Proyecto de Ley N° 6887/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

MARIA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ
Congresista de la República

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
26 ENE. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 13:50

PROYECTO DE LEY N.º: .....

LEY QUE MODIFICA LA LEY 29338 LEY DE RECURSOS HIDRICOS PARA OTORGAR ESPECIAL PROTECCION A LAS CABECERAS DE CUENCA COMO ZONAS INTANGIBLES

El Grupo Parlamentario de Perú Libre, a iniciativa de la Congresista de la República **María Antonieta Agüero Gutiérrez,** en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY 29338 LEY DE RECURSOS HIDRICOS PARA OTORGAR ESPECIAL PROTECCION A LAS CABECERAS DE CUENCA COMO ZONAS INTANGIBLES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene como objeto modificar el artículo 75 de la Ley Nº 29338, Ley de Recursos Hídricos, modificada por la Ley N° 30640, estableciendo que las áreas de cabeceras de cuencas y de las fuentes de agua constituyen zonas intangibles.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de la Ley es establecer limitaciones al ejercicio de cualquier tipo de actividad que pueda afectar las condiciones de las zonas o ecosistemas protegidos para garantizar la provisión de agua potable proveniente de las cabeceras de cuencas y de las fuentes de agua, para garantizar el acceso y aseguramiento de agua potable en zonas urbanas y rurales.

Artículo 3. Modificación del artículo 75 de la Ley de Recursos Hídricos

Modifíquese el artículo 75 de la Ley de Recursos Hídricos en los siguientes términos:

"Artículo 75.- Protección del agua.

La Autoridad Nacional, con opinión del Consejo de Cuenca, debe velar por la protección del agua, que incluye la conservación y protección de sus fuentes, de los ecosistemas y de los bienes naturales asociados a ésta en el marco de la Ley y demás

normas aplicables. Para dicho fin, puede coordinar con las instituciones públicas competentes y los diferentes usuarios.

La Autoridad Nacional, a través del Consejo de Cuenca correspondiente, ejerce funciones de vigilancia y fiscalización con el fin de prevenir y combatir los efectos de la contaminación del mar, ríos y lagos en lo que le corresponda. Puede coordinar, para tal efecto, con los sectores de la administración pública, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

El Estado reconoce como zonas ambientalmente vulnerables las cabeceras de cuenca donde se originan los cursos de agua de una red hidrográfica. La Autoridad Nacional, con opinión del Ministerio del Ambiente, puede declarar zonas intangibles en las que no se otorga ningún derecho para uso, disposición o vertimiento de agua. Asimismo, debe elaborar un Marco Metodológico de Criterios Técnicos para la Identificación, Delimitación y Zonificación de las Cabeceras de Cuenca de las Vertientes Hidrográficas del Pacífico, Atlántico y Lago Titicaca

El Estado reconoce como zonas ambientalmente vulnerables las cabeceras de cuenca donde se originan los cursos de agua de una red hidrográfica, **las cuales constituyen** zonas intangibles en las que no se otorga ningún derecho para uso, disposición o vertimiento de agua. Asimismo, debe elaborar un Marco Metodológico de Criterios Técnicos para la Identificación, Delimitación y Zonificación de las Cabeceras de Cuenca de las Vertientes Hidrográficas del Pacífico, Atlántico y Lago Titicaca".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. La Autoridad Nacional del Agua, con opinión del Ministerio del Ambiente, en el plazo de 180 días calendario, identifica las cabeceras de cuenca y las fuentes de agua para su calificación y formalizar su reconocimiento como zonas intangibles.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALACIOS HUAMAN Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/01/2024 18:29:34-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGÜERO GUTIERREZ Maria Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/01/2024 14:21:09-0500

Lima, enero del 2024

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALACIOS HUAMAN Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/01/2024 18:29:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTALATINO AVALOS Kelly Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2024 10:21:21-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MITA ALANOCA Isaac FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2024 12:00:47-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2024 15:14:38-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2024 16:33:21-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **29** de **enero** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6887/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

1. AGRARIA; y

2. PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA

JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

En nuestro país más del 20% de familias no tienen acceso al agua, no obstante que el acceso al agua es un derecho fundamental reconocido como tal en el derecho internacional y recientemente por la constitución vigente; sin embargo, el artículo 75 de la Ley de Recursos hídricos no encaja dentro del principio de protección ni del marco internacional, por lo que urge su modificación.

1.1 Derecho humano al agua y al saneamiento

Como ha sido reconocido expresamente en la Resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y en la Observación General 15 (OG 15) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el acceso al agua potable y al saneamiento constituye en la actualidad un derecho humano esencial amparado por el derecho internacional. Existe una importante brecha entre la declaración y la aplicación efectiva de los principios sobre una buena gestión del agua. En las últimas décadas, las transformaciones institucionales y organizativas en materia hídrica han sido más permeables a razones macroeconómicas y al fomento de la participación privada en el abastecimiento urbano que a las vinculadas con la gestión integrada del agua.

1.2 Naturaleza jurídica del agua y criterios para su distribución

De acuerdo al criterio explicitado por el CESCR, el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud, que debe tratarse como un bien social y cultural, y no principalmente como un bien económico. Su utilización debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras. En la asignación del agua debe concederse prioridad al uso para fines personales y domésticos. El acceso a los recursos hídricos con fines agrarios.

Eduardo Ballón y otros investigadores de CEPAL en la publicación titulada "Minería y desarrollo sostenible, sostiene:

> "Entre los factores antropogénicos relacionados con las actividades económicas y sociales que afectan la calidad del agua se encuentran el vertimiento de aguas residuales no tratadas, el manejo inadecuado de productos agroquímicos y residuos sólidos domésticos, los pasivos ambientales mineros e hidrocarburíferos, la minería informal e ilegal y la deforestación. Una de las principales fuentes de contaminación en el sector minero es el vertimiento de aguas residuales con trazas de metales. El impacto depende del tipo de mineral explotado, de los residuos y los insumos químicos empleados en el proceso productivo. Con un tratamiento y un procesamiento adecuados, estas aguas podrían cumplir con los límites establecidos".

Cintia Yañes en su libro Medidas para proteger las fuentes de agua de América Latina, señala que:

La degradación de las fuentes de agua afecta negativamente el abastecimiento de recurso hídrico, particularmente para la población urbana, reduce la disponibilidad de agua por lo menos en ciertas temporadas, agrava las inundaciones urbanas en otros lugares, deteriora la calidad del agua y por lo tanto aumenta los costos de suministro y tratamiento de agua. Esta situación explica el creciente interés de las autoridades del sector de abastecimiento de agua y saneamiento, los gobiernos locales y las empresas de agua en la aplicación de soluciones basadas en la naturaleza, conocidas en algunos países como infraestructura verde. Estas acciones están enfocadas en la gestión climática de cuencas hidrográficas, la protección de fuentes de abastecimiento de aguas urbanas, reducción de fuentes de contaminación -como son el uso de herbicidas e insecticidas- de la agricultura intensiva, bacterias y nutrientes de la producción ganadera y sedimentos, efecto de la deforestación.

La Ley de recursos hídricos reconoce a las cabeceras de cuenca como zonas ambientalmente vulnerables, pero no establece su intangibilidad.

La realización de actividades productivas con el consiguiente vertido de residuos sólidos y sustancias tóxicas en zonas vulnerables, como es el caso de las cabeceras de cuenca y de fuentes de agua, afecta y amenaza el derecho a la salud, a la vida y a disfrutar de un medio ambiente equilibrado, en este caso, el Tribunal Constitucional distingue dos contenidos esenciales; el derecho a gozar de del medio ambiente saludable y el derecho a que ese medio ambiente se preserve.

En relación con el primer componente, el Tribunal Constitucional ha precisado que el derecho «comporta la facultad de las personas poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso de que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente.

El marco constitucional es claro:

> *"Artículo 66.- Recursos Naturales*
>
> *Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal."*

La norma legal que desarrolla el mandato constitucional es la Ley de Recursos Hídricos N° 29338, modificada por la Ley N° 30640, que taxativamente señala:

> **"Artículo 75.- Protección del agua**
>
> La Autoridad Nacional, con opinión del Consejo de Cuenca, debe velar por la protección del agua, que incluye la conservación y protección de sus fuentes, de los ecosistemas y de los bienes naturales asociados a ésta en el marco de la Ley

y demás normas aplicables. Para dicho fin, puede coordinar con las instituciones públicas competentes y los diferentes usuarios.

La Autoridad Nacional, a través del Consejo de Cuenca correspondiente, ejerce funciones de vigilancia y fiscalización con el fin de prevenir y combatir los efectos de la contaminación del mar, ríos y lagos en lo que le corresponda. Puede coordinar, para tal efecto, con los sectores de la administración pública, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

El Estado reconoce como zonas ambientalmente vulnerables las cabeceras de cuenca donde se originan los cursos de agua de una red hidrográfica. La Autoridad Nacional, con opinión del Ministerio del Ambiente, puede declarar zonas intangibles en las que no se otorga ningún derecho para uso, disposición o vertimiento de agua. Asimismo, debe elaborar un Marco Metodológico de Criterios Técnicos para la Identificación, Delimitación y Zonificación de las Cabeceras de Cuenca de las Vertientes Hidrográficas del Pacífico, Atlántico y Lago Titicaca."

En el citado artículo si bien se impone como un mandato el de velar por la protección del agua y además se reconoce que las cabeceras de cuenca son zonas vulnerables, lo cual de por sí exige la protección como tales, se deja a merced de la autoridad administrativa declarar o no la zona como intangible, con lo cual el mandato constitucional y legal se vacía de contenido o se diluye, como que en efecto viene aconteciendo, pues no se conoce que se hayan emitido resoluciones de declaratoria zona intangible, situación que conduce a modificar el artículo 75 in fine de la ley de recursos hídricos.

Karen Chirinos Espinoza, en su tesis para optar el grado de magister sostiene categóricamente:

"Tal como se puede apreciar, desde el año 2009 las zonas denominadas como cabeceras de cuenca, refiriéndose a los lugares donde se originan las aguas, son consideradas zonas ambientalmente vulnerables; sin embargo, no se estableció ninguna normativa que desarrolle el concepto de cabecera de cuenca, o regulara medidas de protección y conservación aplicables. Teniendo en cuenta ello, encontramos un primer problema respecto de la regulación aplicable a las cabeceras de cuenca, en el sentido que la falta de un concepto claro respecto de determinado ecosistema que se pretende conservar, conlleva una deficiente gestión ambiental respecto de los recursos naturales, referida en este caso al recurso hídrico de las cabeceras de cuenca. En ese sentido, Lucía Ruiz se refirió a la gestión del agua en el Perú de la siguiente manera:

"Cabe resaltar que dicha facultad de la Autoridad Nacional del Agua para declarar la intangibilidad de estas zonas – con opinión del Ministerio del Ambiente – nunca fue ejercida, por lo tanto, hasta la actualidad las zonas reconocidas como cabeceras de cuenca en el Perú coexisten con el desarrollo de actividades ganaderas o agrícolas, así como con diversos proyectos de inversión."

Abel Givonio en el artículo académico: ¿Cómo se decide quién tiene agua en el Perú? A propósito de los 10 años de la Autoridad Nacional del Agua, manifiesta:

> "Cabe recordar que en la última investigación periodística de Ojo Público se informa que a la fecha existen 1.810 licencias de uso de derechos de agua otorgados a 331 compañías mineras; 248 de las cuales obtuvieron licencias para extraer este recurso a perpetuidad. Por ejemplo, SOUTHERN tiene 15 licencias vitalicias (además de 9 autorizaciones temporales), seguido de las empresas MINSUR con 6 licencias vitalicias. En tanto, Anglo American, minera que pertenece a una multinacional con sede en Londres, lidera el ranking de autorizaciones temporales con 15 de estas resoluciones. También la segunda compañía con más licencias de agua es la minera Buenaventura (tiene 39 a su nombre), accionista de Yanacocha y que tiene como presidente de directorio a Roque Benavides. Esta es la realidad, a diez años de la ANA: nada que celebrar y mucho por mejorar."

Respecto a las unidades hidrográficas, nuestro País cuenta con 159, descritas en la siguiente tabla:

Tabla 1: Unidades Hidrográficas. 2014.

REGION HIDROGRAFICA	CUENCA	INTER CUENCA	TOTAL U.H.	AREA KM	%
PACIFICO	62	0	62	278,482	21
AMAZONAS	47	37	84	957,823	74
TITICACA	12	1	13	48,911	3.8
TOTAL	121	38	159	1,285,216	100

Fuente: ANA 2014.

La cuenca es la unidad principal de manejo integrado de los recursos hídricos. Las características físicas del agua generan un alto grado de interrelación e interdependencia entre los usos y usuarios de agua en una cuenca.

1.3 DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO

Como ha sido reconocido expresamente en la Resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y en la Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el derecho al agua potable y al saneamiento, constituye en la actualidad un derecho humano esencial amparado por el derecho internacional. Existe una importante brecha entre la declaración y la aplicación efectiva de los principios sobre una buena gestión del agua. En las últimas décadas, las transformaciones institucionales y organizativas en materia hídrica han sido más permeables a razones macroeconómicas y al fomento de la participación privada en el abastecimiento urbano que a las vinculadas con la gestión integrada del agua.

1.4 NATURALEZA JURÍDICA DEL AGUA Y CRITERIOS PARA SU DISTRIBUCIÓN

El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud, que debe tratarse como un bien social y cultural, y no principalmente como un bien económico. Su utilización debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las

generaciones actuales y futuras. En la asignación del agua debe concederse prioridad al uso para fines personales y domésticos. El acceso a los recursos hídricos con fines agrarios

Juan Carlos Pomareda Muñoz en su trabajo *"La emergente problemática en torno al uso de los recursos hídricos transfronterizos en la región Tacna y sus implicancias políticas con Chile"*, indica:

> "El agua es un recurso imprescindible para el desarrollo y subsistencia de la vida en el planeta. A diferencia de otros recursos escasos el agua es requerida y utilizada en todas las actividades de la sociedad, desde las más básicas como el consumo humano hasta para los procesos industriales más complejos. Además, por su naturaleza, este recurso fluye libremente por el espacio sin conocer fronteras nacionales ni divisiones políticas, lo que genera que su manejo sea muchas veces fragmentado y sujeto a regulaciones internacionales."

Como corolario queda evidente que el estándar de protección ambiental de las cabeceras de cuenca tal como está normado en el artículo 75 de la Ley N° 29338 es insuficiente, pues se deja a la discreción de la autoridad administrativa estatal los alcances y efectividad de dicha protección, por lo que, con la aprobación de la presente iniciativa legislativa, la protección viene del mandato legal.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley modifica el artículo 75 de la Ley N° 29338 - Ley de Recursos Hídricos, para hacer efectiva la protección automática de zonas vulnerables como son las cabeceras de cuenca.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El proyecto de ley propuesto contiene importante modificación normativa que cautela las cabeceras de cuenca desde la perspectiva del mandato legal, ahorrando incluso gastos debido a que la determinación de la vulnerabilidad no requiere estudios ni dictámenes previos, pues se limita a inventariar las cabeceras de cuenca.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley se encuentra alineado con las políticas del Acuerdo Nacional y de la agenda legislativa para el período anual de sesiones 2023-2024, siendo la política 19 y tema 84:

Política 19: Desarrollo sostenible y gestión ambiental.

Tema 84: Protección de los recursos naturales y del medio ambiente.