Proyecto de Ley N° 8906/2024-CR

MARÍA JESSICA CORDOVA LOBATON
Congresista de la República

CONGRESO 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
13 SEP. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 10:40 AM

PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA REFORESTACIÓN DE LAS CABECERAS DE CUENCA

La congresista de la República que suscribe, **MARÍA JESSICA CÓRDOVA LOBATÓN**, integrante del Grupo Parlamentario Renovación Popular, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme a lo establecido en los artículos 74, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA REFORESTACIÓN DE LAS CABECERAS DE CUENCA

Artículo único. Declaración de interés nacional y necesidad pública

Se declara de interés nacional y necesidad pública la reforestación de las cabeceras de cuenca para asegurar la disponibilidad del recurso hídrico.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Competencias y coordinaciones

Se encarga al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, Ministerio de Economía y Finanzas, Gobiernos Regionales y Gobiernos locales, así como a las mancomunidades ubicadas en las zonas de influencia a priorizar, en el marco de sus funciones y competencias la elaboración de un Plan de Acción para la ejecución de la Ley. El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego es el responsable de la dirección y coordinación para la ejecución del mencionado Plan.

Lima, setiembre de 2024.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/09/2024 13:04:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MUÑANTE BARRIOS Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/09/2024 12:24:23-0500

Firmado digitalmente por: MUÑANTE BARRIOS Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/09/2024 12:24:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/09/2024 09:50:28-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CICCIA VASQUEZ Miguel Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/09/2024 16:30:37-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN CALDERON Diego Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/09/2024 16:17:22-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/09/2024 15:20:50-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La Constitución Política del Perú, en el artículo 66° destaca la importancia de los recursos naturales, estableciendo que tanto los recursos renovables como los no renovables forman parte del patrimonio nacional y que corresponde al Estado su administración y aprovechamiento.

Por otro lado, la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, tiene como objetivo organizar la gestión integrada de estos recursos, promoviendo la colaboración entre el Estado y los particulares en dicha tarea.

El artículo 75° de la Ley destaca la importancia ambiental de las cabeceras de cuenca, subrayando su función esencial en el ciclo hidrológico. Además, establece que la Autoridad Nacional del Agua (ANA), en colaboración con el Ministerio del Ambiente, tiene la capacidad de declarar estas áreas como intangibles, lo que significa que no pueden ser utilizadas para actividades de uso o descarga de aguas. Asimismo, se prevé la implementación de un Marco Metodológico para la identificación y zonificación de estas zonas, que se aplicará a las principales cuencas hidrográficas del país, incluyendo las del Pacífico, Atlántico y Lago Titicaca.

La Autoridad Nacional del Agua, en su rol como entidad principal y reguladora del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, está encargada de mejorar las estrategias para la conservación y gestión del agua en las zonas altas de las cuencas.

El 9 de julio de 2021, el (MIDAGRI.) aprobó el Decreto Supremo N° 014-2021-MIDAGRI, el cual establece un marco metodológico exhaustivo de las cabeceras de cuenca. Este marco tiene como objetivo permitir que la Autoridad Nacional del Agua (ANA) mejore la gestión sostenible e integral de los recursos hídricos en Perú.

Considerando que este marco metodológico, proporcionará a la ANA, entidad dependiente de MIDAGRI, una base para que, para aplicar criterios mixtos que puedan tener un alto impacto ambiental negativo, conforme al artículo N.° 4 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N.° 27446.

Por su parte, el marco metodológico tiene un alcance nacional y será aplicado por la ANA para planificar y garantizar un desarrollo productivo sostenible.

De acuerdo con la Autoridad Nacional del Agua, en el Perú existen 159 cuencas. De estas, 22 ya se encuentran en situación de déficit hídrico, mientras que otras 30 están cerca de alcanzar este estado. Esto refleja un desequilibrio entre la oferta y demanda de agua, agravado por la falta de infraestructura adecuada y la reducción de los niveles de agua disponibles.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JAUREGUI MARTINEZ DE AGUAYO Maria De Los Milagros Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/09/2024 10:00:13-0500

Este problema se ha intensificado en los últimos años. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Se estima que hasta el 2050, aumentará considerablemente la demanda tanto de alimentos como de agua.

Actualmente, la falta de agua es un desafío que está influyendo globalmente y también en nuestro país, con potenciales efectos graves para la población y el entorno en el futuro. Se proyecta que para el año 2050 el déficit de agua podría llegar al 25%, lo que afectaría negativamente la producción alimentaria. Según información del Banco Mundial, actualmente el 70% del agua disponible se utiliza en la agricultura.

De manera similar, nuestro país enfrenta también esta problemática de falta de agua. La Autoridad Nacional del Agua (ANA) señaló que, si bien a nivel mundial el 70 % del recurso hídrico se usa en la agricultura, en Perú este porcentaje asciende al 80 %. Lo preocupante es que se estima que el 30 % del agua no se distribuye de manera eficiente debido a malas prácticas de riego, como el riego por inundación, que conlleva un gran desperdicio.

Frente a estos datos, que han sido advertidos tanto por organismos internacionales como nacionales, el gobierno actual tiene la responsabilidad de tomar acciones para enfrentar esta situación y prevenir las posibles pérdidas que podrían derivarse. En este contexto, resulta necesario e importante planificar proyectos que permitan la construcción de presas y trasvases, lo que garantizaría un uso más eficiente del agua en el país y contribuiría a reducir las desigualdades en su distribución.

El último informe de la ANA (2020) confirma esta tendencia, indicando que los glaciares registrados han experimentado una disminución en su tamaño durante los pasados 50 años como consecuencia del cambio climático. Las 18 cordilleras nevadas de la región peruana han perdido el 51% de su superficie total. Además, las cordilleras cercanas están en riesgo de desaparecer, ya que han perdido más del 90% de su superficie glaciar en las últimas décadas[1].

II. PROBLEMÁTICA

La presente iniciativa subraya la urgente necesidad pública de abordar la crisis en la disponibilidad de recursos hídricos. La problemática principal radica en la degradación de las cabeceras de cuenca, lo que compromete la capacidad de almacenamiento de agua y pone en riesgo la infraestructura hídrica existente. La reforestación de estas áreas se declara de interés nacional para mitigar este problema, asegurando una gestión sostenible del agua. La disposición complementaria final establece que el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, entidades y las mancomunidades, deben priorizar la creación de un Plan de Acción para la ejecución efectiva de esta ley. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo

[1] Noticia ANA: Perú perdió el 51% de sus glaciares debido al cambio climático. 04/07/2020

Agrario y Riego será el encargado de coordinar y dirigir este esfuerzo para garantizar su implementación y éxito.

Cabeceras de cuenca

La administración efectiva de los recursos naturales se organiza a través de las 159 "Unidades Hidrográficas", que fueron aprobadas oficialmente por INRENA en 2008. Estas unidades, denominadas unidades hidrográficas mayores, sirven como base para la gestión de los recursos hídricos en el país. Las unidades menores se interconectan a través de sus límites o líneas divisorias, formando corrientes que fluyen hacia abajo en la red hasta desembocar en un río principal, una laguna o el mar.

En este marco, las cabeceras de cuenca se encuentran en los puntos de inicio de los ríos y definen las unidades hidrográficas principales. Estas áreas, que se drenan a través de ríos de primer orden según el Método Strahler, pueden ser permanentes o intermitentes, como se indica en la Carta Nacional a escala 1:100,000 del IGN. Los ríos permanentes mantienen un flujo constante durante todo el año debido a precipitaciones, deshielos de glaciares o drenaje subterráneo, mientras que los intermitentes solo presentan flujo en respuesta a lluvias ocasionales, liberación de embalses o manantiales. Además de exhibir variaciones en flora, fauna, uso del suelo, calidad y gestión de los recursos.

Las 159 principales unidades hidrográficas del Perú se realizaron a partir de la identificación de 1,268 unidades hidrográficas de INRENA (2008). Este proceso se basó en el mapa de 106 cuencas hidrográficas elaborado por ONERN en 1984, así como ONERN de 1987.

Detección de las Cabeceras de Cuenca

Son 159 principales unidades hidrográficas del país, denominadas también "unidades hidrográficas mayores" en el contexto de este Marco Metodológico, incluyen cabeceras de cuenca en cualquier ubicación, que representan el origen o nacimiento de una red hidro. La detección de estas cabeceras es un proceso clave para localizar espacialmente los puntos de origen.

Definición de los Límites de las Cabeceras de Cuenca

La delimitación se realiza utilizando técnicas tanto analógicas como semiautomáticas. En el proceso, se lleva a cabo una delineación manual en pantalla utilizando la información topográfica, que se fundamenta en la lectura de las curvas de nivel.

En Perú, se encuentran la cordillera de los Andes, que abarca 1,285,215.6 km² del territorio nacional ocupa el 0.12% de la superficie del país y origina 12,201 lagunas y más de 1,007 ríos. Estos recursos superficiales, junto con las aguas subterráneas y el mar, constituyen los recursos hídricos de Perú. Aunque en general el agua en Perú no es un recurso limitado, su distribución no siempre coincide con las necesidades espaciales y temporales.

Figura Nº 01 - 159 Áreas Hidrográficas. ANA, Perú 2019

¿Quién es responsable de la protección de las cabeceras de cuenca?

En relación con la STC Nº 00012.-2019.-PI/TC[2], el Tribunal Constitucional señala que, aunque las fuentes de agua son consideradas "bienes fundamentales" que requieren protección, el enfoque adoptado no es el adecuado. El TC sugiere que el gobierno local debió seguir un procedimiento diferente, como solicitar a la Autoridad Nacional del Agua la declaración de intangibilidad de las cabeceras de cuenca.

Un caso similar se dio cuando el Gobierno Regional de Cajamarca anuló el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto Yanacocha mediante la ordenanza N° 036-2011-GR.CAJ-CR. En reacción, la Fiscalía de la Nación presentó una demanda de inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional (TC), en su sentencia (STC N° 00001-2012-AI), declaró fundada la demanda, señalando que la regulación de proyectos mineros de gran envergadura, como el caso Conga, no es una atribución de los gobiernos regionales.

[2] https://www.idl.org.pe/a-proposito-de-la-stc-no-00012-2019-pi-tc/

En otro caso, la demanda de inconstitucionalidad fue presentada por un grupo de ciudadanos contra la Ordenanza No 014-2018-MPSCH, emitida por la M.P. Santiago de Chuco, que prioriza la protección de todas las fuentes de agua en su jurisdicción.

El Tribunal Constitucional (TC) rechazó la demanda, argumentando que, según la interpretación conjunta de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (LANP) y la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), los gobiernos locales no tienen la facultad para crear áreas naturales protegidas. Solo pueden **proponer su creación al Poder Ejecutivo**, quien, tras el procedimiento correspondiente, puede oficializarlas mediante D.S. (STC 00012.-2019.-PI, f.j. 149). Además, el TC aclara que la competencia de las municipalidades provinciales en protección ambiental se limita a identificar territorios que, según su criterio, requieren protección, pero no pueden crear áreas naturales protegidas por sí mismas (STC 00012-2019-PI, f.j. 150).

Por todo lo descrito el Tribunal Constitucional sugiere en efecto, en el Perú, la Ley de Recursos Hídricos (Ley 29338), aprobada en 2009 y modificada por la Ley N° 30640, señala en su artículo 75° que las cabeceras de cuenca, debido a su importancia y vulnerabilidad, deben ser declaradas intangibles. Este artículo fue actualizado en 2017 para añadir ciertas aclaraciones:

El Estado reconoce las cabeceras de cuenca como áreas ambientalmente vulnerables. La Autoridad Nacional del Agua, con la opinión del Ministerio del Ambiente, puede declararlas intangibles, prohibiendo su uso o vertimiento de agua. Además, debe crear un marco metodológico con criterios técnicos para identificar, delimitar y zonificar estas cabeceras en las vertientes.

En la actualidad las **cabeceras de cuenca permanecen sin protección**. Po su parte, el Tribunal Constitucional emite una sentencia en la que se enfoca únicamente en salvaguardar la autoridad del gobierno nacional para regular la minería, pero en la práctica deja desprotegidas a las cabeceras de cuenca. A su vez, de que en la misma sentencia se reconoce tanto la relevancia del agua como un recurso vital, así como la necesidad de proteger los recursos naturales, y se define al agua como un "bien fundamental".

Asimismo, observamos la jurisprudencia comparada, se reconoce que los gobiernos locales, donde se desarrollan o se aprueban actividades extractivas, no pueden quedar al margen de las decisiones que se tomen en estos proyectos, ya que dichas actividades los impactan directamente. Lo que resulta evidente es que, a pesar de su relevancia como recursos naturales y del reconocimiento otorgado por el Tribunal Constitucional en su fallo, las **cabeceras de cuenca continúan desprotegidas**. Además, la Autoridad Nacional del Agua debe agilizar y cumplir su responsabilidad para salvaguardar las cuencas.

III. PROPUESTA LEGISLATIVA

La presente propuesta legislativa identifica la urgencia de abordar una problemática de interés nacional y necesidad pública: la reforestación de las cabeceras de cuenca. Esta iniciativa busca asegurar la disponibilidad sostenible del recurso hídrico y evitar la pérdida crítica de capacidad de almacenamiento de las infraestructuras existentes. La reforestación de estas áreas es esencial para mantener el equilibrio ecológico de las fuentes de agua y garantizar una gestión eficiente del recurso hídrico en el futuro. La iniciativa enfatiza que esta acción no solo es crucial para la conservación ambiental, sino también para la estabilidad de los sistemas de abastecimiento de agua que sirven a las comunidades y economías locales.

En cuanto a la implementación, la disposición complementaria final asigna responsabilidades clave a varias entidades gubernamentales y locales. El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, en colaboración con el Ministerio de Economía y Finanzas, los Gobiernos Regionales, los gobiernos locales y las mancomunidades de las zonas afectadas, debe priorizar la elaboración de un Plan de Acción detallado para llevar a cabo esta ley. La coordinación y dirección del Plan estarán a cargo del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, asegurando que las estrategias se alineen con los objetivos de la ley y se implementen de manera efectiva. Esta estructura organizativa está diseñada para garantizar una respuesta coherente y coordinada ante los desafíos de la reforestación y la gestión del agua.

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

La presente iniciativa legislativa, que declara de interés nacional y necesidad pública la reforestación de las cabeceras de cuenca para asegurar la disponibilidad del recurso hídrico y minimizar la pérdida de capacidad de almacenamiento de las infraestructuras no modifica ni deroga ninguna ley del sistema jurídico vigente.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Impactos cualitativos en las partes interesadas en caso de que la propuesta legislativa sea aprobada

Involucrados	Costo	Beneficio
Estado	Mayor inversión en la reforestación de cabeceras de cuenca y la elaboración y ejecución del Plan de Acción. Estos gastos pueden abarcar la coordinación entre múltiples entidades, la	Mejorar la disponibilidad y calidad del agua, fortalecer la capacidad de almacenamiento de las infraestructuras y reducir riesgos de escasez e inundaciones. Además, impulsará una gestión

	contratación de personal especializado y la implementación de proyectos de restauración ecológica. Sin embargo, estos costos se compensarían a largo plazo con los beneficios en la gestión sostenible del agua y la reducción de riesgos relacionados con la disponibilidad del recurso hídrico.	integral y coordinada de los recursos hídricos, promoviendo la cooperación entre entidades gubernamentales y locales.
Sociedad Civil	Mayores contribuciones para proyectos de reforestación. Sin embargo, estos costos serían compensados por los beneficios a largo plazo, como la mejora en la disponibilidad de agua y la reducción de desastres naturales.	Disponibilidad y calidad del agua, que contribuirá a la seguridad hídrica y al bienestar comunitario. Además, la reforestación de las cabeceras de cuenca promovería la reducción de riesgos asociados con inundaciones y sequías, beneficiando a las comunidades locales.

Elaboración Propia.

VI. CONCORDANCIA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LA VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en:

AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERIODO ANUAL DE SESIONES 2023 - 2024	
ACUERDO NACIONAL	
OBJETIVO	POLITICAS DE ESTADO
Tercer Objetivo del Acuerdo Nacional, específicamente del Vigésimo Tercera Política de Estado denominado "Desarrollo Agrario y Rural"[3]	Se encuentra relacionada con la política Nº 23, sobre el tema Nº 92 sobre la Modernización e impulso de la Actividad y Comercio Agrario y la Acuicultura.

[3] https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/iii-competitividad-del-pais/23-politica-de-desarrollo-agrario-y-rural/

La Política de Estado 18 está orientada hacia el fomento de la competitividad, la productividad y la formalización de las actividades económicas. En lo que respecta al tema 84, se enfoca en la protección de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente. Asimismo, el tema 85 aborda la implementación de medidas para mitigar los daños ambientales.	