



GUILLERMO BERMEJO ROJAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Hombres y Mujeres"



**PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL
QUE ESTABLECE LA INTANGIBILIDAD DE LAS
CABECERAS DE CUENCAS Y DEL AGUA POTABLE EN
LOS CENTROS POBLADOS DE LA ZONAS RURALES Y
URBANAS QUE SON ADMINISTRADOS POR LOS ENTES
COMUNALES Y/O GENERADOS POR ELLOS**

El Congresista Guillermo Bermejo Rojas, integrante del Grupo Parlamentario Juntos por el Perú - Voces del Pueblo que suscribe, en ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa consagrada en los artículos 102°, 107° y 206 de la Constitución Política del Perú y en observancia de lo dispuesto en los artículos 22°, literal c), 75° y 76° numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República;

Ha dado la siguiente:

**LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA INTANGIBILIDAD DE LAS
CABECERAS DE CUENCA Y DEL AGUA POTABLE EN LOS CENTROS POBLADOS DE LA ZONAS
RURALES Y URBANAS QUE SON ADMINISTRADOS POR ENTES COMUNALES Y/O
GENERADOS POR ELLOS**

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley de reforma constitucional es modificar los siguientes artículos 7-A y 66 de la Constitución Política del Perú con la finalidad de establecer la intangibilidad e inalienabilidad de las cabeceras de cuenca y del agua potable en los centros poblados de las zonas rurales y urbanas que son administrados por los entes comunales y/o generados por ellos.

Artículo 2. Modificación de los artículos de la Constitución Política del Perú

Modifícase los artículos 7A y 66 de la Constitución Política del Perú, los cuales quedan redactados bajo el siguiente tenor:

"Artículo 7A.- 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.

Asimismo, los Centros Poblados, Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas y Afroperuanos, quienes tienen el manejo sostenible de este recurso hídrico mediante entes comunales y/o generados por ellos en zonas rurales y urbanas, no se les podrá expropiar o privatizar; salvo sea por causa de utilidad pública y mediante consulta previa, a quienes se les aplicará las reglas del derecho consuetudinario. Del mismo modo, se declara la intangibilidad e inalienabilidad de las cabeceras de cuenca por ser zonas ambientalmente vulnerables.

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.

"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. **Están exceptuados de la concesión, las cabeceras de cuenca y los recursos hídricos protegidos en el artículo 7A, párrafo 2 de la Constitución Política del Perú".**

Artículo 3. Vigencia de la Ley

La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAMA Victor Raul
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/06/2025 16:54:39-0500



Firmado digitalmente por:
BERMEJO ROJAS Guillermo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/06/2025 16:46:33-0500



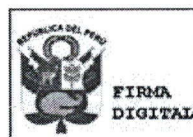
Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAMA Victor Raul
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/06/2025 16:55:00-0500



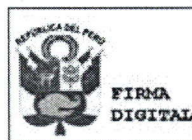
Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/06/2025 17:50:24-0500



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Blas
Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/06/2025 13:10:04-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/06/2025 15:10:49-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/06/2025 10:11:43-0500



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/06/2025 14:56:54-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **09** de **junio** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 11494/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

1.1 CONTEXTUALIZACIÓN E IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Las cabeceras de cuenca en el Perú son zonas estratégicas donde nacen los cursos de agua que abastecen a millones de personas, sustentan la agricultura, la biodiversidad y los ecosistemas altoandinos. Estas áreas, ubicadas principalmente en territorios de comunidades campesinas, nativas y afroperuanas, son fundamentales para la seguridad hídrica y la sostenibilidad ambiental del país.

A pesar de su importancia, las cabeceras de cuenca enfrentan múltiples amenazas. La expansión de actividades extractivas, como la minería y la agroindustria, ha llevado a la contaminación y sobreexplotación de estas fuentes hídricas. Además, la falta de una protección constitucional expresa ha permitido que se introduzcan medidas administrativas o legislativas que pueden comprometer el manejo sostenible de estos territorios, afectando el derecho al agua, a la salud, al medio ambiente equilibrado y a la autodeterminación de los pueblos originarios.

Aunque la Ley General de Recursos Hídricos (Ley N.º 29338) y su modificatoria, la Ley N.º 30640, reconocen la importancia de las cabeceras de cuenca y establecen criterios para su identificación y protección, la implementación de estas normativas ha sido limitada. El Decreto Supremo N.º 014-2021-MIDAGRI, que aprueba el Marco Metodológico para la identificación, delimitación y zonificación de cabeceras de cuenca, ha enfrentado críticas por debilitar la potestad estatal de declarar la intangibilidad de estas zonas, dejando en manos de privados el análisis de vulnerabilidad ambiental.

Esta situación ha generado conflictos sociales en diversas regiones del país. Por ejemplo, en Ayacucho, las comunidades han demandado la intangibilidad de las cabeceras de cuenca y la aplicación efectiva de la Ley N.º 30640, exigiendo la protección de sus fuentes de agua frente a las concesiones mineras.

La falta de reconocimiento constitucional de la intangibilidad e inalienabilidad de las cabeceras de cuenca y del agua potable en zonas administradas por comunidades ha derivado en una situación de permanente vulnerabilidad. Se prioriza el aprovechamiento económico de los recursos por encima del principio de sostenibilidad, del uso consuetudinario del agua y de la participación de las comunidades en su gestión. Esta situación requiere ser corregida de manera urgente mediante una reforma constitucional que cierre las puertas a su desprotección legal.

1.2 JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa encuentra su justificación en la necesidad de otorgar un rango constitucional a la protección de las cabeceras de cuenca y del agua potable en los centros poblados rurales y urbanos que son administrados por entes comunales o que han sido generados por ellos,

reconociendo su carácter estratégico para la vida, la seguridad hídrica, la soberanía territorial y la justicia ambiental.

En primer lugar, las cabeceras de cuenca constituyen ecosistemas frágiles y de vital importancia ecológica, pues son el punto de origen de los principales ríos del país y albergan una biodiversidad única. Estas zonas son determinantes para el equilibrio hídrico nacional, ya que su conservación garantiza el flujo regular de agua para actividades humanas, agrícolas, ganaderas y ecosistémicas. Su degradación, por el contrario, tiene impactos negativos directos en la calidad y cantidad de agua disponible aguas abajo, afectando a miles de comunidades y al conjunto de la población nacional.

En segundo lugar, la protección de estos territorios responde a un principio de justicia histórica y reconocimiento de los pueblos originarios y comunidades campesinas, nativas y afroperuanas, quienes han administrado tradicionalmente las fuentes de agua a través de sistemas colectivos, respetuosos del entorno y regidos por el derecho consuetudinario. Estas formas de gestión comunal no solo han demostrado ser eficaces para la sostenibilidad de los ecosistemas hídricos, sino que expresan el ejercicio del derecho a la autodeterminación y a la conservación cultural de las comunidades. No obstante, estos sistemas se encuentran amenazados por políticas de privatización del recurso hídrico, concesiones extractivas, falta de consulta previa y mecanismos institucionales que favorecen la mercantilización del agua.

En tercer lugar, existe una necesidad imperiosa de cerrar las brechas normativas que permiten la vulneración de los derechos colectivos sobre estos territorios. Aunque la legislación vigente reconoce ciertos mecanismos de protección (como la Ley de Recursos Hídricos y la Ley General del Ambiente), la falta de jerarquía constitucional y la ausencia de una prohibición explícita de enajenar o intervenir las cabeceras de cuenca ha facilitado que intereses privados accedan a estos territorios mediante concesiones, licencias o autorizaciones administrativas. Esta omisión ha derivado en la conflictividad social, en especial en regiones altoandinas, donde la defensa del agua ha sido asumida como una causa comunitaria frente a la expansión de megaproyectos que comprometen la disponibilidad del recurso.

Además, el reconocimiento constitucional de la intangibilidad e inalienabilidad de las cabeceras de cuenca responde a compromisos internacionales asumidos por el Perú, como el Convenio 169 de la OIT, que obliga a los Estados a proteger los territorios y recursos de los pueblos indígenas, garantizar la consulta previa, libre e informada, y respetar sus formas tradicionales de vida y administración de recursos. Asimismo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, especialmente en la Sentencia 343/2020 (Expediente 00012-2019-PI/TC), ha establecido la relevancia de proteger estos espacios por su valor ambiental y cultural, reconociendo que cualquier intervención requiere una justificación reforzada y mecanismos especiales de salvaguarda.

Por tanto, la propuesta de reforma constitucional que se plantea no solo responde a la necesidad de prevenir la degradación de fuentes de agua y asegurar el derecho humano al agua en condiciones de equidad, sino también a una demanda social profundamente arraigada en los pueblos que históricamente han cuidado estos territorios. Su incorporación en el texto constitucional permitirá dotar de seguridad jurídica a los sistemas comunales de gestión del agua y establecer límites claros frente a la mercantilización y despojo de estos bienes comunes.

En suma, esta reforma constitucional fortalece la soberanía del Estado sobre los bienes estratégicos, reconoce los derechos colectivos de las comunidades, garantiza el cumplimiento de estándares internacionales en materia de derechos humanos y ambientales, y, sobre todo, consagra en el más alto nivel normativo la defensa del agua como patrimonio de la Nación y como base para el bienestar colectivo y la vida.

2. BASE LEGAL

2.1 MARCO NORMATIVO

La presente iniciativa legislativa se sustenta en un sólido marco normativo nacional e internacional que reconoce la importancia estratégica de las cabeceras de cuenca y el agua potable, así como la necesidad de su protección y gestión sostenible.

Normativa nacional:

- **Constitución Política del Perú:** El artículo 66 establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. Esta disposición implica que el Estado tiene la responsabilidad de proteger y gestionar adecuadamente los recursos naturales, incluyendo el agua, en beneficio de la población y de las futuras generaciones.
- **Ley N.º 29338 – Ley de Recursos Hídricos:** Esta ley regula el uso y gestión de los recursos hídricos en el país, comprendiendo el agua superficial, subterránea, continental y los bienes asociados a esta. Reconoce el agua como patrimonio de la Nación, de uso público, inalienable e imprescriptible. Además, establece principios como la sostenibilidad, la participación de la población y la prioridad del acceso al agua para la satisfacción de las necesidades primarias.
- **Ley N.º 30640:** Modifica el artículo 75 de la Ley N.º 29338, incorporando la obligación de establecer criterios técnicos para la identificación y delimitación de las cabeceras de cuenca, con el fin de evaluar la implementación de medidas especiales para su protección y conservación según su vulnerabilidad. Esta modificación busca fortalecer la protección de las zonas donde se originan los cursos de agua, reconociendo su importancia para la seguridad hídrica del país.
- **Decreto Supremo N.º 014-2021-MIDAGRI:** Aprueba el Marco Metodológico de Criterios Técnicos para la Identificación, Delimitación y Zonificación de Cabeceras de Cuenca, estableciendo procedimientos para su protección y conservación. Este marco metodológico es una herramienta clave para la implementación efectiva de las disposiciones establecidas en la Ley N.º 30640, permitiendo una gestión más precisa y adecuada de las cabeceras de cuenca.

Normativa internacional:

- **Convenio 169 de la OIT:** Este convenio reconoce los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, incluyendo el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales. Establece la obligación de los Estados de consultar a los pueblos indígenas antes de adoptar medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, garantizando su participación en la toma de decisiones que impacten sus territorios y recursos.
- **Observación General N.º 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas:** Reconoce el derecho humano al agua como indispensable para una vida humana digna. Establece que el agua debe ser suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico, y que los Estados tienen la obligación de garantizar este derecho sin discriminación, adoptando medidas para proteger y mejorar el acceso al agua para todos.

Este marco normativo respalda la necesidad de una reforma constitucional que establezca la intangibilidad de las cabeceras de cuenca y del agua potable en los centros poblados rurales y urbanos administrados por entes comunales, garantizando así la protección de estos recursos vitales para las presentes y futuras generaciones.

2.2 DEFICIENCIAS EN LA LEGISLACIÓN VIVIENTE

A pesar de los avances normativos en la protección de las cabeceras de cuenca en el Perú, persisten deficiencias significativas que limitan su efectiva conservación y gestión sostenible. Estas debilidades se evidencian en diversos aspectos de la legislación vigente:

a. Ambigüedad en la definición de cabeceras de cuenca:

La Ley N.º 29338, Ley de Recursos Hídricos, y su modificatoria, la Ley N.º 30640, reconocen la importancia de las cabeceras de cuenca como zonas ambientalmente vulnerables. Sin embargo, no proporcionan una definición precisa y operativa de qué constituye una cabecera de cuenca. Esta falta de claridad ha generado interpretaciones diversas y ha dificultado la identificación y delimitación efectiva de estas áreas. El Decreto Supremo N.º 014-2021-MIDAGRI, que aprueba el Marco Metodológico para la identificación, delimitación y zonificación de cabeceras de cuenca, intenta abordar esta carencia, pero su aplicación ha sido limitada y no ha resuelto completamente la ambigüedad existente.

b. Ausencia de reconocimiento constitucional:

La protección de las cabeceras de cuenca no cuenta con un respaldo constitucional explícito que garantice su intangibilidad e inalienabilidad. Esta omisión permite que decisiones administrativas o legislativas puedan comprometer la integridad de estas zonas, facilitando concesiones para actividades extractivas o de infraestructura que ponen en riesgo su conservación. La falta de un reconocimiento constitucional limita la capacidad del Estado para proteger eficazmente estos ecosistemas críticos.

c. Participación limitada de las comunidades locales:

Las comunidades campesinas, nativas y afroperuanas, que históricamente han gestionado y protegido las cabeceras de cuenca, no siempre son incluidas de manera efectiva en los procesos de toma de decisiones relacionados con la gestión del agua. La legislación vigente no garantiza mecanismos adecuados para su participación activa y vinculante, lo que debilita la gobernanza del agua y la sostenibilidad de las medidas de conservación.

d. Conflictos entre desarrollo económico y conservación ambiental:

La falta de una normativa robusta y clara ha generado tensiones entre los objetivos de desarrollo económico, como la minería y la agroindustria, y la necesidad de conservar las cabeceras de cuenca. La ausencia de criterios técnicos y jurídicos bien definidos para la protección de estas áreas ha permitido que se otorguen concesiones en zonas sensibles, provocando conflictos sociales y ambientales.

Estas deficiencias evidencian la necesidad urgente de fortalecer el marco legal y constitucional para la protección de las cabeceras de cuenca, asegurando su conservación y el respeto a los derechos de las comunidades que dependen de estos ecosistemas.

2.3 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Diversos países han implementado marcos normativos y constitucionales para proteger las fuentes de agua y las cabeceras de cuenca, reconociendo su importancia estratégica para la vida, la biodiversidad y la sostenibilidad ambiental. Estas experiencias ofrecen valiosas lecciones para el Perú en su esfuerzo por fortalecer la protección de estos recursos vitales.

a. Ecuador: Derechos de la Naturaleza

Ecuador fue pionero al incorporar en su Constitución de 2008 los "Derechos de la Naturaleza", reconociendo a la naturaleza como sujeto de derechos. Los artículos 71 al 74 establecen que la naturaleza tiene derecho a que se respete íntegramente su existencia y a la restauración de sus ciclos vitales. Este enfoque ha permitido acciones legales en defensa de ecosistemas, como en el caso del río Vilcabamba, donde se detuvo un proyecto vial que afectaba su cauce.

b. Colombia: Reconocimiento de ríos como sujetos de derechos

En 2016, la Corte Constitucional de Colombia reconoció al río Atrato como sujeto de derechos, ordenando su protección, conservación y restauración. Posteriormente, en 2018, la Corte Suprema extendió este reconocimiento a la Amazonía colombiana, destacando la necesidad de proteger estos ecosistemas frente a actividades que los amenazan.

c. Sudáfrica: Derecho constitucional al agua

Sudáfrica es uno de los pocos países que reconoce explícitamente el derecho al agua en su Constitución. El artículo 27 establece que "toda persona tiene derecho al acceso al agua suficiente", lo que ha impulsado políticas públicas orientadas a garantizar este derecho, especialmente en comunidades vulnerables.

d. Eslovenia: Agua como derecho fundamental y bien público

En 2016, Eslovenia enmendó su Constitución para declarar el acceso al agua potable como un derecho humano fundamental y establecer que el agua es un bien público gestionado por el Estado, prohibiendo su comercialización.

e. España: Tribunal de las Aguas de Valencia

El Tribunal de las Aguas de Valencia, con más de mil años de antigüedad, es un ejemplo de gestión comunitaria del agua. Este tribunal resuelve disputas sobre el uso del agua entre agricultores, basándose en normas consuetudinarias y en la participación directa de las comunidades, demostrando la eficacia de modelos de gobernanza local en la gestión sostenible del recurso hídrico.

f. Bolivia: Ley de Derechos de la Madre Tierra

Bolivia promulgó en 2010 la Ley de Derechos de la Madre Tierra, reconociendo a la naturaleza como sujeto colectivo de interés público. Esta ley establece derechos específicos para la Madre Tierra, incluyendo el derecho al agua, y promueve una visión integral y holística de la relación entre los seres humanos y la naturaleza.

Estas experiencias internacionales destacan la tendencia creciente a reconocer el agua y los ecosistemas asociados como sujetos de derechos, así como la importancia de establecer marcos legales y constitucionales que garanticen su protección y gestión sostenible. El Perú puede aprender de estos ejemplos para fortalecer su legislación y asegurar la conservación de sus cabeceras de cuenca y fuentes de agua.

3. IMPACTO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

3.1. IMPACTO ECONÓMICO

La reforma constitucional que establece la intangibilidad de las cabeceras de cuenca y del agua potable en centros poblados administrados por entes comunales tiene un impacto económico significativo y multifacético. Esta medida no solo protege recursos naturales esenciales, sino que

también promueve beneficios económicos tangibles y sostenibles para diversas comunidades y sectores productivos en el Perú.

La conservación de las cabeceras de cuenca fomenta actividades económicas sostenibles en las zonas rurales, como la agricultura, la ganadería y el ecoturismo. Estas actividades no solo generan ingresos para las comunidades locales, sino que también contribuyen a la preservación del medio ambiente. Además, iniciativas como los Fondos de Agua han demostrado ser eficaces en la promoción de inversiones en infraestructura natural, beneficiando tanto a las comunidades rurales como a las urbanas.

La falta de protección de las cabeceras de cuenca ha sido fuente de conflictos sociales en diversas regiones del país. La reforma propuesta busca prevenir estos conflictos al garantizar la intangibilidad de estas zonas, lo que a su vez protege las inversiones públicas y privadas al proporcionar un entorno más estable y predecible para el desarrollo económico.

Las cabeceras de cuenca proporcionan servicios ecosistémicos esenciales, como la regulación del ciclo hidrológico, la conservación de la biodiversidad y la mitigación del cambio climático. La protección de estas áreas permite mantener y potenciar estos servicios, que tienen un valor económico significativo para la sociedad en su conjunto.

La reforma constitucional puede facilitar la implementación de mecanismos de compensación por servicios ecosistémicos, como los pagos por servicios ambientales (PSA). Estos mecanismos ofrecen incentivos económicos a las comunidades locales por la conservación de las cabeceras de cuenca, promoviendo así una gestión sostenible de los recursos naturales.

La protección constitucional de las cabeceras de cuenca y del agua potable en centros poblados administrados por entes comunales no solo es una medida ambientalmente responsable, sino que también representa una inversión estratégica en el desarrollo económico sostenible del país. Al garantizar la seguridad hídrica, fomentar actividades económicas sostenibles, prevenir conflictos sociales y valorar adecuadamente los servicios ecosistémicos, esta reforma contribuye significativamente al bienestar económico de las comunidades y al crecimiento equilibrado del Perú.

3.2. IMPACTO SOCIAL

La reforma constitucional que establece la intangibilidad de las cabeceras de cuenca y del agua potable en centros poblados administrados por entes comunales tiene un impacto social profundo y multifacético, especialmente en las comunidades rurales y urbanas que dependen directamente de estos recursos hídricos. A continuación, se detallan los principales aspectos del impacto social:

La protección de las cabeceras de cuenca garantiza el acceso a fuentes de agua limpia y segura, lo que es fundamental para prevenir enfermedades de origen hídrico, como las infecciones intestinales y respiratorias. En Perú, más de tres millones y medio de personas carecen de acceso a agua potable segura, y más de ocho millones no tienen acceso a sistemas de saneamiento adecuados. Esta

situación afecta principalmente a las poblaciones rurales y urbanas de bajos recursos, aumentando su vulnerabilidad frente a enfermedades y reduciendo su calidad de vida.

Las cabeceras de cuenca son esenciales para la agricultura y la ganadería, actividades que constituyen la base de la seguridad alimentaria en muchas comunidades. La protección de estas zonas asegura el suministro constante de agua para el riego de cultivos y el mantenimiento del ganado, lo que a su vez garantiza la producción de alimentos y la estabilidad económica de las familias rurales.

La gestión comunal del agua y la participación activa en la protección de las cabeceras de cuenca fortalecen el tejido social y el empoderamiento de las comunidades. Ejemplos como el de San Pedro de Casta, donde los agricultores han rehabilitado antiguos canales de riego incas (amunas) para asegurar el suministro de agua, demuestran cómo las comunidades pueden liderar iniciativas de conservación y gestión sostenible de los recursos hídricos.

La falta de protección de las cabeceras de cuenca ha sido fuente de conflictos sociales en diversas regiones del país, debido a la competencia por el uso del agua entre comunidades y actividades extractivas. La reforma propuesta busca prevenir estos conflictos al garantizar la intangibilidad de estas zonas, promoviendo la paz social y la cohesión comunitaria.

Las cabeceras de cuenca no solo son fuentes de agua, sino también espacios de importancia cultural y espiritual para muchas comunidades indígenas y campesinas. La protección de estas zonas contribuye a la preservación de conocimientos ancestrales y prácticas culturales relacionadas con el agua y el medio ambiente, fortaleciendo la identidad y el patrimonio cultural de estas comunidades.

En muchas comunidades rurales, las mujeres son las principales responsables de la recolección y gestión del agua. La mejora en el acceso a fuentes de agua cercanas y seguras reduce la carga de trabajo de las mujeres y niñas, permitiéndoles dedicar más tiempo a la educación, el trabajo remunerado y otras actividades, promoviendo así la equidad de género y el empoderamiento femenino.

La reforma constitucional propuesta tiene el potencial de generar un impacto social positivo significativo, mejorando la salud, la seguridad alimentaria, la cohesión social y la equidad de género en las comunidades que dependen de las cabeceras de cuenca. Al garantizar la protección de estas zonas, se promueve el bienestar y el desarrollo sostenible de las poblaciones más vulnerables del país.

4. ANÁLISIS DE NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD DEL PROYECTO DE LEY

4.1 NECESIDAD

La necesidad de una reforma constitucional que declare la intangibilidad de las cabeceras de cuenca y del agua potable administrada por entes comunales responde a una situación estructural de vulnerabilidad socioambiental que se extiende a lo largo del territorio nacional. Las cabeceras de cuenca no solo son territorios de importancia hidrológica y ecológica, sino que son espacios vitales para las comunidades campesinas, nativas y urbanas periféricas que dependen de ellas para abastecerse de agua en su estado más puro y conservar sus prácticas productivas y culturales.

En el Perú, estas zonas han sido sistemáticamente marginadas de las políticas públicas y, no en pocos casos, han sido convertidas en objeto de actividades extractivas de alto impacto, sin la mediación de una protección adecuada de los ecosistemas que sostienen el ciclo hidrológico de grandes cuencas. A ello se suma que los mecanismos existentes para la conservación de estas fuentes de agua han demostrado ser insuficientes, tanto por la debilidad institucional como por la falta de un mandato constitucional que otorgue al Estado las herramientas necesarias para prohibir definitivamente toda forma de enajenación, concesión o privatización de dichas zonas.

El crecimiento urbano desordenado, el avance de la minería y los efectos del cambio climático agravan esta situación, intensificando la presión sobre las fuentes hídricas de origen altoandino y tropical, lo que compromete directamente el derecho humano al agua, reconocido internacionalmente. La ausencia de una norma con rango constitucional que blinde estas áreas impide establecer barreras jurídicas infranqueables frente a intereses particulares que priorizan la rentabilidad económica sobre el interés público, la salud y la vida.

Además, la conflictividad social asociada al agua es creciente y persistente. De acuerdo con reportes de la Defensoría del Pueblo, un gran número de los conflictos socioambientales vigentes en el país están directamente relacionados con la disputa por el control del agua, lo cual evidencia una tensión estructural no resuelta entre el modelo de desarrollo extractivista y los derechos territoriales y ambientales de las comunidades. En este contexto, declarar la intangibilidad de las cabeceras de cuenca se convierte en una necesidad urgente para garantizar no solo el equilibrio ambiental, sino también la paz social y la protección de derechos fundamentales.

4.2. VIABILIDAD

La viabilidad de esta propuesta de reforma constitucional se sustenta en el desarrollo previo de normas de menor rango que han sentado las bases técnicas y jurídicas necesarias para su implementación, aunque sin lograr la protección efectiva que se requiere. Desde la promulgación de la Ley N.º 30640, el Perú reconoció la necesidad de establecer criterios técnicos para la identificación y zonificación de cabeceras de cuenca. Sin embargo, la falta de obligatoriedad y de consecuencias jurídicas claras ante la inobservancia de estas zonas ha limitado su eficacia. La elevación de este principio a nivel constitucional permitiría dar fuerza normativa a las políticas ya existentes, consolidando su obligatoriedad en todo el aparato estatal.

La institucionalidad ambiental del país cuenta con capacidades técnicas acumuladas para sustentar esta reforma. La Autoridad Nacional del Agua (ANA), el Ministerio del Ambiente y los gobiernos

regionales ya han desarrollado metodologías para la identificación de cabeceras de cuenca, aunque con limitada implementación. La constitucionalización del carácter intangible de estas zonas daría el marco jurídico necesario para que dichas metodologías no queden a discrecionalidad administrativa o condicionadas por presiones económicas externas.

Asimismo, la reforma es jurídicamente viable con la Constitución Política del Perú. La propuesta no contradice principios constitucionales existentes, sino que los refuerza: en particular, el derecho a un ambiente sano (art. 2 inciso 22), el reconocimiento del Estado como ente soberano de los recursos naturales (art. 66), y los derechos colectivos de los pueblos (art. 89). En tal sentido, la propuesta resulta congruente con el marco constitucional vigente y puede tramitarse dentro del procedimiento regular establecido para reformas.

Finalmente, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los compromisos internacionales del Perú refuerzan la viabilidad jurídica de esta reforma. El Tribunal ha reconocido la especial protección que debe otorgarse a los bienes comunes ambientales, mientras que instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT y la Observación General n.º 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocen el derecho al agua y a la participación de los pueblos indígenas en la gestión de sus territorios.

4.3. OPORTUNIDAD

La coyuntura actual presenta una ventana política, social y ambiental especialmente favorable para la aprobación de esta reforma constitucional. El país enfrenta una severa crisis hídrica asociada al cambio climático, que se manifiesta en fenómenos como la reducción acelerada de glaciares, la irregularidad del régimen de lluvias y la sequía prolongada en regiones como la sierra sur y la selva alta. Esta situación ha puesto en agenda la urgencia de replantear las políticas públicas vinculadas al agua y de asumir, desde el más alto nivel del ordenamiento jurídico, el compromiso de proteger los ecosistemas que la sostienen.

La reforma también se enmarca en un contexto de revaloración del rol de las comunidades como guardianas del agua. Existen múltiples experiencias exitosas de gestión comunal del agua, como los sistemas de amunas en Huarochirí o los comités de riego en zonas altoandinas, que demuestran que la participación de las comunidades no solo es justa, sino también eficiente en términos de sostenibilidad. Este proyecto de ley aprovecha ese momento de visibilización para consolidar jurídicamente esa función comunal, reconociendo su rol histórico y garantizando su continuidad.

Políticamente, el tema del agua goza de amplio respaldo ciudadano. Gran parte de la población prioriza el derecho al agua frente a otros usos, y ve con preocupación los conflictos por recursos naturales. Esto hace que la propuesta tenga un alto potencial de legitimidad social, siendo una oportunidad para que el Congreso responda a una demanda ampliamente compartida.

En el plano internacional, esta reforma permitiría al Perú alinearse con las tendencias más avanzadas en materia de derechos ambientales y recursos hídricos, como los casos de Ecuador, Bolivia,

Colombia o Eslovenia, que han incorporado cláusulas sobre derechos de la naturaleza, bienes comunes o intangibilidad del agua. La adhesión a estos estándares reforzaría la imagen del Perú como un Estado comprometido con la sostenibilidad, la justicia climática y los derechos de los pueblos indígenas.

5. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La reforma constitucional que establece la intangibilidad de las cabeceras de cuenca y del agua potable en centros poblados administrados por entes comunales representa una medida de alta rentabilidad social, ambiental y económica. Si bien su implementación podría requerir una asignación inicial de recursos para la identificación y zonificación técnica de las cabeceras, así como ajustes normativos y administrativos en los distintos niveles de gobierno, estos costos son relativamente bajos y plenamente absorbibles por el aparato estatal, más aún si se considera que muchos de estos procesos ya están contemplados en la legislación vigente.

Por el contrario, los beneficios que esta reforma generaría son múltiples, duraderos y estructurales. En primer lugar, garantizaría la seguridad hídrica de millones de peruanos, especialmente en zonas rurales y urbanas populares donde el acceso al agua es limitado o está en riesgo. Al blindar constitucionalmente los ecosistemas que originan los principales cursos de agua, se asegura la disponibilidad y calidad del recurso hídrico, lo que reduce significativamente los gastos en salud pública, mejora la productividad agrícola y fortalece la resiliencia frente al cambio climático.

En segundo lugar, esta medida contribuye a prevenir la conflictividad social generada por el uso y explotación del agua en territorios comunales, reduciendo con ello los costos asociados a paralizaciones, protestas y litigios ambientales. El reconocimiento del rol de los entes comunales en la gestión del agua fortalece la gobernanza local y promueve relaciones de mayor confianza entre las comunidades y el Estado.

En tercer lugar, la reforma crea condiciones favorables para el desarrollo de actividades económicas sostenibles como la agricultura familiar, el ecoturismo, y los mecanismos de pago por servicios ecosistémicos, al tiempo que preserva la base natural que sustenta dichas actividades. Además, al alinearse con compromisos internacionales en materia ambiental y de derechos humanos, el país se posiciona mejor para acceder a fondos de cooperación y financiamiento climático.

En síntesis, la presente iniciativa legislativa constituye una inversión estratégica en el futuro del país. Los beneficios ampliamente superan los costos, y se expresan en términos de salud, sostenibilidad, paz social, fortalecimiento institucional y desarrollo económico inclusivo. La intangibilidad de las cabeceras de cuenca y del agua potable no solo responde a un deber ético y constitucional, sino que también es una decisión racionalmente sustentada desde el análisis costo-beneficio.

6. RELACIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La reforma constitucional que declara la intangibilidad de las cabeceras de cuenca y del agua potable en centros poblados administrados por entes comunales se alinea de manera directa y sustantiva con varias de las Políticas de Estado establecidas en el Acuerdo Nacional, reafirmando su pertinencia dentro del marco estratégico de desarrollo del país.

En primer lugar, la propuesta se vincula estrechamente con la Política de Estado N.º 33: "Política de Estado sobre los recursos hídricos", la cual establece la necesidad de garantizar la gestión integral, multisectorial y sostenible del agua, reconociendo su carácter de bien público y su importancia estratégica para el desarrollo nacional. Al declarar la intangibilidad de las cabeceras de cuenca, se protege la fuente misma del recurso hídrico, asegurando su disponibilidad y calidad para las generaciones presentes y futuras.

Asimismo, la iniciativa se relaciona con la Política de Estado N.º 19: "Desarrollo sostenible y gestión ambiental", que promueve la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, así como la protección de los ecosistemas. La protección de las cabeceras de cuenca contribuye a la preservación de la biodiversidad, la regulación del ciclo hidrológico y la mitigación de los efectos del cambio climático, aspectos fundamentales para el desarrollo sostenible del país.

La propuesta también se alinea con la Política de Estado N.º 34: "Ordenamiento y gestión territorial", que busca promover un uso racional y sostenible del territorio, considerando sus características ecológicas, económicas y socioculturales. Al establecer la intangibilidad de las cabeceras de cuenca, se reconoce la necesidad de conservar zonas estratégicas para el equilibrio ecológico y el bienestar de las comunidades que dependen de ellas.

En el ámbito social, la reforma está en consonancia con la Política de Estado N.º 10: "Reducción de la pobreza", y la Política de Estado N.º 11: "Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación". Al garantizar el acceso al agua potable y proteger los recursos naturales de las comunidades más vulnerables, se contribuye a mejorar sus condiciones de vida y a reducir las brechas sociales existentes.

Finalmente, la iniciativa refuerza la Política de Estado N.º 8: "Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú", al reconocer y fortalecer el rol de los entes comunales en la gestión y protección de los recursos hídricos, promoviendo una gobernanza participativa y descentralizada.

En conjunto, la reforma propuesta no solo es coherente con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, sino que también las fortalece y operacionaliza, contribuyendo al logro de una visión de desarrollo sostenible, equitativo y democrático para el Perú.