CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00431-2026-2031-CD
RU 28253-CD
24 SEPTIEMBRE 2026 10:06 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE PRIORIZA EL RECONOCIMIENTO DE LAS 284 LAGUNAS DEL ALTO PERÚ COMO PARTE DEL SITIO RAMSAR

El diputado de la república **GABRIEL ROBERTINO GONZALES DELGADO**, integrante del GRUPO PARLAMENTARIO JUNTOS POR EL PERÚ de la Cámara de Diputados, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú; en concordancia con el literal a) del artículo 2 del Reglamento del Congreso de la República, y, con los artículos 7, 8, literal c) del artículo 25, 106 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta la siguiente proposición legislativa.

FÓRMULA LEGAL

La Cámara de Diputados,

Ha dado la ley siguiente:

LEY QUE PRIORIZA EL RECONOCIMIENTO DE LAS 284 LAGUNAS DEL ALTO PERÚ COMO PARTE DEL SITIO RAMSAR

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto que las 284 lagunas del Alto Perú, ubicadas en la cabecera de las cuencas de Cajamarca, tengan atención prioritaria para ser propuestas como humedales de importancia internacional, bajo la Convención sobre los Humedales (RAMSAR), para su protección integral y contribuir a su desarrollo sostenible.

Artículo 2. Sitio Ramsar

El Poder Ejecutivo, priorizará el trámite para el reconocimiento de las 284 lagunas del Alto Perú, ubicadas en el distrito de Tumbadén, provincia de San Pablo, departamento de Cajamarca, como Sitio Ramsar.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. El Poder Ejecutivo, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, implementarán las acciones correspondientes para el cumplimiento de la presente ley.

Lima, septiembre de 2026



Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Gabriel Robertino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/09/2026 10:16:08-0500

GABRIEL R. GONZALES DELGADO
DIPUTADO DE LA REPÚBLICA



Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/09/2026 09:17:17-0500



Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/09/2026 09:17:23-0500



Firmado digitalmente por: PAREDES NAVARRO Yenifer Noelia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/09/2026 10:55:05-0500



Firmado digitalmente por: VILLANUEVA CALDERON Juan Amilcar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/09/2026 11:21:36-0500



Firmado digitalmente por: HOLGUIN AGUIRRE James Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/09/2026 17:45:51-0500



Firmado digitalmente por: JIBAJA RAMOS Luis Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/09/2026 18:43:10-0500



Firmado digitalmente por: LAVADO VALDIVIA Marino Teofilo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/09/2026 09:16:26-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A) LEY QUE VIABILIZA EL PRINCIPIO DE CELERIDAD EN EL RECONOCIMIENTO DE LAS 284 LAGUNAS DEL ALTO PERÚ COMO PARTE DEL SITIO RAMSAR

La propuesta legislativa se fundamenta en el artículo 7-A de la Constitución Política del Perú, el cual señala que:

> *"[…] 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 7-A, Constitución Política, 1993)

También, en el artículo 66 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que:

> *"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 […]"* (Artículo 66, Constitución Política, 1993)

De igual forma, el artículo 67 de la Constitución Política del Perú, indica que:

> *"El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales."* (Artículo 67, Constitución Política, 1993)

Además, en el artículo 68 de la Constitución Política del Perú, se señala que:

> *"El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas."* (Artículo 68, Constitución Política, 1993)

B) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO

Los humedales de montaña son infraestructuras naturales decisivas para la seguridad hídrica, debido a que su valor no se agota en la superficie visible de una laguna: comprende la interacción entre cuerpos de agua, suelos saturados, bofedales, pajonales de jalca, manantiales, acuíferos someros, drenajes naturales y comunidades biológicas. En las cabeceras andinas, estos elementos almacenan parte de la precipitación, moderan la respuesta hidrológica y sostienen flujos aguas abajo. De paso, la investigación sobre páramos y humedales de altura muestra que sus suelos y coberturas vegetales contribuyen de manera singular a la retención y regulación del agua; al mismo tiempo, cambios intensos de uso del suelo pueden alterar esa función (Buytaert et al., 2006; Otto et al., 2011).

En el norte peruano, la jalca constituye una formación de montaña especialmente sensible. Tovar, Seijmonsbergen y Duivenvoorden (2013) documentaron pérdidas importantes de cobertura natural de jalca en el Perú durante 1987-2007, asociadas a la expansión de otros usos del suelo. Esta evidencia es relevante para Alto Perú porque obliga a abandonar una visión fragmentada según la cual cada laguna puede evaluarse aisladamente. La funcionalidad hidrológica depende del mosaico completo de agua, suelo, vegetación y conectividad de la cabecera. En consecuencia, la decisión jurídica sobre su protección debe apoyarse en una lectura ecosistémica y de cuenca.

Se revisaron normas constitucionales, legales y reglamentarias sobre agua, humedales y cabeceras de cuenca; los Lineamientos para la Designación de Sitios Ramsar aprobados por la Resolución Ministerial N.º 248-2015-MINAM; documentos oficiales de la Convención; literatura científica sobre hidrología de humedales altoandinos; información institucional del Gobierno Regional de Cajamarca y, antecedentes jurisprudenciales vinculados con las Lagunas del Alto Perú. La revisión se orienta a identificar convergencias entre el valor ecológico del sistema y los instrumentos jurídicos disponibles.

Se emplea una distinción analítica entre tres niveles de protección, ya que el primero es patrimonial-hídrico: define la naturaleza jurídica del agua y de los bienes asociados. El segundo es ecosistémico-administrativo: comprende la Ley N.º 32099, los planes de gestión, fajas marginales, zonas de amortiguamiento, evaluación ambiental y fiscalización. El tercero es internacional-cooperativo, ya que corresponde a la Convención Ramsar, que reconoce el valor internacional de un humedal y compromete al Estado a conservar su carácter ecológico y promover su uso racional. La hipótesis de trabajo es que la máxima protección no proviene de un solo rótulo, sino de la superposición coherente de esos niveles.

La Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, fue adoptada en la ciudad iraní de Ramsar en 1971 y entró en vigor en 1975. Aunque su denominación histórica destaca a las aves acuáticas, la evolución del tratado consolidó un enfoque mucho más amplio: la conservación y el uso racional de todos los humedales. Además, la misión oficial de la Convención es conservar y usar racionalmente los humedales mediante acciones locales y nacionales y cooperación internacional, como contribución al desarrollo sostenible (Convención sobre los Humedales, 2026b).

El régimen Ramsar se estructura sobre tres pilares: promover el uso racional de todos los humedales del territorio; designar humedales adecuados para la Lista de Humedales de Importancia Internacional y asegurar su manejo efectivo; y cooperar internacionalmente respecto de humedales, sistemas hídricos y especies compartidos. Ahora, el "uso racional" se entiende como el mantenimiento de las características ecológicas mediante enfoques por ecosistemas dentro del contexto del desarrollo sostenible (Convención sobre los Humedales, 2026c). De esta manera, Ramsar no equivale a la clausura de todo uso humano, sino a la obligación de ordenar los usos para que no se pierda la funcionalidad ecológica que justificó la protección.

El Perú aprobó la Convención y su Protocolo Modificatorio mediante Resolución Legislativa N.º 25353, publicada en noviembre de 1991. Según el perfil oficial del tratado,

la Convención entró en vigor para el Perú el 30 de marzo de 1992. En 2026 el país registra 14 sitios Ramsar con aproximadamente 6,79 millones de hectáreas (Convención sobre los Humedales, 2026a). Es decir, la incorporación del tratado al derecho interno convierte sus compromisos en una referencia obligatoria para la actuación estatal, en armonía con la Constitución, la legislación ambiental y la normativa específica de humedales.

En 2015 el MINAM aprobó, mediante Resolución Ministerial N.º 248-2015-MINAM, los Lineamientos para la Designación de Sitios Ramsar en el Perú., cuyo documento es particularmente importante para Alto Perú porque define quién presenta la propuesta, qué evidencia debe contener, cómo se evalúa, qué criterios se aplican y cómo se formaliza la designación. Los lineamientos señalan expresamente que la designación tiene carácter declarativo y no otorga derechos sobre terceros; a la vez, orienta a asegurar el mantenimiento de las características ecológicas del sitio e involucrar a los actores competentes en su gestión (MINAM, 2016).

Desde 2024-2025, el marco interno ha adquirido mayor densidad. La Ley N.º 32099 estableció disposiciones generales para proteger, conservar y usar sosteniblemente los humedales, prevenir su degradación y asegurar los servicios ecosistémicos. Su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.º 002-2025-MINAM, reconoce expresamente a las lagunas, bofedales, manantiales y ecosistemas de humedales en páramos dentro de la gestión de humedales, regula inventario, delimitación, fajas marginales, zonas de amortiguamiento, planes de gestión, recuperación, financiamiento y proyectos que puedan afectarlos. Esta nueva arquitectura normativa amplifica la utilidad práctica que tendría una eventual designación Ramsar de Alto Perú.

La referencia a "284 lagunas" tiene sustento técnico oficial. Leyva, García y Willems (2014), en una investigación publicada por el Ministerio del Ambiente, describen a las Lagunas del Alto Perú, Yanacanchilla y San Cirilo como una de las reservas de agua de Cajamarca, compuesta por 284 lagunas ubicadas en los linderos de las provincias de San Pablo, San Miguel, Hualgayoc y Cajamarca, entre aproximadamente 3 650 y 4 800 m s. n. m. Entonces, el estudio identifica la zona como cabecera de cuencas vinculadas al Llaucano, Marañón, Cajamarquino, Chancay-Lambayeque y Jequetepeque. Tal localización demuestra que su relevancia excede una jurisdicción distrital o provincial.

La condición de cabecera de cuenca explica su importancia estratégica, ya que los humedales altoandinos pueden actuar como sistemas de almacenamiento y liberación gradual del agua, recarga de depósitos subterráneos, regulación de caudales y soporte de biodiversidad. Leyva et al. (2014) remarcan que los ecosistemas de cabecera, jalca, páramo y bofedal, almacenan precipitación, recargan depósitos y generan flujo continuo hacia aguas abajo. Buytaert et al. (2006) demostraron, para ecosistemas de páramo andino, que la estructura del suelo, el contenido de materia orgánica y la vegetación son componentes centrales de la regulación hídrica; su alteración puede modificar la escorrentía, los caudales base y la erosión.

A escala regional, la conservación de Alto Perú tiene una dimensión de seguridad hídrica y productiva, debido a que la propuesta Ramsar tri-regional difundida en 2015 se justificó porque el sistema aporta agua hacia cuencas relacionadas con Chancay-Lambayeque, Jequetepeque y otras unidades que atraviesan o abastecen territorios de Cajamarca,

Lambayeque y La Libertad (SIAR Cajamarca, 2015). Ello conecta el ecosistema con consumo poblacional, agricultura, ganadería, acuicultura y otras actividades dependientes de la regularidad y calidad del recurso hídrico.

Asimismo, la biodiversidad y el paisaje completan el valor ecosistémico, es más, un sitio Ramsar no se designa únicamente por la existencia de agua, sino por su importancia ecológica, botánica, zoológica o hidrológica. En el caso de Alto Perú, el expediente debe actualizar inventarios de flora, aves acuáticas y terrestres, anfibios, peces si correspondiera, mamíferos, comunidades vegetales, turberas y especies endémicas o amenazadas. Esta información permitiría determinar con precisión qué criterios Ramsar se cumplen y reduciría la vulnerabilidad de la propuesta frente a objeciones técnicas.

La afirmación de que las 284 lagunas deben ser "inalienables e imprescriptibles" contiene una finalidad legítima de protección, pero jurídicamente exige precisión. El artículo 7-A de la Constitución Política del Perú, incorporado por la Ley N.º 30588, reconoce el derecho de toda persona a acceder progresiva y universalmente al agua potable, prioriza el consumo humano y dispone que el agua es un recurso natural esencial, bien público y patrimonio de la Nación cuyo dominio es inalienable e imprescriptible (Constitución Política del Perú, 1993, artículo 7-A). Esta regla constitucional se complementa con el artículo 66, según el cual los recursos naturales son patrimonio de la Nación, y con el artículo 68, que obliga al Estado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

También, el artículo 2 de la Ley N.º 29338, Ley de Recursos Hídricos, desarrolla la misma idea referente a que el agua constituye patrimonio de la Nación, su dominio es inalienable e imprescriptible, es un bien de uso público y no existe propiedad privada sobre el agua (Ley N.º 29338, 2009, articulo 2). "Inalienable" significa que el dominio público sobre el recurso no puede ser transferido como si se tratara de un bien privado disponible; "imprescriptible" significa que el paso del tiempo o la posesión no generan adquisición privada del dominio sobre el agua. Estas categorías protegen el recurso frente a apropiaciones patrimoniales incompatibles con su naturaleza pública.

Sin embargo, no debe confundirse el dominio público del agua con la propiedad de todos los terrenos que rodean o contienen un humedal. Una laguna es simultáneamente un cuerpo de agua, un ecosistema y un espacio territorial con bienes asociados, fajas marginales y, eventualmente, predios o derechos preexistentes en su entorno; la designación Ramsar no expropia esos derechos ni convierte por sí sola la totalidad del polígono en propiedad estatal. Los propios Lineamientos para la Designación de Sitios Ramsar señalan que la declaración es de carácter declarativo y no otorga derechos sobre terceros (MINAM, 2016, pp. 10-11). Esta precisión evita construir expectativas jurídicas que el tratado no produce.

Para continuar, la protección territorial sí puede fortalecerse mediante otras figuras, debido a que el Reglamento de la Ley N.º 32099 dispone que las fajas marginales de los humedales son bienes de dominio público hidráulico y que la Autoridad Nacional del Agua (ANA) es competente para delimitarlas (Decreto Supremo N.º 002-2025-MINAM, 2025, artículo 26). Los gobiernos locales, a su vez, deben establecer zonas de amortiguamiento de los humedales conforme a criterios ambientales y al Plan de

Gestión Integral de Humedales, de modo que las actividades adyacentes no pongan en riesgo su funcionalidad, estructura ni recursos.

Para las cabeceras de cuenca existe un instrumento adicional, ya que la Ley N.º 30640 modificó el artículo 75 de la Ley de Recursos Hídricos para reconocer como zonas ambientalmente vulnerables las cabeceras donde se originan cursos de agua y facultar a la ANA, con opinión del MINAM, a declarar zonas intangibles en las que no se otorguen derechos para uso, disposición o vertimiento de agua. El Decreto Supremo N.º 014-2021-MIDAGRI aprobó el marco metodológico de criterios técnicos para identificar, delimitar y zonificar cabeceras de cuenca. Por ello, si los estudios demuestran vulnerabilidad suficiente, la intangibilidad de sectores de Alto Perú debe tramitarse por este cauce específico y no presumirse como un efecto automático de Ramsar.

De paso, la Ley N.º 32099 añade otro nivel de protección. Prohíbe actividades que afecten los humedales en cantidad o calidad, como la disposición de residuos, vertimientos no autorizados, modificaciones o drenajes indebidos, cambios de uso de suelo sin autorización y otras intervenciones ilícitas. Además, exige Planes de Gestión Integral de Humedales de alcance regional, prevé zonas de amortiguamiento y obliga a una gestión integral, transectorial, descentralizada y participativa (Ley N.º 32099, 2024, artículos. 1, 5-7). Entonces, el Reglamento de 2025 prioriza expresamente los sitios Ramsar dentro de los humedales en riesgo y crea obligaciones de coordinación y monitoreo.

En síntesis, la fórmula jurídicamente correcta es la siguiente, el agua de las lagunas ya está protegida como patrimonio de la Nación, inalienable e imprescriptible; la designación Ramsar fortalecería el deber de mantener el carácter ecológico del sistema; las fajas marginales cuentan con régimen de dominio público hidráulico una vez delimitadas; y la intangibilidad territorial o hídrica de determinadas zonas debe sustentarse y declararse mediante los instrumentos nacionales pertinentes.

Sin embargo, existen límites, el primer límite es jurídico, porque Ramsar no equivale a un área natural protegida del SINANPE ni crea automáticamente una prohibición absoluta de minería, agricultura, infraestructura o propiedad privada, cuyo núcleo es el mantenimiento del carácter ecológico y el uso racional. En consecuencia, la eficacia del reconocimiento depende de cómo el Estado incorpore esos compromisos en decisiones de evaluación ambiental, planificación territorial, fiscalización y manejo. Presentar la designación como una barrera automática frente a toda actividad sería jurídicamente impreciso y podría debilitar la propuesta.

El segundo límite es institucional, ya que un sitio Ramsar sin presupuesto, personal, monitoreo, plan de gestión y comité funcional puede convertirse en una etiqueta internacional con efectos prácticos reducidos. Los lineamientos peruanos exigen que la entidad proponente asuma un compromiso de sostenibilidad y previsión de recursos; también, la Ley N.º 32099 refuerza esta exigencia al imponer Planes de Gestión Integral de Humedales con objetivos, actividades, indicadores, metas, responsables y mecanismos de monitoreo, entonces, la designación debería producirse junto con un plan financiero plurianual.

Otro límite, es la relación con derechos preexistentes, debido a que los Lineamientos Ramsar exigen identificarlos y señalan que la designación no otorga derechos sobre terceros. La existencia de concesiones o predios no invalida por sí misma la importancia ecológica, pero obliga a diferenciar entre la existencia formal del derecho y la posibilidad concreta de ejercer actividades, que continúa sujeta a autorizaciones, certificación ambiental, recursos hídricos y demás requisitos legales. Una buena propuesta debe mapear derechos, títulos habilitantes, usos consuetudinarios y restricciones vigentes para evitar sorpresas durante la evaluación.

No obstante, se plantea una propuesta de ruta jurídica e institucional par Alto Perú, en el que, la primera medida debe ser actualizar y consolidar el expediente Ramsar. El Gobierno Regional de Cajamarca, en coordinación con el MINAM, debería formar un equipo técnico-jurídico que revise la propuesta histórica, la FIR, los mapas y observaciones previas. Ese equipo debe integrar especialistas en hidrología, hidrogeología, ecología de humedales, botánica, fauna, sistemas de información geográfica, derecho ambiental, recursos hídricos y participación social. La meta no debe ser presentar rápidamente un expediente, sino presentar uno que pueda superar la evaluación documental y técnica sin vacíos relevantes.

La segunda medida, es delimitar el sistema con criterios hidrológicos y ecosistémicos. Deben actualizarse inventarios de cuerpos de agua permanentes y temporales, bofedales, manantiales, turberas y drenajes; modelar microcuencas; identificar zonas de recarga y descarga; y evaluar conectividad superficial y subterránea. La teledetección permite reconstruir cambios de cobertura durante décadas, pero requiere validación de campo. Debe generarse una cartografía única, interoperable y aceptada por las entidades competentes.

La cuarta medida, es evaluar técnicamente la protección de cabecera de cuenca. La Ley N.º 30640 y el Decreto Supremo N.º 014-2021-MIDAGRI proporcionan la base para identificación, delimitación y zonificación. Si la evaluación demuestra vulnerabilidad que justifique medidas especiales, la ANA, con opinión del MINAM, puede tramitar la declaración de zonas intangibles en los términos del artículo 75 de la Ley de Recursos Hídricos. Esta vía es la jurídicamente idónea para discutir intangibilidad y debe diferenciarse expresamente del procedimiento Ramsar.

La quinta medida, es asegurar participación informada y acuerdos verificables. Los lineamientos Ramsar exigen documentos que demuestren que los actores locales fueron informados sobre alcances e implicancias y que respaldan la propuesta. Deben realizarse talleres por comunidades y sectores de cuenca, con mapas comprensibles, explicación de efectos jurídicos reales, reglas sobre usos y una matriz pública de compromisos.

Finalmente, la historia del Expediente N.º 03932-2015-PA/TC demuestra que la legitimidad ambiental no exime del principio de competencia. Entonces, una política de conservación durable debe ser jurídicamente previsible para resistir impugnaciones. Ramsar ofrece una oportunidad de reconstruir esa protección sobre una base técnica nacional e internacional, pero sólo será efectiva si el expediente identifica derechos preexistentes, si las restricciones se adoptan por autoridad competente y si se explican los efectos reales de cada instrumento.

C) ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Durante el Periodo Parlamentario 2021-2026, se presentaron propuestas legislativas que guardan relación con la presente proposición, las cuales son:

- El "Proyecto de Ley N.°012545/2025-CR, Ley que promueve la designación de las lagunas de Alto Perú, en el distrito de Tumbadén, provincia de San Pablo, departamento de Cajamarca, y reconoce la festividad del Yaku Raymi"[1], el cual tuvo como autora a la excongresista Silvia María Monteza Facho del Grupo Parlamentario Acción Popular (Portero, 2025)

D) IDENTIFICACIÓN DE LOS DISTINTOS SECTORES COMPRENDIDOS EN LA PROPUESTA

El procedimiento peruano se encuentra definido por la Resolución Ministerial N.º 248-2015-MINAM y sus Lineamientos. La autoridad administrativa es el MINAM, a través de la Dirección General de Diversidad Biológica. La propuesta puede provenir de gobiernos regionales o locales según el alcance territorial, y debe construirse con participación y respaldo de actores relevantes. Para Alto Perú, por su dimensión territorial y sus efectos de cuenca, resulta recomendable un liderazgo del Gobierno Regional de Cajamarca con coordinación formal de las municipalidades involucradas y de entidades de Lambayeque y La Libertad cuando corresponda a la gestión de cuencas compartidas.

Primera etapa: presentación de la propuesta, ya que el expediente debe contener una solicitud dirigida al MINAM con compromiso de gestión y sostenibilidad; una relación de actores locales relevantes, incluidos comunidades campesinas, pueblos indígenas si correspondiera, personas naturales o jurídicas y titulares de derechos preexistentes; documentos que acrediten que esos actores fueron informados y respaldan la propuesta; y la Ficha Informativa Ramsar (FIR) completa con sus mapas y anexos. La FIR debe describir límites, características ecológicas, régimen hidrológico, biodiversidad, valores ecosistémicos, amenazas, medidas de conservación y manejo (MINAM, 2016, pp. 14-16).

Segunda etapa: evaluación documentaria. Admitida la solicitud, la Dirección General de Diversidad Biológica revisa la integridad del expediente. Si falta documentación, la entidad proponente debe subsanar dentro del plazo previsto; de no hacerlo, el trámite se archiva. Para Alto Perú, una estrategia prudente sería realizar una preauditoría técnica del expediente antes de ingresarlo, verificando consistencia entre mapas, coordenadas, inventarios, derechos, límites de cuenca y criterios Ramsar invocados.

Tercera etapa: evaluación técnica, ya que el MINAM analiza la FIR, los mapas y la evidencia, puede consultar a entidades como la ANA o el INGEMMET y realiza una visita in situ. En dicha visita se verifica tanto la información ecológica como el respaldo de actores locales. Los lineamientos peruanos señalan que, como regla, la propuesta debe

[1] Portal del Congreso. PL 12545, 23 de septiembre de 2025. Extraído de: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/congreso/expediente/2021/12545

cumplir más de un criterio Ramsar y que se priorizan aquellas que cumplen más de tres; excepcionalmente puede calificarse una propuesta sustentada únicamente en el criterio 1 cuando exista relevancia y representatividad suficiente (MINAM, 2016, pp. 16-19). Esto es más exigente que la regla general de la Convención, según la cual un humedal que cumple al menos uno de los nueve criterios puede ser designado por la autoridad nacional (Convención sobre los Humedales, 2026d).

Cuarta etapa: designación, porque si el informe técnico concluye que la propuesta es viable, la Dirección General de Diversidad Biológica eleva el expediente al Viceministerio competente para su comunicación a la Secretaría de la Convención. Con la respuesta de la Secretaría se emite la Resolución Ministerial que declara el área como sitio Ramsar. Posteriormente se entregan los certificados y se promueve la constitución de comités de gestión participativos conducidos por las autoridades proponentes e integrados prioritariamente por actores locales (MINAM, 2016, pág 19-21).

E) IDENTIFICACIÓN DE LAS NORMAS QUE PODRÍAN SER MODIFICADAS

El Perú aprobó la Convención y su Protocolo Modificatorio mediante Resolución Legislativa N.º 25353, publicada en noviembre de 1991. Según el perfil oficial del tratado, la Convención entró en vigor para el Perú el 30 de marzo de 1992. En 2026 el país registra 14 sitios Ramsar con aproximadamente 6,79 millones de hectáreas (Convención sobre los Humedales, 2026a). Es decir, la incorporación del tratado al derecho interno convierte sus compromisos en una referencia obligatoria para la actuación estatal, en armonía con la Constitución, la legislación ambiental y la normativa específica de humedales.

En 2015 el MINAM aprobó, mediante Resolución Ministerial N.º 248-2015-MINAM, los Lineamientos para la Designación de Sitios Ramsar en el Perú., cuyo documento es particularmente importante para Alto Perú porque define quién presenta la propuesta, qué evidencia debe contener, cómo se evalúa, qué criterios se aplican y cómo se formaliza la designación. Los lineamientos señalan expresamente que la designación tiene carácter declarativo y no otorga derechos sobre terceros; a la vez, orienta a asegurar el mantenimiento de las características ecológicas del sitio e involucrar a los actores competentes en su gestión (MINAM, 2016).

Desde 2024-2025, el marco interno ha adquirido mayor densidad. La Ley N.º 32099 estableció disposiciones generales para proteger, conservar y usar sosteniblemente los humedales, prevenir su degradación y asegurar los servicios ecosistémicos. Su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.º 002-2025-MINAM, reconoce expresamente a las lagunas, bofedales, manantiales y ecosistemas de humedales en páramos dentro de la gestión de humedales, regula inventario, delimitación, fajas marginales, zonas de amortiguamiento, planes de gestión, recuperación, financiamiento y proyectos que puedan afectarlos. Esta nueva arquitectura normativa amplifica la utilidad práctica que tendría una eventual designación Ramsar de Alto Perú.

F) IMPACTO DE LA FUTURA NORMA LEGAL

- **ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO**

La propuesta no irroga gasto adicional al erario nacional, por el contrario, la designación Ramsar de las 284 lagunas puede constituir una herramienta estratégica de conservación y gobernanza, qué pasos exige el procedimiento peruano y qué efectos jurídicos reales puede producir. Una finalidad adicional es precisar el alcance de expresiones frecuentes en el debate público, especialmente la idea de que las lagunas deberían ser "inalienables e imprescriptibles". Esa fórmula requiere exactitud, la Constitución y la Ley de Recursos Hídricos atribuyen esa condición al agua como patrimonio de la Nación, mientras que Ramsar no transforma automáticamente la propiedad del suelo ni genera por sí mismo una prohibición absoluta de actividades.

En tal sentido, existen razones para que las 284 lagunas deberían integrar la Lista Ramsar, las cuales son:

La primera razón es su representatividad como sistema de humedales altoandinos de jalca y cabecera. El criterio 1 de Ramsar permite reconocer humedales que constituyen ejemplos representativos, raros o únicos de un tipo de humedal dentro de una región biogeográfica. Alto Perú reúne un mosaico de lagunas, bofedales, manantiales y suelos de alta montaña con una función de regulación hídrica documentada; no obstante, la aplicación formal del criterio exige comparar el sitio con otros humedales de la región biogeográfica y demostrar, con información actualizada, su representatividad o singularidad.

La segunda razón, es su función hidrológica multicuenca, porque Ramsar permite seleccionar sitios por su importancia hidrológica; además, la ubicación de Alto Perú en cabeceras que alimentan sistemas de vertiente del Pacífico y del Atlántico le otorga un valor funcional que trasciende límites administrativos. Esta característica es coherente con el artículo 2.2 de la Convención, según el cual los humedales se seleccionan por su importancia internacional en términos de ecología, botánica, zoología, limnología o hidrología. En una región marcada por estacionalidad de lluvias y creciente incertidumbre climática, conservar la capacidad natural de almacenamiento y liberación de agua tiene una dimensión de adaptación.

La tercera razón, es la biodiversidad, porque los criterios 2, 3 y 4 se vinculan con especies amenazadas, comunidades ecológicas, diversidad biológica regional y refugios o etapas críticas del ciclo de vida. Fuentes regionales han reportado riqueza de flora y aves en Alto Perú, pero la designación no debe apoyarse únicamente en registros antiguos o divulgativos. Es necesario consolidar un inventario biológico actualizado, con taxonomía validada, categorías de amenaza nacionales e internacionales, estacionalidad, especies migratorias y evidencia de reproducción, alimentación o refugio. Si esta información confirma valores sobresalientes, la propuesta podría sostener varios criterios simultáneamente.

La cuarta razón, es la integridad ecológica de un complejo, no de una laguna aislada, y en humedales de cabecera, intervenir drenajes, suelos orgánicos o conectores hídricos puede alterar cuerpos de agua situados a distancia. La delimitación Ramsar debe diseñarse a una escala que permita mantener las características ecológicas, tal como exigen los lineamientos nacionales. Por ello, el polígono debería incorporar no solo espejos de agua, sino los componentes ecológicos esenciales para su funcionamiento,

sin desconocer que una delimitación de conservación requiere información predial, de derechos y de usos.

La quinta razón, es que la designación proporcionaría una arquitectura de gestión más exigente. Incluir un humedal en la Lista Ramsar expresa el compromiso gubernamental de adoptar medidas necesarias para mantener su carácter ecológico (Convención sobre los Humedales, 2026e). En el marco peruano actual, además, el Reglamento de la Ley N.º 32099 establece que el MINAM vela por la gestión de los sitios Ramsar y, cuando se encuentran fuera de áreas naturales protegidas, coordina con autoridades regionales y locales; asimismo, emite opinión técnica en la evaluación de instrumentos de gestión ambiental de proyectos que podrían afectar su funcionalidad ecosistémica (Decreto Supremo N.º 002-2025-MINAM, 2025, art. 36).

La sexta razón, es la prioridad normativa, ya que el artículo 33 del Reglamento de la Ley N.º 32099 incluye a los sitios Ramsar entre los humedales que reciben atención prioritaria para protección, recuperación, conservación y uso sostenible. Esto no significa que un proyecto quede automáticamente prohibido, pero sí que la administración debe incorporar un estándar reforzado de análisis y coordinación. En paralelo, el artículo 38 exige que los proyectos con impactos negativos significativos sobre humedales cumplan el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y apliquen una jerarquía de medidas para evitar, prevenir, mitigar, restaurar y, en última instancia, compensar impactos, cautelando la integridad ecológica y los servicios ecosistémicos.

La séptima razón, es la cooperación interregional y por cuenca, debido a que las decisiones sobre un humedal de cabecera generan externalidades aguas abajo; además, la designación puede servir como plataforma común para que Cajamarca, Lambayeque y La Libertad articulen monitoreo, inversiones en infraestructura natural, mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos y estrategias de adaptación, por lo que la Convención incentiva precisamente la cooperación respecto de sistemas compartidos y, a nivel interno, la Ley de Recursos Hídricos promueve la gestión integrada por cuencas.

En **materia de seguridad hídrica**, el principal beneficio sería orientar la gestión pública hacia el mantenimiento de los procesos ecológicos que sostienen el agua, no solamente hacia la protección física de los espejos lacustres. Una gestión Ramsar adecuada exige identificar los componentes que determinan el carácter ecológico, establecer una línea de base, monitorear cambios y responder a amenazas. Para Alto Perú esto puede traducirse en redes de monitoreo de nivel y calidad de agua, precipitación, cobertura vegetal, turberas, erosión y caudales de salida, combinando estaciones de campo y sensores remotos.

En **materia jurídica**, la designación elevaría la visibilidad de cualquier decisión administrativa que pudiera afectar el sitio. El artículo 36.2 del Reglamento de la Ley N.º 32099, obliga al MINAM a emitir opinión técnica dentro de la evaluación de instrumentos de gestión ambiental de proyectos o actividades que podrían generar impactos sobre la funcionalidad ecosistémica de sitios Ramsar ubicados fuera de áreas naturales protegidas. Esa intervención agrega una instancia especializada cuyo objeto es examinar los aspectos biológicos y ecológicos que motivaron la designación, ya que no

reemplaza la certificación ambiental sectorial, pero fortalece la trazabilidad y calidad de la decisión.

En **materia de inversión pública**, la designación puede justificar la priorización de proyectos de conservación, restauración y recuperación de humedales; además, el artículo 39 del Reglamento de la Ley N.º 32099 fomenta mecanismos de financiamiento y remite a la Ley N.º 30215 sobre mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos. En una cuenca donde usuarios aguas abajo reciben beneficios hídricos, estos mecanismos pueden diseñarse para que parte de los recursos destinados a seguridad hídrica financien conservación de jalca, restauración de bofedales, vigilancia comunitaria, monitoreo y prácticas productivas compatibles en las zonas de influencia.

En **materia de desarrollo local**, Ramsar puede respaldar un turismo de naturaleza de baja huella, investigación científica, educación ambiental y cadenas de valor compatibles con la conservación. No obstante, el reconocimiento internacional también puede aumentar la afluencia de visitantes; por eso debe acompañarse de capacidad de carga, rutas definidas, manejo de residuos, restricciones en zonas sensibles y participación de comunidades locales. El objetivo no debe ser convertir el humedal en un atractivo masivo, sino generar beneficios económicos compatibles con su carácter ecológico.

G) REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Buytaert, W., Célleri, R., De Bièvre, B., Cisneros, F., Wyseure, G., Deckers, J., & Hofstede, R. (2006). Human impact on the hydrology of the Andean páramos. Earth-Science Reviews, 79(1–2), 53–72. https://doi.org/10.1016/j.earscirev.2006.06.002

Campos Julón, A. W., & Santa Cruz Quispe, M. R. (2020). Deficiencias de la aplicación del artículo 75° de la Ley de Recursos Hídricos en la conservación de las cabeceras de cuenca lagunas de Alto Perú, provincia de San Pablo - Cajamarca 2020 [Tesis de licenciatura, Universidad Privada del Norte]. Repositorio Institucional UPN. https://hdl.handle.net/11537/26256

Congreso de la República del Perú. (1991, 23 de noviembre). Resolución Legislativa N.º 25353, que aprueba la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas y su Protocolo Modificatorio. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2FD0C153F2304BD705257DCC006A3CD0/$FILE/7_Aprueban_Convenio_Importancia_Internacional_u%C3%A1ticas_25353.pdf

Congreso de la República del Perú. (2009, 31 de marzo). Ley N.º 29338, Ley de Recursos Hídricos. Diario Oficial El Peruano. https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-29338.pdf

Congreso de la República del Perú. (2017, 22 de junio). Ley N.º 30588, Ley de reforma constitucional que reconoce el derecho de acceso al agua como derecho constitucional. Diario Oficial El Peruano. https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1536004-1

Congreso de la República del Perú. (2017, 16 de agosto). Ley N.º 30640, Ley que modifica la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, mediante el establecimiento de los criterios técnicos para la identificación y delimitación de las cabeceras de cuenca. Diario Oficial El Peruano. https://www.minam.gob.pe/disposiciones/ley-n-30640/

Congreso de la República del Perú. (2024, 20 de julio). Ley N.º 32099, Ley para la protección, conservación y uso sostenible de los humedales en el territorio nacional. Diario Oficial El Peruano.https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2308799-4

Congreso de la República del Perú. (2025a, 23 de septiembre). Proyecto de Ley N.º 12545/2025-CR, Proyecto de ley que promueve la designación de las Lagunas de Alto Perú como sitio Ramsar, en el distrito de Tumbadén, provincia de San Pablo, departamento de Cajamarca, y reconoce la festividad del Yaku Raymi.https://vlex.com.pe/vid/proyecto-ley-n-12545-1091894038

Congreso de la República del Perú. (2025b, 14 de octubre). Comisión de Pueblos analiza avances del IIAP y proyectos en favor del desarrollo sostenible y la conservación ambiental. Centro de Noticias del Congreso.https://comunicaciones.congreso.gob.pe/despacho-informa/comision-de-pueblos-analiza-avances-del-iiap-y-proyectos-en-favor-del-desarrollo-sostenible-y-la-conservacion-ambiental/

Convención sobre los Humedales. (1971). Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. Ramsar, Irán https://www.unesco.org/es/biodiversity/wetlands

Convención sobre los Humedales. (2026a). Perú: Perfil de país. https://www.ramsar.org/es/country-profile/peru

Convención sobre los Humedales. (2026b). La Convención sobre los Humedales y su misión. https://www.ramsar.org/es/acerca-de/nuestra-mision

Convención sobre los Humedales. (2026c). Uso racional de los humedales. https://www.ramsar.org/es/acerca-de/nuestra-mision/uso-racional-de-los-humedales

Convención sobre los Humedales. (2026d). Designating Ramsar Sites. https://www.ramsar.org/our-work/wetlands-international-importance/designating-ramsar-sites

Convención sobre los Humedales. (2026e). Wetlands of International Importance. https://www.ramsar.org/about/our-mission/wetlands-international-importance

Gobierno Regional de Cajamarca. (2017, 17 de octubre). Ordenanza Regional N.º 012-2017-GR.CAJ-CR: Declara de interés público regional la Propuesta Ramsar Lagunas Alto Perú, Yanacanchilla y San Cirilo. SIAR Cajamarca.https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1585577-1

Leyva, W. M., García, J. D., & Willems, B. L. (2014). Identificación de humedales empleando imágenes ETM+ y OLI en las zonas de cabecera de las cuencas Chancay-Lambayeque y Jequetepeque. En Ministerio del Ambiente, Memoria del Tercer Encuentro de Investigadores Ambientales (Piura, 13–15 de agosto de 2014).https://www.studocu.com/fi/document/aalto-yliopisto/ambiente/identificacion-

de-humedales-en-cuencas-andinas-proyecto-obinam-miii/142477794?sid=a2f2aa13-0178-4aff-96a7-d62abbff09101788731544

Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2021, 8 de julio). Decreto Supremo N.º 014-2021-MIDAGRI, que aprueba el Marco Metodológico de Criterios Técnicos para la Identificación, Delimitación y Zonificación de Cabeceras de Cuenca.https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2014874/D.S.%20N%C2%B0%200014-2021-MIDAGRI.pdf.pdf?v=1626281625

Ministerio del Ambiente. (2015, 22 de septiembre). Resolución Ministerial N.º 248-2015-MINAM, que aprueba los Lineamientos para la Designación de sitios Ramsar (o Humedales de Importancia Internacional) en el Perú. https://www.minam.gob.pe/disposiciones/resolucion-ministerial-n-248-2015-minam/

Ministerio del Ambiente. (2016). Lineamientos para la designación de sitios Ramsar - Humedales de Importancia Internacional - en el Perú. Dirección General de Diversidad Biológica.https://www.minam.gob.pe/diversidadbiologica/wp-content/uploads/sites/131/2017/12/LINEAMIENTOS-SITIOS-RAMSAR.pdf

Ministerio del Ambiente. (2025, 19 de enero). Decreto Supremo N.º 002-2025-MINAM, Reglamento de la Ley N.º 32099, Ley para la protección, conservación y uso sostenible de los humedales en el territorio nacional. Diario Oficial El Peruano.https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/6387046-002-2025-minam

Otto, M., Scherer, D., & Richters, J. (2011). Hydrological differentiation and spatial distribution of high altitude wetlands in a semi-arid Andean region derived from satellite data. Hydrology and Earth System Sciences, 15, 1713–1727. https://doi.org/10.5194/hess-15-1713-2011

Sistema de Información Ambiental Regional de Cajamarca. (2015, 21 de octubre). Lagunas Alto Perú sería propuesta RAMSAR Tri Regional. Gobierno Regional de Cajamarca. https://siar.regioncajamarca.gob.pe/novedades/lagunas-alto-peru-seria-propuesta-ramsar-tri-regional

Tovar, C., Seijmonsbergen, A. C., & Duivenvoorden, J. F. (2013). Monitoring land use and land cover change in mountain regions: An example in the Jalca grasslands of the Peruvian Andes. Landscape and Urban Planning, 112, 40–49. https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2012.12.003

Tribunal Constitucional del Perú. (2017, 14 de marzo). Sentencia recaída en el Expediente N.º 03932-2015-PA/TC, Minera Yanacocha S.R.L. contra Municipalidad Provincial de San Pablo.https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/not-36c4f09c7c9d7dff33ec59d89c6ea69c/