CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00639-2026-2031-CD
RU 46367-CD
21 OCTUBRE 2026 05:29 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA LA LEY 29338, LEY DE RECURSOS HÍDRICOS, PARA REGULAR LA MODIFICACIÓN DE LOS DERECHOS DE USO DE AGUA ANTE LA ESCASEZ PERMANENTE DEL RECURSO HÍDRICO PARA USO POBLACIONAL

Los Diputados de la República que suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario Juntos por el Perú y a iniciativa de la Diputada **SVIETA VALIA FERNÁNDEZ GONZÁLEZ**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 98 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan la siguiente proposición legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY 29338, LEY DE RECURSOS HÍDRICOS, PARA REGULAR LA MODIFICACIÓN DE LOS DERECHOS DE USO DE AGUA ANTE LA ESCASEZ PERMANENTE DEL RECURSO HÍDRICO PARA USO POBLACIONAL

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, a fin de regular la modificación de los derechos de uso de agua otorgados para uso productivo ante la escasez permanente del recurso hídrico para satisfacer la demanda de uso poblacional.

Artículo 2.- Finalidad

La presente ley tiene por finalidad hacer efectiva la prioridad del consumo humano sobre los demás usos del agua, reconocida en el artículo 7-A de la Constitución Política del Perú y en la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, a fin de garantizar que la población de los sectores hidráulicos afectados por escasez permanente acceda al agua en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades personales y domésticas.

Artículo 3.- Modificación de la denominación del capítulo IV del título IV y del artículo 72 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos

Se modifican la denominación del capítulo IV del título IV y el artículo 72 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, en los siguientes términos:

"CAPÍTULO IV
EXTINCIÓN **Y MODIFICACIÓN** DE LOS DERECHOS DE USO DE AGUA"

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

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

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

Las sanciones deben haber sido establecidas por resolución administrativa firme.

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

Artículo 4.- Incorporación del artículo 72-A en la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos

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

"Artículo 72-A.- Modificación de los derechos de uso de agua

Ante la escasez permanente del recurso hídrico para satisfacer la demanda de uso poblacional en un sector hidráulico determinado, procede la modificación de los derechos de uso de agua otorgados para uso productivo, a fin de asignar una parte del recurso al uso poblacional.

La escasez permanente es declarada por la Autoridad Nacional mediante resolución jefatural, de oficio o a pedido de parte, cuando se evidencie técnicamente que el recurso hídrico disponible ha sido insuficiente para satisfacer la demanda de uso poblacional del sector hidráulico durante los diez (10) años anteriores.

La modificación es resuelta en primera instancia por la Autoridad Administrativa del Agua, a solicitud del prestador de servicios de saneamiento del sector hidráulico declarado en escasez permanente, quien acompaña la fundamentación que sustenta el requerimiento de asignación adicional y la necesidad de acceder al recurso de la fuente respecto de la cual se solicita la modificación de derechos."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Adecuación del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos

El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor de noventa días calendario contados desde la entrada en vigor de la presente ley, adecúa el Reglamento de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, aprobado por el Decreto Supremo 001-2010-AG, a las modificaciones efectuadas por la presente ley. La adecuación comprende el procedimiento para la declaratoria de escasez permanente y para la modificación de los derechos de uso de agua.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Planteamiento del problema público [Art. 106, b) del Reglamento]

1. La escasez hídrica como condición estructural del territorio

La escasez hídrica es la situación en la que la demanda de agua supera de manera persistente la disponibilidad de recursos hídricos renovables en un ámbito determinado, y puede presentarse como escasez física —cuando el recurso no existe en volumen suficiente—, económica —cuando existe, aunque la población carece de los medios para acceder a él— o institucional —cuando el Estado no cuenta con la capacidad para gestionarlo de forma equitativa y eficiente— (Manglai, s. f.). El agua se vuelve escasa cuando no es segura, cuando su obtención resulta excesivamente costosa o cuando deja de estar disponible por la disminución de las precipitaciones líquidas o sólidas, la reducción de los deshielos o el agotamiento de vertientes y acuíferos (CEPLAN, 2024).

El cambio climático viene alterando los patrones del clima y del ciclo hidrológico en todo el mundo, de modo que algunas zonas enfrentan sequías extremas, otras inundaciones y otras más ambos fenómenos en distintos momentos (World Wildlife Fund, s. f.). En el caso peruano, el indicador de estrés hídrico que reporta el Observatorio Nacional de Prospectiva pasó de 2,97 % en 2009 a 7,18 % en 2019, y las proyecciones al 2050 muestran que gran parte de la costa continuaría concentrando niveles altos y extremadamente altos de estrés, con una expansión de las zonas de estrés medio-alto hacia áreas de la sierra y de la costa norte (CEPLAN, Observatorio Nacional de Prospectiva, s. f.).

A esta reducción de la oferta se suma una presión creciente de la demanda. La población y las actividades económicas crecen, mientras que la disponibilidad de agua disminuye en numerosas zonas del territorio nacional —con particular intensidad en la costa, árida por su ubicación entre la cordillera andina y el mar frío, dos factores que condicionan un ciclo hidrológico limitado—, de manera que la brecha entre lo que las fuentes ofrecen y lo que la población requiere tiende a ampliarse con el tiempo.

El acceso efectivo a las fuentes depende, por otro lado, de la geografía tanto como de los derechos otorgados vigentes. La ubicación de las actividades que requieren agua respecto del discurrir del recurso, superficial o subterráneo, determina que los usuarios ubicados aguas arriba capten el agua antes que los ubicados aguas abajo, con independencia de la prioridad que la ley asigne a cada uso. Por ello, el derecho al agua potable requiere ser operativo en las condiciones territoriales concretas en las que vive la población, y no puede agotarse en reglas que únicamente ordenen el otorgamiento de derechos en situaciones de concurrencia de solicitudes (Ley 29338, artículo 55).

2. El problema público

El problema público que motiva la presente iniciativa es el **acceso insuficiente al agua para consumo humano —en cantidad, continuidad y oportunidad— de la**

población asentada en ámbitos con escasez hídrica permanente, situación que persiste aun cuando la Constitución Política del Perú, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la propia Ley de Recursos Hídricos reconocen al consumo humano prioridad sobre cualquier otro uso, inclusive en épocas de escasez.

El problema afecta principalmente a la población de la vertiente del Pacífico, que concentra a la mayor parte de los habitantes del país y recibe la menor parte de las precipitaciones, y alcanza especial gravedad en las ciudades y centros poblados de la costa sur, como ocurre en Tacna, cuyas cuencas de los ríos Caplina, Sama y Locumba se encuentran declaradas en agotamiento desde 2009 (Informe Técnico 0049-2023-ANA-DCERH/SEFS, numeral 2.3). Afecta también a los prestadores de servicios de saneamiento —empresas prestadoras, municipalidades y organizaciones comunales—, que tienen el deber de abastecer a la población y que, en fuentes agotadas o cuyos volúmenes ya se encuentran comprometidos, carecen de una vía eficaz para obtener el agua que la demanda poblacional exige.

3. Causas del problema

El análisis permite identificar tres órdenes de causas que interactúan entre sí. La primera es de carácter físico y climático, y corresponde a la reducción de la oferta hídrica y al incremento de la demanda descritos en el apartado anterior, fenómenos que el Estado puede mitigar, aunque difícilmente revertir en el corto plazo.

La segunda se relaciona con la asignación del recurso. En numerosas fuentes, los volúmenes disponibles fueron otorgados hace décadas mediante derechos de uso para fines productivos, en contextos de mayor disponibilidad y menor población, de modo que, cuando la demanda poblacional crece o la oferta se reduce, el agua que la población requiere ya se encuentra comprometida en usos que el propio ordenamiento considera de menor prioridad. En las fuentes declaradas en agotamiento, además, se encuentra prohibido el otorgamiento de nuevas licencias de uso consuntivo, salvo la excepción prevista para el uso poblacional cuando no exista otra fuente accesible (Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, artículo 128, numerales 1 y 2).

La tercera causa es de orden institucional y normativo, y es la que explica que la prioridad del consumo humano no se traduzca en decisiones concretas de asignación. La Ley de Recursos Hídricos desarrolla con detalle la prioridad para el otorgamiento, mediante las reglas de concurrencia de solicitudes de su artículo 55; sin embargo, no desarrolla con la misma precisión los medios para hacer efectiva esa prioridad en el ejercicio de los derechos ya otorgados. El único mecanismo previsto para ello —la revocación por escasez del recurso, regulada en el numeral 4 del artículo 72— quedó sujeto a la exigencia de un procedimiento sancionador previo y de una sanción firme, requisitos imposibles de cumplir cuando la causal consiste en un hecho objetivo, ajeno a la conducta del titular. A ello se agrega que el artículo 128 del Reglamento condiciona el otorgamiento excepcional de nuevos derechos poblacionales en fuentes agotadas a la revocación e indemnización de los derechos preexistentes, y que las disposiciones técnicas para la declaratoria de agotamiento, encargadas a la Autoridad Nacional del Agua en 2010, no han sido aprobadas. El artículo 41 de la Ley, por su

parte, prevé para los estados de escasez medidas de racionamiento que recaen sobre el propio servicio de agua potable, es decir, sobre el uso que la ley declara prioritario.

4. Efectos

La consecuencia de esta combinación de causas es que la prioridad del consumo humano opera, en la práctica, como un enunciado carente de instrumentos de ejecución. La población afectada recurre a fuentes alternativas de menor calidad o de mayor costo, soporta servicios intermitentes y ve comprometidas su salud y sus condiciones de vida digna, en tanto que la frustración de sus demandas alimenta conflictos socioambientales en torno al agua. El Estado, por su parte, responde con declaratorias de emergencia por déficit hídrico que habilitan gasto temporal sin modificar la asignación del recurso, tal como lo advirtió la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología del periodo parlamentario anterior (Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 6046/2023-CR, pp. 9 y 10).

5. Necesidad de intervención legislativa

La causa institucional descrita se origina en el texto de una norma con rango de ley y solo puede corregirse mediante otra norma del mismo rango. Los derechos de uso de agua se otorgan mediante actos administrativos constitutivos de derechos que la Administración no puede revocar ni modificar de oficio por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, salvo que una norma con rango de ley la habilite expresamente para ello (Texto Único Ordenado de la Ley 27444, artículo 203, numerales 203.1.1 y 203.2). Corresponde, en consecuencia, al legislador definir el supuesto, la autoridad y el cauce mediante los cuales la prioridad constitucional del consumo humano puede hacerse efectiva frente a derechos productivos previamente otorgados.

II. Evidencia que sustenta el problema [Art. 106, b) del Reglamento]

1. Distribución territorial de la población y del recurso hídrico

Según el CEPLAN, el Perú ocupa el cuarto lugar en América Latina en nivel de estrés hídrico (CEPLAN, 2024, p. 16), y el nivel de estrés en el lado occidental de los Andes peruanos fluctúa entre alto (40 % a 80 %) y extremadamente alto (más de 80 %) (CEPLAN, 2024, p. 18). El país cuenta con 159 unidades hidrográficas, distribuidas en el ámbito de 14 Autoridades Administrativas del Agua, y su población se distribuye en un 64,9 % en la región hidrográfica del Pacífico, un 31,6 % en la del Amazonas y un 3,5 % en la del Titicaca. La región del Pacífico es, sin embargo, la que recibe las menores precipitaciones, frente a los 2 400 mm anuales de la región del Amazonas —que alcanzan hasta 4 000 mm en la selva baja— y los 700 mm anuales de la región del Titicaca (Autoridad Nacional del Agua, 2022). La mayor parte de la población peruana se encuentra ubicada en la zona que menos precipitación recibe.

Convencionalmente se considera que existe escasez de agua cuando una región dispone de menos de 1 000 m³ de agua dulce por persona al año, y estrés hídrico cuando esa disponibilidad es inferior a 1 700 m³ por persona al año (BBVA, s. f.).

Las proyecciones confirman que la tendencia es incremental. El estrés hídrico se concentra en la franja costera, donde predominan niveles altos y extremadamente altos tanto en el escenario base de 2023 como en el proyectado al 2050, con condiciones críticas en gran parte de la costa norte, centro y sur, y con una expansión de las áreas de estrés alto y medio-alto hacia zonas de la sierra y de la costa norte bajo un escenario tendencial (CEPLAN, Observatorio Nacional de Prospectiva, s. f.). El propio CEPLAN ha estimado que hacia el 2030 el 58 % de la población peruana vivirá en zonas con escasez de agua (Agencia Andina, 2023).

2. Acceso al agua para consumo humano

De acuerdo con el INEI, en el periodo comprendido entre octubre de 2023 y setiembre de 2024, el 90,4 % de la población del país accedía al agua mediante red pública, proporción que alcanzaba el 93,2 % en el área urbana y el 78,7 % en el área rural; en consecuencia, el 9,6 % de la población nacional, y el 21,3 % de la población rural, no accedía al agua por esa vía. En el mismo periodo, solo el 40,4 % de la población consumía agua con un nivel adecuado de cloro residual, proporción que en el área rural descendía al 4,7 % (INEI, 2024).

Estas cifras de cobertura no miden, sin embargo, la suficiencia ni la continuidad del abastecimiento. El mismo informe ubica a Tacna entre los departamentos con más del 91 % de cobertura de red pública, y, sin embargo, esa región ha enfrentado sucesivas declaratorias de emergencia por déficit hídrico (Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 6046/2023-CR, p. 9). En los ámbitos con escasez permanente, el problema se ubica en la disponibilidad del recurso que alimenta las redes antes que en la extensión de estas.

3. Inaplicación de los mecanismos legales vigentes

Mediante Informe Técnico 0049-2023-ANA-DCERH/SEFS, la Autoridad Nacional del Agua informó en noviembre de 2023 sobre la aplicación del numeral 4 del artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos y del artículo 128 de su Reglamento, señalando, en primer término, que "hasta la fecha, la Autoridad Nacional del Agua no ha emitido resoluciones de declaratoria de escasez hídrica, que motive revocatorias de derechos de uso de agua vigentes, en aplicación del numeral 4 del artículo 72° de la Ley de Recursos Hídricos" y que "a la fecha, no existe derechos de uso de agua extinguidos por revocación" por dicha causal. En segundo término, informó que la única declaratoria de agotamiento de recursos hídricos es la dispuesta mediante el Decreto Supremo 004-2009-AG para las cuencas de los ríos Caplina, Sama y Locumba, en las que se han emitido 74 resoluciones que otorgan licencias de uso de agua con fines poblacionales al amparo de la excepción prevista para ese uso. En tercer término, reconoció que "hasta la fecha, no se ha aprobado disposiciones y/o requisitos técnicos mínimos para la declaratoria de agotamiento de una fuente natural", encargo pendiente desde la aprobación del Reglamento en 2010, aun cuando en 2011 se prepublicó un proyecto de reglamento sobre la materia (Resolución Jefatural 852-2011-ANA).

En otras palabras, en los más de catorce años transcurridos entre la entrada en vigencia de la Ley de Recursos Hídricos y la fecha del informe, la causal de revocación por escasez no fue aplicada una sola vez, y la única respuesta institucional disponible en las cuencas agotadas ha consistido en otorgar nuevas licencias poblacionales en la medida en que existan volúmenes por asignar, sin posibilidad de reasignar al consumo humano el agua ya comprometida en usos productivos.

4. Conflictividad social en torno al agua

Según el Reporte de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo correspondiente a agosto de 2023, de un total de 225 conflictos activos y latentes, 141 —el 62,7 %— eran de tipo socioambiental, categoría que comprende los conflictos cuya dinámica gira en torno al control, uso o acceso al ambiente y sus recursos (Defensoría del Pueblo, 2023). Entre ellos se registran casos en los que la población exige directamente la reasignación del agua utilizada en actividades productivas, como el conflicto identificado en la provincia de Candarave, en Tacna, donde autoridades y organizaciones sociales demandan la cancelación de licencias de uso de agua otorgadas a una empresa minera por considerar que décadas de explotación de las fuentes han afectado gravemente la disponibilidad del recurso para el consumo humano, la agricultura y la ganadería (Defensoría del Pueblo, 2021).

En la misma línea, durante la audiencia pública convocada en la ciudad de Tacna en setiembre de 2023 por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología, la población demandó a la Autoridad Nacional del Agua la evaluación de la vigencia de las licencias de uso de agua otorgadas a favor de empresas mineras, demanda que no pudo ser atendida porque la revocación se encontraba sujeta a un procedimiento sancionador inaplicable al caso (Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 6046/2023-CR, pp. 9 y 10).

5. Pronunciamiento del Relator Especial de las Naciones Unidas

Al concluir su visita oficial al Perú, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, Pedro Arrojo Agudo, identificó como primer desafío del país la priorización efectiva del consumo humano sobre los usos productivos, en los términos siguientes (Naciones Unidas, 2022).

> "Aunque la Constitución peruana establece desde 2017 en su artículo 7, en coherencia con los estándares internacionales, que el estado garantiza el derecho al agua a todas las personas de forma prioritaria frente a cualquier otro uso, en la práctica he constatado que ese precepto legal no se cumple. Esta obligación constitucional debería traducirse en que el estado priorice en cada territorio las aguas más accesibles y de mayor calidad para abastecer los servicios de agua potable y saneamiento de la población."

III. Objetivos generales y específicos [Art. 106, b) del Reglamento]

Objetivo general

Garantizar que la prioridad del consumo humano sobre los demás usos del agua sea efectiva en el ejercicio de los derechos de uso ya otorgados, de modo que la población de los sectores hidráulicos afectados por escasez permanente acceda a agua en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades personales y domésticas.

Objetivos específicos

i. Habilitar legalmente la reasignación parcial al uso poblacional de volúmenes otorgados para uso productivo, mediante la modificación de los derechos de uso de agua, en los sectores hidráulicos en los que la escasez permanente impida satisfacer la demanda poblacional.

ii. Diferenciar en la Ley de Recursos Hídricos la modificación de derechos por escasez —medida de gestión del recurso, fundada en una condición objetiva— de la revocación regulada en el artículo 72, cuyas causales se aplican previa tramitación del procedimiento sancionador.

iii. Dotar de previsibilidad a la medida, precisando la autoridad que declara la escasez permanente y el criterio técnico y temporal para hacerlo, la autoridad que resuelve la modificación, el sujeto legitimado para solicitarla y la fundamentación que debe sustentarla, a fin de resguardar el debido procedimiento y la seguridad jurídica de los titulares de derechos.

iv. Disponer la adecuación del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos en un plazo cierto, para que la Autoridad Nacional del Agua cuente con las reglas operativas necesarias para aplicar la medida.

IV. Fundamentación de la iniciativa [Art. 106, b) del Reglamento]

1. El derecho de acceso al agua potable y la prioridad del consumo humano

El 28 de julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 64/292, mediante la cual reconoció explícitamente el derecho humano al agua potable y al saneamiento como un derecho esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2010). Con anterioridad, en noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales había adoptado la Observación General 15, según la cual el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico, uso que ordinariamente comprende el consumo, el saneamiento personal, el lavado de ropa, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2002, párrafos 2 y 12).

En el ámbito interno, el Tribunal Constitucional reconoció el derecho al agua potable como derecho fundamental antes de su positivización, y precisó que el Estado se encuentra obligado a garantizar al menos tres atributos esenciales de ese derecho, en los términos siguientes (Expediente 06534-2006-PA/TC, fundamento 21).

> "[…] el acceso, la calidad y la suficiencia. Sin la presencia de estos tres requisitos, dicho atributo se vería desnaturalizado notoriamente al margen de la existencia misma del recurso. No se trata, pues, de proclamar que el agua existe, sino de facilitar un conjunto de supuestos mínimos que garanticen su goce o disfrute por parte del ser humano o individuo beneficiario […]"

El mismo Tribunal ha señalado que el agua potable, por su condición de recurso natural esencial, es un elemento básico para el mantenimiento y desarrollo de la existencia y la calidad de vida del ser humano y de otros derechos tan elementales como la salud, el trabajo y el medio ambiente (Expediente 03668-2009-PA/TC, fundamento 2), y que el impedimento de su goce incide en la vida, en la salud y en el propio derecho a la dignidad, pues se trata de condiciones cuya ausencia contradice el valor supremo de la persona en una magnitud ostensiblemente grave (Expediente 06534-2006-PA/TC, fundamento 10).

La Ley 30588, Ley de Reforma Constitucional que reconoce el derecho de acceso al agua como derecho constitucional, publicada en junio de 2017, incorporó en la Constitución el artículo 7-A, que establece lo siguiente.

> "Artículo 7-A.- El Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable. El Estado garantiza este derecho priorizando el consumo humano sobre otros usos.
>
> El Estado promueve el manejo sostenible del agua, el cual se reconoce como un recurso natural esencial y como tal, constituye un bien público y patrimonio de la Nación. Su dominio es inalienable e imprescriptible."

El Tribunal Constitucional ha precisado que la reforma constitucional expande incluso el contenido garantizado del derecho al agua respecto de lo que había desarrollado su jurisprudencia, y que la justificación construida en torno al valor del agua para los seres humanos resulta aplicable a lo dispuesto por dicha reforma (Expediente 03383-2021-PA/TC). El mandato constitucional es, por tanto, doble, pues el Estado reconoce el derecho y, a la vez, se obliga a garantizarlo mediante un instrumento específico, la priorización del consumo humano sobre los demás usos. Esa garantía supone un manejo del recurso, entendido como intervención deliberada orientada a fines previstos, y un manejo sostenible, referido a la continuidad del acceso en el tiempo.

Este mandato es coherente con la Trigésimo Tercera Política de Estado del Acuerdo Nacional, sobre los recursos hídricos, conforme a la cual el Estado "dará prioridad al abastecimiento de agua en cantidad, calidad y oportunidad idóneas, a nivel nacional, para consumo humano y para la seguridad alimentaria" (Acuerdo Nacional, Trigésimo Tercera Política de Estado).

2. La prioridad del consumo humano en la Ley de Recursos Hídricos

La Ley de Recursos Hídricos recoge el mandato constitucional en el principio de prioridad en el acceso al agua, según el cual "el acceso al agua para la satisfacción de las necesidades primarias de la persona humana es prioritario por ser un derecho fundamental sobre cualquier uso, inclusive en épocas de escasez" (Ley 29338, artículo III del Título Preliminar, numeral 2). La misma ley declara que el agua constituye patrimonio de la Nación, que su dominio es inalienable e imprescriptible,

que su administración solo puede ser otorgada y ejercida en armonía con el bien común y que no hay propiedad privada sobre el agua (Ley 29338, artículo 2).

En desarrollo de dicho principio, el artículo 35 reconoce tres clases de uso —primario, poblacional y productivo— y dispone que "la prioridad para el otorgamiento y el ejercicio de los usos anteriormente señalados sigue el orden en que han sido enunciados". El artículo 40, a su vez, establece que el Estado garantiza a todas las personas el derecho de acceso a los servicios de agua potable en cantidad suficiente y en condiciones de seguridad y calidad para satisfacer sus necesidades personales y domésticas.

La distinción entre prioridad para el otorgamiento y prioridad para el ejercicio constituye el núcleo del problema. La prioridad para el otorgamiento opera cuando dos o más solicitantes pretenden acceder a una fuente disponible, y se encuentra desarrollada en el artículo 55, que ordena resolver la concurrencia conforme al orden de prioridad general de la ley. La prioridad para el ejercicio, en cambio, opera cuando la demanda poblacional recae sobre una fuente cuyos volúmenes ya fueron otorgados a un titular para un uso de menor prioridad, supuesto para el cual la ley no ha previsto un cauce operativo distinto de la revocación del artículo 72.

El artículo 41, invocado por la Autoridad Nacional del Agua al opinar sobre una iniciativa presentada en el periodo anterior que buscaba viabilizar la revocación de derechos por escasez del recurso, no cubre ese vacío. Dicha norma dispone que "en estados de escasez hídrica, las autoridades locales, regionales y nacionales responsables de la regulación de servicios de suministro de agua potable deben dictar medidas de racionamiento para restringir el uso del agua que no esté destinado para satisfacer las necesidades personales", es decir, regula la restricción del consumo dentro del propio servicio de agua potable y no incide en los volúmenes asignados a usos productivos. Tampoco lo cubre la facultad de la Autoridad Nacional para declarar el agotamiento de las fuentes y los estados de emergencia por escasez (Ley 29338, artículo 15, numeral 6), pues tales declaratorias, por sí solas, no reasignan el agua.

3. El diseño vigente del artículo 72 y su inaplicabilidad

El artículo 70 de la Ley de Recursos Hídricos enumera las causales de extinción de los derechos de uso de agua —renuncia, nulidad, caducidad, revocación y resolución judicial— y dispone que la declaratoria de extinción determina la reversión al dominio del Estado de los volúmenes otorgados. El artículo 72 regula la revocación en los términos siguientes.

> "Artículo 72.- Revocación de los derechos de uso de agua
>
> Son causales de revocación de los derechos de uso las siguientes:
>
> 1. La falta de pago de dos (2) cuotas consecutivas de la retribución económica del agua por uso o del derecho de vertimiento, de las tarifas de agua o de cualquier otra obligación económica con la Autoridad Nacional;
>
> 2. cuando se destine el agua, sin autorización previa de la Autoridad Nacional, a un fin distinto para el cual fue otorgado;

> 3. cuando el titular del derecho de uso de agua haya sido sancionado dos (2) veces por infracciones graves; y
>
> 4. la escasez del recurso, declarada formalmente por la Autoridad Nacional, o problemas de calidad que impidan su uso.
>
> Las sanciones deben haber sido establecidas por resolución administrativa firme.
>
> La caducidad y la revocación son declaradas en primera instancia por la Autoridad Administrativa del Agua. Para aplicar las causales de revocación se debe seguir previamente el procedimiento sancionador establecido en el Reglamento."

Las tres primeras causales describen conductas reprochables atribuibles al titular —omitir el pago de la retribución económica, destinar el agua a un fin no autorizado o acumular sanciones por infracciones graves—, de modo que resulta coherente que su aplicación exija un procedimiento sancionador previo y una sanción firme. La cuarta causal, en cambio, describe hechos objetivos —la escasez del recurso o los problemas de calidad que impidan su uso— sin referencia alguna a la acción u omisión del titular, hechos que, además, pueden obedecer a causas naturales como el cambio climático o la presencia natural de metales en los cuerpos de agua.

Al someter las cuatro causales a las mismas exigencias, el artículo 72 hizo inaplicable la cuarta. Los principios de tipicidad y de causalidad que rigen la potestad sancionadora exigen que solo constituyan conductas sancionables las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley y que la responsabilidad recaiga en quien realiza la conducta constitutiva de infracción (Texto Único Ordenado de la Ley 27444, artículo 248, numerales 4 y 8). Como señala Morón Urbina, "resultará condición indispensable para la aplicación de cualquier sanción a un administrado que su conducta satisfaga una relación de causa adecuada al efecto, esto es, la configuración del hecho previsto en el tipo como sancionable" (Morón Urbina, 2021, p. 248). No es posible, por tanto, tramitar un procedimiento sancionador ni obtener una sanción firme respecto de un hecho que no constituye infracción y que no guarda nexo causal con conducta alguna del titular.

El Reglamento de la Ley reproduce estas reglas en su artículo 102 y, en su artículo 128, regula el agotamiento de la fuente natural, que la Autoridad Nacional del Agua puede declarar cuando quede demostrado técnicamente que la fuente no tiene capacidad para satisfacer nuevas demandas hídricas de forma permanente, supuesto en el que queda prohibido el otorgamiento de nuevas licencias consuntivas. Excepcionalmente, la misma norma permite otorgar nuevos derechos con fines poblacionales "siempre y cuando se demuestre que no exista otra fuente de agua accesible y se indemnice a los titulares de derechos que sean revocados para tal fin". La vía reglamentaria para hacer efectiva la prioridad en el ejercicio descansa, en consecuencia, sobre la revocación del artículo 72, que la propia ley tornó inaplicable, y sobre disposiciones técnicas que nunca fueron aprobadas, conforme se acreditó en la sección II.

4. Las iniciativas anteriores y las razones del cambio de enfoque

Los Proyectos de Ley 402/2021-CR y 6046/2023-CR, antecedentes directos de la presente iniciativa, propusieron corregir el defecto descrito eximiendo a la causal de

escasez de la exigencia del procedimiento sancionador y de la sanción firme. Ambas propuestas recibieron opiniones favorables de los sectores vinculados al acceso al agua para consumo humano y a la calidad ambiental.

El Ministerio del Ambiente saludó la propuesta del Proyecto de Ley 402/2021-CR y la consideró viable, por cuanto faculta a la autoridad a regular los derechos de uso de agua conforme a las características del cuerpo de agua, bajo criterios técnicos y "sin requerir condicionamientos legales previos para su aplicación", precisando que todo acto de revocación debe encontrarse debidamente motivado (Informe 00168-2021-MINAM/VMGA/DGCA, numerales II.8, II.9 y III.2). El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en su condición de ente rector en materia de saneamiento, consideró viable el Proyecto de Ley 6046/2023-CR "principalmente debido a que la causal regulada en el numeral 4 del artículo 72 de la LRH, no se trataría de una conducta infractora pasible de ser atribuida al titular del derecho de uso de agua", y destacó que se trata de una medida orientada a procurar la conservación y sostenibilidad del recurso hídrico y, por tanto, la salud y la vida de las personas (Informe 826-2023-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS, numeral 3.10). La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento también lo consideró viable, al tratarse de una precisión sobre las causales de revocación sujetas a la previa tramitación de un procedimiento sancionador (Informe 129-2023-SUNASS-DPN, numeral 5.1). Sobre esa base, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología aprobó por mayoría un dictamen favorable con texto sustitutorio (Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 6046/2023-CR).

No obstante, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, con base en el informe legal de la Autoridad Nacional del Agua, y el Ministerio de Energía y Minas opinaron en contra. El primero sostuvo que la propuesta no consideraba el régimen de control y vigilancia de la calidad del agua para consumo humano ni el artículo 41 de la Ley de Recursos Hídricos; el segundo afirmó que eliminar el procedimiento previo vulneraría el debido proceso, el derecho de defensa y la seguridad jurídica, y que la revocación unilateral tendría carácter confiscatorio, pues conllevaría la cancelación del proyecto de inversión para el cual se destinaba el agua (Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 6046/2023-CR, pp. 17 a 19).

Algunas de estas objeciones confunden el procedimiento sancionador con el procedimiento administrativo en general, pues excluir el primero no exime a la autoridad de motivar sus decisiones ni de respetar el derecho de defensa de los administrados, garantías que el Texto Único Ordenado de la Ley 27444 impone a todo procedimiento. Sin embargo, la objeción referida a la intensidad de la medida merece atención. La revocación extingue el derecho en su totalidad y revierte al Estado la integridad de los volúmenes otorgados, aun cuando la demanda poblacional insatisfecha pueda representar solo una fracción de ellos, lo que en determinados casos podría resultar más gravoso de lo necesario y generaría, conforme al artículo 128 del Reglamento, obligaciones indemnizatorias de difícil determinación.

Por esa razón, la presente iniciativa propone, en su lugar, una figura de **modificación** de los derechos de uso de agua, mediante la cual una parte de los volúmenes

otorgados para uso productivo se asigna al uso poblacional, sin extinguir el derecho de su titular. La medida mantiene la finalidad perseguida por las iniciativas anteriores —hacer efectiva la prioridad del consumo humano en el ejercicio de los derechos— y atiende, a la vez, las preocupaciones sobre seguridad jurídica y continuidad de las inversiones expresadas por los sectores que se opusieron a ellas.

5. La modificación de derechos como medida idónea, necesaria y proporcional

La modificación de derechos de uso de agua supera el examen de proporcionalidad que corresponde aplicar a toda medida que incide en posiciones jurídicas de los particulares. Es **idónea**, porque actúa directamente sobre la causa del problema —la imposibilidad de reasignar al consumo humano volúmenes comprometidos en usos de menor prioridad— y permite que la población acceda a agua proveniente de fuentes existentes, sin depender de obras de largo plazo o de fuentes alternativas que, en las cuencas agotadas, pueden no existir.

Es **necesaria**, porque entre las alternativas disponibles es la menos gravosa para los titulares de derechos. La revocación extingue el derecho; el racionamiento previsto en el artículo 41 traslada el costo de la escasez a la población, cuyo uso es el prioritario; y las declaratorias de emergencia no alteran la asignación del recurso. La modificación, en cambio, preserva el derecho y se limita a reasignar "una parte del recurso", en la medida estrictamente requerida por la demanda poblacional que no puede atenderse de otro modo.

Es **proporcional en sentido estricto**, porque el beneficio que procura —la protección de la vida, la salud y la dignidad de las personas mediante el acceso al agua potable— tiene un peso constitucional superior a la restricción que impone, consistente en la reducción parcial del volumen de un derecho de uso sobre un bien de dominio público, respecto del cual no existe propiedad privada y cuya administración solo puede ejercerse en armonía con el bien común.

La propuesta incorpora, además, garantías que acotan la medida y aseguran su previsibilidad. La modificación procede únicamente ante una escasez permanente, que debe ser declarada previamente por la Autoridad Nacional del Agua mediante resolución jefatural, de oficio o a pedido de parte, cuando se evidencie técnicamente que el recurso disponible ha sido insuficiente para satisfacer la demanda de uso poblacional del sector hidráulico durante los diez años anteriores —umbral que excluye los déficits coyunturales, para los cuales la ley prevé otros instrumentos—, declaratoria que se inscribe en la función que el numeral 6 del artículo 15 de la Ley ya le atribuye para declarar, previo estudio técnico, el agotamiento de las fuentes naturales y los estados de emergencia por escasez. La medida alcanza solo a derechos otorgados para uso productivo y su finalidad es exclusivamente la asignación al uso poblacional. Únicamente puede solicitarla el prestador de servicios de saneamiento del sector hidráulico declarado en escasez permanente, que debe acompañar la fundamentación que sustente el requerimiento de asignación adicional y la necesidad de acceder a la fuente respecto de la cual se solicita la modificación. La decisión corresponde en primera instancia a la Autoridad Administrativa del Agua,

dentro de un procedimiento sujeto a las garantías del debido procedimiento administrativo y a la consiguiente revisión en vía de impugnación.

6. Idoneidad de la vía legislativa

La vía legislativa es la idónea por tres razones. En primer lugar, el defecto que se corrige se encuentra en el texto del artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos, norma con rango de ley que una disposición reglamentaria no puede modificar ni contradecir. En segundo lugar, los actos administrativos constitutivos de derechos no pueden ser revocados, modificados o sustituidos de oficio por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, y la facultad de revocarlos debe estar expresamente establecida por una norma con rango legal (Texto Único Ordenado de la Ley 27444, artículo 214), de modo que la modificación de derechos de uso de agua requiere una habilitación legal expresa que hoy no existe. En tercer lugar, la precisión legal de los supuestos en que procede la modificación reduce el margen de arbitrariedad y otorga a los titulares de derechos la certeza que reclamaron los sectores que se opusieron a las iniciativas anteriores, pues la potestad de otorgar un derecho implica la de modificarlo, aunque solo dentro de los límites que la ley establezca.

7. Cómo la propuesta resuelve el problema

El artículo 3 de la fórmula legal modifica la denominación del capítulo IV del título IV de la Ley de Recursos Hídricos, que pasa a denominarse "Extinción y modificación de los derechos de uso de agua", para dar cabida sistemática a la nueva figura, y modifica el artículo 72 para retirar la escasez del catálogo de causales de revocación, con lo cual dicho artículo deja de contener un supuesto cuya aplicación resultaba imposible bajo las reglas del procedimiento sancionador. Las demás causales de revocación, incluida la referida a los problemas de calidad que impidan el uso del agua, se mantienen sin variación sustantiva.

El núcleo de la propuesta es el artículo 72-A, que el artículo 4 incorpora en la Ley. Su primer párrafo habilita la modificación de los derechos de uso de agua otorgados para uso productivo ante la escasez permanente del recurso para satisfacer la demanda de uso poblacional en un sector hidráulico determinado, a fin de asignar una parte del recurso al uso poblacional; el segundo atribuye a la Autoridad Nacional del Agua la declaratoria de escasez permanente y fija el criterio técnico y temporal para efectuarla; y el tercero define la autoridad que resuelve, el sujeto legitimado y el sustento exigible. Finalmente, la disposición complementaria final encarga al Poder Ejecutivo adecuar el Reglamento de la Ley en un plazo no mayor de noventa días calendario, adecuación que comprende el procedimiento para la declaratoria de escasez permanente y para la modificación de los derechos, y que permitirá armonizar con la nueva figura las disposiciones reglamentarias vigentes, entre ellas el artículo 128.

8. Compatibilidad con la Constitución

La propuesta desarrolla directamente el artículo 7-A de la Constitución, que obliga al Estado a garantizar el derecho de acceso al agua potable priorizando el consumo humano sobre otros usos, y es concordante con el artículo 66, conforme al cual los recursos naturales son patrimonio de la Nación y el Estado es soberano en su

aprovechamiento. Es compatible, asimismo, con el régimen económico de la Constitución, pues el artículo 59 dispone que el ejercicio de las libertades económicas no debe ser lesivo a la salud ni a la seguridad públicas, y el titular de un derecho de uso de agua no ostenta propiedad sobre el recurso, cuyo dominio es inalienable e imprescriptible, razón por la cual la reasignación parcial de volúmenes no constituye una afectación del derecho de propiedad. Finalmente, la medida se aplica dentro de un procedimiento administrativo sujeto a las garantías del debido procedimiento, en concordancia con el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución.

V. Antecedentes legislativos, investigaciones y fuentes utilizadas [Arts. 106, c y 107, c) del Reglamento]

1. Legislación vigente vinculada

a) Constitución Política del Perú, artículos 7-A, 59, 66 y 139.

b) Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 001-2010-AG.

c) Decreto Supremo 004-2009-AG, que declaró el agotamiento de los recursos hídricos de las cuencas de los ríos Caplina, Sama y Locumba.

d) Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 006-2026-JUS.

e) Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por el Decreto Supremo 005-2020-VIVIENDA.

f) Decreto Supremo 006-2015-MINAGRI, que aprueba la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, y Decreto Supremo 013-2015-MINAGRI, que aprueba el Plan Nacional de Recursos Hídricos.

g) Decreto Supremo 023-2021-MINAM, que aprueba la Política Nacional del Ambiente al 2030.

Como antecedente histórico, el Decreto Ley 17752, Ley General de Aguas, establecía en su artículo 27 un orden de preferencia en el uso de las aguas que colocaba en primer lugar las necesidades primarias y el abastecimiento de poblaciones, orden que se aplicaba tanto al otorgamiento como al ejercicio de los usos.

2. Proyectos de ley anteriores

Durante el periodo parlamentario 2021-2026 se presentaron dos iniciativas que constituyen antecedentes directos de la presente propuesta. El Proyecto de Ley 402/2021-CR, Ley que modifica la Ley 29338, Ley de los Recursos Hídricos, para garantizar el acceso al agua para uso poblacional y agrario, fue presentado en octubre de 2021 por el Grupo Parlamentario Perú Libre, a iniciativa del congresista Fernando Mario Herrera Mamani, y proponía, entre otros aspectos, que las causales de escasez y de problemas de calidad se aplicaran mediante un procedimiento de revocación de

oficio, sin establecer la responsabilidad administrativa del titular; recibió opinión favorable del Ministerio del Ambiente.

El Proyecto de Ley 6046/2023-CR, Ley que propone modificar la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, respecto a la revocación de los derechos de uso de agua, a fin de garantizar la prioridad del agua para consumo humano, fue presentado el 2 de octubre de 2023 por el Grupo Parlamentario Cambio Democrático – Juntos por el Perú, a iniciativa de la congresista Nieves Esmeralda Limachi Quispe. Fue decretado a la Comisión Agraria, como primera comisión dictaminadora, y a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología, que el 14 de mayo de 2024 aprobó por mayoría un dictamen favorable con texto sustitutorio. Recibió opiniones favorables del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, y opiniones desfavorables del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y del Ministerio de Energía y Minas.

La presente iniciativa recoge el diagnóstico de ambos proyectos y modifica el instrumento propuesto, en atención a las observaciones formuladas durante su tramitación, conforme se expone en el numeral 4 de la sección IV.

3. Fuentes utilizadas

Las fuentes utilizadas en la formulación de la presente iniciativa son las siguientes.

- Agencia Andina. (2023). Ceplan presenta recomendaciones para evitar el estrés hídrico, 22 de enero de 2023. https://andina.pe/agencia/noticia-ceplan-presenta-recomendaciones-para-evitar-estres-hidrico-926276.aspx
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2010). Resolución A/RES/64/292, El derecho humano al agua y el saneamiento, 28 de julio de 2010. https://digitallibrary.un.org/record/687002/files/A_RES_64_292-ES.pdf
- Autoridad Nacional del Agua. (2011). Resolución Jefatural 852-2011-ANA, que dispone la publicación del proyecto de Reglamento para la Declaración de Agotamiento de Fuentes Naturales de Agua. https://www.gob.pe/institucion/ana/normas-legales/539850-r-j-852-2011-ana
- Autoridad Nacional del Agua. (2022). Observatorio del Agua. Disponibilidad de agua per cápita. https://snirh.ana.gob.pe/observatoriosnirh/
- Autoridad Nacional del Agua, Dirección de Calidad y Evaluación de Recursos Hídricos. Informe Técnico 0049-2023-ANA-DCERH/SEFS, Información sobre derechos de uso de agua revocados por escasez del recurso hídrico, 6 de noviembre de 2023, emitido en atención al Oficio 0269-2022-2023-NELQ/CR.
- BBVA. (s. f.). Causas de la escasez de agua. https://www.bbva.com/es/sostenibilidad/causas-de-la-escasez-de-agua/ (consulta: 26 de setiembre de 2026).
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2024). Estudio prospectivo sobre el estrés hídrico y la inseguridad alimentaria en el Perú, segunda edición, diciembre de 2024. Lima, CEPLAN.

- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), Observatorio Nacional de Prospectiva. (s. f.). Ficha Estrés hídrico. https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/tg43
- Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología del Congreso de la República. Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 6046/2023-CR, aprobado en la vigésima segunda sesión ordinaria del 14 de mayo de 2024.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. (2002). Observación General 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8789.pdf
- Congreso de la República del Perú. (2021). Manual de Técnica Legislativa, 3.ª edición, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. https://www3.congreso.gob.pe/Docs/dgp/files/manual-tecnica-legislativa-3raedicion.pdf
- Defensoría del Pueblo. (2021). Reporte Mensual de Conflictos Sociales 210, agosto de 2021. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/09/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-210-agosto-2021.pdf
- Defensoría del Pueblo. (2023). Reporte Mensual de Conflictos Sociales 234, agosto de 2023. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/09/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-234-Agosto-2023.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2024). Perú: Formas de Acceso al Agua y Saneamiento Básico, diciembre de 2024. Lima, INEI. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_agua_2024.pdf
- Manglai. (s. f.). Glosario, Escasez hídrica. https://manglai.io/glossary/escasez-hidrica
- Ministerio del Ambiente. Informe 00628-2021-MINAM/SG/OGAJ, del 9 de diciembre de 2021, que remite el Informe 00168-2021-MINAM/VMGA/DGCA y el Informe 00087-2021-MINAM/VMDERN/DGOTGIRN/DIOTGIRN, sobre el Proyecto de Ley 402/2021-CR.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Oficio 017-2024-VIVIENDA/DM, del 8 de enero de 2024, que remite el Informe 826-2023-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS y el Informe 007-2024-VIVIENDA/OGAJ, sobre el Proyecto de Ley 6046/2023-CR.
- Morón Urbina, Juan Carlos. (2021). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, tomo II, decimosexta edición. Lima, Gaceta Jurídica.
- Naciones Unidas. (2022). Declaración final de misión del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, Pedro Arrojo Agudo, 15 de diciembre de 2022.

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

- Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento. Oficio 00661-2023-SUNASS-GG, del 22 de noviembre de 2023, que remite el Informe 129-2023-SUNASS-DPN, sobre el Proyecto de Ley 6046/2023-CR.
- Tribunal Constitucional. Sentencias recaídas en los Expedientes 06534-2006-PA/TC, 03668-2009-PA/TC y 03383-2021-PA/TC.
- World Wildlife Fund. (s. f.). Water Scarcity. https://www.worldwildlife.org/our-work/freshwater/water-scarcity/
- Acuerdo Nacional. Trigésimo Tercera Política de Estado, Política de Estado sobre los Recursos Hídricos.
- Proyecto de Ley 402/2021-CR, Ley que modifica la Ley 29338, Ley de los Recursos Hídricos, para garantizar el acceso al agua para uso poblacional y agrario.
- Proyecto de Ley 6046/2023-CR, Ley que propone modificar la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, respecto a la revocación de los derechos de uso de agua, a fin de garantizar la prioridad del agua para consumo humano.

VI. Sectores comprendidos [Art. 106, d) del Reglamento]

La aplicación de la propuesta corresponde principalmente al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y a la Autoridad Nacional del Agua, organismo adscrito a dicho ministerio y ente rector del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, que actúa en el territorio a través de las Autoridades Administrativas del Agua —competentes para resolver la modificación en primera instancia— y de las Administraciones Locales de Agua. Al Poder Ejecutivo le corresponde la adecuación del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos.

Se encuentran comprendidos, asimismo, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en su condición de ente rector en materia de saneamiento; la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, como organismo regulador; los gobiernos locales, responsables de la prestación de los servicios de saneamiento en sus respectivos ámbitos; y los prestadores de dichos servicios —empresas prestadoras, unidades de gestión municipal, operadores especializados y organizaciones comunales—, que actuarán como solicitantes de la modificación. Participan también, en el marco de sus competencias, los gobiernos regionales, los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca y el Ministerio del Ambiente.

Desde la perspectiva de los usuarios, la propuesta comprende a los titulares de derechos de uso de agua para fines productivos ubicados en sectores hidráulicos con escasez permanente, cuyas actividades corresponden, según el caso, a los sectores agrario, energético y minero, industrial u otros.

VII. Normas que se modifican o derogan [Art. 106, e) del Reglamento]

La propuesta modifica la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, en los extremos siguientes. Modifica la denominación del capítulo IV del título IV, "Extinción de los derechos de uso de agua", que pasa a denominarse "Extinción y modificación de los derechos de uso de agua". Modifica el artículo 72, "Revocación de los derechos de uso de agua", para retirar del numeral 4 la escasez del recurso como causal de revocación. Incorpora el artículo 72-A, "Modificación de los derechos de uso de agua". No deroga norma alguna.

Como consecuencia de la única disposición complementaria final, el Poder Ejecutivo deberá adecuar el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, aprobado por el Decreto Supremo 001-2010-AG, en particular sus disposiciones sobre extinción de derechos y agotamiento de fuentes naturales, e incorporar el procedimiento para la declaratoria de escasez permanente y para la modificación de los derechos de uso de agua.

Cuadro comparativo

Texto vigente	Texto propuesto
Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos	**Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos**
CAPÍTULO IV EXTINCIÓN DE LOS DERECHOS DE USO DE AGUA	CAPÍTULO IV **EXTINCIÓN Y MODIFICACIÓN DE LOS DERECHOS DE USO DE AGUA**
Artículo 72.- Revocación de los derechos de uso de agua Son causales de revocación de los derechos de uso las siguientes: 1. La falta de pago de dos (2) cuotas consecutivas de la retribución económica del agua por uso o del derecho de vertimiento, de las tarifas de agua o de cualquier otra obligación económica con la Autoridad Nacional; 2. cuando se destine el agua, sin autorización previa de la Autoridad Nacional, a un fin distinto para el cual fue otorgado; 3. cuando el titular del derecho de uso de agua haya sido sancionado dos (2) veces por infracciones graves; y 4. **la escasez del recurso, declarada formalmente por la Autoridad Nacional, o** problemas de calidad que impidan su uso. Las sanciones deben haber sido establecidas por resolución administrativa firme. La caducidad y la revocación son declaradas en primera instancia por la Autoridad Administrativa del Agua. Para aplicar las	**Artículo 72.- Revocación de los derechos de uso de agua** Son causales de revocación de los derechos de uso las siguientes: 1. La falta de pago de dos (2) cuotas consecutivas de la retribución económica del agua por uso o del derecho de vertimiento, de las tarifas de agua o de cualquier otra obligación económica con la Autoridad Nacional; 2. cuando se destine el agua, sin autorización previa de la Autoridad Nacional, a un fin distinto para el cual fue otorgado; 3. cuando el titular del derecho de uso de agua haya sido sancionado dos (2) veces por infracciones graves; y 4. **los** problemas de calidad que impidan su uso. Las sanciones deben haber sido establecidas por resolución administrativa firme. La caducidad y la revocación son declaradas en primera instancia por la Autoridad Administrativa del Agua. Para aplicar las causales de revocación se debe seguir

Texto vigente	Texto propuesto
causales de revocación se debe seguir previamente el procedimiento sancionador establecido en el Reglamento.	previamente el procedimiento sancionador establecido en el Reglamento.
	Artículo 72-A.- Modificación de los derechos de uso de agua **Ante la escasez permanente del recurso hídrico para satisfacer la demanda de uso poblacional en un sector hidráulico determinado, procede la modificación de los derechos de uso de agua otorgados para uso productivo, a fin de asignar una parte del recurso al uso poblacional.** **La escasez permanente es declarada por la Autoridad Nacional mediante resolución jefatural, de oficio o a pedido de parte, cuando se evidencie técnicamente que el recurso hídrico disponible ha sido insuficiente para satisfacer la demanda de uso poblacional del sector hidráulico durante los diez (10) años anteriores.** **La modificación es resuelta en primera instancia por la Autoridad Administrativa del Agua, a solicitud del prestador de servicios de saneamiento del sector hidráulico declarado en escasez permanente, quien acompaña la fundamentación que sustenta el requerimiento de asignación adicional y la necesidad de acceder al recurso de la fuente respecto de la cual se solicita la modificación de derechos.**

VIII. Análisis costo-beneficio [Art. 106, f) del Reglamento]

1. Actores y grupos de interés

Actor	Beneficios	Costos
Población de sectores hidráulicos con escasez permanente	Acceso a agua en cantidad suficiente para consumo humano; mejora de las condiciones de salud y de vida digna; menor gasto en fuentes alternativas de abastecimiento.	Ninguno directo.
Prestadores de servicios de saneamiento (empresas prestadoras, municipalidades, organizaciones comunales)	Vía legal para obtener volúmenes adicionales en fuentes comprometidas; mayor continuidad del servicio.	Elaboración de la fundamentación técnica que sustente la solicitud.

Titulares de derechos de uso para fines productivos	Mayor previsibilidad respecto de la revocación, pues la escasez deja de ser causal de extinción del derecho; reglas claras sobre los supuestos de modificación.	Reducción parcial del volumen asignado cuando concurran los supuestos legales; costos de adaptación y de eficiencia en el uso del agua.
Autoridad Nacional del Agua y Autoridades Administrativas del Agua	Instrumento legal aplicable para cumplir el mandato de prioridad; reducción de la conflictividad que deben atender.	Elaboración de estudios técnicos y emisión de resoluciones jefaturales de declaratoria de escasez permanente; tramitación de los procedimientos de modificación, dentro de sus funciones vigentes.
Estado en su conjunto	Cumplimiento del artículo 7-A de la Constitución; menor recurrencia de declaratorias de emergencia y de conflictos socioambientales.	Adecuación reglamentaria.

2. Efectos monetarios y no monetarios

Los principales efectos de la propuesta son no monetarios y se expresan en la protección de los derechos a la vida, a la salud y al acceso al agua potable de la población de los sectores hidráulicos con escasez permanente. Entre los efectos monetarios positivos se encuentra la reducción del gasto que hoy asumen los hogares para abastecerse por medios alternativos, como camiones cisterna, y la reducción de los costos públicos y privados asociados a la conflictividad social en torno al agua. Los efectos monetarios negativos recaen en los titulares de derechos productivos cuyo volumen sea modificado y dependerán de cada caso; sin embargo, se encuentran acotados por el carácter parcial de la medida, por su procedencia limitada a supuestos de escasez permanente y por la exigencia de una fundamentación técnica previa.

3. Impacto económico

La sustitución de la revocación por la modificación reduce el impacto económico de la medida respecto de las iniciativas anteriores, pues preserva la continuidad de las actividades productivas y de las inversiones asociadas, que podrán seguir operando con el volumen remanente. Al mismo tiempo, la previsibilidad de las reglas incentiva el uso eficiente del agua y la adopción de tecnologías que permitan a los usuarios productivos adaptarse a escenarios de menor disponibilidad.

4. Impacto presupuestal

La propuesta no genera gasto adicional al Tesoro Público. La Autoridad Nacional del Agua ya ejerce la función de declarar, previo estudio técnico, el agotamiento de las fuentes naturales de agua y los estados de emergencia por escasez, y las Autoridades Administrativas del Agua ya ejercen la de otorgar y extinguir derechos de uso de agua, por lo que la declaratoria de escasez permanente y la tramitación de los procedimientos de modificación se realizarán con sus recursos y estructuras vigentes, sin crear entidades, plazas ni partidas. La ley no dispone asignación presupuestal alguna. En consecuencia, la iniciativa no contraviene la prohibición establecida en el

literal a) del artículo 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en concordancia con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

IX. Impacto ambiental [Art. 106, f) del Reglamento — cuando corresponda]

La propuesta tiene un impacto ambiental neutro o positivo. La modificación de derechos de uso de agua no incrementa el volumen total extraído de las fuentes, pues se limita a reasignar volúmenes ya otorgados, y reduce la presión para habilitar nuevas captaciones en fuentes agotadas o sobreexplotadas, en concordancia con el principio de sostenibilidad de la Ley de Recursos Hídricos.

La iniciativa es coherente, además, con los ejes de gestión de la cantidad, de la oportunidad y de adaptación al cambio climático de la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos (Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos), y con la Política Nacional del Ambiente al 2030, aprobada por Decreto Supremo 023-2021-MINAM, en tanto fortalece los instrumentos técnico-normativos de gestión del recurso hídrico frente a la escasez.

Lima, 15 de octubre de 2026.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FERNANDEZ GONZALEZ Svieta Valia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2026 18:51:02-0500

Svieta Valia Fernández González
Diputada de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2026 18:26:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TITO ROJAS Cesar Hugo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2026 18:59:31-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ISLA ROJAS Azucena FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/10/2026 16:15:36-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MARQUEZ HUANCA Anali FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/10/2026 15:23:15-0500

Firmas de respaldo

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2026 18:26:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALOMINO CASAVILCA Catherin Norma FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/10/2026 16:34:33-0500

Certificación del vocero del grupo parlamentario