CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00905-2026-2031-CD
RU 72180-CD
20 NOVIEMBRE 2026 03:10 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA:
LEY QUE FORTALECE LA PROTECCIÓN DE LAS CABECERAS DE CUENCA Y LA SEGURIDAD HÍDRICA

El Grupo Parlamentario Juntos por el Perú, a iniciativa del diputado **Marino Lavado Valdivia** y de los diputados que suscriben, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa reconocido por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme a los artículos 106 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE FORTALECE LA PROTECCIÓN DE LAS CABECERAS DE CUENCA Y LA SEGURIDAD HÍDRICA

Artículo 1. Objeto de la Ley

La Ley tiene por objeto fortalecer el régimen de protección de las cabeceras de cuenca establecido en el artículo 75 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, modificado por la Ley 30640, mediante su identificación, delimitación y zonificación efectiva, la determinación de zonas de protección especial y el establecimiento de medidas preventivas frente a actividades mineras que puedan comprometer la seguridad hídrica y la conservación de los ecosistemas.

Artículo 2. Finalidad

La Ley tiene por finalidad garantizar la conservación de las cabeceras de cuenca y la protección de las fuentes naturales de agua y de los ecosistemas asociados, mediante medidas diferenciadas según su vulnerabilidad ambiental del componente hídrico.

Asimismo, tiene por finalidad prevenir incompatibilidades entre la protección de las cabeceras de cuenca y el otorgamiento o ejercicio de derechos vinculados con actividades mineras, garantizando la seguridad hídrica, la participación ciudadana, el debido procedimiento y la seguridad jurídica.

Artículo 3. Modificación del artículo 75 de la Ley N.° 29338, Ley de Recursos Hídricos

Se modifica el artículo 75 de la Ley N.° 29338, Ley de Recursos Hídricos, modificado por la Ley N.° 30640, en los siguientes términos:

> **«Artículo 75. Protección del agua**
>
> [...]
>
> El Estado reconoce como zonas ambientalmente vulnerables las cabeceras de cuenca donde se originan los cursos de agua de una red hidrográfica.

La Autoridad Nacional del Agua identifica, delimita y zonifica las cabeceras de cuenca conforme al Marco Metodológico de Criterios Técnicos para la Identificación, Delimitación y Zonificación de Cabeceras de Cuenca, y evalúa su vulnerabilidad ambiental e hídrica conforme a los criterios establecidos en la presente Ley.

Sobre la base de dicha evaluación, la Autoridad Nacional del Agua, con opinión del Ministerio del Ambiente, determina las zonas de protección especial y establece las medidas aplicables según su nivel de vulnerabilidad.

La determinación de una zona de protección especial no implica, por sí misma, su declaración como zona intangible ni la prohibición automática de actividades económicas.

Cuando corresponda, la Autoridad Nacional del Agua puede declarar zonas intangibles en las que no se otorga ningún derecho para uso, disposición o vertimiento de agua, conforme a la legislación vigente.

Las medidas de protección se establecen de manera diferenciada y proporcional, atendiendo a la vulnerabilidad de la zona, la naturaleza y magnitud de los riesgos identificados y la posibilidad de aplicar medidas eficaces de prevención, mitigación o reducción de impactos.

En las zonas de protección especial en las que se determine, conforme a los artículos siguientes, que una actividad resulta incompatible con los objetivos de protección hídrica y ecosistémica, las autoridades competentes aplican las restricciones correspondientes conforme a la presente Ley y a la legislación sectorial aplicable.

En materia minera, cuando se determine expresamente que las actividades de exploración o explotación resultan incompatibles y que no existen medidas menos restrictivas igualmente eficaces para asegurar la protección de las funciones hídricas y ecosistémicas, no se otorgan nuevos títulos de concesión minera dentro del ámbito geográfico expresamente delimitado como incompatible.

Los derechos mineros otorgados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente disposición que se superponen total o parcialmente con zonas de protección especial se sujetan, respecto del inicio de actividades de exploración o explotación, a una evaluación de compatibilidad ambiental del componente hídrico, conforme a la legislación especial de la materia.

Cuando en dichas concesiones no se encuentren en ejecución actividades de exploración o explotación al momento de la determinación de la zona de protección especial, la autorización para iniciar actividades de explotación queda sujeta a la evaluación previa de compatibilidad con los objetivos de protección hídrica y ecosistémica. Si la evaluación determina que la actividad resulta incompatible con dichos objetivos, la autoridad competente deniega la autorización correspondiente.

[...]».

<u>Artículo 4.</u> Incorporación de los artículos 75-A, 75-B, 75-C y 75-D a la Ley N.° 29338

Se incorporan los artículos 75-A, 75-B, 75-C y 75-D a la Ley N.° 29338, Ley de Recursos Hídricos, en los siguientes términos:

«Artículo 75-A. Criterios mínimos para evaluar la vulnerabilidad

La evaluación de vulnerabilidad ambiental e hídrica de una cabecera de cuenca considera, como mínimo:

a) La disponibilidad, cantidad, calidad y estacionalidad del agua.
b) La capacidad de almacenamiento, infiltración, recarga y regulación hídrica.
c) La conectividad entre aguas superficiales y subterráneas.
d) La presencia y estado de conservación de lagunas, humedales, bofedales, manantiales, suelos, cobertura vegetal y demás ecosistemas vinculados con las funciones hídricas.
e) La existencia de fuentes destinadas al abastecimiento poblacional y otros usos esenciales.
f) La susceptibilidad a contaminación, erosión, pérdida de cobertura vegetal o alteración de la dinámica hídrica.
g) La población, comunidades, actividades productivas y ecosistemas dependientes del recurso hídrico.
h) La magnitud, extensión, duración, reversibilidad y efectos acumulativos o sinérgicos de las presiones existentes o potenciales.

Las disposiciones técnicas desarrollan los indicadores, métodos de medición, escalas y ponderaciones correspondientes, sin eliminar ni desnaturalizar los criterios establecidos en el presente artículo.

Artículo 75-B. Compatibilidad hídrica y ecosistémica

Una actividad es compatible cuando sus impactos sobre las funciones hídricas y ecosistémicas pueden prevenirse o reducirse a niveles técnicamente aceptables mediante medidas eficaces y verificables.

Es compatible con condiciones cuando requiere modificaciones de ubicación, diseño, tecnología, intensidad, temporalidad u otras medidas especiales para alcanzar dicho nivel de protección.

Una actividad es incompatible cuando, sobre la base de evidencia técnica suficiente:

a) pueda producir una afectación significativa a la disponibilidad, calidad o regulación del agua, a fuentes destinadas al abastecimiento poblacional o a ecosistemas esenciales para las funciones hídricas de la cabecera; y,
b) dicha afectación no pueda prevenirse o reducirse a niveles técnicamente aceptables mediante medidas viables de prevención, mitigación, modificación, reubicación, restauración o condicionamiento.

Antes de declarar una actividad incompatible, se evalúa necesariamente la aplicación de medidas menos restrictivas igualmente eficaces.

La incompatibilidad debe encontrarse expresamente sustentada y circunscrita al ámbito geográfico en el que se acrediten las condiciones que la justifican.

Artículo 75-C. Procedimiento para determinar zonas de protección especial

La determinación de una zona de protección especial se sustenta en un expediente técnico que contiene la identificación, delimitación y zonificación de la cabecera de cuenca, la evaluación de vulnerabilidad, los riesgos identificados y las medidas propuestas.

La Autoridad Nacional del Agua pública el expediente técnico y la delimitación georreferenciada propuesta y establece un plazo no menor de treinta días hábiles para la presentación de información, observaciones y aportes técnicos.

Los titulares de derechos, peticionarios y demás administrados identificables cuyas situaciones jurídicas puedan resultar directamente afectadas son notificados y tienen derecho a presentar información, observaciones, estudios y medios técnicos de sustento antes de la decisión.

La Autoridad Nacional del Agua solicita opinión al Ministerio del Ambiente y, según corresponda, a las autoridades sectoriales competentes, gobiernos regionales y gobiernos locales. Asimismo, promueve la participación de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca y organizaciones de usuarios.

Las comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos indígenas u originarios participan conforme a sus derechos colectivos. Cuando la medida sea susceptible de afectar directamente dichos derechos, se aplica la legislación sobre consulta previa.

La resolución que determina la zona de protección especial debe estar debidamente motivada y precisar:

a) su delimitación georreferenciada;
b) las funciones hídricas y ecosistémicas que justifican la protección;
c) el nivel de vulnerabilidad identificado;
d) las actividades y riesgos evaluados;
e) las medidas aplicables; y,
f) cuando corresponda, las razones por las cuales las medidas menos restrictivas resultan insuficientes.

Artículo 75-D. Revisión e impugnación

Sin perjuicio de los recursos administrativos previstos en la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, las zonas de protección especial y sus medidas son objeto de revisión técnica cuando:

a) exista nueva información científica o técnica relevante;
b) se produzca una modificación sustancial de las condiciones ambientales, hídricas o territoriales que sustentaron su determinación;
c) los resultados del monitoreo evidencian cambios relevantes en el nivel de vulnerabilidad; o,
d) hayan transcurrido cinco años desde la última evaluación, cuando las características de la zona justifiquen su actualización.

Los titulares de derechos, gobiernos regionales y locales, organizaciones de usuarios, comunidades y demás interesados pueden solicitar la revisión cuando aporten nueva información técnica que pueda modificar los fundamentos de la decisión.

La revisión puede mantener, modificar, reducir o ampliar las medidas de protección mediante resolución debidamente motivada.

Los actos administrativos de aplicación individual derivados de las zonas de protección especial son impugnables conforme a la legislación del procedimiento administrativo general.»

Artículo 5. Aplicación a proyectos y actividades distintas de la minería

Las autoridades sectoriales competentes consideran las zonas de protección especial y las medidas establecidas en ellas al evaluar nuevos proyectos, obras o actividades que, por su naturaleza, ubicación, escala o intensidad, puedan producir impactos significativos sobre las funciones hídricas y ecosistémicas protegidas.

Cuando una actividad sea declarada incompatible conforme al artículo 75-B, la autoridad competente no otorga la autorización o título habilitante necesario para su ejecución dentro del ámbito expresamente declarado incompatible.

La presente disposición es aplicable, según corresponda, a actividades extractivas, productivas, industriales, energéticas, de infraestructura u otras susceptibles de producir impactos significativos sobre las funciones hídricas protegidas, conforme a la legislación sectorial correspondiente.

Artículo 6. Integración e interoperabilidad de información

La Autoridad Nacional del Agua, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Energía y Minas, el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico, el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles y las demás entidades competentes interoperan progresivamente la información georreferenciada sobre cabeceras de cuenca, fuentes naturales de agua, ecosistemas, derechos, proyectos, autorizaciones e instrumentos de gestión ambiental.

La información se mantiene actualizada y es de acceso público, salvo las excepciones establecidas por ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Disposiciones técnicas

El Poder Ejecutivo, a propuesta de la Autoridad Nacional del Agua y con participación del Ministerio del Ambiente y los sectores competentes, aprueba dentro de los noventa días calendario las disposiciones técnicas necesarias para desarrollar los criterios establecidos en el artículo 75-A.

Las disposiciones técnicas pueden desarrollar indicadores, escalas, métodos de medición y procedimientos, pero no pueden crear nuevas causales de incompatibilidad ni ampliar las restricciones previstas en la Ley.

SEGUNDA. Priorización de cabeceras de cuenca

La Autoridad Nacional del Agua aprueba y publica, dentro de los ciento veinte días calendario siguientes a la entrada en vigor de la Ley, un cronograma progresivo para

continuar la identificación, delimitación, zonificación y evaluación de vulnerabilidad de las cabeceras de cuenca.

La priorización considera, entre otros factores, vulnerabilidad hídrica y ecosistémica, presión sobre las fuentes de agua, población dependiente y disponibilidad de información técnica.

TERCERA. Inventario e interoperabilidad de derechos mineros

El Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico, en coordinación con la Autoridad Nacional del Agua y el Ministerio de Energía y Minas, publica progresivamente información georreferenciada de los derechos y petitorios mineros que se superponen con cabeceras de cuenca identificadas y delimitadas.

La sola superposición geográfica no determina incompatibilidad ni genera suspensión, prohibición, extinción o pérdida de derechos.

CUARTA. Aplicación de restricciones

Las restricciones previstas en la presente Ley únicamente son exigibles respecto de un área determinada después de que:

a) la cabecera de cuenca haya sido identificada, delimitada y zonificada;
b) se haya realizado la correspondiente evaluación de vulnerabilidad;
c) se haya cumplido el procedimiento de participación establecido por la Ley; y,
d) se haya emitido y publicado la resolución que determina la zona de protección especial y sus medidas.

QUINTA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley dentro de los ciento veinte días calendario siguientes a su entrada en vigor.

El reglamento desarrolla los aspectos operativos necesarios para su aplicación y no puede modificar los criterios esenciales, crear nuevas causales de incompatibilidad ni ampliar las restricciones establecidas en la presente Ley.

SEXTA. Financiamiento

La implementación de la presente Ley se realiza progresivamente con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades involucradas, conforme a las leyes anuales de presupuesto y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Lima, 02 de noviembre de 2026

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUEVARA RAMIREZ Jessica Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 14:22:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PEÑA CORDOVA Olver FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 13:00:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LAVADO VALDIVIA Marino Teofilo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2026 12:24:43-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VILLANUEVA CALDERON Juan Amilcar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 13:13:44-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/11/2026 10:52:06-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALOMINO CASAVILCA Catherin Norma FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2026 17:22:33-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO

Las cabeceras de cuenca cumplen una función estratégica para la seguridad hídrica del país, al constituir espacios donde se originan cursos de agua y donde se desarrollan procesos ecosistémicos esenciales para la regulación, almacenamiento y disponibilidad del recurso hídrico. Su protección resulta relevante para las poblaciones, la agricultura, los ecosistemas y las actividades económicas que dependen del agua.

El ordenamiento jurídico peruano ya reconoce a las cabeceras de cuenca como zonas ambientalmente vulnerables. La Ley 30640 modificó el artículo 75 de la Ley 29338 para establecer criterios técnicos para su identificación y delimitación, con la finalidad de evaluar medidas especiales de protección y conservación según su vulnerabilidad. Posteriormente, el Decreto Supremo 014-2021-MIDAGRI aprobó el Marco Metodológico de Criterios Técnicos para la Identificación, Delimitación y Zonificación de Cabeceras de Cuenca.

El problema público que motiva la presente iniciativa no radica en la inexistencia de un régimen jurídico de protección de las cabeceras de cuenca, sino en que dicho régimen permanece incompletamente implementado. Aunque el ordenamiento ya reconoce su vulnerabilidad ambiental y dispone su identificación, delimitación y zonificación, persisten brechas para traducir esos resultados técnicos en evaluaciones de vulnerabilidad y en consecuencias jurídicas preventivas respecto de actividades que puedan resultar incompatibles con la seguridad hídrica.

Esta situación permite que los procedimientos de identificación, delimitación y zonificación avancen sin que necesariamente exista una regla suficientemente determinada que articule sus resultados con el otorgamiento de nuevos derechos mineros. La presente iniciativa busca completar dicha cadena regulatoria, estableciendo que solo aquellas áreas en las que una evaluación técnica determine una vulnerabilidad que resulte incompatible con determinadas actividades sean sometidas a medidas reforzadas de protección.

Personas, comunidades y actividades afectadas

El problema afecta directamente a las poblaciones urbanas y rurales que dependen de fuentes de agua originadas, almacenadas o reguladas en cabeceras de cuenca; a comunidades campesinas y nativas, pueblos indígenas u originarios, organizaciones de usuarios de agua, agricultores y ganaderos; y, de manera indirecta, a poblaciones ubicadas aguas abajo, gobiernos subnacionales, prestadores de servicios de saneamiento, ecosistemas y actividades económicas dependientes de la disponibilidad y calidad del recurso hídrico.

También afecta a titulares y solicitantes de derechos mineros, porque la ausencia de delimitaciones y reglas previsibles genera incertidumbre regulatoria y puede trasladar el conflicto a etapas posteriores, cuando ya existen títulos, inversiones, expectativas o autorizaciones. Un sistema preventivo de información y zonificación reduce esta incertidumbre al identificar anticipadamente áreas incompatibles o sujetas a condiciones especiales.

II. EVIDENCIA QUE SUSTENTA EL PROBLEMA

La Ley 30640, publicada el 16 de agosto de 2017, reconoció la necesidad de establecer criterios técnicos para identificar y delimitar las cabeceras de cuenca y evaluar medidas especiales de protección y conservación según su vulnerabilidad.
El Decreto Supremo 014-2021-MIDAGRI, publicado el 9 de julio de 2021, aprobó el Marco Metodológico de Criterios Técnicos para la Identificación, Delimitación y Zonificación de Cabeceras de Cuenca.

La Autoridad Nacional del Agua ha desarrollado estudios y procesos de identificación, delimitación y zonificación de cabeceras de cuenca, lo que demuestra que existe una base técnica para avanzar hacia consecuencias jurídicas de protección. La iniciativa se apoya en esta institucionalidad existente y no crea una categoría territorial carente de sustento técnico.

Asimismo, el ordenamiento jurídico dispone de un catastro minero administrado por INGEMMET y de instrumentos de gestión ambiental y fiscalización que permiten articular la información necesaria para identificar superposiciones y evaluar riesgos.

Avance insuficiente de delimitación y vulnerabilidad

La Defensoría del Pueblo, en su Vigésimo Octavo Informe Anual correspondiente a 2024 y publicado en 2025, informó que la delimitación de cabeceras de cuenca alcanzaba apenas el 13,8 % de ejecución y señaló que la metodología para evaluar la vulnerabilidad ambiental del recurso hídrico permanecía inconclusa desde 2021. La institución calificó las deficiencias detectadas como un problema estructural de alcance nacional y reclamó medidas concretas frente a concesiones mineras que puedan afectar cuerpos de agua[1].

El Marco Metodológico aprobado en 2021 está diseñado para su aplicación en las 159 unidades hidrográficas del país. Esta escala confirma que la política de cabeceras de cuenca es de alcance nacional y requiere una implementación progresiva basada en criterios técnicos homogéneos[2].

Existencia de capacidad técnica para delimitar y zonificar

La insuficiencia de cobertura no significa ausencia de capacidad técnica. En 2025 la ANA aprobó el estudio de identificación, delimitación y zonificación de cabeceras de cuenca de la Unidad Hidrográfica Pampas mediante Resolución Directoral 0057-2025-ANA-DCERH. La misma unidad había sido objeto de demanda social: la ANA informó en abril de 2025 que más de 500 comités de riego solicitaron la identificación de cabeceras y que la medida beneficiaba a más de 4 000 agricultores[3].

---

[1] *Defensoría del Pueblo, Vigésimo Octavo Informe Anual, enero-diciembre 2024, publicado el 30 de mayo de 2025, p. 86.*
[2] *Autoridad Nacional del Agua, Marco metodológico de criterios técnicos para la identificación, delimitación y zonificación de cabeceras de cuenca, 2021; y ANA, nota institucional de 4 de diciembre de 2021.*
[3] *ANA, Resolución Directoral 0057-2025-ANA-DCERH, 4 de junio de 2025; ANA, nota de prensa, 12 de abril de 2025.*

El proceso de identificación y delimitación cuenta, además, con una metodología técnica reproducible. El Marco Metodológico utiliza la organización de las unidades hidrográficas y técnicas de ordenación de la red hídrica para identificar las nacientes y delimitar espacialmente las cabeceras de cuenca, apoyándose en información cartográfica, imágenes satelitales y herramientas de información geográfica. En particular, la identificación de cursos de agua emplea el método de ordenación de Strahler, considerando los cursos de primer orden como parte de la determinación técnica de las zonas de cabecera.

En consecuencia, la identificación y delimitación espacial de las cabeceras de cuenca no depende de una apreciación política o discrecional sobre qué territorio constituye una cabecera, sino de procedimientos técnicos previamente establecidos. La determinación de las medidas de protección aplicables requiere adicionalmente la correspondiente evaluación de vulnerabilidad ambiental del componente hídrico.

Asimismo, mediante Resolución Directoral 0198-2025-ANA-DCERH, de 22 de septiembre de 2025, la ANA aprobó el estudio de identificación, delimitación y zonificación de cabeceras de la Unidad Hidrográfica Mantaro. Estos casos demuestran que la metodología puede producir delimitaciones técnicas y georreferenciadas sobre las cuales construir consecuencias jurídicas diferenciadas[4].

Recomendaciones institucionales sobre concesiones y protección hídrica
El Informe Defensorial 234-2025, aunque centrado en la gestión de la pequeña minería y minería artesanal, identifica una brecha de alcance normativo relevante para esta propuesta. La Defensoría sostuvo que el marco vigente no prohíbe expresamente concesiones mineras superpuestas a cauces de ríos, recomendó revisar y fortalecer las reglas de otorgamiento, evaluar áreas restringidas en zonas con cuerpos de agua críticos y considerar limitaciones claras o suspensiones temporales mientras se culminan los instrumentos técnicos de vulnerabilidad. También planteó priorizar la conservación y uso sostenible del agua frente a otras actividades productivas cuando exista incompatibilidad[5].

Conflictividad socioambiental
La conflictividad confirma la relevancia pública del problema, aunque no debe confundirse conflicto con prueba de contaminación. En julio de 2026 la Defensoría del Pueblo registró 94 conflictos socioambientales, equivalentes al 49,2 % de los casos reportados según su tipología, y señaló que el 64,9 % de los conflictos socioambientales estaba vinculado a la actividad minera. Estos datos acreditan la centralidad de la relación entre actividad minera, territorio y ambiente en la agenda de prevención de conflictos[6].

---

[4] *ANA, Dirección de Calidad y Evaluación de Recursos Hídricos, Estudio de identificación, delimitación y zonificación de cabeceras de cuenca de la Unidad Hidrográfica Mantaro, 2025.*
[5] *Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial 234-2025, Supervisión de las funciones de las DREM y GREM en la gestión de la MAPE: diagnóstico, desafíos y propuestas para una nueva normativa, agosto de 2025, pp. 117-118 y conclusiones del capítulo correspondiente.*
[6] *Defensoría del Pueblo, Reporte Mensual de Conflictos Sociales N.º 269, julio de 2026; nota institucional publicada en agosto de 2026.*

Evidencia jurisprudencial de la necesidad de una solución nacional y técnica

En la STC 00001-2012-PI/TC, caso Conga, el Tribunal Constitucional reconoció la especial importancia de las cabeceras de cuenca y consideró loable su protección, pero declaró que el Gobierno Regional de Cajamarca carecía de competencia para declarar su intangibilidad y para hacer inviable un proyecto de gran minería. El precedente muestra que la protección requiere una respuesta integrada al sistema nacional de recursos hídricos y al reparto constitucional de competencias[7].

Fortalecimiento de la justificación ecosistémica e hidrológica

Las cabeceras de cuenca no deben entenderse únicamente como el lugar geométrico donde "se originan" los cursos de agua, sino como sistemas socioecológicos en los que interactúan humedales altoandinos, bofedales, lagunas, suelos, vegetación, aguas superficiales y subterráneas. Un estudio realizado en la cabecera del río Mariño, en Apurímac, encontró que bofedales, pajonales y bosques relictos contribuyen al servicio ecosistémico de regulación hídrica y destacó su importancia para las poblaciones ubicadas aguas abajo. En términos de política pública, ello justifica que la protección jurídica considere la funcionalidad hidrológica del sistema y no solamente el punto de nacimiento de un cauce. (Vallet et al., 2020).

Vulnerabilidad de los ecosistemas altoandinos

La literatura científica muestra que los ecosistemas de cabecera presentan una elevada relevancia para la regulación del agua. García y Otto, en su estudio de humedales altoandinos de la cabecera del río Santa, señalan que estos ecosistemas cumplen un "rol importante en la provisión y regulación de agua de la cuenca". Asimismo, investigaciones sobre hidrología andina han advertido que la pérdida de cobertura vegetal y el deterioro de suelos con alta capacidad de almacenamiento pueden reducir la capacidad de regulación de los sistemas de cabecera. Estos antecedentes respaldan la necesidad de incorporar criterios de vulnerabilidad ecosistémica y no limitar la evaluación a la disponibilidad hídrica inmediata. (García & Otto, 2015; Harden, 2006).

Riesgos asociados a la actividad minera sobre recursos hídricos

La necesidad de prevención adquiere especial relevancia en zonas altoandinas donde las actividades mineras pueden interactuar con fuentes de agua, humedales y sistemas fluviales. Un estudio sobre manantiales altoandinos del Perú encontró que la actividad minera extractiva influía en la calidad de las fuentes analizadas y reportó concentraciones de antimonio, arsénico, cadmio y plomo superiores a los valores permisibles para consumo humano en determinados puntos. Otro estudio sobre ríos de los Andes centrales peruanos evaluó la exposición humana a metales pesados y arsénico en cuencas con influencia minera. Esta evidencia no permite atribuir causalidad a toda actividad minera, pero sí demuestra la existencia de riesgos que justifican una evaluación preventiva y específica en territorios de alta vulnerabilidad hídrica. (Water, 2021; Water, 2020).

[7] *Tribunal Constitucional, STC 00001-2012-PI/TC, fundamentos 31, 35, 36 y 68, 2012.*

También, una evaluación ambiental de causalidad realizada por OEFA en el área de influencia de los pasivos mineros del río San Juan y el delta Upamayo determinó un grave deterioro de la calidad del agua y los sedimentos, principalmente por las descargas del río Ragra, que transportan altas concentraciones de metales, sulfatos y acidez. Asimismo, identificó seis sitios contaminados en suelos, con concentraciones de arsénico, cadmio, mercurio y plomo que superan significativamente los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) de uso agrícola y los niveles de fondo locales. (OEFA, 2020)

Brecha de implementación de la Ley 30640
La necesidad de la iniciativa no deriva de la inexistencia de un marco legal, sino de su implementación incompleta. La Ley 30640 ya estableció como objeto regular la conservación y protección de las cabeceras de cuenca mediante criterios técnicos de identificación y delimitación para evaluar medidas especiales de protección según su vulnerabilidad. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo informó que la delimitación alcanzaba solo el 13,8 % de ejecución y que la metodología para evaluar la vulnerabilidad ambiental del recurso hídrico permanecía inconclusa desde 2021. Por ello, el proyecto debe presentarse como un mecanismo para hacer operativa y exigible la protección prevista por la Ley 30640, evitando crear una categoría jurídica desconectada del sistema vigente. (Ley 30640; Defensoría del Pueblo, 2025).

Necesidad de diferenciar derechos en trámite y derechos titulados
La regulación debe distinguir claramente entre solicitudes o derechos mineros aún no perfeccionados y concesiones mineras ya otorgadas. El Tribunal Constitucional ha señalado que la concesión minera es un derecho real sujeto a la ley y que su régimen está vinculado a las condiciones legales de aprovechamiento de los recursos naturales. Por ello, una prohibición prospectiva sobre nuevas solicitudes y procedimientos en trámite presenta una justificación jurídica distinta a la revisión de derechos titulados. En este último caso, la ley debe establecer criterios técnicos, causales, medidas y procedimientos suficientemente determinados, evitando una revocación automática y preservando el debido procedimiento. (Constitución, art. 66; TC, Exp. 02608-2023-AA/TC, 2025).

Participación y gobernanza de cuenca
La protección de las cabeceras requiere mecanismos institucionales de participación que ya existen dentro del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos. Los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca constituyen espacios de participación de gobiernos regionales y locales, organizaciones de usuarios, comunidades campesinas y nativas, sociedad civil y entidades públicas. Su incorporación expresa permite transformar la participación prevista en la propuesta en un mecanismo institucional verificable, evitando que quede como una declaración programática. (ANA, Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca).

Fundamento técnico de la protección diferenciada
La identificación y delimitación de una cabecera de cuenca debe diferenciarse conceptualmente de la determinación de su vulnerabilidad. La primera permite establecer espacialmente las áreas que integran las nacientes de una unidad hidrográfica, mientras que la evaluación de vulnerabilidad permite determinar el grado en que sus funciones hídricas y ecosistémicas pueden ser afectadas por determinadas intervenciones.

Esta distinción resulta fundamental para el diseño de la presente iniciativa. La sola condición geográfica de cabecera de cuenca no determina automáticamente la imposición de restricciones sobre las actividades económicas. Las medidas de protección deben establecerse atendiendo a las características físicas, hidrológicas y ambientales del territorio, así como a la naturaleza e intensidad de las intervenciones que puedan desarrollarse en él.

Asimismo, no todas las cabeceras de cuenca presentan idéntica función hidrológica ni constituyen necesariamente las zonas de mayor aporte de agua dentro de una cuenca. Por ello, la protección prevista por la presente Ley adopta un enfoque diferenciado y proporcional basado en la vulnerabilidad ambiental del componente hídrico, evitando establecer una prohibición general únicamente en función de la ubicación geográfica.

III. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

Objetivo general:

Establecer un régimen especial de protección de las cabeceras de cuenca que, sobre la base de su identificación, delimitación, zonificación y evaluación de vulnerabilidad ambiental del componente hídrico, permita determinar zonas de protección especial y restringir el otorgamiento de nuevos derechos mineros cuando la actividad resulte técnicamente incompatible con la seguridad hídrica y la conservación de los ecosistemas.

Objetivo específico:

Restringir el otorgamiento de nuevas concesiones mineras y la aprobación de nuevos petitorios en las zonas de protección especial en las que la evaluación técnica determine que las actividades de exploración o explotación minera resultan incompatibles con los objetivos de protección hídrica y ecosistémica

IV. FUNDAMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

La vía legislativa es idónea porque la propuesta establece restricciones generales sobre el otorgamiento de derechos mineros y modifica una norma con rango de ley, el artículo 75 de la Ley 29338. La Ley 30640 ya utilizó esta vía para incorporar al ordenamiento la identificación y delimitación de cabeceras de cuenca.

La iniciativa se sustenta en los artículos 66, 67 y 68 de la Constitución. El artículo 66 establece que los recursos naturales son patrimonio de la Nación y que su utilización y otorgamiento a particulares se sujetan a ley; el artículo 67 dispone que el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de los recursos naturales; y el artículo 68 establece el deber estatal de promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

La Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, establece que el Estado debe velar porque el otorgamiento de derechos de aprovechamiento sostenible se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y los límites y principios legales. Asimismo, su artículo 23 establece que la concesión otorga derechos para el aprovechamiento sostenible en las condiciones y con las limitaciones previstas por el título y la legislación especial.

La propuesta también es compatible con la Ley 28611, Ley General del Ambiente, que reconoce los principios de sostenibilidad, prevención y precaución y establece que el ejercicio de derechos está sujeto a limitaciones legales para la protección ambiental.

La iniciativa no dispone una extinción automática e indiscriminada de todas las concesiones existentes. En su lugar, establece una evaluación de compatibilidad ambiental e hídrica aplicable a nuevas autorizaciones vinculadas con concesiones preexistentes y remite las consecuencias jurídicas al procedimiento correspondiente, respetando el debido procedimiento y las garantías del ordenamiento. Esta técnica busca conciliar la protección ambiental reforzada con la seguridad jurídica.

La propuesta se sustenta en el artículo 7-A de la Constitución, que reconoce el derecho de acceso progresivo y universal al agua potable, prioriza el consumo humano y reconoce al agua como recurso natural esencial, bien público y patrimonio de la Nación. Se articula asimismo con los artículos 2.22, 66, 67 y 68, que reconocen el derecho a un ambiente equilibrado, la soberanía estatal sobre los recursos naturales, el uso sostenible y el deber de conservación de la diversidad biológica.

Desde una concepción de justicia ambiental, la protección del agua no puede quedar subordinada a una valoración exclusivamente extractiva del territorio. Los costos ambientales y sociales derivados de la pérdida de regulación hídrica, contaminación o disminución de disponibilidad suelen recaer sobre comunidades, agricultores y poblaciones aguas abajo que no necesariamente participan de manera equivalente en los beneficios de la actividad. La ley busca corregir esa asimetría mediante prevención, participación y priorización de funciones hídricas esenciales.

V. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, INVESTIGACIONES Y FUENTES UTILIZADAS

- Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, particularmente su artículo 75.
- Ley 30640, Ley que modifica la Ley 29338 mediante el establecimiento de criterios técnicos para la identificación y delimitación de las cabeceras de cuenca.
- Decreto Supremo 014-2021-MIDAGRI, que aprueba el Marco Metodológico de Criterios Técnicos para la Identificación, Delimitación y Zonificación de Cabeceras de Cuenca.
- Decreto Supremo 016-2017-MINAGRI, que adecuó el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos a lo dispuesto por la Ley 30640.
- Ley 28611, Ley General del Ambiente.
- Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.
- Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo 014-92-EM, cuya versión actualizada ha sido publicada por el Ministerio de Energía y Minas. La legislación minera reconoce a la concesión minera como un derecho real sujeto a las condiciones legales y establece su régimen de vigencia y extinción.

- Como antecedente parlamentario, se ha considerado el Proyecto de Ley 585/2021-CR, difundido por el Congreso en 2021, que planteó la intangibilidad de cabeceras de cuenca y medidas sobre concesiones mineras. La presente propuesta se diferencia al establecer una prohibición prospectiva y un mecanismo de revisión individualizada de derechos preexistentes.

VI. SECTORES COMPRENDIDOS

La aplicación de la iniciativa involucra principalmente al Ministerio del Ambiente; Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego; Autoridad Nacional del Agua; Ministerio de Energía y Minas; Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico; SENACE; OEFA; gobiernos regionales y gobiernos locales, dentro de sus respectivas competencias.

También comprende a comunidades campesinas y nativas, pueblos indígenas u originarios, organizaciones de usuarios de agua y demás poblaciones directamente vinculadas a las cabeceras de cuenca, en los términos establecidos por la legislación aplicable.

VII. NORMAS QUE SE MODIFICAN O DEROGAN

La iniciativa modifica expresamente el artículo 75 de la Ley 29338 para incorporar la evaluación de vulnerabilidad ambiental del componente hídrico de las cabeceras de cuenca identificadas, delimitadas y zonificadas, a partir de la cual la Autoridad Nacional del Agua puede determinar zonas de protección especial y establecer medidas diferenciadas de protección.

CUADRO COMPARATIVO

Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 75 de la Ley N.° 29338, Ley de Recursos Hídricos, modificado por la Ley N.° 30640. «**Artículo 75. Protección del Agua** [...] El Estado reconoce como zonas ambientalmente vulnerables las cabeceras de cuenca donde se originan los cursos de agua de una red hidrográfica. La Autoridad Nacional, con opinión del Ministerio del Ambiente, puede declarar zonas intangibles en las que no se otorga ningún derecho para uso, disposición o vertimiento de agua. Asimismo, debe elaborar un Marco Metodológico de Criterios Técnicos para la Identificación, Delimitación y Zonificación de las Cabeceras de Cuenca de las Vertientes Hidrográficas del Pacífico, Atlántico y Lago Titicaca».	**«Artículo 75. Protección del agua** [...] El Estado reconoce como zonas ambientalmente vulnerables las cabeceras de cuenca donde se originan los cursos de agua de una red hidrográfica. La Autoridad Nacional del Agua identifica, delimita y zonifica las cabeceras de cuenca conforme al Marco Metodológico de Criterios Técnicos para la Identificación, Delimitación y Zonificación de Cabeceras de Cuenca, y evalúa su vulnerabilidad ambiental e hídrica conforme a los criterios establecidos en la presente Ley. Sobre la base de dicha evaluación, la Autoridad Nacional del Agua, con opinión del Ministerio del Ambiente, determina las zonas de protección especial y establece las medidas aplicables según su nivel de vulnerabilidad. La determinación de una zona de protección especial no implica, por sí misma, su declaración como zona intangible ni la prohibición automática de actividades económicas. Cuando corresponda, la Autoridad Nacional del Agua puede declarar zonas intangibles en las que no se otorga ningún derecho para uso, disposición o vertimiento de agua, conforme a la legislación vigente.

	Las medidas de protección se establecen de manera diferenciada y proporcional, atendiendo a la vulnerabilidad de la zona, la naturaleza y magnitud de los riesgos identificados y la posibilidad de aplicar medidas eficaces de prevención, mitigación o reducción de impactos. En las zonas de protección especial en las que se determine, conforme a los artículos siguientes, que una actividad resulta incompatible con los objetivos de protección hídrica y ecosistémica, las autoridades competentes aplican las restricciones correspondientes conforme a la presente Ley y a la legislación sectorial aplicable. En materia minera, cuando se determine expresamente que las actividades de exploración o explotación resultan incompatibles y que no existen medidas menos restrictivas igualmente eficaces para asegurar la protección de las funciones hídricas y ecosistémicas, no se otorgan nuevos títulos de concesión minera dentro del ámbito geográfico expresamente delimitado como incompatible. Los derechos mineros otorgados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente disposición que se superponen total o parcialmente con zonas de protección especial se sujetan, respecto del inicio de actividades de exploración o explotación, a una evaluación de compatibilidad ambiental del componente hídrico, conforme a la legislación especial de la materia. Cuando en dichas concesiones no se encuentren en ejecución actividades de exploración o explotación al momento de la determinación de la zona de protección especial, la autorización para iniciar actividades de explotación queda sujeta a la evaluación previa de compatibilidad con los objetivos de protección hídrica y ecosistémica. Si la evaluación determina que la actividad resulta incompatible con dichos objetivos, la autoridad competente deniega la autorización correspondiente. [...]». **«Artículo 75-A. Criterios mínimos para evaluar la vulnerabilidad** La evaluación de vulnerabilidad ambiental e hídrica de una cabecera de cuenca considera, como mínimo: a) La disponibilidad, cantidad, calidad y estacionalidad del agua. b) La capacidad de almacenamiento, infiltración, recarga y regulación hídrica. c) La conectividad entre aguas superficiales y subterráneas. d) La presencia y estado de conservación de lagunas, humedales, bofedales, manantiales, suelos, cobertura vegetal y demás ecosistemas vinculados con las funciones hídricas. e) La existencia de fuentes destinadas al abastecimiento poblacional y otros usos esenciales. f) La susceptibilidad a contaminación, erosión, pérdida de cobertura vegetal o alteración de la dinámica hídrica.

	g) La población, comunidades, actividades productivas y ecosistemas dependientes del recurso hídrico. h) La magnitud, extensión, duración, reversibilidad y efectos acumulativos o sinérgicos de las presiones existentes o potenciales. Las disposiciones técnicas desarrollan los indicadores, métodos de medición, escalas y ponderaciones correspondientes, sin eliminar ni desnaturalizar los criterios establecidos en el presente artículo. **Artículo 75-B. Compatibilidad hídrica y ecosistémica** Una actividad es compatible cuando sus impactos sobre las funciones hídricas y ecosistémicas pueden prevenirse o reducirse a niveles técnicamente aceptables mediante medidas eficaces y verificables. Es compatible con condiciones cuando requiere modificaciones de ubicación, diseño, tecnología, intensidad, temporalidad u otras medidas especiales para alcanzar dicho nivel de protección. Una actividad es incompatible cuando, sobre la base de evidencia técnica suficiente: a) pueda producir una afectación significativa a la disponibilidad, calidad o regulación del agua, a fuentes destinadas al abastecimiento poblacional o a ecosistemas esenciales para las funciones hídricas de la cabecera; y, b) dicha afectación no pueda prevenirse o reducirse a niveles técnicamente aceptables mediante medidas viables de prevención, mitigación, modificación, reubicación, restauración o condicionamiento. Antes de declarar una actividad incompatible, se evalúa necesariamente la aplicación de medidas menos restrictivas igualmente eficaces. La incompatibilidad debe encontrarse expresamente sustentada y circunscrita al ámbito geográfico en el que se acrediten las condiciones que la justifican. **Artículo 75-C. Procedimiento para determinar zonas de protección especial** La determinación de una zona de protección especial se sustenta en un expediente técnico que contiene la identificación, delimitación y zonificación de la cabecera de cuenca, la evaluación de vulnerabilidad, los riesgos identificados y las medidas propuestas. La Autoridad Nacional del Agua publica el expediente técnico y la delimitación georreferenciada propuesta y establece un plazo no menor de treinta días hábiles para la

	presentación de información, observaciones y aportes técnicos. Los titulares de derechos, peticionarios y demás administrados identificables cuyas situaciones jurídicas puedan resultar directamente afectadas son notificados y tienen derecho a presentar información, observaciones, estudios y medios técnicos de sustento antes de la decisión. La Autoridad Nacional del Agua solicita opinión al Ministerio del Ambiente y, según corresponda, a las autoridades sectoriales competentes, gobiernos regionales y gobiernos locales. Asimismo, promueve la participación de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca y organizaciones de usuarios. Las comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos indígenas u originarios participan conforme a sus derechos colectivos. Cuando la medida sea susceptible de afectar directamente dichos derechos, se aplica la legislación sobre consulta previa. La resolución que determina la zona de protección especial debe estar debidamente motivada y precisar: a) su delimitación georreferenciada; b) las funciones hídricas y ecosistémicas que justifican la protección; c) el nivel de vulnerabilidad identificado; d) las actividades y riesgos evaluados; e) las medidas aplicables; y, f) cuando corresponda, las razones por las cuales las medidas menos restrictivas resultan insuficientes. **Artículo 75-D. Revisión e impugnación** Sin perjuicio de los recursos administrativos previstos en la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, las zonas de protección especial y sus medidas son objeto de revisión técnica cuando: a) exista nueva información científica o técnica relevante; b) se produzca una modificación sustancial de las condiciones ambientales, hídricas o territoriales que sustentaron su determinación; c) los resultados del monitoreo evidencien cambios relevantes en el nivel de vulnerabilidad; o, d) hayan transcurrido cinco años desde la última evaluación, cuando las características de la zona justifiquen su actualización. Los titulares de derechos, gobiernos regionales y locales, organizaciones de usuarios, comunidades y demás interesados pueden solicitar la revisión cuando aporten nueva información técnica que pueda modificar los fundamentos de la decisión. La revisión puede mantener, modificar, reducir o ampliar las medidas de protección mediante resolución debidamente motivada.

	Los actos administrativos de aplicación individual derivados de las zonas de protección especial son impugnables conforme a la legislación del procedimiento administrativo general.»

VIII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La iniciativa genera beneficios ambientales, sociales y económicos de largo plazo asociados a la protección de fuentes de agua, ecosistemas, agricultura, actividades productivas dependientes del recurso hídrico y reducción de riesgos de conflictos y costos de remediación.

Los actores potencialmente afectados son los titulares de derechos mineros ubicados dentro de cabeceras de cuenca, empresas mineras, poblaciones locales, comunidades, usuarios de agua y entidades públicas. La prohibición de nuevos derechos puede restringir expectativas de aprovechamiento futuro en las zonas protegidas; respecto de derechos existentes, la propuesta establece revisión individualizada y no una extinción automática.

La implementación de inventarios, interoperabilidad y procedimientos de evaluación de compatibilidad, supervisión y fiscalización serán atendidas por las entidades competentes con cargo a sus presupuestos institucionales, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. La propuesta no crea nuevas entidades ni autoriza gasto público específico, por lo que no contraviene la prohibición constitucional y reglamentaria de iniciativa legislativa que origine gasto público.

Beneficiarios directos:

- Poblaciones abastecidas por fuentes vinculadas a cabeceras de cuenca protegidas.
- Comunidades campesinas y comunidades nativas vinculadas a las zonas de cabecera.
- Pueblos indígenas u originarios cuyos derechos colectivos y medios de vida dependen de los recursos hídricos involucrados.
- Organizaciones de usuarios de agua, agricultores, ganaderos y productores rurales dependientes de la disponibilidad y calidad del agua.
- Prestadores y usuarios de servicios de agua cuando las fuentes de abastecimiento dependan de las cabeceras protegidas.

Beneficiarios indirectos:

- Poblaciones ubicadas aguas abajo.
- Gobiernos regionales y locales responsables de servicios, gestión territorial y prevención de conflictos.
- Actividades económicas dependientes de la disponibilidad hídrica sostenible.
- Ecosistemas, biodiversidad y servicios ecosistémicos asociados al ciclo hidrológico.
- Generaciones futuras.

IX. IMPACTO AMBIENTAL

La iniciativa tiene impacto ambiental positivo directo. La Ley General del Ambiente reconoce los principios de sostenibilidad, prevención y precaución; este último exige adoptar medidas eficaces frente al peligro de daño grave o irreversible aun cuando no exista certeza científica absoluta.

La protección especial busca prevenir impactos sobre la cantidad y calidad del agua, conservar ecosistemas estratégicos y mantener los servicios ecosistémicos que sustentan a las poblaciones y actividades productivas. La propuesta fortalece el enfoque preventivo frente a intervenciones mineras en territorios ambientalmente vulnerables.