



CONGRESISTA RUTH LUQUE IBARRA

Decenio para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional

**PROYECTO DE LEY QUE PROPONE
LA LEY DE PROTECCIÓN E
INTANGIBILIDAD DE LAS
CABECERAS DE CUENCA**

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **Ruth Luque Ibarra**, 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 22 literal c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**.

FÓRMULA LEGAL

**LEY DE PROTECCIÓN E INTANGIBILIDAD DE LAS CABECERAS DE
CUENCA**

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto fortalecer la protección de las cabeceras de cuenca donde se originan las fuentes de agua de una red hidrográfica, limitación el otorgamiento de derechos para el uso, disposición o vertimiento, cuando la actividad que se busca realizar en esta zona genere impactos negativos al medio ambiente, a la salud y/o altere los ecosistemas.

Artículo 2.- 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, en los siguientes términos.

“Artículo 75. Protección del Agua

La Autoridad Nacional, con opinión del Consejo de Cuenca, debe velar por la protección del agua, que incluye la conservación y protección de sus fuentes, de los ecosistemas y de los bienes naturales asociados a ésta en el marco de la Ley y demás normas aplicables. Para dicho fin, puede coordinar con las instituciones públicas competentes y los diferentes usuarios.

La Autoridad Nacional, a través del Consejo de Cuenca correspondiente, ejerce funciones de vigilancia y fiscalización con el fin de prevenir y

combatir los efectos de la contaminación del mar, ríos y lagos en lo que le corresponda. Puede coordinar, para tal efecto, con los sectores de la administración pública, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

*El Estado reconoce como zonas ambientalmente vulnerables e **intangibles** las cabeceras de cuenca donde se originan las aguas. La Autoridad Nacional, con opinión del Ministerio del Ambiente, **declara las zonas intangibles en las que quedan prohibidas el otorgamiento de derechos para el uso, disposición o vertimiento, cuando la actividad genere impactos negativos al medioambiente, salud y/o alteren los ecosistemas.** 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.*

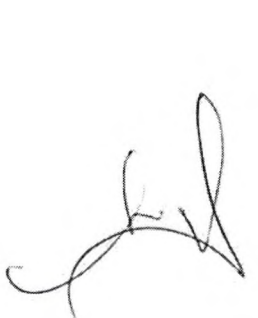
La intangibilidad de las cabeceras de cuenca no limita el uso tradicional del agua de las comunidades campesinas, nativas o pueblos indígenas, en concordancia con el numeral 5 del artículo III del título preliminar de la presente Ley".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación de la reglamentación

El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego adecúa el Decreto Supremo N.º 001-2010-AG que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 29338, Ley de Recursos Hídricos, conforme a la presente ley en el plazo de noventa (90) días posteriores a su publicación.

Lima, 25 de noviembre del 2022.



RUTH LUQUE IBARRA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



EDGARD REYMUNDO MERCADO
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Situación actual de las cabeceras de cuenca en el Perú

Al respecto, debemos señalar que el término cabecera de cuenca hace referencia a *"[l]as partes más altas de las cuencas que reciben agua por neblina, lluvia, nieve, granizo y que además tienen el potencial de retener y acumular agua en forma de glaciares, nieve, humedales (bofedales) y agua subterránea. Para ello, en las nacientes de cauces naturales, deben existir condiciones propicias como glaciares, nevadas o zonas más planas o de posibles almacenamientos superficiales y subterráneos"*¹.

Ahora bien, de acuerdo a los estudios realizados se ha establecido, que existen algunas actividades y factores vinculados a la acción humana que tienen una incidencia en la calidad de agua y las cabeceras; entre las que encontramos a las siguientes: *"a) Actividades de la población y productivas, b) Vertimientos de aguas residuales no tratadas, c) Deficiente sistema de alcantarillado y plantas de tratamiento de agua residuales doméstica, d) manejo inadecuado de agroquímicos y residuos sólidos, e) pasivos ambientales mineros e hidrocarburos, f) minería informal, y g) deforestación"*².

Por otro lado, tenemos que *"[e]n el último diagnóstico de la calidad de los recursos hídricos disponible en el Perú, elaborado por la Autoridad Nacional de Agua (ANA), se estableció que 42 de las 59 unidades hidrográficas evaluadas registraron concentraciones promedio de alguno de los parámetros que superan los valores límite establecidos normativamente. Es decir, el 87.5 % de las unidades hidrográficas presentaba este problema. Además, se estableció que 28 de las 35 unidades hidrográficas evaluadas entre el periodo de 2010 al 2012 presentaron concentraciones promedio de parámetros que superaron los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) – Agua, de acuerdo a la clasificación de los cuerpos naturales de agua superficial aprobada con la R.J. N.º 202-2010-*

¹ SPDA Actualidad Ambiental. 2017. "¿Qué son cuencas de cabecera o cabeceras de cuenca?" Puede ser visto en: <https://www.actualidadambiental.pe/opinion-que-son-cuencas-de-cabecera-o-cabeceras-de-cuenca/>

² Dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, recaído sobre el proyecto de ley N.º 5877/2020-CR que con texto sustitutorio propuso la Ley que fortalece la participación en la protección de las cabeceras de cuencas hidrográficas, p. 4.

ANA. Es decir, cerca del 80 % de las unidades hidrográficas evaluadas de 2010 al 2012³.

El Tribunal Constitucional, no ha sido ajeno en resaltar la importancia de proteger las cabeceras de cuenca debido a su importancia ambiental:

*"Las cabeceras de cuenca son ecosistemas frágiles, son zonas en donde se generen los flujos de agua que riegan las áreas menos elevadas, como los valles cosechables. Por esta razón, es que existen referencias específicas sobre la protección de estas zonas. Resulta loable por tanto toda intención de protegerlas y procurar, de esta manera, el cuidado, recolección y reserva del agua. Pero para que tal protección sea realmente efectiva, no basta con medidas aisladas y desarticuladas del sistema de gestión del recurso hídrico, ya que éstas pueden servir como una medida meramente temporal, pero sin cumplir con brindar una protección orgánica, sostenible y verdaderamente efectiva"*⁴.

1.2. Consecuencias de las afectaciones a las cabeceras de cuenca

La información producida por la Autoridad Nacional del Agua sin duda evidencia que actualmente las fuentes de agua y las cabeceras de cuenca tienen un nivel de impacto considerable en su calidad y cantidad, poniendo en riesgo actividades relacionadas a las labores agropecuarias o incluso para el propio consumo humano; es por ello que, *"[l]a protección de las cabeceras de cuencas es también una de las preocupaciones de la población cuando considera que el desarrollo de proyectos extractivos podría afectar los recursos hídricos. Siendo así, debemos considerar que las cuencas hidrográficas y sus ecosistemas nos brindan una serie de servicios, entre los cuales tenemos los servicios ambientales hidrológicos que son las funciones de los ecosistemas que brindan a la población agua en cantidad y calidad apropiadas"*⁵.

³ Dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, recaído sobre el proyecto de ley N.º 5877/2020-CR que con texto sustitutorio propuso la Ley que fortalece la participación en la protección de las cabeceras de cuencas hidrográficas, p. 4.

⁴ Tribunal Constitucional. Sentencia del Expediente N.º 0001-2012-PI/TC". Fundamento 31. Puede ser visto en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00001-2012-AI.html#:~:text=00001%2D2012%2DAI&text=ASUNTO%2C%20Demanda%20de%20inconstitucionalidad%20interpuesta%20por%20el%20Fiscal%20de%20la%20Naci%C3%B3n,inviabilidad%20del%20Proyecto%20Minero%20Conga>.

⁵ CALLE, Isabel. 2017. "Protección de cabeceras de cuencas: Una medida para beneficio de todos". Puede verse en: <https://www.actualidadambiental.pe/opinion-proteccion-de-cabeceras-de-cuencas-medida-para-beneficio-de-todos/#:~:text=Sobre%20la%20protecci%C3%B3n%20de%20las,que%20podr%C3%ADan%20aportar%20los%20valles>.

Al respecto se ha afirmado que cuando exista alteraciones a estas fuentes naturales de retención se debe compensar dicha afectación con una infraestructura compleja o simple y otra serie de medidas culturales y mecánicas de larga tradición en el Perú. Sin embargo, ello no implica la recuperación del ecosistema natural o de las capacidades de recargas naturales de agua⁶. Es decir, los impactos negativos que ocasionan una alteración en estas zonas, debido a su complejidad hídrica, ambiental y social, requerirá de un conjunto de acciones para restablecerla o recuperarla.

1.3. Marco legal de la protección de las cabeceras de cuenca

Al respecto, resulta oportuno señalar que, si bien *"las cabeceras de cuenca ya son reconocidas como zonas ambientalmente vulnerables y (...) ellas podrán ser declaradas por la Autoridad Nacional del Agua como intangibles, a fin de evitar que sufran contaminación por parte de las actividades extractivas"*⁷, es sumamente importante que la intangibilidad sea explícitamente señalada en la ley con la finalidad de que su determinación no esté sujeta a la discrecionalidad de la autoridad administrativa, sino que esta sea concomitante a su identificación y zonificación.

En esa línea, lo que existe actualmente es que –a partir de la modificatoria introducida por la Ley N.º 30340– el artículo 75 de la Ley N.º 29338, Ley de Recursos Hídricos se *"incorpora que se establezcan criterios técnicos para identificar y delimitar a las cabeceras de cuenca. De esta manera, la ANA podrá evaluar la vulnerabilidad y luego implementar medidas para la protección y conservación de las mismas"*⁸. Lo que significa que la determinación de condición de intangibilidad está condicionada al procedimiento de zonificación y vulnerabilidad que tiene a su cargo la Autoridad Nacional del Agua. Es importante tener presente que, tras estas modificaciones introducidas a la Ley de Recursos Hídricos en el año 2017, es recién que en el año 2021 se promulga el D. S. N.º 014-2021-MIDAGRI que aprueba "el Marco metodológico de criterios técnicos para la identificación, delimitación y zonificación de cabeceras de cuenca; y modifica el numeral 103.5 el artículo 103 del reglamento de la ley N.º 29338, Ley de Recursos Hídricos, aprobado mediante D.S. N.º 001-2010-AG". Tras la aprobación de esta última herramienta, la Autoridad Nacional del Agua

⁶ SPDA Actualidad Ambiental. 2017. "¿Qué son cuencas de cabecera o cabeceras de cuenca?". Puede ser visto en: <https://www.actualidadambiental.pe/opinion/que-son-cuenca-de-cabecera-o-cabeceras-de-cuenca/>

⁷ RED MUQUI, 2017. "Ley de Recursos Hídricos permitirá Intangibilidad de cabeceras de cuenca para su protección". Puede ser visto en: <https://grufides.org/blog/ley-de-recursos-hidricos-permitir-intangibilidad-de-cabeceras-de-cuenca-para-su-proteccion#:~:text=Las%20cabeceras%20de%20cuenca%20ya,parte%20de%20las%20actividades%20extractivas>

⁸ Ídem.

aún se encuentra en proceso de implementación del proceso de identificación y zonificación de todas las cabeceras de cuenca en el país.

1.4. Alcances de la presente iniciativa legislativa

Ley N.º 29338	Propuesta legislativa
Artículo 75.- Protección del agua La Autoridad Nacional, con opinión del Consejo de Cuenca, debe velar por la protección del agua, que incluye la conservación y protección de sus fuentes, de los ecosistemas y de los bienes naturales asociados a ésta en el marco de la Ley y demás normas aplicables. Para dicho fin, puede coordinar con las instituciones públicas competentes y los diferentes usuarios. La Autoridad Nacional, a través del Consejo de Cuenca correspondiente, ejerce funciones de vigilancia y fiscalización con el fin de prevenir y combatir los efectos de la contaminación del mar, ríos y lagos en lo que le corresponda. Puede coordinar, para tal efecto, con los sectores de la administración pública, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. El Estado reconoce como zonas ambientalmente vulnerables las cabeceras de cuenca donde se originan las aguas. 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	Artículo 75. Protección del Agua La Autoridad Nacional, con opinión del Consejo de Cuenca, debe velar por la protección del agua, que incluye la conservación y protección de sus fuentes, de los ecosistemas y de los bienes naturales asociados a ésta en el marco de la Ley y demás normas aplicables. Para dicho fin, puede coordinar con las instituciones públicas competentes y los diferentes usuarios. La Autoridad Nacional, a través del Consejo de Cuenca correspondiente, ejerce funciones de vigilancia y fiscalización con el fin de prevenir y combatir los efectos de la contaminación del mar, ríos y lagos en lo que le corresponda. Puede coordinar, para tal efecto, con los sectores de la administración pública, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. El Estado reconoce como zonas ambientalmente vulnerables e intangibles las cabeceras de cuenca donde se originan las aguas. La Autoridad Nacional, con opinión del Ministerio del Ambiente, declara las zonas intangibles en las que quedan prohibidas el otorgamiento de derechos para el uso, disposición o vertimiento, cuando

de Criterios Técnicos para la Identificación, Delimitación y Zonificación de las Cabeceras de Cuenca de las Vertientes Hidrográficas del Pacífico, Atlántico y Lago Titicaca.	la actividad genere impactos negativos al medioambiente, salud y/o alteren los ecosistemas. 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. La intangibilidad de las cabeceras de cuenca no limita el uso tradicional del agua de las comunidades campesinas, nativas o pueblos indígenas, en concordancia con el numeral 5 del artículo III del título preliminar de la presente Ley.
---	---

Dicho esto, la presente iniciativa legislativa cumple con asegurar una efectiva protección de las cabeceras de cuenca, puesto que dichos recursos hídricos representan el inicio de varios afluentes de agua importantes para actividades como la agricultura y el desarrollo de la vida humana en general. La intangibilidad de las cabeceras de cuenca permitirá protegerla, por ejemplo, de la contaminación y degradación del medio ambiente producido por actividades como la minería, entre otras.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Al respecto, es preciso señalar que esta iniciativa legislativa busca la modificación del artículo 75° de la Ley N.° 29338, Ley de Recursos Hídricos, a través de la cual se reconoce la intangibilidad de las cabeceras de cuenca, ello en reconocimiento de su alto valor como fuente hídrica y de su especial vulnerabilidad frente a los impactos ambientales y los riesgos para la salud humana que se pudieran generar.

A la fecha, podemos decir que, como resultado de este marco normativo no hay una sola zona que se haya declarado intangible.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, realizaremos un análisis que identifique los efectos sobre las personas o los grupos de personas en las que impactará la propuesta. Así tenemos que:

Actores involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
Autoridad Nacional del Agua	Cabeceras de cuenca de las vertientes hidrográficas del pacífico, atlántico y Lago Titicaca son declaradas como zonas intangibles.	Garantizar una adecuada protección de los recursos hídricos y las cabeceras de cuenca.
La Sociedad Civil	Se garantiza la disponibilidad del recurso hídrico y su adecuada conservación a través de la declaratoria de intangibilidad de las cabeceras de cuenca	Se garantiza la protección de estos ecosistemas frágiles, como lo son las cabeceras de cuenca.

IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS NACIONALES DEL ESTADO

Al respecto, la Política Nacional del Ambiente al 2030, aprobada mediante el Decreto Supremo N.° 023-2021-MINAM, establece en su *objetivo prioritario* 3 la reducción de la contaminación del aire, agua y suelo. En esa línea la Política de Estado sobre Recursos Hídricos establece que es un objetivo del Estado dar “prioridad al abastecimiento de agua en cantidad, calidad y oportunidad idóneas, a nivel nacional, para consumo humano y para la seguridad alimentaria. Asimismo, el Estado protegerá el equilibrio del ciclo hidrobiológico y la calidad de los cuerpos de agua, teniendo en cuenta: la interdependencia de los distintos estados de agua y de los componentes del ciclo hidrológico, que la cuenca es la unidad de manejo del agua, y que el uso de la tierra y las actividades humanas impactan dicho ciclo, por lo que deben manejarse en conjunto considerando sus peculiaridades según las regiones fisiográficas y eco climáticas del país”.