



Lima, 03 de mayo de 2017

Señora Congressista

LUZ FILOMENA SALGADO RUBIANES

Presidenta del Congreso de la República

Presente.-

De nuestra consideración:

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted con el propósito de saludarla cordialmente y a su vez presentar el Dictamen en Minoría suscrito por los miembros de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos Afro-Peruanos, Ambiente y Ecología respecto del Proyecto de Ley 283/2016-CR, Ley de conservación y protección de las cabeceras de la cuenca donde se originan las aguas.

Agradeciendo de antemano la atención que brinde a la presente, hacemos propicia la oportunidad para expresarle las muestras de nuestra estima personal.

Atentamente,



FREDDY SARMIENTO BETANCOURT
Congresista de la República



MARIA C. MELGAREJO PAUCAR
Congresista de la República

[Handwritten signatures and scribbles in blue ink, including names like VERGARA, AGUIAR, and others.]



DICTAMEN EN MINORÍA RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 283/2016-CR, LEY
DE CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DE
LAS CABECERAS DE LA CUENCA
DONDE SE ORIGINAN LAS AGUAS

DICTAMEN EN MINORÍA
COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS AFRO-PERUANOS,
AMBIENTE Y ECOLOGÍA
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2016-2017

Señora Presidenta:

Los Congresistas que suscriben, miembros de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos Afro-Peruanos, Ambiente y Ecología, presentamos el **Dictamen en Minoría** respecto al Proyecto de Ley 283/2016-CR, Ley de conservación y protección de las cabeceras de la cuenca donde se originan las aguas. Después del análisis y debate correspondiente en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos Afro-Peruanos, Ambiente y Ecología, discrepamos del Dictamen en Mayoría, por lo que proponemos al Pleno del Congreso la aprobación del texto sustitutorio del presente Dictamen en Minoría.

I SITUACION PROCESAL DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 283/2016-CR fue presentado por el Grupo Parlamentario Frente Amplio ante el Área de Trámite Documentario con fecha 23 de septiembre del 2016, Fue decretado como Primera Comisión a de Pueblos Andinos, Amazónicos Afro-Peruanos, Ambiente y Ecología y como Segunda Comisión Agraria, con fecha 29 de septiembre del 2016.

La Comisiones de Pueblos Andinos, Amazónicos Afro-Peruanos, Ambiente y Ecología con fecha martes 04 de abril de 2017 aprobó un dictamen por mayoría y mediante el presente un Dictamen en Minoría.

La Comisión Agraria aún no ha emitido dictamen sobre el referido Proyecto de Ley.

II OPINIONES RECIBIDAS

Sobre el particular nos remitimos a lo expresado en el Dictamen en Mayoría y al Oficio N° 274 -2017-ANA-J/OAJ remitido por el Ministerio de Agricultura y Riego, teniendo como asunto opinión al Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 283/2016-CR.

III CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El resumen del contenido del Proyecto de Ley 283/2016-CR se detalla en el Dictamen en Mayoría, a cuyo texto nos remitimos para este efecto.

IV MARCO NORMATIVO

4.1. Constitución Política del Perú

Artículo 66°. Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

Artículo 67°. El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.

Artículo 68°. El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

4.2. Ley N° 29338 Ley de Recursos Hídricos

Artículo 14.- La Autoridad Nacional como ente rector

La Autoridad Nacional es el ente rector y la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos. Es responsable del funcionamiento de dicho sistema en el marco de lo establecido en la Ley.

Artículo 15.- Funciones de la Autoridad Nacional

Ejercer jurisdicción administrativa exclusiva en materia de aguas, desarrollando acciones de administración, fiscalización, control y vigilancia, para asegurar la preservación y conservación de las fuentes naturales de

agua, de los bienes naturales asociados a estas y de la infraestructura hidráulica, ejerciendo para tal efecto, la facultad sancionadora y coactiva.

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.

4.3. Decreto Legislativo 997

Mediante la cual se creó la Autoridad Nacional del Agua (ANA) como organismo público responsable de dictar las normas y establecer los procedimientos para la gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos, con personería jurídica de derecho público interno y constituyendo un pliego presupuestal. Su Reglamento de Organización y Funciones aprobado por D.S 006-2010-AG reafirmó su carácter de organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Agricultura.

V ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE LA FÓRMULA LEGAL DEL DICTAMEN EN MINORÍA

Llama la atención que el Dictamen en Mayoría no haya recogido las observaciones realizadas por la Autoridad Nacional de Agua (ANA) al texto sustitutorio emitido por la Comisión de Pueblos Andinos Amazónicos, Afro-Peruanos, Ambiente y Ecología.

El mencionado texto sustitutorio contiene una serie de imprecisiones que podría vulnerar las competencias de la Autoridad Nacional de Agua como organismo técnico especializado y entidad rectora del Sistema nacional de Gestión de Recursos Hídricos en el país. Pretender generar un desorden normativo sobre legislando funciones expresamente indicadas en la norma de Recursos Hídricos, debilita la institucionalidad y el enfoque de multisectorialidad que rige la Gestión Integrada de Recursos Hídricos.

La protección de las cabeceras de cuenca se encuentra expresamente regulada por la Ley N° 29338 Ley de Recursos Hídricos, que contempla cuales son las entidades encargadas de realizar medidas concretas para la protección de las cabeceras de cuencas.

Una "cabecera de cuenca" debe ser identificada y caracterizarse caso por caso, a través de un trabajo técnico que debe estar a cargo de la ANA como organismo técnico especializado y ente rector en la materia. En uso de esas mismas prerrogativas, la autoridad podrá establecer, cuando sea necesario, alguna medida de protección según el marco legal vigente.

De otra parte, el artículo 4 de la Ley N° 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo indica que son competencias exclusivas del *Poder Ejecutivo Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno*. En este sentido el artículo 2 del dictamen en mayoría contravendría con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, debido a que propone crear comisiones técnicas con participación de instituciones públicas, pueblos indígenas, comunidades campesinas, comunidades nativas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la gestión de los recursos hídricos, para diseñar políticas públicas.

En referencia al trabajo coordinado entre sectores y con la sociedad civil, el Reglamento de Ley N° 29338 Ley de Recursos Hídricos aprobado por Decreto Supremo N°001-2010-AG, en el numeral 51.1 del artículo 51 indica que *"la Autoridad Nacional del Agua establece que para lograr la eficacia y la mayor eficiencia en la gestión institucional, optimizar los recursos del estado, la jefatura de la Autoridad nacional del Agua convocará a los representantes de los Ministerios y titulares de organismos públicos y privados que integran el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, para la conformación de grupos especializados de trabajo en asuntos de carácter multisectorial que involucren dos o más integrantes del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos"*.

En el artículo 3 del dictamen en mayoría, referido a los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos en las cabeceras de cuenca, tenemos que decir que ya existe la Ley N° 30215 Ley de Mecanismo de Retribución de Servicios Ecosistémicos, en el cual indica en su artículo 3 inciso b) que *"Servicios ecosistémicos. Son aquellos beneficios económicos, sociales y ambientales, directos e indirectos, que las personas obtienen del buen funcionamiento de los ecosistemas, tales como la regulación hídrica en cuencas, el mantenimiento de la biodiversidad, el secuestro de carbono, la belleza paisajística, la formación de suelos y la provisión de recursos genéticos, entre otros, señalados en el reglamento de la presente Ley. Los servicios ecosistémicos constituyen patrimonio de la nación"*.

El artículo 4 del dictamen aprobado en la comisión tergiversa la Ley N° 29785 Ley de la Consulta Previa. Los alcances de la consulta previa son para los pueblos indígenas u originarios y no para todas las Comunidades Campesinas; las Comunidades Campesinas se rigen por la Ley N° 24656 Ley General de Comunidades Campesinas.

La Ley de Consulta Previa ya contempla este derecho, además va de la mano con lo dispuesto en el artículo III del Título preliminar de la Ley de recursos Hídricos, regula el principio de participación de los usuarios y de la población organizada en la toma de decisiones que afecten el agua en cuanto a la calidad, cantidad, oportunidad u otro atributo del recurso.

EL Dictamen aprobado pretende reconocer el derecho a la Consulta Previa a toda comunidad campesina o nativa, en abierta contravención a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT y la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa. De acuerdo con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT y la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa, este derecho es de aplicación a los pueblos indígenas u originarios que puedan ver afectados sus derechos colectivos por la emisión de una medida legislativa o administrativa.

No se hace referencia de manera particular a las comunidades campesinas o nativas, ello en vista que su calificación como pueblos indígenas dependerá de la evaluación y verificación de los criterios objetivos y subjetivos exigidos por el marco legal vigente. No todas las comunidades cumplirán con dichas condiciones, y por tanto no todas son pasibles del derecho a la Consulta Previa motivo por el cual el dictamen en minoría no recoge este artículo.

Finalmente, el Dictamen evidencia una clara falta de técnica legislativa pues incluye un glosario de términos eminentemente técnicos que no son propios desarrollar a través de la función legislativa, sino que corresponden al organismo técnico especializado en la materia (la ANA), más aún si el propio Dictamen señala que dicho glosario "no forma parte del texto dispositivo". Cabe preguntarse entonces cuál es el efecto de su incorporación como Anexo, más aun teniendo en cuenta que la ANA ya ha aprobado un glosario de términos en materia de recursos Hídricos que fue aprobado por R.J N° 180-2016-ANA.

La Ley de Recursos Hídricos contiene disposiciones que regulan los casos en los que la ANA puede disponer restricciones o limitaciones al ejercicio de los derechos otorgados, tal es el caso del artículo 77° sobre situaciones de "agotamiento" de las fuentes de agua, el artículo 78° relativo a zonas de veda y de protección, o el propio artículo 75° que permite la declaración de zonas intangibles. Por tanto, debe descartarse que la sola delimitación de las cabeceras de cuenca deba conllevar de por sí una restricción al ejercicio de derechos otorgados, pues ello dependerá de las

características propias de la cabecera de cuenca identificada que resulten de los estudios técnicos que realice la ANA en ejercicio de la función que le otorga el artículo 15° de la Ley de Recursos Hídricos, y que eventualmente podrían dar lugar a determinadas medidas que limiten el ejercicio de derechos, según cada caso en particular.

Existe la necesidad de realizar una matriz de variables técnicas que permita identificar y delimitar las cabeceras de cuenca de las vertientes hidrográficas del Pacífico, Atlántico y Titicaca. Por lo señalado se justifica la necesidad de contar con un Dictamen en minoría al recaído en el Ley 283/2016-CR a fin que sea debatido y votado en el Pleno del Congreso de la República, y con el cual se dé ejecutoriedad, en plazos perentorios, a las atribuciones y competencias con las que ya cuenta la Autoridad Nacional del Agua, pero que a la fecha no se han visto concretadas. Ello, redundará en beneficio de la gestión integrada de los recursos hídricos en el País.

Bajo esta fórmula presentada en el dictamen en minoría, se conferirá a la Autoridad Nacional del Agua ANA el plazo perentorio de 365 días, contados desde la vigencia de la Ley, a fin de que concluya con su labor de establecer la metodología para la identificación y delimitación de las cabeceras de cuenca en el país, y de ser el caso, previa evaluación técnica sustentatoria, establezca las medidas especiales de protección de los recursos hídricos y bienes asociados.

VI ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El Dictamen en Minoría plantea una solución la falta de una matriz de variables técnicas para identificación y delimitación de las cabeceras de cuenca, con lo que se contribuirá al ordenamiento de las cabeceras de cuenca mediante la protección que requieren de parte de la Autoridad Nacional del Agua.

Del mismo modo se propone plantear un plazo de 365 días para realizar la matriz de variables técnicas que efectivamente contribuirá a la protección de las cabeceras de cuenca.

Por parte de los costos que genere la elaboración de la matriz de variables técnicas será asumida con el presupuesto destinado a la Autoridad Nacional del Agua.

VII CONCLUSIÓN

En merito a las consideraciones expuestas, y de conformidad con lo previsto en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, los congresistas firmantes miembros de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos Afro-Peruanos, Ambiente y Ecología recomiendan la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley N° 283/2016-CR, con el siguiente Texto Sustitutorio del presente **Dictamen en Minoría**.

TEXTO SUSTITUTORIO

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 75° DE LA LEY 29338. LEY DE RECURSOS HÍDRICOS

Artículo 1°. Objeto de la Ley

La presente Ley modifica el artículo 75° de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, a fin de incorporar y precisar el mandato imperativo para que la Autoridad Nacional del Agua (ANA) establezca los criterios técnicos de identificación y delimitación de las cabeceras de cuenca; y de evaluar el establecimiento de medidas especiales que permitan su protección y conservación dada su condición de vulnerabilidad.

Artículo 2°. Modificación del artículo 75° de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos

Modifíquese el artículo 75° de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, quedando redactado de la siguiente manera:

“(…)

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.

La Autoridad Nacional del Agua (ANA), deberá elaborar y proporcionar la matriz de variables técnicas que permitan delimitar las Cabeceras de Cuenca, conteniendo criterios técnicos de Identificación, Delimitación y Zonificación de Cabeceras de Cuenca de las vertientes hidrográficas del Pacífico, Atlántico y Titicaca, el mismo que servirá para evaluar el establecimiento de medidas especiales de protección a las que se refiere el presente Título.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA:

En el plazo de 365 días, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) elaborará la Matriz de variables técnicas al que se refiere el artículo 75° de la presente Ley.

SEGUNDA:

La Autoridad Nacional del Agua adecuará sus normas reglamentarias a la presente Ley, dentro de los 90 días posteriores a su entrada en vigencia.



[Handwritten signature]
FREDDY SARMIENTO BETANCOURT
Congresista de la República



[Handwritten signature]
MARIA C. MELGAREJO PAUCAR
Congresista de la República

[Handwritten signature]
Cálder & Shingwa
Houses Amanu

[Handwritten signature]
AGUIRRE

[Handwritten signature]
JERGARA

[Handwritten signature]
Jorge Pacheco