



Proyecto de Ley N° 283/2016-CR

Los congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa del congresista **Marco Arana Zegarra**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de Resolución Legislativa.

## PROYECTO DE LEY<sup>1</sup>

### LEY DE CONSERVACION Y PROTECCION DE LAS CABECERAS DE CUENCA DONDE SE ORIGINAN LAS AGUAS

#### Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley regula la conservación y protección de las cabeceras de cuenca donde se originan las aguas, conforme se señala en el artículo 75 de la Ley N° 29338 – Ley de Recursos Hídricos en coherencia con el Principio Precautorio, estableciendo los supuestos para la declaración de intangibilidad de dichas cabeceras.

#### Artículo 2. Definiciones

Para uniformizar los diferentes términos empleados en la presente Ley se incluyen las siguientes definiciones:

##### 2.1 La cabecera de cuenca

Zona situada en la cuenca alta donde se originan los ríos y quebradas y en las que generalmente se encuentran las zonas de recarga hídrica. Tiene una cobertura vegetal típica de pastos o bosques y una baja densidad demográfica. Alberga lagos, lagunas bofedales y humedales que junto a las corrientes de agua superficial y subterránea contribuyen al mantenimiento de la conectividad hidrológica, a la integridad de los ecosistemas a pequeñas y grandes escalas y al buen estado ecológico de la cuenca.

##### 2.2 Zona de recarga hídrica

Es el área que permite que el agua proveniente de las precipitaciones, después de llenar las pequeñas depresiones y saturar los espacios vacíos, poros y/o fisuras de la superficie, alimente el agua a los cursos superficiales y al acuífero en función de la permeabilidad del medio. Generalmente se ubican en la parte alta de las cuencas.

<sup>1</sup> La presente iniciativa legal se basa en el proyecto de ley N° 1435/2012-CR presentado por la congresista Veronika Mendoza Frisch el 17 de agosto del 2012 y respaldado por los integrantes del grupo parlamentario de Acción Popular-Frente Amplio Javier Diez Canseco, Yony Lescano, Domingo García Belaunde, Mesías Guevara y Jorge Rimarachin. Dicho texto es a su vez una propuesta elaborada por el equipo técnico de la Comisión Nacional de la Marcha Nacional del Agua realizada en febrero del 2012: <http://marchanacionaldelagua2012.blogspot.pe/>.

### **2.3 La conectividad hidrológica**

Es el transporte de materia, energía y organismos que se produce a través del medio-agua dentro de los elementos del ciclo hidrológico. Las corrientes de agua conectan directamente las partes altas de una cuenca y sus ecosistemas de riveras con los ecosistemas de las corrientes de la parte media y baja de dicha cuenca.

### **2.4 Buen estado ecológico**

Es una expresión de la calidad, la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas acuáticos asociados a las aguas superficiales. Existe un buen estado ecológico cuando los valores de los indicadores de calidad biológica del agua superficial muestran valores de distorsión bajos causados por la actividad humana y cercana a los valores normalmente asociados con el tipo de agua superficial en condiciones inalteradas.

### **2.5 Resiliencia ambiental**

Es la capacidad de un ecosistema de absorber un estrés ambiental sin modificar sus patrones ecológicos característicos o de restablecerse luego de una alteración provocada por la actividad humana o de la naturaleza.

### **2.6 Conservación de los ecosistemas**

Se orienta a conservar los ciclos y procesos ecológicos, a prevenir procesos de fragmentación por actividades antrópicas y a dictar medidas de recuperación y rehabilitación, dando prioridad a ecosistemas especiales o frágiles.

### **2.7 Enfoque ecosistémico**

Significa que la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales deberá enfocarse de manera integral, evaluando científicamente el uso y protección de los recursos naturales e identificando cómo afectan la capacidad de los ecosistemas para mantenerse y sostenerse en el tiempo, tanto en lo que respecta a los seres humanos y organismos vivos, como a los sistemas naturales existentes.

## **Artículo 3. Identificación y delimitación**

La identificación y delimitación de las cabeceras de cuenca está a cargo de la Autoridad Nacional del Agua conforme a los criterios técnicos que se puedan establecer. Asimismo, de la información proveniente de los procesos de zonificación ecológica-económica y del plan de ordenamiento territorial.

## **Artículo 4. Aprovechamiento de recursos naturales**

Se permiten las actividades productivas en las cabeceras de cuenca, en tanto no afecten el nivel de resiliencia ambiental del ecosistema, la conectividad hidrológica de las corrientes de agua, su buen estado ecológico y su capacidad de recarga hídrica.

Se prohíbe la ejecución de proyectos a gran escala, planes y programas que generen daños irreversibles en la cobertura vegetal, la configuración de redes hídricas superficiales y subterráneas y los servicios ambientales que brinda el ecosistema.

En los casos donde existan comunidades campesinas y nativas ubicadas en cabeceras de cuenca que pudiesen ser afectadas por actividades productivas, deberán aplicarse las disposiciones sobre consulta previa señaladas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Ley 29785 – Ley de Consulta Previa.

### **Artículo 5. Gestión**

La gestión de la cabecera de cuenca se realiza conforme a lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Gestión de Recursos Hídricos de Cuenca correspondiente. Estos planes deben señalar las medidas necesarias para la recuperación ambiental de los ecosistemas de altura que se encuentran seriamente impactados.

### **Artículo 6. La declaratoria de intangibilidad**

La Autoridad Nacional de Agua es la entidad que declara la intangibilidad de la cabecera de cuenca, su decisión debe estar motivada en el principio precautorio, debe tener el enfoque ecosistémico. Se declara la intangibilidad cuando:

6.1 La resiliencia ambiental de la zona de recarga hídrica, el buen estado ecológico y la conectividad hidrológica de las corrientes de agua de las cabeceras de cuenca, así como el conjunto de servicios naturales que ellas ofrecen estén en riesgo por las actividades humanas.

6.2 Las aguas subterráneas de la cuenca alta, media o baja se vean amenazadas en su calidad y cantidad por la acción de actividades humanas desarrolladas en la cabecera de cuenca.

6.3 La calidad, cantidad y disponibilidad del agua superficial y/o subterránea de las cabeceras de cuenca esté seriamente afectada o en peligro por la acción de actividades productivas, impidiendo con ello que se garantice el uso primario del agua por la población conforme lo establece el artículo 36 de la Ley 29338 – Ley de Recursos Hídricos. Asimismo, cuando no se garantice el derecho imprescriptible y prevalente del uso del agua de las comunidades campesinas y nativas conforme lo señala el artículo 64 de la Ley 29388 – Ley de Recursos Hídricos. Y cuando no se garantice el abastecimiento del agua requerida para el desarrollo de las actividades agrícolas de los valles en la perspectiva de la seguridad y soberanía alimentaria y la agroexportación.

En todos los casos, deberá recogerse las opiniones de las autoridades regionales y municipales de los lugares donde se encuentren las cabeceras de cuenca.

### **Artículo 7. Actividades permitidas**

En las cabeceras de cuenca declaradas intangibles está permitido realizar, además de las actividades de gestión de zona, investigación científica, educación y recreación, ecoturismo de pequeña escala sin instalar infraestructura permanente ni permitir el uso de vehículos motorizados.

### Artículo 8. Derechos adquiridos

El ejercicio del derecho de propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad a la declaración de intangibilidad de una cabecera de cuenca, debe hacerse en armonía con el objetivo de protección establecido. El Estado evalúa en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos.

### Artículo 9. Infracciones y sanciones

Las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades económicas en zonas de cabecera de cuenca declaradas intangibles son sancionadas según lo establecido en las normas administrativas y penales correspondientes.

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

### PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio del Ambiente reglamentará la presente Ley en el plazo de noventa días después de su publicación, después de recoger las opiniones especializadas y de organizaciones sociales.

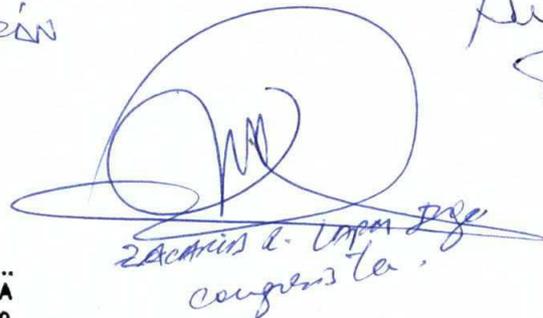
Setiembre del 2016

  
WILBERT ROZAS BELTRÁN

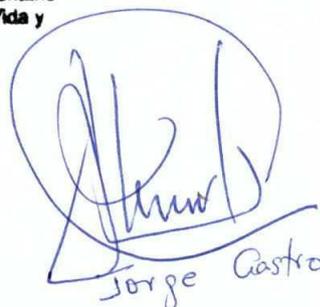
  
MARCO ARANA ZEGARRA

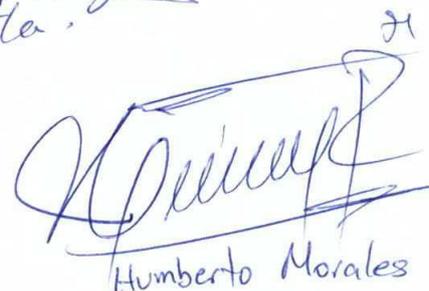
  
Hernando Aranda

  
Oracio Pacori

  
Zecarias L. Lopez Dgo  
Congresista

  
.....  
MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA  
Directivo Portavoz Grupo Parlamentario  
El Frente Amplio por Justicia, Vida y  
Libertad

  
Jorge Castro

  
Humberto Morales

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 29 de Setiembre del 2016.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el  
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la  
República: pase la Proposición N° 283 para su  
estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de

PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y  
AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA,  
LABORRIA. —

-----  
JOSÉ F. GEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

## EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley es una iniciativa surgida desde organizaciones de sociedad civil que busca prevenir el surgimiento de conflictos en torno al acceso a los recursos hídricos, de manera tal que puedan evitarse situaciones de crisis como las desarrolladas en Cajamarca en torno al proyecto Conga, el cual tuvo como uno de sus efectos en el contexto de la denominada Marcha Nacional del Agua desarrollada en febrero del 2012. Dicha marcha, iniciada en Celendín, convocó a un vasto sector de la población que venía reclamando la defensa agua en tiempos de calentamiento global y como parte de las medidas de protección del medio ambiente. En este sentido, el texto fue asumido por la Bancada Acción Popular-Frente Amplio mediante el proyecto de ley 1435/2012-CR, el mismo que fue presentado por la congresista Veronika Mendoza.

De este modo esta iniciativa legal promueve contribuir al debate en torno a los asuntos de carácter medioambiental, especialmente, de aquellos aspectos que podrían influir de manera directa en la conservación y protección de las cabeceras de cuenca .

Debe tenerse en cuenta que existen en el Perú 159 cuencas e intercuencas que permiten abastecer de agua a la población y a la actividad productiva<sup>2</sup>. Sin embargo, no se cuenta con información confiable de la cantidad de agua en 119 de estas fuentes, lo significa el 75% del número total de cuencas que abastecen de agua peruanos y peruanas. Siendo por ello necesario adoptar medidas para proteger este invaluable recurso.

### I. MARCO NORMATIVO

#### 1. Marco Nacional e Internacional

- Constitución Política del Perú.
- Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
- Observación General N° 15 del Comité Económico, Social y Cultural de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Agua.
- Convención Americana de Derechos Humanos.
- Ley 28611, Ley General del Ambiente
- Ley 28245, Ley Marco del Sistema de Gestión Ambiental
- Decreto Legislativo N° 997, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, que crea la Autoridad Nacional del Agua (ANA).
- Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos

<sup>2</sup> Salazar, Milagros. "El Estado ignora cuánta agua hay en 119 cuencas del país", publicado en diario La República el 1 de marzo del 2014.

- Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT.
- Decreto Supremo N° 039-2008-AG que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua.

## II. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA<sup>3</sup>

### 1. La importancia del agua como recurso natural.

El agua es un recurso natural indispensable para la vida. Es además, un recurso vulnerable necesario para el desarrollo humano y el mantenimiento de los sistemas y ciclos naturales que lo sustentan así como para la seguridad alimentaria del país. Es un bien de uso público, patrimonio de todos los peruanos y peruanas, su uso y manejo deben ser efectivamente regulados y no debe haber propiedad sobre el agua. El uso sólo puede y debe ser otorgado y ejercido de manera sostenible en armonía con el bien común, con el interés social y con el desarrollo económico del país.

Según el informe "El Derecho al agua"<sup>4</sup> de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas el agua es la esencia de la vida, siendo indispensables para la vida y salud, por lo que resulta un elemento básico para proteger el derecho a la salud y un adecuado crecimiento económico del país.

Teniendo en cuenta las características de las fuentes de agua en nuestro territorio, las particularidades de nuestras diferentes regiones, las tendencias de crecimiento poblacional y el desarrollo productivo, el Perú tiende a presentar las condiciones de una situación de estrés hídrico en el mediano plazo. Según el indicador de Falkenmark y otros estudios, se prevé que en el año 2050 el Perú será "el único país de la Región que a nivel internacional presenta una situación verdaderamente comprometida".<sup>5 6 7</sup> Además, debe tenerse en cuenta que según el informe del Tyndall Center<sup>8</sup> que ha estudiado temas de cambio climático a nivel mundial, se ha identificado al Perú como el tercer país más vulnerable por el cambio climático, lo cual implica de manera especial serios problemas de aplicación de los recursos hídricos que tendrán impactos directos en la salud, agricultura y provisión de alimentos y acceso al agua potable

Lo cual significa que el Perú enfrenta la necesidad de diseñar una adecuada gestión hídrica, del territorio y del ambiente basada en el desarrollo sostenible, en la construcción de la gobernabilidad y de una nueva gestión del agua que recupere la vieja sabiduría de las culturas

<sup>3</sup> De conformidad con el Acuerdo 19-2016-2017/CONSEJO-CR aprobado en la 4° sesión del Consejo Directivo del Congreso de la República celebrada el 7 de setiembre del 2016, cuando señala en su primera disposición que los proyectos de ley del periodo parlamentario 2011-2016 pueden ser utilizados para la elaboración de los proyectos de ley del actual periodo parlamentario, en cuyo caso deberá citarse el proyecto utilizado, que para estos efectos es el PL 1435/2012-CR presentado el 17 de agosto del 2012.

<sup>4</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. "El derecho al agua". Folleto Informativo N° 35, Génova, 2011.

<sup>5</sup> Global Water Partnership, "Agua para el siglo XXI: de la Visión a la Acción". Buenos Aires, 2000 pag. 23

<sup>6</sup> JVP Consultores SA. Informe Regional de América del Sur, GWP-SAMTAC, Buenos Aires 1999.

<sup>7</sup> El índice de estrés hídrico de Falkenmark mide la disponibilidad de agua per cápita y considera que una disponibilidad entre 1000 y 1600 m<sup>3</sup> evidencia una situación de estrés, una disponibilidad entre 500-1000 m<sup>3</sup> indica una situación de escasez crónica de agua, mientras que una disponibilidad per cápita por debajo de los 500 m<sup>3</sup> evidencia que el país o región ha pasado el umbral de lo manejable.

<sup>8</sup> Ver: <http://www.pucp.edu.pe/climadecambios/index.php?tmpl=articulo&id=1788>.

originarias de prudencia y respeto de la naturaleza como marco para una gestión integrada y equitativa del recurso. Sólo bajo estas condiciones se preverá las necesidades futuras tanto del uso del agua como de mantenimiento del recurso y de los ecosistemas que le sirven de soporte.

A pesar de lo señalado, debe tenerse en cuenta que el agua se está convirtiendo en un bien escaso, las presiones y los conflictos por controlar las fuentes hídricas existentes se hacen cada vez más evidentes, más aun en la situación de vulnerabilidad que el Perú tiene frente al cambio climático y el Fenómeno del Niño. Siendo útil la información que nos proporciona la Defensoría del Pueblo cuando señala que la principal fuente de origen de los conflictos sociales proviene de asuntos ambientales, destacando las disputas en torno al agua, disputas entre regiones o también entre actividades económicas y poblaciones, principalmente las rurales que dependen de este importante recurso.

Estos conflictos, que están además en ascenso en cantidad e intensidad en todo el país, representan una fuerte tensión y un enorme costo que todos los peruanos asumimos, especialmente los de menores recursos y de las zonas del interior del país. Al respecto, según el Banco Mundial el costo de la degradación ambiental en nuestro país representa aproximadamente el 3.9% del Producto Bruto Interno.

## **2. La Importancia de las cabeceras de cuenca**

Las cabeceras de cuenca hidrográficas son importantes por la especial función que cumplen dentro del ecosistema de cuenca. Siendo esta un espacio físico y dinámico donde sus partes se relacionan entre sí mediante el intercambio de flujos, de materia y de energía. El agua dulce en el Perú proviene de la lluvia que cae en las cuencas hidrográficas, especialmente en las partes altas de los Andes, donde existen glaciares, lagos, lagunas, bofedales y páramos. En conjunto, estas fuentes de agua contribuyen al mantenimiento de la conectividad hidrológica y a la integridad de los ecosistemas a escalas regionales.

La alteración del territorio de la cabecera de la cuenca y de los aspectos cualitativos y cuantitativos de sus fuentes de agua modifica los flujos existentes entre los componentes de la cuenca alta, media y baja. Además afecta los ecosistemas de las corrientes de agua abajo reduciendo el transporte de nutrientes a los ríos, impactando negativamente en los distintos hábitats que allí existen. Por lo que bajo este aspecto no se debería realizar ninguna actividad que implique un impacto significativo a largo plazo en las cabeceras de cuenca y sus fuentes naturales de agua, incluyendo los acuíferos.

Cabe agregar que el buen estado ecológico de una cuenca depende de lo que ocurre en las cabeceras. Por lo tanto, cuidarlas constituiría una garantía para poder disponer de agua en cantidad suficiente para realizar obras de infraestructura hidráulicas adecuadas a las demandas y necesidades de las poblaciones que lo requieran para las actividades agrícolas, ganaderas y de consumo humano, lo cual viene siendo impulsado por el actual gobierno. Asegurando de este modo la continuidad del agua en su ciclo natural, lo que es indispensable para garantizar la preservación de las funcionalidades del agua como recurso productivo y suministro de agua potable de los peruanos y peruanas de hoy y mañana.

Debe también decirse que actualmente la conservación de muchas cabeceras se encuentra amenazada por un conjunto de actividades productivas y prácticas inadecuadas que vienen modificando significativamente los ecosistemas de montaña, las zonas de recarga hídrica y las

fuentes naturales de agua. Muchos de los impactos van más allá del límite de resiliencia de estos elementos, es decir, hasta el punto en que no se pueden recuperar las características y funciones que inicialmente tenían.

De otro lado, la degradación de las cabeceras de cuenca y de sus fuentes naturales también constituye un gran riesgo para la conservación de los servicios naturales o ambientales que ofrecen al resto de la cuenca y al ser humano como tal. Algunos de estos servicios son por ejemplo: la capacidad de infiltración del agua en la cuenca alta, el que a la vez alimenta las aguas subterráneas que actúan como reservorios naturales de agua para la época seca y/o para las generaciones futuras; la capacidad de transporte de nutrientes de las corrientes de agua de las cuencas alta hacia la parte media y baja, entre otros.

Esta problemática, cada vez más difícil es una de las razones por la que la Ley de Recursos Hídricos en el primer párrafo del artículo 75 dispone que la Autoridad Nacional del Agua, con opinión del Consejo de Cuenca, debe velar por la protección del agua, lo que incluye la conservación y protección de sus fuentes, de los ecosistemas y de los bienes naturales asociados a esta.

Con dicho propósito, el tercer párrafo del artículo 75 reconoce como zonas ambientalmente vulnerables las cabeceras de cuenca y faculta a la Autoridad Nacional del Agua a declarar, con opinión favorable del Ministerio del Ambiente, zonas intangibles en las que no se otorga derecho alguno para uso, disposición o vertimiento de agua.

Es por ello que la presente iniciativa se basa en el principio precautorio señalado en el artículo III de la Ley de Recursos Hídricos, en el enfoque sistémico recogido en la Ley General del Ambiente. Recogiéndose además el concepto de conservación de los ecosistemas existente en la Ley General del Ambiente señalado en el artículo 98, así como la obligación de las autoridades públicas de adoptar medidas para proteger los ecosistemas frágiles.

### **3. Efectos de la iniciativa legislativa sobre la legislación nacional**

La iniciativa legal desarrolla el artículo 75 de la Ley 29338 (Ley de Recursos Hídricos) de conformidad con lo señalado en los artículos 66 y 67 de la Constitución Política cuando se señala que el Estado es soberano en la determinación de la política nacional del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales. En este sentido, propone un marco jurídico específico con disposiciones orientadas a promover la protección y conservación de las cabeceras de cuenca, adecuándose a lo establecido en normas de carácter internacional

### **4. Análisis costo beneficio**

Este proyecto de ley no irrogará gasto al Erario Nacional, debiendo reformularse las partidas presupuestales del Poder Legislativo ya que estamos ante obligaciones nacionales e internacionales asumidas y normas vigentes de estricto cumplimiento.

En la medida que se apruebe norma se plasmará de mejor modo lo señalado en la Ley de Recursos Hídricos en lo que concierne la protección de las cuencas.

## 5. Relación de la iniciativa legislativa con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

Este proyecto de ley guarda estricta coherencia con las Políticas de Estado que fortalecen el Desarrollo Sostenible y la Gestión Ambiental<sup>9</sup>, específicamente cuando establecen como objetivo del Estado "la promoción del ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, bosques, zonas marino costeras así como la recuperación de ambientes degradados, considerando la vulnerabilidad del territorio".

Adicionalmente mantiene coherencia con el Programa Sierra Azul anunciado por el actual Gobierno, a través de su Ministerio de Agricultura y Riesgo, en lo que concierne a la cosecha de agua en las partes altas de las cuencas, habiéndose iniciado en once regiones andinas.

---

<sup>9</sup> Política de Estado 19