Proyecto de Ley N° 402/2021-CR

Los congresistas que suscriben, miembros del grupo parlamentario Perú Libre, a iniciativa del Congresista de la República **Fernando Mario Herrera Mamani**, en ejercicio del derecho que les 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 Ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:



EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 29338, LEY DE LOS RECURSOS HÍDRICOS, PARA GARANTIZAR EL ACCESO AL AGUA PARA USO POBLACIONAL Y AGRARIO

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente Ley es modificar la Ley 29338, Ley de los Recursos Hídricos, a fin de garantizar el acceso al agua para uso poblacional y uso productivo alimentario.

Artículo 2. Modificación de los artículos 35, 42, 43 y 72 de la Ley 29338, Ley de los Recursos Hídricos

Modifícanse los artículos 35, 42, 43 y 72 de la Ley 29338, Ley de los Recursos Hídricos, en los siguientes términos:

" Artículo 35.- Clases de usos de agua y orden de prioridad

La Ley reconoce las siguientes clases de uso de agua:

1. Uso primario.
2. Uso poblacional.
3. Uso **productivo alimentario.**
4. **Uso productivo no alimentario.**

La prioridad para el otorgamiento y el ejercicio de los usos anteriormente señalados sigue el orden en que han sido enunciados.

(...)

Artículo 42.- Uso productivo **alimentario** del agua

El uso productivo **alimentario** del agua consiste en la utilización de la misma en procesos de producción o previos a los mismos **para fines de alimentación**. Se ejerce mediante derechos de uso de agua otorgados por la Autoridad Nacional.

Artículo 42–A.- Tipos de uso productivo alimentario del agua

Son tipos de uso productivo alimentario del agua los siguientes:

1. Agrario: pecuario y agrícola;
2. Acuícola y pesquero.

Artículo 43.- Uso productivo no alimentario del agua

El uso productivo no alimentario del agua consiste en la utilización de la misma en procesos de producción o previos a los mismos para fines distintos a la alimentación. Se ejerce mediante derechos de uso de agua otorgados por la Autoridad Nacional.

Artículo 43–A.- Tipos de uso productivo no alimentario del agua

Son tipos de uso productivo no alimentario del agua los siguientes:

1. Energético;
2. Industrial;
3. Medicinal;
4. Minero;
5. Recreativo;
6. Turístico; y
7. de transporte.

Se podrá otorgar agua para usos no previstos, respetando las disposiciones de la presente Ley.
(...)

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

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

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

La **revocación de los derechos de uso de agua se establece** por resolución administrativa firme.

La caducidad y la revocación son declaradas en primera instancia por la Autoridad Administrativa del Agua. Para aplicar las causales de revocación **previstas los numerales 1, 2 y 3** se debe seguir previamente el procedimiento sancionador establecido en el Reglamento.

Para aplicar las causales de revocación previstas en los numerales 4 y 5 no se requiere establecer la responsabilidad administrativa del titular, y se debe seguir el procedimiento de revocación de oficio establecido en el Reglamento, a cargo de la Autoridad Administrativa del Agua. "

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. - Reglamentación

El Poder Ejecutivo, en un plazo de 30 días calendario desde la vigencia de la Ley, mediante Decreto Supremo, aprueba las modificaciones al reglamento de la Ley de Recursos Hídricos.

Octubre de 2021

FRANCIS JHASMINA PAREDES CASTRO
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPÚBLICA DEL PERÚ
FERNANDO MARIO HERRERA MAMANI

FERNANDO MARIO HERRERA MAMANI
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

WILSON RUSBEL QUÍSPE MAMANI
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS
Directivo Portavoz Titular
Grupo Parlamentario Perú Libre
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **18** de **octubre** del **2021**
Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 402** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **AGRARIA**

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamentos de la propuesta

En el Perú, los conflictos sociales de tipo socioambiental representan, en las últimas dos décadas, la mayor parte de los conflictos sociales. Según el Reporte de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo correspondiente al mes de agosto de 2021, del total de 196 conflictos, entre activos y latentes, 127, es decir, el 64.8% de los conflictos sociales, son de tipo socioambiental.[1]

Entre los 127 conflictos socioambientales identificados por la Defensoría del Pueblo, que se caracterizan por estar relacionados al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos, la mayoría se encuentran vinculados a la calidad y/o a la escasez del agua, donde la población se ve enfrentada a agentes –generalmente empresas extractivas– que detentan licencias de uso de agua para actividades productivas distintas a la agricultura y la ganadería, y que, ante la explotación intensiva del recurso hídrico y la contaminación de este como consecuencia de las actividades industriales o extractivas, es afectada, tanto por la poca disponibilidad en las fuentes que venían utilizando, como por la mala calidad de las aguas residuales y las consecuencias de su disposición inadecuada.

Tal es el caso del conflicto socioambiental identificado por la Defensoría del Pueblo en la provincia de Candarave, en la región Tacna, donde autoridades y organizaciones sociales exigen la cancelación de las licencias de uso de agua otorgadas a la empresa minera Southern Perú, pues consideran que tras más de cincuenta años de explotación de sus fuentes hídricas la disponibilidad del agua que para consumo humano, agricultura y ganadería, se ha visto afectada gravemente; o el conflicto identificado en el distrito de Jangas, provincia de Huaraz, región Ancash, donde los Comités de Regantes de Atupa y Antahuarán exigen a la empresa minera Barrick Misquichilca S. A. la devolución del manantial Yarcok, que según señalan se habría secado por las operaciones mineras, y cuestionan la calidad del agua en la zona; así como los varios conflictos identificados, donde el común denominador es la oposición de la población a las autorizaciones de uso de agua para nuevos proyectos extractivos, ante el temor de ver disminuida la disponibilidad del agua que utilizan para consumo humano, así como para actividades productivas con fines alimentarios, como la agricultura y la ganadería.[2]

---

[1] https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/09/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-210-agosto-2021.pdf

[2] Ibíd.

La relación entre minería y agricultura representa una disyuntiva en el diseño y/o formulación de políticas públicas a escalas nacional, regional y local. Por un lado, la minería contribuye significativamente a la economía nacional, en términos de producto nacional e ingresos fiscales, a la vez que posibilita el apalancamiento de recursos económicos con potencial para impulsar el desarrollo regional y local. Por otro lado, como se ha visto en las últimas dos décadas, la minería incrementa la competencia por el uso de factores productivos que también son necesarios para la agricultura, no solamente por el territorio y la tierra en sí, sino también por otros factores necesarios como el agua y la fuerza laboral[3].

Esta situación de competencia por los recursos, particularmente el agua, se ve agudizada por las limitaciones del marco legal vigente en materia de recursos hídricos (Ley 29338 – Ley de Recursos Hídricos) el mismo que establece un orden prioritario para el otorgamiento y el ejercicio de los usos de agua, donde se reconoce que el primer orden de prelación corresponde al uso primario, consistente en la utilización directa y efectiva del agua de sus fuentes naturales y cauces públicos para satisfacer necesidades humanas primarias; el segundo orden corresponde al uso poblacional, consistente en la captación de una fuente o red pública, debidamente tratada, para satisfacer las necesidades humanas básicas (preparación de alimentos y hábitos de aseo personal); y el tercer orden corresponde al uso productivo del agua, dentro del cual se desarrolla una relación de actividades, pero sin establecer la prelación para el ejercicio entre estos distintos usos productivos.

En cambio, en la regulación de la priorización para el otorgamiento en el uso del agua, es decir, en caso de concurrencia de solicitudes, cuando se presenta más de una solicitud sobre una misma fuente de agua, La Ley de Recursos Hídricos sí reconoce un orden de preferencias de los usos de acuerdo a lo establecido en sus artículos 35 y 43, esto es, considerando tanto el orden de prioridad entre las distintas clases de uso de agua regulado en el artículo 35 (1. Primario; 2. Poblacional; 3. Productivo) como entre los distintos tipos de uso productivo del agua regulados en el artículo 37 (1. Agrario: pecuario y agrícola; 2. Acuícola y pesquero; 3. Energético; 4. Industrial; 5. Medicinal; 6. Minero; 7. Recreativo; 8. Turístico; y 9. de transporte).

Dicha regulación contrasta con un antecedente muy importante en la legislación nacional en materia de recursos hídricos, nos referimos al Decreto Ley 17752, Ley General de Aguas, que en su artículo 27 establecía el siguiente orden de preferencia en el uso de las aguas: a) Para las

[3] DEL POZO LOAYZA César y PAUCAMAYTA TACURI Valerio, "Cómo impacta la minería en la producción agropecuaria en el Perú". Disponible en: https://cies.org.pe/sites/default/files/files/articulos/economiaysociedad/01-del_pozo_ok.pdf

necesidades primarias y abastecimientos de poblaciones; b) Para cría y explotación de animales; c) Para agricultura; d) Para usos energéticos industriales y mineros; y e) Para otros usos. Como se puede apreciar, el orden establecido por la Ley General de Aguas, al referirse al "uso de las aguas" se aplicaba tanto para el otorgamiento como para el ejercicio de los derechos de uso.

Las deficiencias de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, en la regulación de las prioridades para el otorgamiento y ejercicio de los usos de agua se encuentran, también, en la regulación del mecanismo que debería servir para hacer efectivas dichas prioridades. Nos referimos al mecanismo de revocación de los derechos de uso de agua, regulado en el artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos, donde, junto a las causales de revocación por responsabilidad del titular (1. Falta de pago de dos cuotas consecutivas; 2. Cuando se destine el agua a un fin distinto para el que fue otorgado; 3. Cuando el titular del derecho de uso de agua haya sido sancionado dos veces por infracciones graves) se incluye una cuarta causal –que en realidad son dos causales– ajena a la responsabilidad del titular (4. La escasez del recurso, declarada formalmente por la Autoridad Nacional, o problemas de calidad que impidan su uso), y se establece en el último párrafo que "Para aplicar las causales de revocación se debe seguir previamente el procedimiento sancionador establecido en el Reglamento", pese a que la causal regulada en el numeral 4, sobre escasez o mala calidad del agua, no se da necesariamente como consecuencia de incumplimientos o infracciones por parte del titular del derecho de uso de agua.

Estas deficiencias normativas se han visto, en alguna medida, precisadas por el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos (Decreto Supremo N° 001-2010-AG), específicamente por su artículo 128, que regula las causales y condiciones para la declaratoria del agotamiento de una fuente natural de agua, y el otorgamiento de nuevos derechos de uso de agua con fines poblacionales, siempre y cuando se demuestre que no existe otra fuente de agua accesible y se indemnice a los titulares de derechos que sean revocados para tal fin.

El mismo artículo del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, en su numeral 3, encargó a la Autoridad Nacional del Agua establecer las disposiciones y requisitos técnicos mínimos necesarios para la declaratoria de agotamiento de una fuente natural, sin los cuales no es posible que la ANA ejercite dicha competencia; sin embargo, pese a que en diciembre del año 2011 se publicó un proyecto de reglamento para la declaración de agotamiento de fuentes naturales de agua[4], hasta la actualidad el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego no ha cumplido con dicho encargo.

[4] http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/r.j_no_852_2011_ana_0_1.pdf

No obstante, el proyecto de reglamento para la declaración de agotamiento de fuentes naturales de agua publicado, sirve para evidenciar las limitaciones de la Ley de Recursos Hídricos para priorizar el uso destinado a agricultura o ganadería por sobre otros tipos de uso productivo, pues, en su artículo 10, desarrolla el otorgamiento de licencias de uso de agua con fines poblacionales en fuentes de agua declaradas agotadas, mas no con fines de agricultura o ganadería.

Como se puede apreciar, de conformidad con la Ley de Recursos Hídricos, dicho procedimiento no es aplicable al otorgamiento de nuevos derechos de uso de agua para fines de agricultura, ganadería o acuicultura, actividades que definitivamente deben gozar de un tratamiento distinto al del resto de actividades productivas, por tratarse de medios directos para la subsistencia de las personas y las comunidades, especialmente en los poblados rurales y comunidades campesinas, donde la principal fuente de recursos para la alimentación de la población son la actividad agrícola, pecuaria y acuícola, a través de la agricultura y ganadería de subsistencia o en pequeña escala.

Con el marco legal vigente, resulta imposible que poblaciones que vienen padeciendo el agotamiento de sus fuentes naturales para fines de agricultura, acuicultura o ganadería, puedan optar por el otorgamiento de nuevos derechos de uso sobre otras fuentes de agua para sostener dichas actividades, incluso en caso de que tales fuentes de agua sean las únicas accesibles, cuando existan sobre estas derechos de uso para fines productivos distintos a la agricultura, acuicultura y ganadería, como son los usos minero, energético, industrial, etc; pues, para el ejercicio de los usos de agua, la Ley de Recursos Hídricos sólo establece distinciones y prioridades entre las tres clases de uso de agua, mas no entre los tipos de uso productivo del agua.

Es decir que, una vez otorgada la licencia de uso de agua, la Ley no distingue entre agricultura y minería, o entre ganadería e industria, y que, si una fuente destinada a actividades productivas alimentarias se agota, no importa si existe una fuente de agua accesible destinada a otras actividades productivas, pues no será posible acceder a dichos recursos para satisfacer las necesidades alimentarias de la población.

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto, precisamente, superar las deficiencias y limitaciones en la legislación vigente en materia de recursos hídricos, estableciendo una priorización para el otorgamiento y ejercicio de los usos de agua que reconozca la importancia superior de los usos productivos destinados a alimentación respecto de aquellos destinados a fines distintos; así como perfeccionar la regulación del mecanismo de revocación de las licencias de uso de agua, el mismo que, para las causales que constituyen inconducta o infracción del titular, requerirá que previamente se haya seguido el procedimiento sancionador establecido en el reglamento, a diferencia de las causales de escasez del recurso y problemas de calidad del agua, que no son responsabilidad del titular, y que se deberán hacer

efectivas a través del procedimiento de revocación de oficio a cargo de la Autoridad Administrativa del Agua, sin requerir el procedimiento sancionador que actualmente es una exigencia para todas las causales.

Estos conceptos van en consonancia con los planteamientos del movimiento global para la soberanía alimentaria[5], que propugna el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y a decidir su propio sistema alimentario y productivo; colocando a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas. De esta forma, se procura garantizar que los derechos al acceso y a la gestión de la tierra, de los territorios, de las aguas, semillas, ganado y la biodiversidad en general, estén en manos de aquellos que producen los alimentos[6].

II. Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional

A través del presente proyecto de ley se propone la modificación de los artículos 35, 42, 43 y 72 de la Ley 29338, Ley de los Recursos Hídricos, a fin de priorizar los usos productivos destinados a alimentación por sobre los usos productivos destinados a fines distintos, y establecer adecuadamente las causales de revocación de derechos de uso de agua, así como aquellos casos en que se requerirá previamente un procedimiento sancionador.

En el artículo 35, se propone modificar el numeral 3, donde mencionaba solamente el "uso productivo", por el término "uso productivo alimentario", y se propone incorporar el numeral 4, con el término "uso productivo no alimentario". Con esta fórmula se procura establecer una diferenciación entre aquellos usos productivos destinados a fines alimentarios, de aquellos usos productivos destinados a fines distintos a la alimentación, y una priorización donde aquellos gozan de una prioridad respecto a estos últimos.

En el artículo 42, donde actualmente está regulado el uso productivo –en general– del agua, se propone su modificación por el título "Uso productivo alimentario del agua", señalando que consiste en la utilización de la misma en procesos de producción o previos a los mismos para fines de alimentación.

Asimismo, se propone incorporar el artículo 42-A, con el título "tipos de uso productivo alimentario del agua", señalando que son tipos de uso productivo

[5] http://www.fao.org/agroecology/database/detail/es/c/1253619/

[6] https://nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-es.pdf

alimentario del agua los siguientes: 1. Agrario: pecuario y agrícola; 2. Acuícola y pesquero.

En el artículo 43, donde actualmente se encuentran regulados los tipos de uso productivo del agua, se propone el título "Uso productivo no alimentario del agua", señalando en su desarrollo que consiste en la utilización del agua en procesos de producción o previos a los mismos, para fines distintos a la alimentación, los mismos que se ejercen mediante derechos de uso de agua otorgados por la Autoridad Nacional.

Adicionalmente, se propone la incorporación del numeral 43-A, donde se desarrollan los siguientes tipos de uso productivo no alimentario del agua: 1. Energético; 2. Industrial; 3. Medicinal; 4. Minero; 5. Recreativo; 6. Turístico; y 7. De transporte. Asimismo, se señala que se podrá otorgar agua para usos no previstos, respetando las disposiciones de la presente Ley.

En el artículo 72, que regula el mecanismo de revocación de los derechos de uso de agua, se propone modificar el numeral 4, estableciendo como causal la escasez del recurso para usos considerados prioritarios, y otorgar la facultad para declarar dicha escasez a la Autoridad Administrativa del Agua, modificando el texto actual que se limita a señalar como causal la escasez del recurso, declarada por la Autoridad Nacional del Agua. Asimismo, se propone incorporar el numeral 5, señalando como causal los problemas de calidad que impidan el uso del agua.

También se propone modificar el segundo párrafo del artículo 72, donde dice "las sanciones deben haber sido establecidas por resolución administrativa firme" por la frase "la revocación de los derechos de uso de agua se establece por resolución administrativa firme".

Asimismo, se propone modificar el último párrafo del artículo 72, dividiéndolo en dos párrafos, donde el primero señala que para aplicar las causales de revocación previstas los numerales 1, 2 y 3 se debe seguir previamente el procedimiento sancionador establecido en el Reglamento, y el segundo establece que para aplicar las causales de revocación previstas en los numerales 4 y 5 no se requiere establecer la responsabilidad administrativa del titular, y se debe seguir el procedimiento de revocación de oficio establecido en el Reglamento, a cargo de la Autoridad Administrativa del Agua.

Por último, la única disposición complementaria final, acerca de la reglamentación, dispone que el Poder Ejecutivo aprueba las modificaciones al reglamento de la Ley de Recursos Hídricos en un plazo de 30 días calendario. Se entiende que dicha disposición se refiere a las modificaciones al Reglamento que son necesarias para su adecuación al nuevo texto de la Ley de Recursos Hídricos.

III. Análisis costo beneficio

La norma propuesta no genera gasto adicional al Estado, ni requiere la asignación de recursos adicionales del presupuesto público para su implementación.

A través de las modificaciones legislativas propuestas, se procura garantizar la soberanía y seguridad alimentarias, aspectos fundamentales para la economía de nuestro país, entendida como la satisfacción de las necesidades primordiales de la población, como consecuencia del impulso a las actividades productivas destinadas a la alimentación.

IV. Relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y las políticas de Estado expresadas en el acuerdo nacional

La iniciativa legislativa propuesta guarda relación con la decimoquinta política de Estado del Acuerdo Nacional, sobre Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición, específicamente con el objetivo a), que promueve el aliento de una producción de alimentos sostenible y diversificada, aumentando la productividad, luchando contra las plagas y conservando los recursos naturales, tendiendo a disminuir la dependencia de la importación de alimentos.

Asimismo, la iniciativa guarda relación con la decimotercera política de Estado del Acuerdo Nacional, sobre los recursos hídricos, específicamente con el objetivo a) que plantea dar prioridad al abastecimiento de agua en cantidad, calidad y oportunidad idóneas, a nivel nacional, para consumo humano y para la seguridad alimentaria en el marco de la décimo quinta política de Estado del Acuerdo Nacional.