

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
DE LEY 6046/2023-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO PROPONE “LEY QUE
MODIFICA LA LEY 29338, LEY DE
RECURSOS HÍDRICOS, PARA GARANTIZAR
EL AGUA PARA CONSUMO HUMANO”**

**COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y
AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024**

Señor presidente:

Ha sido remitido, para dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología el Proyecto de Ley 6046/2023-CR, presentado por el grupo parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú, a iniciativa de la congresista de la república Nieves Esmeralda Limachi Quispe, por el que propone modificar la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, respecto a la revocación de los derechos de uso de agua, a fin de garantizar la prioridad del agua para consumo humano.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 6046/2023-CR fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el 2 de octubre de 2023. Fue decretado e ingresado el 4 de octubre de 2023 a la Comisión Agraria como primera dictaminadora, y el 8 de noviembre de 2023 a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, como segunda comisión dictaminadora. La Comisión Agraria aún no emite dictamen.

Por otro lado, cabe señalar que mediante Oficio 435-2023-2024-NELQ/CR del 21 de noviembre de 2023, la congresista de la república Nieves Limachi Quispe, remitió a la CPAAAE:

- El Informe 00168-2021-MINAM/VMGA/DGCA¹ del 24 de noviembre de 2021, emitido por la Directora de Control de la Contaminación y Sustancias Químicas del Ministerio del Ambiente remitió su opinión con relación al Proyecto de Ley 402/2021-CR que, entre otros aspectos, plantea la modificación del artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos. Cabe precisar que el Proyecto de Ley 402/2021-CR no ha sido remitido a la CPAAAE.
- El Informe Técnico 0049-2023-ANA.DCERH/SEFS, emitido por la Dirección de Calidad y Evaluación de Recursos Hídricos de la Autoridad Nacional del Agua el 6

¹ Ver el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTU5MTE2/pdf>

noviembre de 2023, en atención al pedido de información remitido por la congresista de la república Nieves Limachi Quispe respecto a la aplicación del numeral 4 del artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos.

1.2. Antecedentes parlamentarios

En el Período Parlamentario 2016-2021 no se presentaron proyectos de ley que aborden las materias similares o análogos que son objeto del Proyecto de Ley 6046/2023-CR.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley 6046/2023-CR propone modificar el artículo 72 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, que regula las causales de revocación de los derechos de uso de agua, a fin de asegurar la disponibilidad de agua para consumo humano; en cuyo caso plantea la adecuación del Reglamento de Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos en un plazo de 90 días calendarios de aprobada la iniciativa legal.

III. MARCO NORMATIVO

a) Legislación nacional

- Constitución Política del Perú
- Ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales
- Ley 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental
- Ley 28611, Ley General del Ambiente
- Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos
- Ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático
- Decreto Supremo 017-2001-PCM, que aprueba el Reglamento General de la Sunass
- Decreto Supremo 001-2010-AG, Reglamento de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos
- Decreto Supremo 031-2010-SA, que aprueba el Reglamento de la Calidad de Agua para Consumo Humano
- Decreto Supremo 006-2015-MINAGRI, que aprueba la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos
- Decreto Supremo 013-2015-MINAGRI, que aprueba el Plan Nacional de Recursos Hídricos
- Decreto Supremo 016-2021-VIVIENDA, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Decreto Legislativo 1280, que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento

b) Legislación internacional

- Resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas

- Resolución A/HRC/RES/15/9 del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas

IV. Análisis de las propuestas legislativas

4.1. Análisis técnico

4.1.1. Marco Jurídico

El agua es crítica para la vida en el planeta, así como para el goce los derechos humanos, el derecho a la salud y el derecho a la alimentación, y la dignidad de las personas. El agua también es clave para el desarrollo económico y social. Se utiliza en la agricultura, la industria, la generación de energía y otras actividades esenciales.

Sin embargo, el agua es un recurso finito y escaso en muchas partes del mundo. El cambio climático, la contaminación y la actividad humana están aumentando la presión sobre las fuentes naturales, impactando de manera desproporcionada a las comunidades más vulnerables.

En tal sentido, los gobiernos tienen la obligación de garantizar que todas las personas tengan acceso a agua potable y al saneamiento de manera asequible, segura y no discriminatoria. Esto significa que los gobiernos deben adoptar políticas públicas que promuevan el uso eficiente del agua; proteger los recursos hídricos de la contaminación; invertir en infraestructura para el suministro de agua potable y el saneamiento; y garantizar que todos, sin importar su condición socioeconómica o ubicación geográfica, tengan acceso equitativo al agua.

En esa línea, mediante la Resolución 64/292² del 3 de agosto de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció **el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el disfrute de la vida y de todos los derechos humanos**, y en ese sentido exhorta a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento.

De esta manera, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) reconoce la importancia de disponer de agua potable y saneamiento en condiciones equitativas como componente esencial del disfrute de todos los derechos humanos, y reafirmando la responsabilidad de los Estados de promover y proteger todos los derechos humanos, que son universales,

² Ver el siguiente enlace:

https://digitallibrary.un.org/record/687002/files/A_RES_64_292-ES.pdf

indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí, y que deben tratarse de forma global y de manera justa y equitativa y en pie de igualdad y recibir la misma atención.

Por otro lado, mediante la Resolución A/HRC/RES/15/9³ del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, reafirma que el derecho humano al agua potable y el saneamiento se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado y está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, así como al derecho a la vida y la dignidad humana.

Asimismo, exhorta a los Estados a que elaboren instrumentos y mecanismos adecuados, que pueden comprender legislación, planes y estrategias integrales para el sector, incluidos los referentes al aspecto financiero, para alcanzar paulatinamente la plena realización de las obligaciones de derechos humanos referentes al acceso al agua potable segura y los servicios de saneamiento, sobre todo en las zonas en que actualmente esos servicios no se prestan o son insuficientes.

Al respecto, el 22 de junio de 2017, el Estado peruano consagró en la Constitución Política el derecho fundamental de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable, priorizando su uso para el consumo humano sobre cualquier otro. Asimismo, reconoció el agua como un recurso natural esencial, otorgándole la categoría de bien público y patrimonio de la Nación, y obligándose a promover su manejo sostenible.⁴

Sin perjuicio de ello, desde el 1 de abril de 2009 se encuentra vigente la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, que regula el uso y gestión integrada del agua, la actuación del Estado y los particulares en dicha gestión, así como en los bienes asociados a esta.

Entre otros principios que rigen el uso y gestión integrada de los recursos hídricos en el Perú, destacan⁵:

- **Principio de prioridad en el acceso al agua.** El acceso al agua para la satisfacción de las necesidades primarias de la persona humana es prioritario por ser un derecho fundamental sobre cualquier uso, inclusive en épocas de escasez.
- **Principio de sostenibilidad.** El Estado promueve y controla el aprovechamiento y conservación sostenible de los recursos hídricos previniendo la afectación de su calidad ambiental y de las condiciones naturales de su entorno, como parte del ecosistema donde se encuentran. El uso y gestión sostenible del agua implica la integración equilibrada de los aspectos socioculturales, ambientales y económicos en

³ Ver el siguiente enlace:

https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/201/201101/20110124_301resonwater15-9_es.pdf

⁴ Artículo 7-A de la Constitución Política del Perú.

⁵ Artículo III de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos.

el desarrollo nacional, así como la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones.

- **Principio precautorio.** La ausencia de certeza absoluta sobre el peligro de daño grave o irreversible que amenace las fuentes de agua no constituye impedimento para adoptar medidas que impidan su degradación o extinción.
- **Principio de eficiencia.** La gestión integrada de los recursos hídricos se sustenta en el aprovechamiento eficiente y su conservación, incentivando el desarrollo de una cultura de uso eficiente entre los usuarios y operadores.

En tal sentido, cualquiera sea el caso, el Estado peruano tiene el mandato de adoptar las medidas administrativas y legales que sean efectivas para asegurar la conservación y calidad del recurso hídrico para el consumo la población, **inclusive en épocas de escasez; en cuyo caso prevalece el uso para las actividades esenciales de las personas por sobre cualquier otro uso.**

4.1.2. Revocación de la autorización del uso del agua por escasez del recurso hídrico o problemas de calidad que impidan su uso

La escasez de agua exige medidas urgentes para asegurar el consumo humano. Bajo ese contexto, la revocación de autorizaciones de uso del agua para actividades no esenciales, como las actividades extractivas, representa una estrategia crucial para asegurar la atención de las necesidades básicas de la población.

Esta medida también contribuye a prevenir conflictos sociales entre los diferentes usuarios del agua y a promover una distribución del agua más justa y equitativa. Al priorizar el consumo humano, se asegura una distribución más equilibrada del recurso entre los distintos sectores de la sociedad, evitando la sobreexplotación y garantizando la disponibilidad del agua para las generaciones presentes y futuras.

Asimismo, es importante considerar que, en situaciones de incertidumbre sobre el estado de los recursos hídricos, se debe aplicar el principio de precaución, que implica tomar medidas para evitar daños potenciales a la salud humana.

Al respecto, la Ley de Recursos Hídricos dispone que el acceso al agua para la satisfacción de las necesidades primarias de la persona humana se prioriza sobre cualquier uso, inclusive en épocas de escasez⁶.

Asimismo, si bien la “escasez del recurso o los problemas de calidad que impidan su uso” es una causal de revocación de los derechos de uso de agua, la misma está **sujeta a un procedimiento administrativo sancionador**, regulado por el Reglamento de la Ley de

⁶ Inciso 2 del artículo III de la Ley de Recursos Hídricos.

Recursos Hídricos⁷, como si se tratara de la comisión de una conducta sancionable según la legislación en materia de recurso hídrico:

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, declarada formalmente por la Autoridad Nacional, o problemas de calidad que impidan su uso.**

Las sanciones deben haber sido establecidas 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 se debe seguir previamente el procedimiento sancionador establecido en el Reglamento.**

En tal sentido, si la escasez del recurso hídrico o la contaminación del recurso que impidan su uso es provocada por causas naturales, como el cambio climático o la presencia natural de metales pesados en el cuerpo de agua, respectivamente, es imposible que la revocatoria de la autorización del uso del agua dependa de un procedimiento administrativo sancionador.

Por otro lado, si la escasez del recurso hídrico o la contaminación del recurso responde a causas antropogénicas, es importante recordar que el procedimiento administrativo sancionador recae sobre la conducta que condujo a dicho resultado -tipificada como infracción administrativa- y no sobre el resultado de la conducta.

Por ello, según el Informe Técnico 0049-2023-ANA.DCERH/SEFS, emitido por la Dirección de Calidad y Evaluación de Recursos Hídricos de la Autoridad Nacional del Agua el 6 noviembre de 2023, en atención al pedido de información remitido por la congresista de la república Nieves Limachi Quispe respecto a la aplicación del numeral 4 del artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos, **“la Autoridad Nacional del Agua no ha emitido resoluciones de declaratoria de escasez hídrica, que motive revocatorias de**

⁷ Artículos 283 al 287 del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, aprobado por el Decreto Supremo 001-2010-AG.

derechos de uso de agua vigentes, en aplicación del numeral 4 del artículo 72° de la Ley de Recursos Hídricos”.

Sea cual fuera la causa de la escasez del recurso hídrico o la contaminación del recurso que impidan su uso, la Autoridad Nacional del Agua y la autoridad de salud competente tienen la obligación legal de adoptar medidas para cautelar la disponibilidad del agua y la salud de la población, respectivamente; como la revocatoria de la autorización del uso de agua que sea posible ejecutar. **La sola declaración de escasez hídrica no soluciona el déficit de agua si no se toman medidas concretas como la revocación de autorizaciones para su uso.**

Si bien la Autoridad Nacional del Agua tiene la responsabilidad de declarar, previo estudio técnico, los estados de emergencia por escasez del recurso hídrico, dictando las medidas pertinentes⁸, y bajo estas declaraciones, las autoridades locales, regionales y nacionales responsables de la regulación de servicios de suministro de agua potable tiene la obligación de dictar medidas de racionamiento para restringir el uso del agua que no esté destinado para satisfacer las necesidades personales⁹; las declaraciones de estado de emergencia por déficit hídrico no tienen ningún efecto real sobre el problema.

Las declaratorias de emergencia habilitan el uso temporal de recursos presupuestales del Poder Ejecutivo y gobiernos regionales y locales para la contratación de servicios y bienes, así como del personal especializado para atender la emergencia identificada. Sin indicadores ni metas, los resultados de las declaratorias de estado de emergencia no son medibles, por lo que la Contraloría General de la República ha advertido que el uso de los recursos presupuestales bajo esta modalidad suele estar asociado a los delitos de corrupción como el peculado, malversación de fondos, colusión y negociación incompatible.

Bajo este marco legal, el Estado no puede asegurar la preservación del recurso hídrico para satisfacer las necesidades primarias de la población presente y futura, a pesar de que tiene el mandato constitucional de garantizar que toda persona tenga acceso al agua potable, priorizando su consumo sobre otros usos¹⁰.

Así, por ejemplo, tras las continuas declaratorias de estado de emergencia por déficit hídrico en Tacna que no contribuyeron a resolver la escasez del recurso hídrico en la región, en setiembre de 2023, durante la audiencia pública convocada por la CPAAAE en esta ciudad, la población demandó a la Autoridad Nacional del Agua la evaluación de la vigencia de las licencias de uso de agua otorgadas a favor de las empresas mineras, a fin de asegurar la disponibilidad del escaso recurso para las actividades esenciales de la población. Sin embargo, como la revocatoria de las autorizaciones del uso de agua está sujeta al inicio y resultado de un procedimiento administrativo sancionador que no puede ser aplicado, la Autoridad Nacional del Agua no pudo atender la demanda de la población, con lo cual la región continúa expuesta a los efectos del estrés hídrico.

⁸ Inciso 6 del artículo 15 de la Ley de Recursos Hídricos.

⁹ Inciso 41 del artículo 15 de la Ley de Recursos Hídricos.

¹⁰ Artículo 7-A de la Constitución Política del Perú.

En consecuencia, urge modificar el artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos precisando que la escasez del agua, declarada como tal por la Autoridad Nacional, o los problemas de calidad que impidan su uso, no están sujetas a procedimiento administrativo sancionador, sino a los estudios que realice la Autoridad Nacional del Agua para determinar el déficit hídrico, o las autoridades de salud para determinar si la contaminación del agua impide su uso para consumo humano.

Como resulta evidente, la protección de la disponibilidad del agua para mantener la calidad de vida de la población, así como la protección de la salud de las personas son obligaciones ineludibles no pueden estar sometidas a los resultados de un procedimiento administrativo sancionador con una empresa.

En tal sentido, a fin de cautelar el derecho humano al agua para el bienestar de las personas, se requiere que el Estado adopte medidas claras para implementar una estrategia efectiva frente a la escasez del recurso hídrico y la contaminación del recurso que haga imposible su uso para consumo humano.

4.2. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

A fin de cumplir con el mandato constitucional de proteger el derecho humano al agua para el bienestar de las personas, se requiere modificar el artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos, entre otras medidas que el Estado tiene la obligación de adoptar para hacer frente a la escasez del recurso hídrico y la contaminación del recurso que haga imposible su uso para consumo humano; mas aun bajo un escenario de cambio climático que viene agudizando las sequias en el país.

4.3. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

La propuesta de modificación del artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos evitará que la revocación de la autorización del uso del agua por escasez del recurso hídrico o la contaminación de este recurso, de tal manera que haga imposible su consumo humano, se encuentre sujeto a los resultados de un procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, la iniciativa legislativa se encuentra acorde con la Política Nacional del Ambiente al 2030, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2021-MINAM, que establece como lineamientos para el Objetivo Prioritario 3 “Reducir la contaminación del aire, agua y suelo”; entre otros, el incrementar la eficiencia de los mecanismos de fiscalización, control y recuperación de la calidad ambiental del aire, agua y suelo; y mejorar la eficacia de los instrumentos técnicos – normativos de calidad ambiental

4.4. Análisis de las opiniones e información solicitadas

4.4.1. Opiniones solicitadas

La CPAAAE solicitó opinión técnica legal a las autoridades competentes, así como a las organizaciones indígenas y organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo con el siguiente detalle:

Cuadro 1. Opiniones solicitadas sobre el Proyecto de Ley 6046/2023-CR

Entidad	Oficio	Fecha
Ministerio de Energía y Minas	Oficio 1127-2023-2024-CPAAAE/P-CR	16/11/2023
Ministerio del Ambiente	Oficio 1126-2023-2024-CPAAAE/P-CR	16/11/2023
Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	Oficio 1130-2023-2024-CPAAAE/P-CR	16/11/2023
Asociación Junta de Usuarios de la Zona de Tratamiento Especial Comercial "San Pedro de Tacna	Oficio 1133-2023-2024-CPAAAE/P-CR	16/11/2023
Confederación Nacional Agraria	Oficio 1134-2023-2024-CPAAAE/P-CR	16/11/2023
Sociedad Nacional de Industria	Oficio 1131-2023-2024-CPAAAE/P-CR	16/11/2023
Autoridad Nacional del Agua	Oficio 1129 -2023-2024-CPAAAE/P-CR	16/11/2023
Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú (JNUDRP)	Oficio 1132-2023-2024-CPAAAE/P-CR	16/11/2023
Defensoría del Pueblo	Oficio 1128-2023-2024-CPAAAE/P-CR	16/11/2023

Fuente: elaboración propia

4.4.2. Opiniones recibidas

Opiniones recibidas por la CPAAAE

Hasta el 8 de abril de 2024, la CPAAAE recibió respuestas a los pedidos de opinión remitidos por el Proyecto de Ley 6046/2023-CR, de acuerdo con el siguiente detalle:

Cuadro 2. Opiniones recibidas por la CPAAAE sobre el Proyecto de Ley 6046/2023-CR

Entidad	Oficio	Fecha
Ministerio de Energía y Minas	Oficio 515/2024-MINEM/DM	18/12/2023
Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	Oficio 3233/2023-MIDAGRI/SG	13/12/2023

Fuente: elaboración propia

Opiniones recibidas por la Comisión Agraria

Hasta el 8 de abril de 2024, la Comisión Agraria recibió respuestas a los pedidos de opinión remitidos por el Proyecto de Ley 6046/2023-CR, de acuerdo con el siguiente detalle:

Cuadro 3. Opiniones recibidas por la Comisión Agraria sobre el Proyecto de Ley 6046/2023-CR

Entidad	Oficio	Fecha
Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento	Oficio 00661-2023-SUNASS-GG	22/11/2023
Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	Oficio 3233/2023-MIDAGRI/SG	13/11/2023
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Oficio 017-2024-VIVIENDA/DM	8/01/2023

Fuente: elaboración propia

4.4.3. Análisis de las opiniones emitidas sobre el Proyecto de Ley 6046/2023-CR

El Proyecto de Ley 6046/2023-CR propone modificar el artículo 72 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, que regula las causales de revocación de los derechos de uso de agua, a fin de asegurar la disponibilidad de agua para consumo humano, de acuerdo al siguiente detalle:

Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos	Proyecto de Ley 6046/2023-CR
<p>Artículo 72.- Revocación de los derechos de uso de agua Son causales de revocación de los derechos de uso las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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, declarada formalmente por la Autoridad Nacional, o problemas de calidad que impidan su uso. <p>Las sanciones deben haber sido establecidas por resolución administrativa firme.</p> <p>La caducidad y la revocación son declaradas en primera instancia por la Autoridad Administrativa del Agua. Para aplicar las causales de revocación se debe seguir previamente el procedimiento sancionador establecido en el Reglamento.</p>	<p>Artículo 72.- Revocación de los derechos de uso de agua Son causales de revocación de los derechos de uso las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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; 4. la escasez del recurso, declarada formalmente por la Autoridad Nacional, o problemas de calidad que impidan su uso. <p>La caducidad y la revocación son declaradas en primera instancia por la Autoridad Administrativa del Agua.</p> <p>Para aplicar las causales de revocación previstas en los numerales 1, 2 y 3 se debe seguir previamente el procedimiento sancionador establecido en el Reglamento. Las sanciones deben haber sido establecidas por resolución administrativa firme”.</p>

Al respecto, los ministerios de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Desarrollo Agrario y Riego, y Energía y Minas, así como la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamientos, remitieron sus opiniones de acuerdo con el siguiente:

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)

Mediante Oficio 017-2024-VIVIENDA/DM¹¹ del 8 de enero de 2023, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento remitió su opinión, concluyendo que el Proyecto de Ley 6046/2023-CR **resulta viable**, de acuerdo con lo siguiente:

¹¹ Ver el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTU5MTE2/pdf>

- La modificación del artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos, que tiene por finalidad garantizar la prioridad del acceso al agua para uso poblacional coincide con los fines que persigue el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, como ente rector en materia de saneamiento.

Al respecto, el inciso 12 del artículo 5 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Decreto Legislativo 1280, aprobado mediante Decreto Supremo 016-2021-VIVIENDA, una de las funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento consiste en promover la conservación de las fuentes de agua que posibilitan la producción de agua potable para la prestación de los servicios de saneamiento.

Asimismo, destaca la importancia de asegurar el recurso hídrico de tal manera que permita contar con su disponibilidad para satisfacer las necesidades primarias de las personas, acorde con lo dispuesto en la Ley de Recursos Hídricos, priorizándose el acceso al agua y a su uso primario y poblacional, con la finalidad de satisfacer necesidades humanas primarias, como son la preparación de alimentos, el consumo directo y el aseo personal, el cual es brindado a través de los prestadores de servicios de saneamiento regulados en la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.

Ministerio del Ambiente

Mediante Oficio 435-2023-2024-NELQ/CR del 21 de noviembre de 2023, la congresista de la república, Nieves Limachi Quispe, remitió a la CPAAAE el Informe 00168-2021-MINAM/VMGA/DGCA¹² del 24 de noviembre de 2021, emitido por la Directora de Control de la Contaminación y Sustancias Químicas del Ministerio del Ambiente remitió su opinión, concluyendo que el Proyecto de Ley 402/2021-CR que, entre otros aspectos, plantea la modificación del artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos, **resulta viable**, de acuerdo con lo siguiente:

- Faculta a la autoridad ambiental a regular los derechos de uso de agua conforme a las características de calidad ambiental que se presenta en el cuerpo de agua, bajo criterios técnicos que se fijarán por la autoridad, sin requerir condicionamientos legales previos para su aplicación.
- La iniciativa legislativa se encuentra acorde con la Política Nacional del Ambiente al 2030, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2021-MINAM, que establece como lineamientos para el Objetivo Prioritario 3 “Reducir la contaminación del aire, agua y suelo”; entre otros, el incrementar la eficiencia de los mecanismos de fiscalización, control y recuperación de la calidad ambiental del aire, agua y suelo; y mejorar la eficacia de los instrumentos técnicos – normativos de calidad ambiental.

Sin perjuicio de ello, propone incorporar en el artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos la revocación de las licencias de derecho de uso de agua por las causales de: (i) la escasez del recurso **para usos considerados prioritarios**; o, (ii) problemas de calidad que impidan

¹² Ver el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTU5MTE2/pdf>

su uso, es de oficio y **no requiere determinar la responsabilidad administrativa del titular.**

Asimismo, precisa que las decisiones de las entidades administrativas siguen los principios del procedimiento administrativo, así como los requisitos de validez de los actos administrativos contemplados en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; por lo que, cualquier acto de revocación de licencias de derecho de uso de agua deberá encontrarse debidamente motivado.

Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass)

Mediante Oficio 00661-2023-SUNASS-GG¹³ del 22 de noviembre de 2023, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento remitió su opinión, concluyendo que el Proyecto de Ley 6046/2023-CR **resulta viable**, de acuerdo con lo siguiente:

- La modificación del artículo 72 de la Ley Recursos Hídricos diferencia las causales de revocación de los derechos de uso de agua que están sujetos a previa tramitación de un procedimiento administrativo sancionador, de aquel que no está sujeto a este procedimiento, con el fin de garantizar la prioridad del acceso al agua para uso poblacional de acuerdo con la gestión de la cantidad, calidad, oportunidad, cultura del agua y adaptación al cambio climático.
- Sin perjuicio de ello y a fin de fortalecer el marco normativo sobre las aguas subterráneas, se propone que dentro de las causales de revocación se incluya el incumplimiento de pago de la tarifa del servicio de monitoreo y gestión de uso de aguas subterráneas, en el marco del Decreto Legislativo 1185, para viabilizar su exigencia de pago, lo cual contribuirá a la sostenibilidad de los acuíferos dado que con esta medida se recaudarán más recursos para realizar inversiones en aras a la conservación de este recurso hídrico.

Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midaagri)

Mediante Oficio 3233-2023-MIDAGRI-SG¹⁴ y Oficio 3234-2023-MIDAGRI-SG¹⁵ del 13 de diciembre de 2023, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego remitió su opinión, concluyendo que el Proyecto de Ley 6046/2023-CR **no resulta viable**, de acuerdo con lo siguiente:

- Con relación a la calidad del recurso hídrico para uso poblacional o consumo humano, la iniciativa legislativa no consideró que los artículos 19 y 20 del Reglamento de la Calidad del Agua para Consumo Humano, aprobado mediante Decreto Supremo 031-

¹³ Ver el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQ2MjY5/pdf>

¹⁴ Ver los siguientes enlaces:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTUyNDkz/pdf>

¹⁵ Ver los siguientes enlaces:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTUzMDY3/pdf>

2010-SA, señalan que el control de la calidad del agua es ejercido por el proveedor del sistema de abastecimiento del agua potable, y que la supervisión de la calidad se ejerce a través de la autoridad de salud, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento y las municipalidades.

Asimismo, el numeral 8 del artículo 120 de la Ley de Recursos Hídricos señala que constituye una infracción contaminar el agua transgrediendo los parámetros de calidad ambiental vigentes.

De igual manera, los artículos 75 y 76 de la Ley de Recursos Hídricos y el numeral 123.2 del artículo 123 del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos señala que la Autoridad Nacional del Agua ejerce funciones de vigilancia y fiscalización con el fin de prevenir y combatir los efectos de la contaminación del mar, ríos y lagos.

En tal sentido, la iniciativa legislativa no considera el análisis y contexto de la Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento, así como el Reglamento de la Calidad del Agua para Consumo Humano.

Por otro lado, a los Oficio 3233-2023-MIDAGRI-SG y Oficio 3234-2023-MIDAGRI-SG adjunta el Informe Legal 1047-2023-ANA-OGAJ del 10 de noviembre de 2023 de la Oficina Jurídica de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) según el cual el Proyecto de Ley 6046/2023-CR no resulta viable, de acuerdo con lo siguiente:

- El proyecto de ley no considera el artículo 41 de la Ley de Recursos Hídricos que señala que “(...) En estados de escasez hídrica, las autoridades locales regionales y nacionales responsables de la regulación de servicios de suministro de agua potable deben dictar medidas de racionamiento para restringir el uso del agua que no esté destinado para satisfacer las necesidades personales”.

Ministerio de Energía y Minas (Minem)

Mediante Oficio 515-2023-MINEM/DM¹⁶ del 18 de diciembre de 2023, el Ministerio de Energía y Minas remitió su opinión, concluyendo que el Proyecto de Ley 6046/2023-CR **no resulta viable**, de acuerdo con lo siguiente:

- El proyecto de ley pretende eliminar el procedimiento previo cuando la causal es la “escasez del recurso o problemas de calidad que impidan su uso”; hecho que no solamente vulnera principios como el debido proceso, el derecho de defensa y la seguridad jurídica, sino que también posee un carácter confiscatorio, toda vez que la autoridad, de manera unilateral, al extinguir un derecho de uso de agua, conlleva la cancelación del proyecto de inversión para el cual se destinaba el uso del agua como principal insumo de actividad. Es decir, se podría eliminar una actividad sin que su titular hubiera incurrido e infracción alguna y sin otorgarle el derecho a ejercer su defensa.

¹⁶ Ver el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTUyOTI1/pdf>

En ese sentido, no es posible revocar los derechos de uso de agua sin seguir un procedimiento que considere la situación particular de cada titular bajo la Ley 29338. Cualquier revocación que desconozca dichos principios es ilegal, ya que implica que la administración no ha seguido el procedimiento establecido en los artículos 203 y 205 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

4.5. **Análisis costo beneficio**

Respecto al análisis costo-beneficio, debemos considerar lo establecido por el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley N° 26889, aprobado mediante Decreto Supremo 007-2022-JUS que establece lo siguiente:

“Artículo 9.- Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma

9.1 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos es empleado para conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilidad apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales.

9.2 La necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

9.3 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; así como leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental”.

En este sentido, para estimar el análisis costo-beneficio de la presente propuesta se necesita contar con información estadística al respecto. Así, la prioridad de las referencias estadísticas es la siguiente: registros administrativos nacionales, encuestas nacionales, estudios empíricos nacionales, estudios empíricos internacionales, artículos de opinión y otros.

Al respecto, según la SUNASS, a junio de 2023, 9 de cada 10 personas (3.3 millones) tiene agua potable y 8 de cada 10 personas (6.4 millones) tiene desagüe. Asimismo, al cierre del año 2021, en el ámbito urbano la cobertura llegó al 93%, mientras que en el ámbito rural esta solo alcanzó el 75%.

Sobre el particular, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el año 2019, el 91% de la población en 14 departamentos consumía agua proveniente de la red pública, siendo los departamentos con menor cobertura de red Tumbes (79%), Ucayali (76%), Huánuco (73%), Puno (72%) y Loreto (56%).

Como puede observarse, aun existe una brecha importante para garantizar el acceso al agua potable en las zonas rurales. Sin embargo, a pesar de las declaratorias de emergencia ambiental por déficit hídrico, el Estado no suele evaluar la revocatoria de la autorización del uso de agua otorgadas a los titulares de las actividades extractivas.

Cabe mencionar que durante la audiencia pública realiza en Tacna, realizada a propósito de las continuas sequías y las declaratorias de del estado de emergencia por déficit hídrico en la región, la población demandó a la Autoridad Nacional del Agua la evaluación de la vigencia de las licencias de uso de agua otorgadas a favor de las empresas mineras, a fin de asegurar la disponibilidad del escaso recurso para las actividades esenciales de la población.

Sin embargo, como la revocatoria de las autorizaciones del uso de agua está sujeta al inicio y resultado de un procedimiento administrativo sancionador, no basta con la declaratoria del estado de emergencia por déficit hídrico para atender la demanda de la población.

Resulta evidente, que esta situación puede traer impactos graves sobre la salud de las personas y las actividades económicas de subsistencia que pueden ser irreversibles en el largo plazo.

V. Conclusión

Por lo expuesto, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **aprobación del Proyecto de Ley 6046/2023-CR** con el siguiente texto sustitutorio.

LEY QUE MODIFICA LA LEY 29338, LEY DE RECURSOS HÍDRICOS, PARA GARANTIZAR EL AGUA PARA CONSUMO HUMANO

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente Ley es modificar el artículo 72 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, a fin de garantizar la prioridad del acceso al agua para uso poblacional, de acuerdo

a la gestión de la cantidad, calidad, oportunidad, cultura del agua y a la adaptación al cambio climático.

Artículo 2. Modificación del artículo 72 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos

Se modifica el artículo 72 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, en los siguientes términos:

"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 Nacional, o problemas de calidad que impidan su uso, **declaradas por la autoridad de salud competente.**

La caducidad y la revocación son declaradas en primera instancia por la Autoridad Administrativa del Agua.

Para aplicar las causales de revocación **previstas en los numerales 1, 2 y 3** se debe seguir previamente el procedimiento sancionador establecido en el Reglamento. **Las sanciones deben haber sido establecidas por resolución administrativa firme.**

La declaración de revocación por las causales establecidas en el numeral 4, se aplica previo informe técnico aprobado por la entidad competente, sin que sea necesario establecer la responsabilidad administrativa del titular."

DISPOSICION FINAL COMPLEMENTARIA

ÚNICA. Adecuación del reglamento de la Ley de Recursos Hídricos

El Poder Ejecutivo, dentro de un plazo de noventa días calendarios contados desde la publicación de la modificación de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, adecua el reglamento de la citada ley.



**COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y
AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA**

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

Dese cuenta.

Sala de Comisión

Lima, 11 de abril de 2024.