

# PROYECTO

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### DECRETO SUPREMO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA IDENTIFICAR Y PROMOVER LAS INTERVENCIONES PRIORITARIAS EN LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS EN EL MARCO DE UNA GESTIÓN AMBIENTAL DE LAS CUENCAS

#### I. DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

##### 1.1 Antecedentes

La Constitución Política del Perú reconoce en el numeral 22 de su artículo 2 el derecho fundamental de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida; asimismo, el artículo 67 de dicha norma fundamental establece que el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de los recursos naturales.

Teniendo en cuenta dichas disposiciones, el Tribunal Constitucional ha señalado que el contenido constitucionalmente protegido de derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado comprende, en primer lugar, el derecho a gozar de ese ambiente, el cual consiste en la facultad de las personas de poder disfrutar de un ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del ambiente, como, por ejemplo, contaminar más allá de los límites máximos permitidos. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad. De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría carente de contenido<sup>1</sup>.

En segundo lugar, comprende el derecho a la preservación del ambiente, del cual se derivan tareas y obligaciones ineludibles para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute, así como ciertas obligaciones específicas a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el ambiente<sup>2</sup>.

Precisamente, una de las obligaciones que tiene el Estado es la obligación de garantizar, que supone el deber, igualmente jurídico, de promover, velar y, llegado el caso, proteger y sancionar el incumplimiento de la obligación de respetar el medio ambiente. Este deber de garantizar se traduce en una serie de exigencias que, en términos generales, se materializan en disposiciones de organización, es decir, medidas orientadas a organizar el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras estatales a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que se asegure jurídicamente el libre y pleno ejercicio del derecho al medio ambiente<sup>3</sup>.

A fin de cumplir con los mandatos constitucionales antes señalados, el Estado peruano ha desarrollado una institucionalidad ambiental que permita garantizar el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, lo cual implica establecer determinadas competencias y funciones a los diferentes niveles de gobierno, para la implementación de las políticas y gestión ambiental encaminadas a tal objetivo.

<sup>1</sup> Al respecto puede revisarse las STC N° 0048-2004-PI/TC, STC N° 1206-2005-AA/TC, STC N° 2002-2006-AC/TC, STC N° 00004-2010-PI/TC.

<sup>2</sup> STC N° 0048-2004-PI/TC.

<sup>3</sup> STC N° 0018-2001-AI/TC y 964-2002-AA/TC.

Precisamente, en la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley Marco del SNGA), publicada el 8 de junio de 2004, se establece el marco normativo que regula el sistema nacional de gestión ambiental, que comprende a los sistemas de gestión ambiental regional y local. De acuerdo al artículo 3 de la Ley Marco del SNGA, ésta norma tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. El Reglamento de dicha ley fue aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2005-PCM, publicado el 28 de enero del año 2005.

El numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley Marco del SNGA y artículo 7 de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2024-MINAM (en adelante, Reglamento de la Ley Marco del SNGA), establecen que el SNGA tiene, entre otras, la finalidad de: Implementar, a nivel territorial, en las cuencas hidrográficas, intervenciones articuladas destinadas a la protección del ambiente y a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

En esa línea, el artículo 45 del Reglamento de la Ley Marco del SNGA señala que el Ministerio del Ambiente (MINAM), a través del SNGA, lidera la gestión ambiental de las cuencas hidrográficas, para cuyo efecto establece mecanismos de articulación con los representantes de las entidades públicas de los diferentes niveles de gobierno, del sector privado y de la sociedad civil que actúan sobre la cuenca. Asimismo, el MINAM promueve intervenciones en las cuencas hidrográficas destinadas a proteger y recuperar la calidad del ambiente, asegurar la provisión de los servicios ecosistémicos, mejorar la calidad de vida de las personas y en general alcanzar los demás objetivos de la Política Nacional del Ambiente.

A pesar del marco normativo antes indicado aún se advierten problemas en la implementación de intervenciones en la cuenca que no han permitido abordar adecuadamente los problemas de deterioro de la calidad ambiental del aire, el agua y suelo en el territorio del país, a ello, se suma la débil gobernanza ambiental, por lo que se requiere de instrumentos y acciones que aborden dichos problemas.

## **1.2 Objeto y finalidad**

Establecer disposiciones que permitan identificar, priorizar y promover la ejecución de intervenciones en las cuencas hidrográficas, con la finalidad de proteger y recuperar la calidad del ambiente, asegurar la provisión de los servicios ecosistémicos, y contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas en dichas cuencas, en concordancia con los objetivos de la Política Nacional del Ambiente.

### 1.3 Marco Jurídico

La LGA define, en su artículo 8, a la Política Nacional del Ambiente (PNA) como “el conjunto de lineamientos, objetivos, estrategias, metas, programas e instrumentos de carácter público, que tiene como propósito definir y orientar el accionar de las entidades del gobierno nacional, regional y local, y del sector privado y de la sociedad civil, en materia ambiental”.

En el mismo artículo se establece un mandato de alineamiento de las diferentes políticas y normas ambientales a la PNA, al señalar que “Las políticas y normas ambientales de carácter nacional, sectorial, regional y local se diseñan y aplican de conformidad con lo establecido en la Política Nacional del Ambiente y deben guardar concordancia entre sí”. De igual manera, señala que la PNA forma parte integrante del proceso estratégico de desarrollo del país y es aprobada por decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, siendo de obligatorio cumplimiento.

Por su parte, el artículo 9 de la LGA establece que el objetivo de la PNA es mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona.

En lo que respecta a la rectoría de la PNA, el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (LOF), dispone que el Ministerio del Ambiente (MINAM) es el organismo del Poder Ejecutivo rector del sector ambiental, que desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la política nacional del ambiente. Asimismo, señala que el MINAM tiene funciones técnico-normativas de alcance nacional en materia de regulación ambiental, entendiéndose como tal el establecimiento de la política, la normatividad específica, la fiscalización, el control y la potestad sancionadora por el incumplimiento de las normas ambientales en el ámbito de su competencia, la misma que puede ser ejercida a través de sus organismos públicos correspondientes.

En esa línea, el artículo 6 de la LOF del MINAM establece como una función rectora del MINAM, entre otras, “Formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional del ambiente aplicable a todos los niveles de gobierno.”

A su vez, los artículos 10 y 14 de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, establecen que el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos (SNGRH) forma parte del SNGA y tiene como finalidad el aprovechamiento sostenible, la conservación y el incremento de los recursos hídricos. Asimismo, la referida Ley señala que la Autoridad Nacional del Agua (ANA) es el ente rector y la máxima autoridad técnico normativa del SNGRH. Y la Sexta Disposición Complementaria Final de la mencionada Ley dispone que la ANA puede adscribirse al MINAM una vez concluido el proceso de implementación y operatividad de dicho Ministerio.

El SNGRH tiene como finalidad articular la intervención del Estado, para conducir los procesos de la gestión integrada y multisectorial del aprovechamiento sostenible, la conservación, el uso eficiente y el incremento de los recursos hídricos con estándares de calidad en función al uso respectivo. Este sistema busca establecer espacios de coordinación y concertación entre las entidades de la administración pública y los actores involucrados en dicha gestión.

Como se puede advertir el SNGRH es un sistema funcional que a su vez forma parte del SNGA, en esa medida, la dimensión sectorial del SNGA implica reconocer que, dentro de la transversalidad de la gestión ambiental, se requiere la integración entre los sectores con competencia ambiental del nivel nacional, con el fin de que se proyecte en los niveles

regional y local, y se garantice una integración multisectorial en la implementación de la Política Nacional del Ambiente.

Por lo expuesto, conforme con lo señalado en el artículo 45 de la LOPE, así como en el literal b) del artículo 7 de la LOF del MINAM<sup>4</sup> y en el artículo 10 de la Ley Marco del SNGA<sup>5</sup>, el MINAM, en el marco de su función técnico - normativa como ente rector del SNGA, se encuentra facultado para emitir las normas respectivas que regulen el funcionamiento del SNGA.

## II. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

### 2.1 Identificación del problema público

En la Política Nacional del Ambiente (PNA) al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 023-2021-MINAM, se identificaron dos problemas secundarios<sup>6</sup>, que inciden en la gestión de las cuencas hidrográficas, estas son: i) El **deterioro de la calidad ambiental** del aire, el agua y suelo<sup>7</sup>, producido por las altas emisiones de gases contaminantes, vertimientos de aguas residuales no autorizadas a fuentes naturales de agua, inadecuada gestión de los residuos sólidos, pasivos ambientales con limitada atención, inadecuada gestión de sustancias químicas tóxicas, metales pesados y metaloides, incumplimiento de las obligaciones ambientales, y, ii) **Débil gobernanza ambiental**, relacionada, entre otras causas, a la deficiente implementación de la gestión ambiental descentralizada.

### 2.2 Análisis del estado actual de la situación fáctica que se pretende regular o modificar

#### 2.2.1 El deterioro de la calidad ambiental

En la PNA al 2030 se indica que este problema secundario se explica por diferentes causas que se describen a continuación:

**Altas emisiones de gases contaminantes:** de acuerdo al MINAM los problemas de contaminación del aire en el Perú, se presentan predominantemente en las ciudades, en particular en el Área Metropolitana de Lima y Callao, y en las zonas industriales. Causa importante es el parque automotor en las ciudades deteriora la calidad del aire, por ejemplo: Lima-Callao es responsable del 58,0 % de las emisiones atmosféricas generadas para el material particulado – PM<sub>2,5</sub>, mientras que el 42,0 % restante se deben a las fuentes fijas y fuentes de área.

---

<sup>4</sup> LOF del MINAM

**Artículo 7.- Funciones Específicas**

El Ministerio del Ambiente cumple las siguientes funciones específicamente vinculadas al ejercicio de sus competencias:

(...)

b) Dirigir el Sistema Nacional de Gestión Ambiental

(...)

<sup>5</sup> Este artículo señala que el MINAM está facultado para dictar, dentro del ámbito de su competencia, las normas requeridas para la ejecución de la Política y demás Instrumentos de Planeamiento y de Gestión Ambiental por parte del gobierno nacional, gobiernos regionales y locales, así como del sector privado y la sociedad civil. Asimismo, está facultado para implementar y promover el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, fortalecer el carácter transectorial de la gestión ambiental y asegurar el cabal cumplimiento de la finalidad y funciones establecidas en la presente Ley.

<sup>6</sup> De acuerdo a la Política Nacional del Ambiente al 2030, la débil gobernanza ambiental constituye una causa directa del problema público previsto en dicha política que esta referido a la "Disminución de los bienes y servicios que proveen los ecosistemas que afectan el desarrollo de las personas y la sostenibilidad ambiental".

<sup>7</sup> El deterioro de la calidad ambiental es la alteración de las propiedades físicas, químicas y biológicas del aire, agua y suelo, que generan un perjuicio para el desarrollo de los ecosistemas que proveen de bienes y servicios, que impactan directamente en la salud de las personas. En ese sentido, por ejemplo, la contaminación por aguas servidas reduce la capacidad de los ecosistemas de proporcionar fuentes limpias y seguras de agua, generando problemas de salud en las personas. La contaminación del aire en las ciudades es responsable de significativos índices anuales de mortalidad y morbilidad, en gran parte como resultado de enfermedades del corazón y los pulmones. Las acciones humanas que liberan productos químicos tóxicos en el medio ambiente (por ejemplo, con el uso de pesticidas), pueden causar una variedad de efectos adversos en la salud como alteraciones endocrinas, socavando la resistencia a las enfermedades y afectando la reproducción.

Asimismo, el MINAM, a través del diagnóstico de la Gestión de la Calidad Ambiental del Aire de Lima y Callao (2018), ha estimado que las emisiones de material particulado ( $PM_{2,5}$ ), generados por fuentes puntuales, corresponden al 26 % del total de emisiones, siendo las más relevantes son: la industria del cemento y la industria de fabricación de cal. Por ello, la gestión adecuada de las emisiones en general forma parte de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE (2016), no obstante que en los últimos años el Estado ha orientado sus acciones a reducir el impacto ambiental local de las fábricas, al establecer Estándares de Calidad Ambiental (ECA), límites máximos permisibles (LMP) y otros instrumentos.

**Vertimientos de aguas residuales no autorizadas a fuentes naturales de agua<sup>8</sup>:** A partir del año 2018, mediante la publicación de la Resolución Jefatural N° 136- 2018-ANA que aprueba los «Lineamientos para la Identificación y seguimiento de fuentes contaminantes relacionadas a los recursos hídricos», estas actividades fueron reguladas para su gestión y cumplimiento por parte de las Administraciones Locales de Agua (ALA). Con base a la sistematización realizada por la Dirección de Calidad y Evaluación de Recursos Hídricos (DCERH), hasta el año 2017 se han identificado 4,708 fuentes contaminantes a nivel nacional, distribuidas en 7 tipos de vertimientos de aguas residuales y 3 de gestión de residuos sólidos. El mayor número de fuentes contaminantes lo constituyen las aguas residuales (3 365), siendo la AAA Marañón el ámbito que presenta la mayor cantidad. Asimismo, se precisa que los vertimientos de aguas residuales de tipo doméstica son los más comunes en el ámbito nacional y ocupan el primer lugar con 1 931 fuentes identificadas, seguido de los vertimientos de aguas residuales municipales con 881 fuentes.

**Inadecuada gestión de los residuos sólidos:** En el Perú, un elevado porcentaje de los residuos sólidos son dispuestos inadecuadamente (en botaderos), situación que se agrava con el crecimiento poblacional y la expansión de áreas urbanas. En los últimos diez años la generación per cápita de residuos sólidos creció en un 6 %. La Generación Per Cápita (GPC) de residuos sólidos domiciliarios generado para los años del 2014 al 2019 es de 0,56 kg /hab. /día, siendo que la mayor GPC de residuos sólidos domiciliarios se efectuó en el año 2019 con 0,57 kg /hab. /día. Esto afecta el servicio ecosistémico de tratamiento de residuos sólidos.

Al 2018, se contaban con 37 rellenos sanitarios en operación. En efecto, la disposición final de residuos sólidos en rellenos sanitarios en el país fue de 3 572 594,73 toneladas; es decir, el 52 % de los residuos sólidos es dispuesto adecuadamente. Considerando que se recuperó aproximadamente 77 620 toneladas de residuos sólidos, que equivale a 1 %, se concluye entonces que más del 47 % de los residuos sólidos estarían siendo dispuestos inadecuadamente.

**Pasivos Ambientales con limitada atención:** De acuerdo con la última actualización del Inventario de Pasivos Ambientales Mineros (Resolución Ministerial N° 200-2021-MINEM/DM) existen en total 7668 pasivos ambientales mineros a nivel nacional. De acuerdo a este inventario, de la totalidad de Pasivos Ambientales Mineros identificados, aproximadamente el 27% cuenta con instrumentos de remediación (Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros) y se ha identificado aproximadamente al 30 % de los responsables.

De otro lado, se cuenta también con la Cuarta Actualización del Inventario de pasivos ambientales del sector hidrocarburos, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 048-2021-MINEM/DM, donde se identifican un total de 3231 pasivos ambientales, los cuales representan una situación de riesgo de afectación de la salud humana, el ambiente y los ecosistemas.

---

<sup>8</sup> ANA (2021) Segundo Entregable de la Política Nacional de los Recursos Hídricos, elaborada en el marco de la actualización de la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos - PENRH

**Inadecuada gestión de sustancias químicas tóxicas, metales pesados y metaloides:** La deficiente manipulación de sustancias químicas tóxicas, metales pesados y metaloides se traduce en peligros para la salud humana, animal o vegetal y en la afectación de los componentes ambientales (aire, agua y suelos), tales como, por ejemplo, generación de residuos peligrosos, accidentes y emergencias ambientales. El resultado de una mala gestión de sustancias químicas tóxicas, metales pesados y metaloides pone en riesgo de contaminación de la salud; por ejemplo, según el Ministerio de Salud, en el año 2018 se registraron 4 867 casos de personas contaminadas por exposición a metales pesados, siendo el departamento de Pasco el que reportó la mayoría de estos casos.

### **Incumplimiento de las obligaciones ambientales**

Respecto al cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables para el año 2018, el OEFA ha llevado a cabo un total de 2 746 acciones de supervisión, contenidas en 2 579 expedientes en los sectores y subsectores de su competencia. De las acciones efectuadas, 450 pertenecen al subsector minería, 389 a hidrocarburos, 330 a electricidad, 317 a pesquería, 703 a industria, 472 a agricultura, 38 a residuos sólidos y 47 a consultoras ambientales. A través de las acciones de supervisión ambiental se ha contabilizado 21 671 obligaciones ambientales supervisadas de distintos subsectores de competencia del OEFA.

Como se puede advertir el problema del deterioro de la calidad ambiental a nivel nacional y en un determinado territorio del país, tiene diferentes causas, producto de las actividades que se desarrollan en el territorio, por lo que, la atención de esta problemática requiere de una intervención articulada de las diferentes entidades públicas que tienen las competencias para ello, involucrando al sector privado y a la sociedad civil.

#### **2.2.2 Deficiente implementación de la gestión ambiental descentralizada**

A finales del año 2018, se realizó el análisis de los 26 SRGA<sup>9</sup> existentes en tres ámbitos de gestión: aplicación de instrumentos de gestión ambiental, desarrollo de los sistemas funcionales que conforman el SNGA en el territorio, y la gestión ambiental articulada a nivel de las regiones.

De dicho análisis, se pudo concluir que, en cuanto a la aplicación de instrumentos de gestión ambiental, existe un bajo desarrollo. Según los actores regionales entrevistados, esto se debe a la escasez de presupuesto que dificulta el desarrollo de las actividades previstas en las Políticas Ambientales Regionales, los Planes Ambientales Regionales o las Estrategias Regionales de Diversidad Biológica o de Cambio Climático.

Con respecto al desarrollo de los sistemas funcionales que conforman el SNGA, se evidenciaron resultados disímiles. Existen sistemas funcionales que tienen una amplia aplicación como el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) en el que las competencias regionales están claras y, por otro lado, el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), donde las competencias regionales son reducidas y existen otras competencias que aún no han sido transferidas a este nivel de gobierno.

Sobre la gestión ambiental articulada, existe un bajo nivel de ejecución respecto a los instrumentos de planificación, a pesar de que las Comisiones Ambientales Regionales (CAR) se han mantenido activas, siendo los puntos débiles el funcionamiento y la articulación de los Sistemas Regionales de Gestión Ambiental (SRGA) con los Sistemas Locales de Gestión Ambiental (SLGA).

---

<sup>9</sup> MINAM (2019). Consultoría de análisis de los SRGA a nivel nacional, desarrollado con el apoyo de GIZ.

Adicionalmente a los aspectos antes mencionados, también se ha podido advertir que, la gestión ambiental regional y local, tiene dificultades para planificar y gestionar los asuntos ambientales a través de los mecanismos creados para tal fin.

A ello, debemos agregar que un buen manejo de cuencas hidrográficas debe ser un manejo integral, que tome en cuenta, a la vez, la gestión de riesgos y la reducción de vulnerabilidad frente a desastres naturales, en particular aquellos de origen climático. Para lograr este nuevo enfoque se requiere no sólo un compromiso político al más alto nivel sino también cambios institucionales, que conlleven implicaciones intersectoriales e interinstitucionales<sup>10</sup>.

En nuestro país, el marco institucional de la gestión de los recursos hídricos se inicia a partir del año 2009 con la vigencia de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos (LRH) y la creación de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y el Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SNRH), sin embargo, aún se tiene el gran reto de desarrollar y afianzar una institucionalidad que acompañe la gestión del agua en apoyo al desarrollo socio-económico del país.

Este entorno institucional se ha visto confrontado desde sus inicios con un fuerte desarrollo de los sectores productivos, donde el recurso hídrico constituye el insumo básico; como es el caso de los nuevos proyectos hidroenergéticos, la incorporación de nuevas tierras a la agricultura y usos no consuntivos como la generación de energía y las actividades acuícola para mencionar las más importantes.

A pesar de este marco institucional, se advierte que la ANA al ser una institución adscrita al MINAGRI no sólo es un organismo sectorial porque se encuentra adscrito al Sector Agrario, sino que principalmente sus Autoridades Locales del Agua (ALA) prestan atención casi exclusiva a la gestión del agua de la actividad agrícola con riego. Esta situación no sólo es vista por los usuarios agrícolas que consideran a las ALA como sus interlocutores válidos para solucionar sus problemas internos asociados al agua y todo lo relacionado con sus problemas agrarios, sino también por los sectores público y privado involucrados en la gestión del recurso hídrico. Esta percepción influye en la gestión del recurso hídrico, debido a que se perciben enfoques distintos para la gestión de dicho recurso, como son el enfoque hídrico sectorial y el enfoque ambiental transectorial, lo cual limita la capacidad de enfrentar desafíos complejos como la contaminación del agua, la pérdida de biodiversidad y la degradación de ecosistemas acuáticos.

La falta de un enfoque ecosistémico integrado resulta en soluciones parciales y a menudo ineficaces, que no abordan las causas subyacentes de los problemas ambientales, poniendo en riesgo la salud de los ecosistemas y, por ende, el bienestar humano que depende de ellos.

### **2.3 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto normativo**

Teniendo en cuenta la problemática expuesta en los acápites precedentes, y lo dispuesto en el artículo 45 del Reglamento de la Ley Marco del SNGA, se requiere emitir las disposiciones que permitan articular las intervenciones en las cuencas del país que tiene un enfoque de “gestión hídrica de cuencas”, para implementar un enfoque de “gestión ambiental de la cuenca” a fin de evitar una gestión dividida con enfoques distintos.

Ello, debido a que el enfoque de gestión hídrica de la cuenca termina prestando mayor atención a determinados sectores (p.e. el sector agrario) relegando la gestión multisectorial ambiental, requiriéndose pasar de un enfoque sectorial a un enfoque

---

<sup>10</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Más vale prevenir que lamentar Las cuencas y la gestión del riesgo a los desastres naturales en Guatemala, p. 40. Recuperado de: <https://coin.fao.org/coin-static/cms/media/5/12820628912320/fao20manejo20de20cuencas.pdf>.

multisectorial de los recursos hídricos. De esta manera, la mirada sectorialista de la gestión de la cuenca termina incidiendo en la eficiencia y eficacia de la gestión del recurso hídrico.

Actualmente, el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos (LRH), establece que esta norma regula el uso y gestión de los recursos hídricos, que comprende el agua superficial, subterránea, continental y los bienes asociados a esta, asimismo, se extiende al agua marítima y atmosférica en lo que resulte aplicable.

La referida Ley también señala cuales son los principios que rigen el uso y gestión integrada de los recursos hídricos, entre ellos:

- i) El **principio de valoración del agua y de gestión integrada del agua**, que implica que el agua tiene valor sociocultural, valor económico y valor ambiental, por lo que su uso debe basarse en la gestión integrada y en el equilibrio entre estos. El agua es parte integrante de los ecosistemas y renovable a través del ciclo hidrológico.
- ii) **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 el desarrollo nacional, así como la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones.
- iii) **Principio de gestión integrada participativa por cuenca hidrográfica.** El uso del agua debe ser óptimo y equitativo, basado en su valor social, económico y ambiental, y su gestión debe ser integrada por cuenca hidrográfica y con participación activa de la población organizada. El agua constituye parte de los ecosistemas y es renovable a través de los procesos del ciclo hidrológico.

Cabe señalar que los principios previstos en la Ley de Recursos Hídricos recogen el enfoque que se desarrolla a nivel mundial sobre la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), que busca afrontar la crisis global del agua que se sustenta en una mezcla de factores del desarrollo que en gran parte son inevitables (crecimiento demográfico, riqueza y demanda crecientes, etc.). Sin embargo, diversos estudios señalan que el centro de la crisis hídrica es la mala gestión o la mala gobernabilidad<sup>11</sup>.

Con una gestión cuidadosa y una selección acertada de prioridades no hay razón alguna para que no haya suficiente agua ni aun en las regiones más secas del mundo y que no existen soluciones viables para muchos de los problemas que se plantean. En esa línea, la GIRH busca resolver algunas de las causas fundamentales de la crisis de gestión, a saber, la ineficacia y los conflictos que surgen del desarrollo y uso no coordinado de los recursos hídricos<sup>12</sup>.

De esta manera, la GIRH expresa la idea de que los recursos hídricos deben manejarse de forma holística, coordinando e integrando todos los aspectos y las funciones de extracción y control del agua, y de los servicios de suministro relacionados con el agua, para que reporten beneficios sostenibles y equitativos a todos los que dependen del recurso.

La Ley de Recursos Hídricos en su artículo 24° considera la creación de los Consejos de Cuenca definiéndolos como órganos de naturaleza permanente integrantes de la Autoridad Nacional, creados mediante decreto supremo, a iniciativa de los gobiernos

---

<sup>11</sup> Patrick Moriarty (IRC), John Butterworth (IRC) y Charles Batchelor, La gestión integrada de los recursos hídricos y el subsector de agua y saneamiento doméstico, International Water and Sanitation Centre – IR, p. 3. Recuperado de: [https://www.ircwash.org/sites/default/files/top9\\_iwrm\\_s\\_06.pdf](https://www.ircwash.org/sites/default/files/top9_iwrm_s_06.pdf).

<sup>12</sup> Ibidem.

regionales, con el objeto de participar en la planificación, coordinación y concertación del aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos en sus respectivos ámbitos, señalando que pueden ser de carácter regional o interregional (más de un gobierno regional en la cuenca).

Por su parte, la gestión de cuencas hidrográficas -definida como toda intervención humana destinada a garantizar la utilización sostenible de los recursos naturales de la cuenca- trata de ofrecer soluciones a estas amenazas. La gestión de las cuencas considera la gestión y la conservación de todos los recursos naturales disponibles de manera exhaustiva, por tanto, ofrece un marco para integrar diferentes sistemas de uso de la tierra y medios de vida (como la silvicultura, el pastoreo y la agricultura), utilizando el agua como el “punto de entrada” en la formulación de las intervenciones. El objetivo de la gestión de las cuencas hidrográficas es conservar la gama de servicios ambientales —especialmente los servicios hidrológicos— ofrecidos por una cuenca hidrográfica y reducir o evitar los efectos negativos en las cuencas bajas, aumentando la productividad de los recursos y mejorando los medios de vida locales al mismo tiempo<sup>13</sup>.

Así, las cuencas hidrográficas deberían entenderse como sistemas dinámicos caracterizados por diversas interacciones y relaciones espaciales entre las personas y el medio ambiente que se manifiestan como redes de sistemas diferentes de uso de la tierra. Las relaciones socioeconómicas, culturales y ambientales, los flujos y los conflictos que se generan entre las partes superior e inferior de una cuenca hidrográfica se denominan vínculos aguas arriba y aguas abajo. Uno de los principios fundamentales de la gestión de las cuencas hidrográficas consiste en examinar estos vínculos. Otros principios importantes son<sup>14</sup>:

- Abordar las causas subyacentes y los factores que provocan la degradación ambiental (en lugar de tratar los síntomas);
- Planificar un proceso iterativo que conste de ciclos de análisis, formulación, ejecución y evaluación de un plan, que permita un aprendizaje y ajustes continuos;
- Trabajar entre los distintos sectores, con todos los grupos de partes interesadas y niveles administrativos, integrando así los aspectos de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo; y
- Combinar los conocimientos locales y científicos.

Los problemas de contaminación ambiental y la necesidad de preservación de los recursos naturales, en especial el recurso hídrico, se ve reflejado en los 17 Objetivos de desarrollo sostenible, en particular, el objetivo 6 establece “*Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos*”. Entre los mayores problemas que siempre han ponderado en el área de influencia de las cuencas hidrográficas se han detectado el vertimiento de residuos y desechos, la contaminación del suelo, el vertimiento de sustancias peligrosas y la falta de conciencia ambiental de la comunidad vinculante a la cuenca.

En ese sentido, un buen manejo de cuencas hidrográficas debe ser un manejo integral, que tome en cuenta, a la vez, la gestión de riesgos y la reducción de vulnerabilidad frente a desastres naturales, en particular aquellos de origen climático. Para lograr este nuevo enfoque se requiere no sólo un compromiso político al más alto nivel sino también

---

<sup>13</sup>Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Gestión de Cuencas Hidrográficas. Recuperado de: <https://www.fao.org/sustainable-forest-management/toolbox/modules-alternative/watershed-management/basicknowledge/es/#:~:text=La%20gesti%C3%B3n%20de%20cuencas%20hidrogr%C3%A1ficas,ofrecer%20soluciones%20a%20estas%20amenazas.>

<sup>14</sup> Ibidm.

cambios institucionales, que conlleven implicaciones intersectoriales e interinstitucionales<sup>15</sup>.

En nuestro país, el marco institucional de la gestión de los recursos hídricos se inicia a partir del año 2009 con la vigencia de la LRH y la creación de la ANA y el SNGRH, sin embargo, aún se tiene el gran reto de desarrollar y afianzar una institucionalidad que acompañe la gestión del agua en apoyo al desarrollo socio-económico del país.

Este entorno institucional se ha visto confrontado desde sus inicios con un fuerte desarrollo de los sectores productivos, donde el recurso hídrico constituye el insumo básico; como es el caso de los nuevos proyectos hidroenergéticos, la incorporación de nuevas tierras a la agricultura y usos no consuntivos como la generación de energía y las actividades acuícola para mencionar las más importantes.

A pesar de este marco institucional, se advierte que la ANA al ser una institución adscrita al MINAGRI no sólo es un organismo sectorial porque se encuentra adscrito al Sector Agrario, sino que principalmente sus ALA prestan atención casi exclusiva a la gestión del agua de la actividad agrícola con riego. Esta situación no sólo es vista por los usuarios agrícolas que consideran a las ALA como sus interlocutores válidos para solucionar sus problemas internos asociados al agua y todo lo relacionado con sus problemas agrarios, sino también por los sectores público y privado involucrados en la gestión del recurso hídrico. Esta percepción influye negativamente en la institucionalidad de la ANA para constituirse como ente rector sobre la materia.

Es por ello que se perciben enfoques distintos para la gestión del recurso hídrico, como son el enfoque hídrico sectorial y el enfoque ambiental transectorial, lo cual limita la capacidad de enfrentar desafíos complejos como la contaminación del agua, la pérdida de biodiversidad y la degradación de ecosistemas acuáticos.

La falta de un enfoque ecosistémico integrado resulta en soluciones parciales y a menudo ineficaces, que no abordan las causas subyacentes de los problemas ambientales, poniendo en riesgo la salud de los ecosistemas y, por ende, el bienestar humano que depende de ellos.

En ese sentido, en el Reglamento de la LSNAGA se plantea un enfoque de gestión ambiental transectorial de las cuencas hidrográficas, a fin de permitir una planificación y ejecución de políticas que consideren no solo los aspectos hídricos, sino también la conservación de la biodiversidad y la protección de los ecosistemas. Un enfoque ecosistémico integral promoverá soluciones sostenibles y efectivas para los desafíos ambientales y climáticos, asegurando la salud y la resiliencia de los ecosistemas acuáticos.

Sobre la base de este enfoque de gestión ambiental de las cuencas hidrográficas el Reglamento desarrolla los mecanismos para realizar dicha gestión, señalando que el MINAM, a través del SNGA, lidera la gestión ambiental de las cuencas hidrográficas, para cuyo efecto establece mecanismos de articulación con los representantes de las entidades públicas de los diferentes niveles de gobierno, del sector privado y de la sociedad civil que actúan sobre la cuenca.

De igual manera, se indica que el MINAM promueve intervenciones en las cuencas hidrográficas destinadas a proteger y recuperar la calidad del ambiente, asegurar la provisión de los servicios ecosistémicos, mejorar la calidad de vida de las personas y en general alcanzar los demás objetivos de la PNA. Para ello, las CAR y CAM que comparten una misma cuenca hidrográfica colaboran y coordinan las acciones e

---

<sup>15</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Más vale prevenir que lamentar Las cuencas y la gestión del riesgo a los desastres naturales en Guatemala, p. 40. Recuperado de: <https://coin.fao.org/coin-static/cms/media/5/12820628912320/fao20manejo20de20cuencas.pdf>.

intervenciones para la adecuada gestión ambiental de dicha unidad de espacio territorial.

Este enfoque de gestión ambiental de las cuencas no quiere decir que el MINAM asume competencias y funciones de otras entidades, ya que sólo por ley puede asumir las mismas, sino que implica establecer un liderazgo claro (el MINAM en su calidad de rector del SNGA), establecer roles de los actores que intervienen en la cuenca, y crear los mecanismos que permitan articular a dichos actores a fin de guiar sus intervenciones a fin de alcanzar los objetivos de la PNA.

Es por ello, que se plantea establecer disposiciones que permitan identificar las prioridades ambientales en las cuencas del país y articular las intervenciones en las mismas, desde un enfoque de "gestión ambiental de la cuenca" Prioridades Ambientales de la Cuenca, el cual es elaborado por el Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC) y las CAR, que actúan sobre el ámbito territorial de dicho Consejo, los cuales identifican las prioridades ambientales en dicho espacio territorial en donde ejercen sus competencias, a fin de mejorar la calidad ambiental de la cuenca.

Estas prioridades ambientales, son las intervenciones ambientales priorizadas a partir del Plan de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca y de la matriz o matrices regionales de prioridades ambientales y climáticas.

El instrumento que sistematiza las Prioridades Ambientales en la Cuenca es elaborado en coordinación entre el Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC) y la(s) Comisión(es) Ambiental(es) Regional(es) (CAR) que actúan sobre el ámbito territorial de dicho consejo. En dicho instrumento se señalan a los responsables, cronograma de implementación y los resultados esperados para un horizonte de cinco (5) años.

De acuerdo a lo previsto en el proyecto normativo, el MINAM, en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), y a solicitud del CRHC o de la(s) CAR, mediante Resolución Ministerial, crea el Grupo de Trabajo de naturaleza temporal encargado de elaborar la propuesta de instrumento que sistematiza las Prioridades Ambientales en la Cuenca. Ello, debido a que el CRHC y las CAR son órganos que se encuentran adscritos a entidades que forman parte del SNGA como son la ANA y los Gobiernos Regionales, respectivamente.

Asimismo, se establece que los presidentes de las CRHC y de la(s) CAR respectiva(s) remiten al MINAM la propuesta de instrumento que sistematiza las Prioridades Ambientales en la Cuenca, consensuadas en el pleno de las CRHC y de las(s) CAR, para su aprobación mediante Resolución Ministerial de dicho ministerio.

Cabe señalar que, para realizar el seguimiento de la implementación de las Prioridades Ambientales en la Cuenca, el MINAM crea un equipo especializado encargado de realizar el seguimiento de la implementación de las Prioridades Ambientales en la Cuenca y coadyuvar a la obtención de recursos que sean requeridos para dicha implementación. Ello, con la finalidad de impulsar las intervenciones prioritarias y poder abordar los problemas que puedan en la implementación de las mismas.

#### **2.4. Nuevo estado que genera la propuesta**

La propuesta normativa busca generar una situación deseada que supere el problema público advertido y permita contribuir a fortalecer la gobernanza ambiental con un instrumento de política que identifique y promueva las prioridades ambientales en las cuencas, permitiendo la coordinación y articulación para abordar adecuadamente el deterioro de la calidad ambiental que se presenta en estos espacios de territorio.

#### **2.5. Mecanismos alternativos para solucionar el problema**

Habiendo desarrollado el problema público y los objetivos que se desean alcanzar, a continuación, pasaremos a analizar las posibles opciones para alcanzar los objetivos propuestos.

La primera opción es **mantener el *statu quo***, es decir continuar con el escenario base en el que la regulación no contempla mecanismos de coordinación y articulación ambiental para la adecuada gestión ambiental de las cuencas.

Teniendo en cuenta el análisis realizado, mantener el *statu quo* o no hacer nada, es decir, continuar con el escenario base en el que la regulación actual presenta limitaciones en su aplicabilidad, ya que existen vacíos para el adecuado funcionamiento de instancias de coordinación y articulación para la adecuada gestión ambiental de las cuencas, lo cual acarrea bajos niveles de articulación, planificación y ejecución de acciones que respondan a los ejes temáticos más relevantes en materia ambiental.

De otro lado, consideramos que la opción **no regulatoria** no sería factible de implementar, pues, las causas que generan el problema identificado, es, precisamente, los vacíos normativos advertidos, es decir, las ausencias de estos mecanismos de coordinación y articulación, por lo que la alternativa no regulatoria no sería la idónea para afrontar el problema.

En ese sentido, la tercera opción, **la regulatoria** implica establecer mecanismos que permitan la adecuada articulación entre los diferentes actores involucrados para una gestión ambiental de la cuenca, y el establecimiento de un instrumento denominado Prioridades Ambientales de la Cuenca, a fin de identificar las prioridades ambientales en dicho espacio territorial en donde ejercen sus competencias, a fin de mejorar la calidad ambiental de la cuenca.

### **III. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA**

#### **3.1. Identificación de los principales actores involucrados**

A fin de realizar el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos del proyecto de Decreto Supremo, se ha identificado a los principales actores involucrados:

##### **a. Entidades públicas nacionales**

- Ministerios
- Presidencia de Consejo de Ministros (PCM)
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)
- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP)
- Instituto Geofísico del Perú (IGP)
- Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP)
- Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI)
- Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)
- Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INAIGEM)
- Autoridad Nacional del Agua (ANA)
- Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR)
- Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR)
- Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú (DICAPI)
- Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS)
- Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN)

##### **b. Entidades públicas descentralizadas**

- Gobiernos Regionales
- Gobiernos Locales

**c. Organizaciones de la sociedad civil y del sector privado**

- Colegios Profesionales
- Universidades
- Titulares de proyectos de inversión en curso que cuenten con título habilitante en materia ambiental vigente,
- Organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la gestión ambiental

**3.2. Costos y Beneficios**

Actor relevante	Beneficios (+) o costos (-)
Entidades públicas nacionales	(+) Se fortalece la coordinación multisectorial en la gestión ambiental (+) Permite la claridad en las funciones de las entidades conformantes del Sistema.
	(-) Adecuación de las entidades para la implementación de las nuevas disposiciones (-) Costos de articulación y coordinación a nivel multisectorial e intergubernamental.
Gobiernos regionales y locales	(+) Fortalece el rol de los gobiernos regionales y locales en la gestión ambiental descentralizada (+) Se fortalece la relación entre gobiernos regionales y promueve el desarrollo de acciones que permitan alcanzar objetivos comunes entre gobiernos regionales y locales (+) Se fortalece la coordinación multinivel en la gestión ambiental (+) Se alinean las acciones con los objetivos con la Política Nacional del Ambiente para la mejora de la gestión ambiental descentralizada (+) Mejora las capacidades para el seguimiento y atención de prioridades ambientales
	(-) Adecuación de las entidades para la implementación de las nuevas disposiciones. (-) Costos de articulación y coordinación a nivel multisectorial e intergubernamental.
Organizaciones de la sociedad civil y sector privado	(+) Cuenta con información clara para su participación en las Comisiones Ambientales Regionales y Municipales.
	(-) Costos de oportunidad por su participación en las CAR y CAM.

Como se puede advertir, la propuesta normativa tiene como beneficio para todas aquellas entidades con competencia ambiental, así como sociedad civil con responsabilidad ambiental, la mejora de la gestión ambiental, el fortalecimiento de la coordinación y participación en asuntos ambientales. En tal sentido, los beneficios sociales son superiores a los costos que se generan con la propuesta normativa.

Respecto de los gastos en que se incurrirá con la implementación de la norma, debemos indicar que estos son asumidos con los presupuestos institucionales tanto de las autoridades competentes, por lo que no irrogará mayores gastos al tesoro público, circunscribiéndose al presupuesto que se les asigne en las Leyes de Presupuesto y las transferencias que puedan asignárseles, de acuerdo a ley.

**IV. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

En el presente apartado, y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 10 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, se precisa que el tipo de norma es una que innova supliendo vacíos en el ordenamiento jurídico.

De otro lado, el proyecto normativo no contraviene la Constitución Política del Perú, ni el bloque de constitucionalidad, toda vez que no vulnera derechos constitucionales. Asimismo, guarda vinculación y coherencia con las normas vigentes del ordenamiento jurídico nacional, principalmente con lo dispuesto en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, y el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 108-2023-MINAM.

Por su parte, el proyecto normativo se enmarca en el Objetivo Prioritario N° 3 de la Política Nacional del Ambiente al 2030 referida a: “Reducir la contaminación del aire, agua y suelo”, así como, del Objetivo Prioritario N° 6: “Fortalecer la Gobernanza ambiental con enfoque territorial en las entidades públicas y privadas”, a través de la mejora de espacios de articulación, el fortalecimiento de la gestión descentralizada, los sistemas funcionales y gestión y prevención de conflictos socioambientales; así como la inclusión del enfoque ambiental en la gestión del territorio, entre otros.