



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 100/2025

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00016-2023-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



25 de febrero de 2025

Caso de la creación del canon hídrico

PODER EJECUTIVO C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31720, “Ley que crea el canon hídrico como medida de compensación a las poblaciones afectadas por trasvase de aguas”

Magistrados firmantes:

SS.

**PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la creación del canon hídrico | 2

TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Ley 31720	Constitución Política del Perú: - Artículos 77, 193.6 y 196.7.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

§2. OBJETO, NATURALEZA Y ALCANCE DE LA REGULACIÓN DEL CANON EN EL ORDEN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

§3. REGULACIÓN Y TIPOS DE CANON PREVISTOS EN EL PERÚ

§4. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 31720

4.1. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 77 DE LA CONSTITUCIÓN

4.2. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DEL INCISO 7 DEL ARTÍCULO 196 DE LA CONSTITUCIÓN

4.3. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DEL INCISO 6 DEL ARTÍCULO 193 DE LA CONSTITUCIÓN

III. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la creación del canon hídrico | 3

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de febrero de 2025, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Pacheco Zerga (presidenta), con fundamento de voto que se agrega, Domínguez Haro (vicepresidente), Morales Saravia, con fundamento de voto que se agrega, Gutiérrez Ticse, con fundamento de voto que se agrega, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez han emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 19 de octubre de 2023, el procurador público especializado en Materia Constitucional, representando al Poder Ejecutivo, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 31720, “Ley que crea el canon hídrico como medida de compensación a las poblaciones afectadas por trasvase de aguas”, publicada el 1 de abril de 2023 en el diario oficial *El Peruano*, por vulnerar, a su criterio, lo establecido en los artículos 77, 193.6 y 196.7 de la Constitución.

Por su parte, con fecha 24 de enero de 2024, el apoderado especial del Congreso de la República contesta la demanda solicitando que esta sea declarada infundada en todos sus extremos.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Ambas partes esgrimen una serie de argumentos sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, los que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- El Poder Ejecutivo, a través de su representante, solicita que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 31720, pues habrían incurrido en diversas infracciones sustantivas a la Norma Fundamental. Específicamente, según el demandante, la ley impugnada ha vulnerado lo dispuesto en los artículos 77, 193.6 y 196.7 de dicha Carta Política.
- Al respecto, el demandante alega que la referida ley es inconstitucional por cuanto ha regulado la creación del canon hídrico de modo tal que contraviene el marco constitucional relacionado con la naturaleza del canon y sus beneficiarios.
- Así las cosas, dicha parte sostiene que el segundo párrafo del artículo 77 de la



Constitución ha establecido, respecto al canon, lo siguiente:

C. Se trata de una participación en el total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales. Esto es, supone una previa obtención de ingresos y rentas generados justamente por la explotación de los recursos naturales.

ii. Su recepción corresponde a las respectivas circunscripciones de la zona en la que se explota los recursos naturales (Cfr. p. 4 del escrito que contiene la demanda).

- Asimismo, el demandante destaca que la propia norma constitucional ha previsto que la distribución del canon debe realizarse conforme a ley, siendo dicha norma la Ley 27506, “Ley de Canon”. Por tanto, los artículos 1 y 2 de esta última ley, que no han sido modificados por la norma sometida a control, llevan a concluir que en nuestro ordenamiento:

i. El canon se genera por la *explotación* de los recursos naturales. Así, la previa explotación de los recursos naturales es necesaria para la existencia del canon;

ii. Su distribución es en favor de los *gobiernos regionales y locales* de las zonas donde se lleve a cabo la explotación de recursos naturales (p. 5 del escrito que contiene la demanda).

- El procurador público argumenta, asimismo, que en nuestro ordenamiento los diferentes tipos de canon existentes se basan en la explotación de los recursos naturales, los que se encuentran en su forma básica. En tal sentido, todos los tipos de canon (minero, petrolero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal) se relacionan con actividades que implican la extracción y el aprovechamiento de los recursos tal y como se encuentran en la naturaleza, en el ámbito de la circunscripción donde se extraen y/o aprovechan.
- Acota que el canon creado mediante la norma impugnada incumple con tales criterios, pues en esta no se identifica cuáles son las actividades generadoras de renta que serían objeto de la recaudación.
- Sobre ello, precisa que el solo hecho de usar el agua (como es el caso del agua trasvasada o represada) como parte de una actividad económica determinada, no implica la generación de renta, ni tampoco de canon.
- Además, afirma que el canon hídrico recaería en quienes utilizan el agua, por trasvase y represamiento, sin que se haya especificado cuál sería la actividad económica generadora de renta y, por ende, pasible de constituir canon.
- Añade que, en el caso del canon hidroenergético regulado en la norma sometida a control, si bien se emplea el agua para la generación de energía, lo cierto es que el pago de dicho canon se ha establecido a partir de las rentas que generan los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

concesionarios por la referida producción energética.

- Aduce que cada uno de los tipos de canon se circunscriben a la jurisdicción en la que se lleva a cabo la explotación económica de los recursos naturales y que estos no son distribuidos a entornos distintos a la zona de explotación. En consecuencia, concluye que la distribución del canon no puede realizarse en un departamento distinto del lugar donde se explota el recurso natural.
- Al respecto, destaca que la norma cuestionada contempla que la distribución del canon no recaiga en la misma circunscripción en la que se explota el recurso hídrico, sino donde se origina el recurso natural, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución, la interpretación que del mismo ha desarrollado el Tribunal Constitucional, así como el marco legal relacionado con el canon.
- Por otro lado, considera que la Ley 31720 vulnera lo dispuesto en los artículos 193, inciso 6, y 196, inciso 7, respecto al canon que reciben los gobiernos regionales y locales, respectivamente, como parte de sus bienes y rentas.
- Sobre esto último, el procurador del Poder Ejecutivo asevera que la norma cuestionada dispone que el canon hídrico será distribuido “entre los gobiernos locales y centros poblados”, excluyendo así a los gobiernos regionales del grupo de beneficiarios del canon creado por la referida Ley 31720. Además, sostiene que la inclusión de los “centros poblados” no solo es inviable, sino que contraviene lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución, que establece el canon en favor de los gobiernos locales y regionales.
- Por tales consideraciones, la parte demandante solicita a este Tribunal que declare fundada la demanda en todos sus extremos.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda son los siguientes:

- El apoderado especial del Congreso de la República, en primer lugar, descarta la inconstitucionalidad de la ley impugnada, y destaca que, por mandato de la Constitución, el legislador tiene competencia para regular la entrega a las circunscripciones del canon que les corresponda por la explotación de los recursos naturales en cada zona.
- Expresa que tanto en la Constitución de 1979 como en la de 1993 se estableció que la finalidad del canon es la de compensar a aquellas zonas de donde provienen los recursos naturales.
- Sobre la misma materia, indica que el Tribunal Constitucional, a través de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 00048-2004-PI/TC, ha precisado que “en el caso del canon minero, la compensación será la distribución de los ingresos recaudados a las zonas donde se explotan los recursos minerales, garantizándose la participación directa de la población local en el beneficio del reparto. Medida que se justifica porque dicha población será la que recibirá el mayor impacto cuando estos recursos se agoten” (fundamento 52).

- Añade que, en atención a la naturaleza y características específicas de cada recurso natural explotado, el legislador desarrolla la regulación que corresponda. En concordancia con ello, precisa que el artículo 77 de la Constitución permite que el legislador regule, mediante ley, la entrega a las respectivas circunscripciones y que, del mismo modo, habilita su reglamentación a través de normas infralegales.
- Señala que el artículo 3 del Reglamento de la Ley de Canon, aprobado por el Decreto Supremo 005-2002-EF, considera, a efectos de la distribución del canon, no solo a las circunscripciones en las que se exploten los recursos naturales, sino también a aquellos lugares donde estos sean utilizados.
- Precisa que, en atención a la naturaleza y características del recurso hídrico, la ley objeto de control se ha enfocado sobre todo en la población de los gobiernos locales y centros poblados afectados por el trasvase y represamiento del agua, ya que, según indica, tales actividades generan un gran impacto ambiental en las zonas de las cuencas donantes.
- Asimismo, sostiene que sin el trasvase y represamiento aludidos sería imposible realizar las actividades productivas y de explotación del recurso hídrico, siendo estas últimas las que generan ingresos y rentas. Entonces, alega que será con la obtención de dichas rentas e ingresos para el Estado que se generará la obligación de distribución del canon por concepto del recurso hídrico.
- Afirma que en la Sentencia 00048-2004-AI/TC se determinó que “la regulación legal para la concesión a particulares de derechos para el aprovechamiento de los recursos naturales, renovables y no renovables, tiene que ser diversa, según la naturaleza de dichos recursos” (fundamento 44).
- Entonces, resalta que, de forma análoga, será necesario que la regulación de las características del canon por la explotación de recursos naturales y la determinación del área de influencia para su distribución tendrá que ser diversa, atendiendo a la naturaleza del recurso involucrado.
- Manifiesta que la interpretación de la figura jurídica del canon hídrico no debe realizarse en forma aislada, literal y restrictiva, sino que exige aplicar el principio de unidad de la Constitución. Por lo tanto, el apoderado especial considera que dicho texto normativo reconoce el deber del Estado de promover el manejo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la creación del canon hídrico | 7

sostenible del agua, que constituye un bien público y patrimonio de la nación. Y sostiene, además, que el artículo 67 de la Constitución establece que el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.

- Asimismo, refiere que este Tribunal ha destacado en su jurisprudencia el deber del Estado respecto de la distribución de la riqueza obtenida como producto del aprovechamiento de los recursos naturales, por ello, considera que la ley cuestionada se ha dado en cumplimiento de dicho deber estatal.
- Del mismo modo, anota que la ley objeto de control resulta conforme con las disposiciones constitucionales referidas al goce de un ambiente equilibrado y adecuado, a la promoción del bienestar general y al desarrollo agrario. Además, puntualiza que es concordante con los principios establecidos en la Ley 29338, “Ley de Recursos Hídricos”.
- Sobre el cuestionamiento del reconocimiento de las jurisdicciones y poblaciones en las que discurre el origen del recurso, aduce que se trata de una medida afirmativa que busca favorecer a las poblaciones afectadas por el impacto ambiental de la explotación del agua como consecuencia de las actividades socioeconómicas para las que se destina. Subraya que resulta legítimo que el Congreso emita una ley especial, de acuerdo con el artículo 103 de la Constitución.
- Por otro lado, respecto a la alegada vulneración de los artículos 193.6, y 196.7 de la Constitución, el apoderado especial sostiene que la parte demandante cuestiona la ley impugnada sobre la base de una interpretación sesgada y restrictiva de dichas disposiciones. Precisa que lo adecuado es realizar una interpretación de conformidad con el principio de conservación de la ley y el *indubio pro legislatore*.
- Asevera que la incorporación de los “centros poblados” como parte de los beneficiarios del canon establecida por la ley impugnada sí tiene una connotación constitucional, pues resulta conforme con los artículos 189 y 194 de la Constitución y con lo desarrollado en la Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante LOM). Sobre esto último, el apoderado especial detalla que la referencia a los “centros poblados” que hace la ley sometida a control debe ser entendida en realidad a las municipalidades que ejercen competencias en tales circunscripciones.
- Con relación a lo anterior, alega que las municipalidades de los centros poblados cumplen funciones y ejercen servicios públicos delegados y que, para ello, requieren y reciben recursos presupuestales.
- Asimismo, destaca que la Constitución no dispone que los gobiernos regionales y locales serán los únicos y exclusivos beneficiarios de recursos por concepto de canon, y que tampoco está prohibido asignarlos a sujetos distintos de aquellos.



- En tal sentido, concluye que los artículos 193 y 196 de la Constitución no prohíben que los recursos obtenidos sean transferidos a entidades distintas de los gobiernos regionales y locales. Además, sostiene que el artículo 77 de la norma fundamental permitiría que la distribución se dé conforme a ley, atendiendo a la discrecionalidad del legislador. En esta línea, afirma que los centros poblados, a través de sus municipalidades, están habilitados para recibir recursos por concepto del canon hídrico.
- Por tales consideraciones, solicita a este Tribunal que se declare infundada la demanda en todos sus extremos.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. En el presente caso, el procurador público especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo cuestiona la constitucionalidad de la totalidad de la Ley 31720 por haber incurrido, a su criterio, en infracciones sustantivas de la Constitución.
2. De manera específica, se alega que la referida ley habría vulnerado lo dispuesto en los artículos 77, 193.6 y 196.7, relacionados, respectivamente, con el marco constitucional del canon y con la asignación de recursos por dicho concepto a los gobiernos regionales y locales, que forma parte de los bienes y rentas que aquellos reciben para el adecuado ejercicio de sus competencias.
3. La ley sometida a control contiene cuatro artículos y tres disposiciones complementarias finales, relacionadas con la regulación del nuevo tipo de canon, esto es, el canon hídrico, en el marco de la Ley 27506, Ley de Canon.
4. Dicha ley precisa en su artículo 1 que el nuevo canon ha sido establecido con el objeto de generar recursos para las zonas afectadas por trasvases de aguas.
5. Este Tribunal advierte que el trasvase de aguas consiste en hacer pasar o transcurrir el agua desde una cuenca o vertiente hacia otra, con la finalidad de incrementar la oferta de agua, a causa de sequías o escasez del referido recurso¹. A ello debe añadirse que el represamiento consiste en detener o estancar el recorrido del agua².
6. Así las cosas, la ley en cuestión ha creado el canon hídrico como compensación por

¹ Autoridad Nacional del Agua. Disponible en: <https://www.geoidep.gob.pe/autoridad-nacional-del-agua-ana> Consulta: 29 de noviembre de 2024.

² Autoridad Nacional del Agua: Normas y Reglamentos de Seguridad de Presas en el Perú, p. 8. Disponible en <https://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/normas.pdf>. Consulta: 29 de noviembre de 2024.



el desvío de aguas producto del trasvase, en el marco de la Ley 27506, Ley de Canon, según se establece su artículo 2.

7. En su artículo 3 se ha precisado que la ley no contempla los trasvases realizados para la generación de energía eléctrica.
8. Su artículo 4 es el que ha modificado la Ley de Canon, pues ha incorporado el Título X, con las siguientes disposiciones:

Modificaciones de la Ley 27506, “Ley de Canon”	
Artículo 15 Constitución del canon hídrico	15.1 Se crea el canon hídrico a la explotación de recursos hídricos. El canon está constituido por el 50% del total de los ingresos y rentas obtenidas por el Estado de las grandes y medianas empresas del ámbito privado, público y público-privado que exploten el recurso natural agua por trasvase y represamiento.
	15.2 Se precisa que lo dispuesto en el numeral precedente no incluye a aquellas entidades que empleen los recursos hídricos para la generación de energía de conformidad con lo establecido por el Decreto Ley 25844, Ley de Concesiones Eléctricas.
Artículo 16 Distribución del canon hídrico	16.1 El recurso del canon hídrico será distribuido entre los gobiernos locales y centros poblados en cuya jurisdicción discorra el origen del agua a ser trasvasada o represada para su explotación de la siguiente manera: a) 25% para las municipalidades distritales. b) 25% para las municipalidades provinciales. c) 50% para los centros poblados.
	16.2 Se precisa que los ingresos por canon hídrico prohíben el orientado a gasto corriente de las instituciones a las que se otorga, por lo que su uso es con fines de fortalecimiento agropecuario, saneamiento y medio ambientales. La asignación institucional tomará la premisa indicada “a, b, c” conjuntamente al acuerdo de los índices de distribución que fije el Ministerio de Economía y Finanzas en base a criterios que defina con el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, el cual monitoreará su uso a través de la autoridad correspondiente”.

9. La ley impugnada también contiene tres disposiciones complementarias finales relacionadas con su aplicación.
10. La primera, sobre la medición del impacto, prevé que los ministerios de Desarrollo Agrario y Riego y del Ambiente cuentan con un plazo no mayor de cuatro meses, desde la entrada en vigor de la ley, para establecer una línea base de inicio de actividades con la finalidad de medir su impacto en el sector agropecuario, entre otros. Dicha disposición añade que los gobiernos regionales y locales deben recoger



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la información que ambos ministerios requieran para el cumplimiento de la referida obligación, dentro del plazo establecido.

11. La segunda disposición complementaria final dispone el dictado de las normas reglamentarias y complementarias para la aplicación de la ley controlada, con el refrendo del ministro de Economía y Finanzas y del ministro de Desarrollo Agrario y Riego, en un plazo máximo de noventa días.
12. Finalmente, la tercera disposición complementaria final estipula que la implementación de lo dispuesto en la ley se llevará a cabo, a partir del ejercicio presupuestal del año 2024 en adelante.
13. Como puede apreciarse, la norma en cuestión, entre otras cosas, ha modificado la Ley del Canon, pues ha incorporado disposiciones sobre la constitución y creación del canon hídrico, a fin de generar recursos a las zonas afectadas por trasvases de agua, como compensación por el desvío de aguas producto del trasvase con la excepción allí prevista.
14. A la luz del contenido normativo de la ley impugnada detallado *supra*, este Tribunal considera necesario desarrollar, de manera previa al examen de constitucionalidad de la ley impugnada, determinadas materias que resultan constitucionalmente relevantes en la controversia de autos.
15. Así, este Tribunal abordará la regulación del canon en nuestro ordenamiento jurídico constitucional, lo que involucra el análisis de su objeto, la naturaleza jurídica y alcances de dicha figura, así como una aproximación a la regulación de los tipos de canon existentes en el país y la jurisprudencia constitucional que se refiere a dicha materia.

§2. OBJETO, NATURALEZA Y ALCANCE DE LA REGULACIÓN DEL CANON EN EL ORDEN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

16. La participación económica de las poblaciones en los ingresos y rentas que recibe el Estado por la explotación de los recursos naturales existentes en las zonas donde estas se encuentran fue reconocida en la Constitución Política de 1979 y recogida, posteriormente, en la actual Carta Política de 1993.
17. El artículo 77 de la Norma Fundamental regula lo concerniente al canon en los siguientes términos:

Artículo 77

[...] Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. Queda claro entonces que, el texto constitucional, prevé que el canon:
 - i. Corresponde a las respectivas *circunscripciones, conforme a ley*;
 - ii. Consiste en una *participación adecuada* del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado; y,
 - iii. Se deriva de la *explotación* de los recursos naturales en cada zona.
19. Este Tribunal advierte que el artículo 77 de la Constitución trata al canon como una *participación adecuada*, que se vincula con la *explotación* de los recursos naturales de cada zona. Asimismo, existe una remisión a la ley a fin de que a través de dicho instrumento normativo se regule de manera más específica lo relacionado con la participación de las circunscripciones correspondientes; lo que, evidentemente, deberá llevarse a cabo dentro del marco ya delimitado por el constituyente.
20. Se concluye, entonces, que el objeto del canon no es otro que garantizar la participación de las circunscripciones, según corresponda y de conformidad con la ley, en los ingresos y rentas que el Estado obtiene y que se encuentran previstos y organizados en el Presupuesto Público.
21. Desde la perspectiva del gasto público, el canon significa que una parte *adecuada* de tales ingresos y rentas obtenidos por el Estado como producto de la explotación de recursos naturales deberá ser destinada a las circunscripciones de las zonas donde se lleve a cabo dicha actividad.
22. Este Tribunal advierte que el análisis de la regulación constitucional y legal del canon no puede realizarse sin relacionarlo con las exigencias derivadas del proceso de descentralización dispuesto en la Carta Política de 1993.
23. A este respecto, debe recordarse que el gobierno del Estado es “unitario, representativo y descentralizado”, como establece el artículo 43 de la Norma Fundamental. Dichas características estatales se plasman también en los principales instrumentos de gestión para el logro de sus fines, como es el caso del presupuesto público.
24. Por ello, en el propio artículo 77 de la Constitución se ha establecido que el presupuesto se estructura en dos secciones, de modo que, además del gobierno central, se encuentran también las instancias descentralizadas. Asimismo, en dicha disposición constitucional se prevé que el presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, y que su programación y ejecución responden a los criterios de *eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

25. Dicho mandato constitucional ha sido desarrollado mediante la Ley 27506, Ley del Canon, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 10 de julio de 2001, en los siguientes términos:

Artículo 1.- Definición

El canon es la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales.

Artículo 2.- Objeto de la Ley

La presente Ley determina los recursos naturales cuya explotación genera canon y regula su distribución en favor de los gobiernos regionales y gobiernos locales de las zonas donde se exploten los recursos naturales, de conformidad con lo establecido por el artículo 77 de la Constitución Política del Perú.

26. Queda claro entonces que, de acuerdo con la ley, el canon:
- i. Consiste en una participación efectiva y adecuada del total de ingresos y rentas;
 - ii. Tiene como beneficiarios a los gobiernos regionales y/o locales; y,
 - iii. Se obtiene por la explotación de recursos naturales en cada zona.
27. Así las cosas, en nuestro ordenamiento los gobiernos regionales y/o locales son beneficiarios del canon conforme a ley, como manda el artículo 77 de la Constitución.
28. A ello debe añadirse que el literal “a” del artículo 7.1 de la Ley de Canon prevé que las autoridades de los gobiernos locales provinciales y distritales, deben transferir a los centros poblados de su circunscripción los recursos del canon con fines de inversión, bajo responsabilidad.
29. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha definido la naturaleza del canon de acuerdo con el marco constitucional vigente. Efectivamente, en la Sentencia 0048-2004-AI/TC, ha dejado sentado que:

51. En nuestro ordenamiento jurídico, el canon ha sido previsto constitucionalmente en el artículo 77°, como el reconocimiento del derecho que le asiste a los gobiernos locales y regionales para recibir una porción de lo recaudado en beneficio de su comunidad; debiendo calcularse, sobre la base de la totalidad de ingresos y rentas provenientes de la explotación de recursos naturales de sus circunscripciones.

52. Por consiguiente, no se trata de un pago, sino de una compensación del Estado a los Gobiernos Regionales y Locales respecto a la distribución de ingresos ya recaudados. En nuestro país coexisten 6 tipos de canon, a saber: minero, petrolero, pesquero, forestal, gasífero y de hidrocarburos. En el caso del canon minero, la compensación será a distribución de los ingresos recaudados a las zonas donde se explotan los recursos minerales, garantizándose la participación directa de la población local en el beneficio el reparto. Medida que se justifica porque dicha



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

población será la que recibirá el mayor impacto cuando estos recursos se agoten. (fundamentos 51 y 52).

30. Y, en el marco de la comparación llevada a cabo con otros ingresos del Estado en materia de explotación de recursos naturales, como es el caso de la regalía minera, este Tribunal sostuvo en dicha sentencia que:

53. Como se advierte, la regalía es la contraprestación del titular de la concesión minera a los gobiernos regionales y locales por la explotación de recursos naturales no renovables, justificada en la necesidad de la Nación de recibir beneficios de sus propios recursos antes de que se agoten. En tanto que, el canon, es la participación de la renta económica ya recaudada dispuesta por el Estado a favor de los gobiernos regionales y locales de las zonas de explotación de recursos (fundamento 53).

31. Se aprecia, pues, que la interpretación realizada por el Tribunal tiene como base lo establecido en el artículo 77 de la Constitución y lo desarrollado conforme a ella en la Ley del Canon.
32. Indicado lo anterior, este Tribunal analizará a continuación los tipos de canon existentes en el Perú.

§3. REGULACIÓN Y TIPOS DE CANON PREVISTOS EN EL PERÚ

33. En nuestro ordenamiento jurídico, con base en lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución, el legislador ha establecido diversos tipos de canon, cuya regulación central se halla en la Ley 27506, antes analizada.
34. Asimismo, además de las disposiciones comunes desarrolladas en el referido cuerpo legal, el legislador ha establecido normas específicas para cada tipo de canon en particular.
35. Los tipos de canon regulados con anterioridad a la creación del canon hídrico, son los siguientes:

a. Canon minero

Tipo de canon	Beneficiarios	Zona	Actividad	Base normativa
Minero	Gobiernos locales y gobiernos regionales	Área territorial donde se ubica la concesión en explotación.	Aprovechamiento de los recursos minerales, metálicos y no metálicos.	Art. 9 de la Ley 27506 y art. 4 “a” de su Reglamento.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la creación del canon hídrico | 14

b. Canon petrolero

Tipo de canon	Beneficiarios	Zona	Actividad	Base normativa
Petrolero	Gobiernos locales y Regional de Loreto	Área territorial donde se explota el recurso.	Explotación de petróleo.	Art. 10 de la Ley 27506 y art. 4 “b” de su Reglamento.
	Gobiernos locales y Regional de Ucayali			
	Gobiernos locales y regionales de Piura y Tumbes			
	Provincia de Puerto Inca - departamento de Huánuco			

c. Canon gasífero

Tipo de canon	Destinatario	Zona	Actividad	Base normativa
Gasífero	Gobiernos locales y gobiernos regionales	Área territorial donde se realice la explotación del gas natural y condensados.	Explotación de gas.	Art. 11 de la Ley 27506 y art. 4 “c” de su Reglamento.
		Cuando los contratistas posean concesiones en explotación ubicadas en circunscripciones distintas, la distribución se realizará en proporción al volumen de producción obtenido, según informe de la Dirección General de Hidrocarburos		



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

		del Ministerio de Energía y Minas.		
		En los casos de concesiones en explotación cuya extensión comprenda circunscripciones vecinas, la distribución se realizará en partes iguales.		

d. Canon hidroenergético

Tipo de canon	Destinatario	Vinculación	Actividad	Base normativa
Hidroenergético	Gobiernos locales y gobiernos regionales	Área territorial donde se encuentre la central de generación de energía eléctrica, según lo dispuesto en el respectivo contrato de concesión.	Generación de energía eléctrica.	Art. 12 de la Ley 27506 y art. 4 “d” de su Reglamento.
		En el caso de empresas generadoras de electricidad que posean centrales de generación eléctrica en base al recurso hídrico ubicadas en circunscripciones distintas, la distribución se realizará en proporción a la producción de energía eléctrica,		



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

		según informe la Dirección General de Electricidad del Ministerio de Energía y Minas.		
		En los casos de centrales de generación eléctrica que se encuentren ubicadas en dos o más circunscripciones vecinas, la distribución se realizará en partes iguales.		

e. Canon pesquero

Tipo de canon	Destinatario	Zona	Actividad	Base normativa
Pesquero	Gobiernos locales y gobiernos regionales	Área territorial donde se desembarquen los recursos hidrobiológicos según lo dispuesto en el Decreto Ley N° 25977 - Ley General de Pesca y sus normas reglamentarias. Si no se desembarcan los recursos hidrobiológicos extraídos, la distribución del canon proveniente de los derechos de pesca se realizará entre	Extracción comercial de pesca de mayor escala, de recursos naturales hidrobiológicos de aguas marítimas, y continentales lacustres y fluviales.	Art. 13 de la Ley 27506 y art. 4 “e” de su Reglamento.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

		las zonas donde se realicen operaciones de desembarque de pesca de mayor escala de manera proporcional al volumen de pesca de mayor escala desembarcado en dichas zonas.		
--	--	--	--	--

f. Canon forestal

Tipo de canon	Destinatario	Zona	Actividad	Base normativa
Forestal	Gobiernos locales y gobiernos regionales	Área territorial donde se hayan otorgado concesiones, autorizaciones y/o permisos.	Aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre.	Art. 14 de la Ley 27506 y art. 4 “f” de su Reglamento.
		En casos de concesiones, autorizaciones y/o permisos cuya extensión comprenda dos o más circunscripciones vecinas, la distribución será en partes iguales.		

36. Como se observa, el legislador ha previsto una diversidad de tipos de canon y de beneficiarios, concretando de esta forma el mandato constitucional.

§4. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 31720

37. Luego de precisar cuál es la regulación legal vigente, desarrollada a tenor del artículo 77 de la Constitución respecto de los diferentes tipos de canon, este Tribunal llevará a cabo el examen de constitucionalidad de la Ley 31720.



4.1. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 77 DE LA CONSTITUCIÓN

38. Con base en lo desarrollado previamente, este Tribunal debe determinar si la ley impugnada, que tiene por objeto la generación de recursos para las zonas afectadas por trasvases de agua, ha contravenido el artículo 77 de la Constitución, o no.
39. Para determinar si dicho objeto, previsto en el artículo 1 de la referida ley, es contrario a la Norma Fundamental, es necesario previamente esclarecer si existe algún mandato constitucional sobre el particular, sea prohibitivo o no prohibitivo, que aporte elementos para identificar qué actividades resultan comprendidas en el concepto de explotación de recursos naturales.
40. Del artículo 77 de la Constitución no se deriva un mandato específicamente relacionado con el tipo de actividad económica derivada de la explotación de recursos naturales que puede estar sujeta a canon.
41. Queda claro entonces que en la Constitución no existe una limitación expresa o implícita que opere respecto de alguna actividad económica. Bastará con que dicha actividad consista en el aprovechamiento de recursos naturales para que se cumpla el presupuesto que ha establecido el artículo 77 de la Carta Política de 1993.
42. Ahora bien, en cuanto a la Ley de Canon, este Tribunal aprecia que su artículo 3 dispuso que el ámbito de aplicación de la referida ley se circunscribía al canon derivado de la explotación de los recursos naturales expresamente consignados en las disposiciones de dicho cuerpo legal, los que fueron ampliados a través de sus sucesivas modificatorias.
43. Hasta antes de la expedición de la ley impugnada, la referida Ley 27506 reguló el canon minero, de hidrocarburos (petrolero y gasífero), hidroenergético, pesquero y forestal. El citado artículo 3 preceptúa que:

La inclusión de otros tipos de canon en virtud de la explotación de cualquiera de los recursos naturales a que se refiere el Artículo 3 de la Ley 26821, requiere obligatoriamente de ley que la cree, según criterios económicos de valor actual y no potencial.

44. Y el artículo 3 de la referida Ley 26821, *Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales*, estatuye que:

Se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, tales como:

a. las aguas: superficiales y subterráneas (...);

45. De esto se sigue que no existe un impedimento constitucional ni legal para que la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

explotación pasible de canon recaiga en un recurso natural como las aguas, sean estas superficiales o subterráneas.

46. Así las cosas, este Tribunal considera que lo establecido en el objeto de la ley no contraviene la Constitución.
47. En cuanto al artículo 2 de la ley impugnada, se aprecia que dicha disposición ha establecido expresamente la creación del canon hídrico en el marco de la Ley de Canon, y ha precisado que se realiza “en beneficio de las poblaciones que se ven afectadas por el trasvase de aguas”.
48. En esta línea del análisis, este Tribunal advierte que no existe ningún mandato o prohibición respecto de la creación de nuevos tipos de canon.
49. En todo caso, no debe olvidarse que, como fluye del propio artículo 77 de la Constitución, la recepción del canon por sus beneficiarios se realiza conforme a ley. No cabe duda, entonces, que la ley es el instrumento necesario e idóneo para la concreción normativa de la regulación del canon.
50. Indicado lo anterior y teniendo en consideración lo previsto en el artículo 3 de la Ley 27506 y sus modificatorias, se advierte que en nuestro ordenamiento se encuentra habilitada la posibilidad de que nuevos tipos de canon se incorporen a través de una ley expedida por el Parlamento. Se trata de una manifestación de la inagotable potestad legislativa del Estado, dentro de los límites de la Constitución.
51. Precisamente, eso es lo que se verifica en el presente caso. Y es que, a través de una ley expresa del Parlamento, se ha creado un nuevo tipo de canon con determinados alcances.
52. Lo primero a destacar es que dicha creación se realiza en el marco de la Ley 27506 y modificatorias. Es decir, el legislador ha establecido que la regulación del nuevo canon se asiente en el marco general que existe en el ordenamiento jurídico respecto al canon.
53. Asimismo, el artículo 3 de la norma impugnada ha precisado que esta no incluye los trasvases realizados con miras a la generación de energía eléctrica. Este Tribunal entiende que dicha precisión tiene como finalidad que el canon hídrico no resulte concurrente con el canon hidroenergético.
54. En cuanto al artículo 4 de la ley sometida a control, este incorpora un nuevo título en la Ley de Canon: el Título X, con disposiciones específicas para el canon hídrico. Dicho título prevé la incorporación de los artículos 15 y 16, relacionados con la constitución y distribución del canon hídrico.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

55. El artículo 15 precisa que el canon hídrico se crea por la explotación de recursos hídricos, y que se obtiene del 50% del total de los ingresos y rentas obtenidas por el Estado, provenientes de las grandes y medianas empresas, sean privadas, públicas o público-privadas que exploten el recurso natural agua por trasvase y represamiento (artículo 15.1); asimismo, que esto no incluye a las entidades que empleen los recursos hídricos para la generación de energía, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Ley 25844, Ley de Concesiones Eléctricas (artículo 15.2).
56. Al respecto, se debe tomar en cuenta que la incorporación de nuevas regulaciones en la Ley de Canon no constituye, *per se*, un problema de constitucionalidad pues el legislador tiene competencias normativas que involucran la innovación del ordenamiento, en el marco que la Constitución establece. Asimismo, hay que recordar que, como ya se sostuvo, corresponde a las diferentes jurisdicciones, *conforme a ley*, recibir una participación adecuada de los ingresos obtenidos por el Estado por concepto de canon.
57. Así las cosas, el legislador no tiene un impedimento constitucional para desarrollar el marco legal del canon, como tampoco para modificarlo, siempre que con ello no se vulnere el texto constitucional. De aquí se desprende que la regulación establecida en la Ley de Canon puede ser modificada si así lo determina el legislador, en el marco de sus competencias.
58. Ahora bien, de los artículos 15.1 y 15.2, antes glosados, se aprecia que el legislador ha establecido que el canon hídrico:
- i. Se crea por la explotación de recursos hídricos por trasvase o represamiento;
 - ii. Se obtiene del 50% del total de los ingresos y rentas obtenidas por el Estado;
 - iii. Tales ingresos y rentas provienen de las grandes y medianas empresas, privadas, públicas o público-privadas que exploten el agua (como recurso natural); y que,
 - iv. No se incluye a las entidades que empleen los recursos hídricos para la generación de energía, conforme al Decreto Ley 25844, Ley de Concesiones Eléctricas.
59. De la regulación descrita se deriva que el canon responde a la explotación de recursos naturales, en este caso, los hídricos, respecto de los cuales se realiza el trasvase o represamiento. Asimismo, en ella se establece que el canon se genera a partir del total de los ingresos y rentas provenientes de grandes y medianas empresas, y se fija en un 50 % de lo recaudado por el Estado.
60. De esto se desprende que el canon hídrico ha sido regulado sobre la base de los elementos configurativos previstos en el artículo 77 de la Constitución, analizados



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

supra.

61. Por otra parte, el artículo 16.1 de la ley impugnada prescribe que la distribución del canon hídrico tendrá como beneficiarios a los gobiernos locales y a los centros poblados, en cuya jurisdicción discurra el origen del agua a ser trasvasada o represada para su explotación.
62. Dicha norma dispone el porcentaje de distribución, de modo tal que el 25 % corresponderá, respectivamente, a las municipalidades distritales y provinciales, y el 50 % restante a los centros poblados.
63. Por su parte, el inciso 2 del artículo 16 contempla que los ingresos por concepto de canon hídrico no pueden ser destinados al gasto corriente de las instituciones a las que se otorga y que deben, más bien, destinarse a fines relacionados con el fortalecimiento agropecuario, el saneamiento o la conservación del medio ambiente. Asimismo, se precisa que la asignación institucional considerará no solo los porcentajes establecidos en el artículo 16.1, sino que incorporará también los índices de distribución que establezca el MEF, con base en los criterios que defina el MINAGRI, que deberá monitorear el uso del canon a través de la autoridad competente.
64. Este Tribunal advierte que la regulación incorporada por el legislador en lo concerniente a la distribución del canon hídrico no resulta manifiestamente contraria a lo establecido en el artículo 77 de la Constitución, pues esta última se refiere de forma genérica a las “circunscripciones”, como las beneficiarias del canon, a condición de que se verifique la explotación de recursos naturales que generen rentas e ingresos para el Estado en su ámbito geográfico.
65. En relación con el concepto constitucional de circunscripciones, se debe tomar en cuenta que el artículo 189 de la Constitución preceptúa que “El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos”, y añade que “el ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados”.
66. Este Tribunal advierte que en el artículo 77 de la Constitución no se excluyó a los centros poblados ni se incluyó forzosamente a los gobiernos regionales como beneficiarios de cualquier tipo de canon. Antes bien, su participación en los bienes y rentas que perciba el Estado por dicho concepto debe ejercerse conforme a ley.
67. Además, debe repararse en que el texto vigente de la Ley de Canon y su correspondiente desarrollo reglamentario contienen disposiciones relacionadas con la transferencia, bajo responsabilidad, de la parte correspondiente de canon a los centros poblados, en el marco de lo establecido por la LOM.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

68. En lo relativo a los porcentajes de la distribución, el constituyente tampoco ha regulado nada sobre el particular. Y si bien la Ley de Canon ha previsto un diseño específico que difiere del establecido en la ley impugnada, lo cierto es que la determinación concreta de tales porcentajes se enmarca en el ámbito de *lo constitucionalmente posible*.
69. Un asunto especialmente importante, que este Tribunal ha advertido, es que ,aun cuando la ley haya establecido una constitución y distribución del canon hídrico, en el marco de lo previsto en el artículo 77 de la Constitución, lo cierto es que resulta indispensable que la identificación de las zonas afectadas responda a criterios objetivos y técnicos, lo que solo podrá ser llevado a cabo por la autoridad competente, que en nuestro ordenamiento viene a ser a la Autoridad Nacional del Agua (ANA), adscrita al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri).
70. La ANA, creada por el Decreto Legislativo 997 es, de acuerdo con la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, la entidad encargada de ejercer la rectoría técnica-normativa y establecer procedimientos para la gestión integrada, sostenible y multisectorial de los recursos hídricos en beneficio de los usuarios de agua y de la población en general, de manera oportuna y eficaz.
71. En los incisos 2 y 5 del artículo 15 de la aludida ley de recursos hídricos, se le asigna a la ANA la competencia para:
- 2. establecer los lineamientos para la formulación y actualización de los planes de gestión de los recursos hídricos de las cuencas, aprobarlos y supervisar su implementación; (...)
 - 5. aprobar, previo estudio técnico, reservas de agua por un tiempo determinado cuando así lo requiera el interés de la Nación y, como último recurso, el trasvase de agua de cuenca;
72. Este Tribunal estima que las disposiciones impugnadas no han incurrido en una infracción sustantiva del artículo 77 de la Constitución, siempre que la modificatoria dispuesta en el artículo 4 de la Ley 31720, respecto de la incorporación del artículo 16.1 a la Ley 27506, se interprete en el sentido de que la distribución del canon requerirá de un informe previo elaborado por la ANA, en el que se identifique cuáles son las zonas afectadas por el trasvase o represamiento del agua.
73. Sobre la base de las consideraciones expuestas, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.
74. A continuación, este Tribunal examinará la ley cuestionada a la luz de los artículos 196.7 y 193.6 de la Carta Política. Y es que, como ya se indicara previamente, en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el presente caso el demandante ha alegado que la ley impugnada habría desconocido lo dispuesto en tales disposiciones constitucionales, que establecen que los gobiernos regionales y locales son beneficiarios del canon, como parte de sus ingresos y rentas.

4.2. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DEL INCISO 7 DEL ARTÍCULO 196 DE LA CONSTITUCIÓN

75. La parte demandante sostiene que la ley impugnada vulnera lo establecido en el inciso 7 del artículo 196 de la Constitución. Dicha disposición establece que:

Artículo 196.- Son bienes y rentas de las municipalidades:

[...] 7. Los recursos asignados por concepto de canon.

76. En este extremo de la demanda, el cuestionamiento está centrado en la incorporación de los centros poblados como beneficiarios de la distribución del canon. Sin embargo, se debe tener en consideración que, como ya se expresara precedentemente, el constituyente no ha establecido ningún mandato que imponga el deber de excluirlos.
77. Antes bien, la referencia a los beneficiarios del canon se ha realizado en términos de “circunscripciones”, lo que evidentemente hace referencia a la organización territorial, sobre la que se asientan los diversos niveles de gobierno, entre ellos los gobiernos locales.
78. Y, sobre esto último, debe recordarse que el último extremo del artículo 194 de la Constitución estatuye que “el ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados”.
79. De lo anterior se desprende que cuando el legislador explicita que los centros poblados son beneficiarios de la participación que corresponda por la explotación de recursos naturales, no desconoce, por ello, el marco constitucional establecido para la configuración del canon en nuestro ordenamiento, por lo que debe aplicarse las normas relacionadas con la asignación de recursos que se encuentran previstas en la normativa presupuestal y en la LOM.
80. Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

4.3. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DEL INCISO 6 DEL ARTÍCULO 193 DE LA CONSTITUCIÓN

81. Finalmente, la parte demandante aduce que la ley impugnada contraviene lo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecido en el inciso 6 del artículo 193 de la Constitución. Dicha disposición dispone que:

Artículo 193.- Son bienes y rentas de los gobiernos regionales:

[...] 6. Los recursos *asignados* por concepto de canon (énfasis añadido).

82. El punto central del cuestionamiento del demandante se refiere a la exclusión de los gobiernos regionales como beneficiarios del canon hídrico.
83. Efectivamente, la norma impugnada no incluye a los gobiernos regionales como beneficiarios del canon hídrico; sin embargo, debe recordarse que el artículo 77 de la Constitución no exige de manera expresa su inclusión, pues, en todo caso, la participación de las circunscripciones correspondientes deberá llevarse a cabo conforme a ley.
84. Siendo ello así, resulta constitucionalmente posible que el legislador establezca regulaciones respecto a la incorporación, sea directa o indirecta, de determinadas entidades subnacionales como beneficiarias de canon o, también, que opte por excluir a alguna de ellas, en atención a razones objetivas y justificadas en las propias particularidades del canon que se decida crear, y que deben responder al ámbito del interés público, oportunidad y conveniencia que rigen la labor normativa parlamentaria; que debe resultar conforme con la norma fundamental, claro está.
85. Queda claro entonces que cuando la Constitución se refiere a los recursos *asignados* por concepto de canon, que forman parte de los bienes y rentas de los gobiernos regionales, se está refiriendo a aquellos que les asigne la ley.
86. Es decir, el constituyente no ha establecido que en todos los casos los gobiernos regionales deberán ser destinatarios de canon, sino que su participación y, en general, la de las circunscripciones, se llevará a cabo dentro del marco previsto por el artículo 77 de la Constitución, en los términos que prevea el legislador, en su labor de desarrollo de las disposiciones constitucionales. Evidentemente, dicha regulación no podrá contravenir mandatos o prohibiciones establecidas en la propia Norma Fundamental.
87. Precisamente, lo que se observa en el presente caso es que el legislador no ha incorporado como destinatarios del canon hídrico a los gobiernos regionales. Pero, en línea con las razones expuestas, se concluye que el hecho de no hacerlo no contraviene lo dispuesto en el inciso 7 del artículo 196 de la Constitución.
88. Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la creación del canon hídrico | 25

III.FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda contra la Ley 31720, siempre que la modificatoria dispuesta en su artículo 4, respecto de la incorporación del artículo 16.1 a la Ley 27506, se interprete en el sentido de que la distribución del canon requerirá de un informe previo elaborado por la ANA, donde se identifique cuáles son las zonas afectadas por el trasvase o represamiento del agua.

Publíquese y notifíquese.

SS.

PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE OCHOA CARDICH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la creación del canon hídrico | 26

**FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA
PACHECO ZERGA**

Con el mayor respeto por la posición de mis colegas magistrados, emito el presente fundamento de voto, pues considero necesario precisar, en relación a la cita del fundamento 77, que es de tipo referencial, pues resume el contenido de los artículos 14 y 15.3 de la Ley 29338.

S.

PACHECO ZERGA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la creación del canon hídrico | 27

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MORALES SARAVIA

Si bien coincido con la ponencia en el sentido de declarar infundada la demanda de inconstitucionalidad, estimo pertinente precisar lo siguiente en torno al informe previo que tiene a su cargo la ANA, al cual se hace referencia en la parte resolutive.

Del artículo 77 de la Norma Fundamental se desprende la configuración constitucional del canon, el cual es entendido como una participación adecuada que deben recibir los gobiernos subnacionales de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la *explotación de los recursos naturales*. Bajo ese marco, la ponencia plantea declarar infundada la demanda contra la Ley 31720, siempre que la modificatoria dispuesta en su artículo 4, respecto de la incorporación del artículo 16.1 a la Ley 27506, *se interprete en el sentido de que la distribución del canon requerirá de un informe previo elaborado por la ANA, donde se identifique cuáles son las zonas afectadas por el trasvase o represamiento del agua*.

Al respecto, coincido en la necesidad de establecer con claridad el ente técnico a cargo de determinar las zonas afectadas por el trasvase o represamiento de agua -en este caso, la ANA- ya que, de acuerdo a nuestro diseño constitucional, no puede existir canon que no tenga como supuesto de hecho la explotación de un recurso natural. A ello se debe agregar que, en lo procedimental, dicho informe de la ANA debe ser un insumo técnico fundamental que justifique la dación de *las normas complementarias* a ser emitidas por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y el de Economía y Finanzas para su correcta aplicación, tal como lo estipula la segunda disposición complementaria de la Ley 31720, dentro de los cuales se encuentran, claro está, la regulación de los índices de distribución correspondientes por cada zona afectada.

Cabe recordar que conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los organismos públicos son entidades desconcentradas a nivel nacional, las cuales están adscritos a un sector, siendo que, en el caso de la ANA, la misma se encuentra adscrita al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. En ese sentido, la participación de la ANA en la implementación de la Ley 31720 no solo se deriva de sus funciones como ente técnico en la materia, sino también como consecuencia de la inclusión del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego en la responsabilidad de dictar las normas complementarias para su aplicación, de acuerdo a lo previsto por el legislador democrático.

S.

MORALES SARAVIA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la creación del canon hídrico | 28

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Sin perjuicio de suscribir la ponencia, considero importante realizar las siguientes precisiones respecto de la constitucionalidad de la ley en cuestión, además de la importancia de un manejo adecuado de los recursos hídricos y el establecimiento de un canon hídrico para la paz social:

Sobre la constitucionalidad de la ley

1. Coincido con lo desarrollado en la ponencia respecto a la constitucionalidad de la Ley N.º 31720 pues ninguna de sus disposiciones vulnera lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución Política ni lo desarrollado en la Ley N.º 27506, Ley del Canon.
2. El texto expreso del artículo 77 de la Constitución señala lo siguiente:

(...) corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.
3. Como se puede apreciar, el citado artículo no delimita la exclusión de determinados tipos de actividades que puedan generar canon. En esa línea, al determinarse que, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley N.º 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, tanto las aguas subterráneas como las superficiales se consideran recursos naturales, se concluye que lo establecido en el objeto de la ley cuestionada no contraviene lo dispuesto en la Constitución.
4. Es relevante señalar que la disposición de la ley que establece el canon hídrico es una expresión de la potestad legislativa del Estado, ya que no existe disposición alguna que impida la creación de nuevos tipos de canon. Esto implica, de manera evidente, la facultad de desarrollar o modificar el marco legal de este beneficio. En consecuencia, los artículos 15 y 16 de la Ley, que regulan la constitución y distribución del canon hídrico, no contravienen lo dispuesto en la Constitución.
5. Un aspecto relevante respecto a las incorporaciones establecidas en la Ley del Canon es la distribución del canon hídrico. Se ha dispuesto que lo recaudado por la explotación del agua trasvasada tendrá como beneficiarios a los gobiernos locales y a los centros poblados. El cuestionamiento en este extremo recae en la incorporación de los centros poblados como destinatarios del canon hídrico, ya que dicha inclusión resultaría inviable al contravenir lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución.



6. Como se señala en la sentencia, del artículo referido no se infiere exclusión alguna de los centros poblados como beneficiarios del canon, cualquiera sea el tipo del que se trate. Como tal, el artículo 77 de la Constitución se refiere a “las respectivas circunscripciones”, concepto que incluye a los centros poblados, dado que estos forman parte del nivel local de gobierno según el artículo 189 de la Constitución.
7. En un mayor desarrollo, en el artículo 7.1, inciso a) de la Ley del Canon se dispone que “las autoridades de los gobiernos locales provinciales y distritales, bajo responsabilidad, **transferirán recursos para inversión a los centros poblados** de su circunscripción”. En esa medida, se determina que es factible que los centros poblados sean destinatarios del canon hídrico.
8. Se cuestiona también la exclusión de los Gobiernos Regionales. Al respecto, como se ha mencionado, la referencia que hace el artículo 77 de la Constitución en lo que respecta a las circunscripciones no supone la inclusión forzosa de los gobiernos regionales por lo que su exclusión se encuentra dentro de lo constitucionalmente posible.
9. En virtud de lo expuesto, se concluye que no existe vicio de constitucionalidad en la ley cuestionada ya que lo dispuesto en esta norma se ajusta a las competencias del legislador quien, dentro del marco establecido por la Constitución, ha regulado la creación del canon hídrico. Por lo tanto, considero que la demanda debe ser declarada infundada.

Distribución y disponibilidad del agua en el Perú

10. En cuanto a la disponibilidad de agua dulce, la región andina alberga el 10% de los recursos de agua dulce a nivel global³ y, según datos de la Autoridad Nacional del Agua, el Perú se encuentra en una posición privilegiada, ya que posee el 1.89% de la disponibilidad mundial de este recurso⁴.
11. No obstante, a pesar de la posición particularmente favorable del país tanto a nivel global como regional, es fundamental reconocer un panorama contradictorio que está afectando a diversas zonas del territorio, las cuales enfrentan una situación cada vez más alarmante en términos de disponibilidad de agua.

³ Comunidad Andina. (2010). El agua de los andes. Un recurso clave para el desarrollo e integración de la región. Disponible en https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/siar-puno/archivos/public/docs/el_agua_de_los_andes.pdf. (p. 15).

⁴ Autoridad Nacional del Agua. (s.f.). *El agua en cifras*. <https://www.ana.gob.pe/contenido/el-agua-en-cifras>



12. La distribución desigual del recurso hídrico en las distintas regiones, junto con la alta concentración de población en áreas con menor acceso al agua, agrava aún más la situación. De acuerdo con la información del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, el territorio peruano se divide en tres grandes vertientes: la vertiente del Atlántico, que alberga más del 97% del volumen de agua; la vertiente del Pacífico, que representa menos del 2% del volumen de agua dulce del país; y la vertiente del Titicaca, que aporta el 0,5% del volumen total de agua hacia el complejo hidrográfico del lago Titicaca⁵.
13. Al respecto, el referido Ministerio indica que, paradójicamente, en la vertiente del Pacífico que representa menos del 2% del volumen de agua dulce en el país y que, además, es la más seca de las tres, vive más del 60% de la población y se consume el 87% del total de agua utilizada en el territorio nacional⁶. Mientras que los habitantes de la sierra y la selva, cuyos territorios se encuentran dentro de las regiones hidrográficas del Atlántico y del Titicaca, han disminuido su representación en la población total del 72% al 45,4%, siendo especialmente notable el descenso de la sierra, que pasó de representar dos tercios de la población en 1940 a menos de un tercio en 2007⁷.
14. Dicha situación de desbalance ha sido advertida por Hatta Sakoda quien señala que “contradictoriamente, las poblaciones y los sectores más demandantes de agua se ubican mayoritariamente en aquellas cuencas donde existe poca o escasa disponibilidad hídrica”⁸.
15. Ante este contexto es fácil prever, de forma general, que el país se encuentra en una alarmante situación de estrés hídrico y, en efecto, de acuerdo con información del Observatorio Nacional de Prospectiva del Ceplan, “la nueva data de Acueduct del World Resource Institute (WRI) revela que, en 2023, el Perú registró un nivel de estrés hídrico de 3,72, ocupando el puesto 32 de los países con mayor estrés hídrico en el mundo”⁹. De forma específica, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), indica que “las regiones con escasez absoluta de agua son algunos lugares de Tumbes, Piura, Chiclayo,

⁵ Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (s.f.). Vertientes y disponibilidad de agua. <https://www.midagri.gob.pe/portal/42-sector-agrario/recurso-agua/324-vertientes-y-disponibilidad-de-agua>

⁶ *Ibid.*

⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). Informe sobre Desarrollo Humano. Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente Parte II: una visión desde las cuencas. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pe/parte2-cap2.pdf>. (p. 43).

⁸ Hatta Sakoda, M. (2016). La abundancia del agua y la paradoja del déficit hídrico en el Perú: ¿es un problema sin solución? “Agua y más” *Revista de la Autoridad Nacional del Agua*, (5), 4-13. <https://hdl.handle.net/20.500.12543/2516>. (p. 9).

⁹ Observatorio Nacional de Prospectiva del Ceplan. (2024). Mayor escasez hídrica. Disponible en <https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/t55>

Trujillo, Lima, Arequipa y Tacna. Algunos lugares de Tacna, Moquegua, Arequipa, Lima e Ica presentarían una escasez crónica de agua”¹⁰.

Conflictos a causa de los trasvases

16. Es crucial reconocer que el canon hídrico constituye una herramienta clave en la gestión de los recursos hídricos ya que tiene como objetivo compensar a las poblaciones afectadas por el trasvase, entendido como la “derivación de agua de una unidad hidrográfica a otra contigua”¹¹.
17. En este sentido, la creación del canon hídrico contribuiría a mitigar los conflictos sociales surgidos como resultado de los proyectos de trasvase implementados por el Estado. Al respecto, como señala Dourojeanni:

En el Perú actual, lo que hasta no hace mucho era visto como una obra maestra de ingeniería hidráulica, un acierto del gobierno que lo ejecutaba, una bendición para el desarrollo del país, hoy se enfrenta a una realidad que siempre existió pero no se manifestaba: la **protesta de los habitantes de las zonas de donde se pretende importar el agua, que sienten que sus necesidades no son consideradas**. Estas protestas son el resultado, en gran parte, de una larga tradición costera y de las capitales que ignora a los habitantes de las zonas altas de las cuencas, tanto de la vertiente del Pacífico como de la del Atlántico, en beneficio de los habitantes de los valles y desiertos de la costa peruana¹².

18. A manera de ejemplo, se puede mencionar el conflicto originado por el proyecto Vilavilani II Fase I, el cual, a pesar de haber sido liquidado y cerrado, sigue siendo un claro reflejo de la disconformidad generada por los proyectos de trasvase, que priorizan los beneficios sin considerar las necesidades de las poblaciones ubicadas en las zonas de las cuencas donantes. Básicamente, se cuestionó la autorización otorgada al proyecto para que se pueda hacer uso del agua superficial de los territorios de la comunidad Campesina de Maure.
19. Dicho conflicto llegó a conocimiento del Tribunal Constitucional por medio de un recurso de agravio constitucional interpuesto por la Comunidad Campesina quienes señalaron que “desde el año 1980, el Estado dispuso de los recursos hídricos de la comunidad y de parte de sus territorios, sin ningún tipo de consulta previa y/o autorización, y ejecutó trasvases de agua, estableció servidumbres

¹⁰ Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2023). Estudio prospectivo sobre el estrés hídrico y la inseguridad alimentaria en el Perú. (p. 22).

<http://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5511475/4909702-estudio-prospectivo-de-estres-hidrico-e-inseguridad-alimentaria-ceplan.pdf>

¹¹ Numeral 2 del artículo 11 del Reglamento de Operadores de Infraestructura Hidráulica, aprobado mediante Resolución Jefatural N.º 0155-2022-ANA.

¹² Dourojeanni, A. (2014). Trasvases de agua en el Perú: no solo un proyecto de ingeniería hidráulica. *Debate Agrario*, (46), 17-27. <https://cepes.org.pe/wp-content/uploads/2024/04/DEBATE-AGRARIO-46.pdf>. (p. 17).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

forzosas, autorizó licencias de uso de aguas y de infraestructura hídrica, lo que ha generado impactos ambientales negativos en su ecosistema”¹³.

20. Asimismo, se tiene el conflicto entre las autoridades y pobladores de Huancavelica e Ica por el trasvase que parte de las cuencas del Alto Pampas y que tiene como cuenca receptora al río Ica. Al respecto, según lo expuesto por Soberón, “la presión de los exportadores por la derivación de las aguas de la cuenca alta para su consumo productivo y la defensa de los productores y comunidades de la parte alta ha generado, a lo largo de varias décadas, una dinámica compleja de situaciones y procesos de tensión y conflicto”¹⁴.
21. A partir de lo expuesto, se puede concluir que la implementación del canon hídrico no solo puede ser una herramienta económica, sino también una medida de justicia social que permita equilibrar los intereses de las zonas receptoras y las cuencas donantes.

S.

GUTIÉRREZ TICSE

¹³ Expediente N.º 02783-2021-AA/TC. (p. 3).

¹⁴ Soberón, L. (2018). Conflicto por el agua: complejidad y tratamiento interdisciplinario. En María Teresa Oré e Ismael Muñoz (editores), *Aguas en disputa: Ica y Huancavelica, entre el entrampamiento y el diálogo* (pp. 35-43). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. (p. 36).