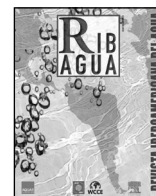




RIBAGUA

www.elsevier.es/ribagua



Tribuna CODIA

## Evolución histórica de la gestión de los recursos hídricos en el Perú

Edilberto Guevara Pérez

Presidente del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas  
Autoridad Nacional del Agua, Perú

### Introducción

Antes de que los españoles llegaran al Perú, ya existía una cultura en el manejo del agua, la que en cierto modo se mantuvo durante la colonia, habiéndose, sin embargo, introducido ciertas peculiaridades que respondían a los intereses de los grandes usuarios agrícolas. El desarrollo posterior de la normatividad para la gestión hídrica ha seguido ciertos causas que han constituido los fundamentos para la legislación hídrica actual. Luego de la conquista, se implantaron cédulas reales, se escribió un código de aguas y se dictaron leyes para la gestión de las aguas.

En este trabajo se resume lo que ha constituido la institucionalidad para la gestión de los recursos hídricos, concluyendo con la implementación del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas (TNRCH) como última instancia administrativa de la Autoridad Nacional del Agua (ANA).

### Normatividad del agua en el Perú

A continuación, se lista en orden cronológico la serie de las normas que han regido la gestión del agua en el Perú:

1. Cédula Real del emperador Carlos V de España del 20.11.1536
2. Reglamento de Aguas de los valles de Chicama, Moche y Virú, del Lic. Antonio Saavedra y Leyva, puesto en operación en 1660
3. Reglamento de Cerdán, Juez de aguas de Lima publicado en 1793
4. Código de Aguas de 1902 (CA)
5. Comisión Técnica Administradora de las Aguas (CTAA) de Lambayeque en 1911, de La Libertad en 1916 y de Lima e Ica en 1918.
6. Ley de 1911 creando la *Dirección General de Aguas e Irrigación* en el Ministerio de Fomento.
7. Ley General de Agua No. 17752 de 1969
8. Decreto Legislativo N.° 653 - Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario.
9. Decreto Supremo N.° 048-91- AG - Reglamento de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario.
10. Decreto Ley N.° 25902 el 27 de noviembre de 1992, creando el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)

11. Decreto Supremo N.° 057-2000-AG - Reglamento de Organización Administrativa del Agua.
12. Decreto Supremo N.° 002-2003-AG - Reglamento de Organización y Funciones del INRENA"
13. Decreto Supremo N.° 018-2003-AG - Modificación del Reglamento de Organización y Funciones del INRENA.
14. Decreto Legislativo No. 997 del 12 de marzo de 2008, creando la Autoridad Nacional del Agua (ANA).
15. Decreto Supremo N.° 014-2008-AG. Fusionando la Intendencia de Recursos Hídricos del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) en la Autoridad Nacional del Agua (ANA).
16. Ley de Recursos Hídricos No. 29338 del 23 de marzo de 2009.
17. Decreto Supremo No. 001 del 7 de julio de 2010 aprobando el Reglamento de la Ley 29338.
18. Decreto Supremo No. 006-2010, aprobando el ROF de la ANA

Las tres legislaciones principales que han regido la gestión de los recursos hídricos en los siglos XX y XXI son el Código de Aguas (CA) de 1902, la Ley General de Aguas de 1969 (LGA) y la Ley de Recursos Hídricos de 2009 (LRH). En la Tabla 1 se comparan estos tres instrumentos normativos tomando en cuenta los siguientes aspectos: visión de la gestión, propiedad del agua, roles del Ejecutivo, capacidad de la autoridad de aguas, instrumentos de planificación, información, participación de los usuarios, operación & mantenimiento, régimen de derechos & económico, eficiencias, cambio climático, cuencas de altura y cultura del agua.

En junio de 1902, durante el gobierno de López de Romaña, por necesidad, se promulga el nuevo Código de Aguas, inspirado en la legislación española de 1879. Este Código establecía un nuevo régimen de distribución de aguas públicas, bajo nuevas formas de control y regulación. Así, disponía la organización de sindicatos de regantes conformados por hacendados e indígenas para el uso colectivo de un cauce público. Estos sindicatos estarían bajo la dirección de un técnico, con el cargo de administrador. El administrador se encargaría de todo lo relacionado con la dirección de los trabajos en la infraestructura hidráulica y en la distribución del agua. El nuevo código consideraba que las aguas eran un bien público, pero solamente mientras no pasara por propiedades privadas. De esta manera, implícitamente reconocía los derechos que los hacendados tenían tradicionalmente sobre el agua que atravesaba sus tierras. Además, no fijaba límites precisos al volumen de agua disponible por cada regante. En consecuencia, la distribución siguió haciéndose en la forma tradicional o de "toma libre", lo cual implicaba un

Correo electrónico: eguevara@ana.gob.pe; eguevara99@gmail.com

Tabla 1

Cuadro comparativo entre el Código de Aguas (CA), la Ley General de Aguas (LGA) y la ley de Recursos hídricos (LRH)

Aspecto	CA	LGA	LRH
<b>Visión de la Gestión</b>	Sectorial (agrarista)	Sectorial (agrarista)/Distrito de Riego	Multisectorial/Cuenca
<b>Propiedad del agua</b>	Agua bien pública, solamente mientras no pase por propiedad privada. (reconocía el derecho de los hacendados)	Agua pertenece al Estado	Agua pertenece al Estado. No hay propiedad privada sobre el agua por ser un bien de dominio público.
<b>Roles del Ejecutivo</b>	Sin normas claras de funcionamiento de los nuevos sindicatos de regantes.	Difusos/intervención de muchas entidades sin coordinación	Autoridad Única/Sistemas de Información y Gestión de RRHH para articulación y coordinación multisectorial bajo la dirección de la ANA
<b>Capacidad de la Autoridad</b>	No puede hacer cumplir sus decisiones: Comisiones Técnicas supervisaban trabajos técnicos en relación con el riego (administrativo) Hacendados controlaban la organización del riego	No puede hacer cumplir sus decisiones ATDR = dependencia de IRH - GORE IRH = Sin facultad resolutoria MINAG = Última instancia	ANA Facultad sancionadora y coactiva TNRCH: última instancia administrativa apelable sólo en la vía judicial.
<b>Instrumentos de Planificación</b>	No hay normas	No hay normas	Políticas y Estrategias; PNRH y PGRH por Cuenca
<b>Información</b>	No hay normas	Dispersa y desarticulada	Centro Nacional de Información de RR HH a cargo de la ANA
<b>Participación de usuarios en la gestión</b>	Hacendados y Comisiones Técnicas	No interviene en la toma de decisiones	Consejo Directivo de la ANA y Consejos de Cuenca. Participan en planificación y seguimiento
<b>Operación y Mantenimiento</b>	No hay normas	Juntas de Usuarios, sin normas claras de control	Juntas de Usuarios, como asociaciones civiles, sujetas a Sistema Nacional de Control
<b>Régimen de Derechos</b>	Toma libre	Licencia, Permiso, autorización	Licencia, Permiso, autorización
<b>Régimen económico</b>	No había normas, no se pagaba por el uso del agua	No hay normas claras, a todo pago se llama Tarifa	Se ordena el régimen: Retribución Económica para el estado y Tarifa para la Junta de usuarios
<b>Eficiencia</b>	No promueve	No promueve	Se promueve el uso eficiente, ahorro del agua e incentivos por eficiencia y conservación
<b>Cambio climático CC, CN y cuencas altas</b>	No hay normas	No hay normas	Normas de adaptación al cambio climático; protección de CC, CN y cuencas altas
<b>Cultura del Agua</b>	No hay normas	No hay normas	Promueve cultura del agua en todos los niveles

uso ilimitado del agua. Ello actuaba en favor de los hacendados ubicados en la cabecera de los valles, con perjuicio de las propiedades ubicadas en las zonas medias e inferiores. Finalmente, el código mantuvo el reconocimiento como en la legislación colonial a las autoridades indígenas en el uso y manejo del riego. Este código no restringió el poder de los hacendados sobre el agua. En la práctica el riego continuó rigiéndose por las ordenanzas coloniales: se continuó con la distribución de aguas por turnos de día para los hacendados y de noche para los indígenas, y siguió respetándose el derecho de riego de cabecera. La nueva figura introducida en la organización del riego fue la del administrador, el cual llegó a tener una particular importancia.

La Ley General de Aguas de 1969 establecía que: (i) el gobierno nacional era el único propietario y responsable de la gestión de los recursos hídricos; (ii) la autoridad nacional del agua era el Ministerio de Agricultura y Riego; (iii) el Administrador Técnico de Distrito de Riego (ATDR) era la autoridad a nivel de distrito, y las Autoridades de Cuenca Hidrográfica, a nivel de cuencas y (iv) el Ministerio de Salud era el responsable de la calidad del agua. Estableció el marco legal e institucional para el manejo de los recursos hídricos en el Perú; pero presentaba considerables obstáculos para llevar adelante un manejo integrado, sostenible y efectivo de recursos.

Con el Decreto Legislativo No. 997 del 12 de marzo de 2008, se crea la Autoridad Nacional del Agua (ANA); con el Decreto Supremo N.º 014-2008-AG se fusiona la Intendencia de Recursos Hídricos del INRENA en la ANA. El 23 de marzo de 2009 se promulga la Ley de Recursos Hídricos No. 29338 y con el Decreto Supremo No. 001 del 7 de julio de 2010 se aprueba su Reglamento; y con el Decreto Su-

premo No. 006-2010 se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la ANA (Del Castillo, 2011; Autoridad Nacional del Agua, 2012).

La Ley de Recursos Hídricos No. 29338 del 2009 derogó a la Ley General de Aguas de 1969. Tiene 125 artículos organizados en doce Títulos, al que se suma un Título Preliminar que incluye 11 principios que rigen el uso y la gestión del agua. Tiene 12 Disposiciones Complementarias Finales, 2 Disposiciones Complementarias Transitorias y una Disposición Complementaria Derogatoria. Mantiene el principio de que el agua es un recurso de propiedad de la Nación, descartando cualquier intento de privatización del recurso. Permite que algunos aspectos y servicios relacionados con la gestión del recurso puedan ser entregados al sector privado. La compleja estructura de la ANA, adscrita al Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), busca reforzar su papel como órgano rector del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos. Se ha limitado, sin embargo, la participación efectiva de los usuarios en la gestión del recurso. Pese a la afirmación del principio de la descentralización de la gestión pública del agua, la estructura interna de la ANA, muestra más bien un esquema desconcentrado, en el que los Consejos de Cuenca no parecen tener mayor peso y los Gobiernos Regionales tampoco.

La Ana está desde el punto de vista estructural totalmente implementada con 14 Autoridades Administrativas de Agua (AAA) y 72 Autoridades Locales de Agua (ALA), sus Consejos de Cuenca (CC) y el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas (TNRCH).

La gestión del agua y la organización de la ANA, como un sistema de la institucionalidad de los recursos hídricos en el Perú se rige por

los 11 principios y una serie de instrumentos de gestión, los cuales solo se enumeran a continuación por razones de espacio:

*Principios:*

1. Valoración y gestión integrada del agua.
2. Prioridad en el acceso al agua: el uso poblacional es el fundamental.
3. Participación de la población y cultura del agua: participación de la población en la toma de decisiones.
4. Seguridad jurídica: existe un régimen de derecho en el uso del agua.
5. Respeto del uso del agua por las comunidades campesinas y nativas.
6. Sostenibilidad: el Estado promueve y controla el aprovechamiento sostenible.
7. Descentralización de la gestión pública y de autoridad única: A nivel nacional existe una sola autoridad (Autoridad Nacional del Agua) con organismos descentralizados.
8. Precautorio: la falta de certeza en el peligro no constituye impedimento para adoptar medidas que impidan el perjuicio del recurso hídrico.
9. Eficiencia: desarrollo de una cultura de uso eficiente por los usuarios y operadores.
10. Gestión integrada participativa por cuenca hidrográfica: participación activa de la población organizada.
11. Tutela jurídica: El Estado protege, supervisa y fiscaliza el agua.

*Instrumentos de gestión:*

1. La política nacional de los recursos hídricos
2. La estrategia nacional de gestión de los recursos hídricos
3. El Plan Nacional de Recursos Hídricos
4. El Sistema Nacional de Información de los Recursos Hídricos
5. El ordenamiento jurídico: Leyes, Reglamentos, Normas, Directivas, Instructivos
6. Los planes regionales de gestión de los recursos hídricos
7. La estrategia nacional de gestión de la calidad de los recursos hídricos
8. El régimen de concesiones, licencias y autorizaciones
9. La retribución económica por el uso, aprovechamiento, vertido y protección de los recursos hídricos
10. Los instrumentos sociales
11. Los incentivos económicos y fiscales
12. Los apoyos sociales
13. Ordenamiento territorial en sistemas geográficos de información
14. Disponibilidad hídrica

**Lo novedoso de la estructura de la ANA**

Dentro de los mayores aciertos de la Ley de Recursos Hídrico (LRH) se encuentra la incorporación de los acuerdos de la Declaración de Dublín de 1992 sobre el agua y el desarrollo sostenible y la constitución del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas (TNRCH).

Como se sabe, la Declaración de Dublín sobre el agua y el desarrollo sostenible se dio como conclusión de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIAMA), llevada a cabo en la ciudad de Dublín entre el 20 y el 31 de enero de 1992, una reunión técnica previa a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) que tuvo lugar en Río de Janeiro en junio de 1992. En la sesión de clausura

se adoptó la llamada Declaración de Dublín sobre Agua y Desarrollo Sostenible. La Conferencia llama la atención sobre la necesidad de invertir las tendencias, entonces existentes, de consumo excesivo, la contaminación y las amenazas crecientes derivadas de las sequías y las crecidas. El Informe de la CIAMA formula recomendaciones para que se adopten medidas a nivel local, nacional e internacional, guiados por los siguientes cuatro principios rectores:

1. El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente.
2. El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles.
3. La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua.
4. El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocerse como un bien económico.

En la LRH se usan los enfoques ecosistémico y de gestión integrada; derechos humanos y equidad de género; desarrollo sostenible y participativo. Estos aspectos de alguna manera están contemplados en los 11 principios dados anteriormente, y para llevarlos a la práctica, la LRH integra al Sistema Nacional de Gestión del agua, participando en el Consejo Directivo, como máxima instancia de la Autoridad Nacional del Agua, los siguientes organismos nacionales:

1. Un representante del Ministerio de Agricultura, quien asume la presidencia del Consejo Directivo.
2. Un representante del Ministerio del Ambiente
3. Un representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
4. Un representante del Ministerio de Energía y Minas.
5. Un representante de los sectores públicos productivos
6. Un representante de los sectores públicos de salud y de saneamiento
7. Un representante de los gobiernos regionales, elegido entre los presidentes regionales.
8. Un representante de las municipalidades rurales.
9. Un representante de las organizaciones de usuarios agrarios
10. Un representante de los usuarios no agrarios
11. Un representante de las comunidades campesinas
12. Un representante de las comunidades nativas
13. Un representante de la Autoridad Marítima Nacional

La ANA es un organismo público adscrito al Ministerio de Agricultura; es el ente rector y la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos y es responsable de su funcionamiento. Ello significa que todas las instituciones públicas y privadas que intervienen en la gestión del agua actuarán de manera articulada y coordinada bajo su dirección. Entre las funciones más importantes elabora y propone la política y estrategia nacional de recursos hídricos, el Plan Nacional de Recursos Hídricos, aprueba, con la conformidad de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca, los planes de gestión de recursos hídricos de cuenca y otorgar, modificar y extinguir previo estudio técnico, *derechos de uso de aguas*, así como aprobar la implementación, modificación y extinción de servidumbres de uso de agua, a través de sus órganos desconcentrados. Asimismo, este organismo (ANA) es la autoridad exclusiva para la administración de los recursos hídricos y tiene competencias sobre la cantidad y la calidad de las aguas. Para

ello, dicta normas y resuelve conflictos mediante la siguiente Estructura Orgánica:

1. Consejo Directivo
2. Jefatura
3. *Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas (TNRCH)*
4. Órganos de apoyo, asesoramiento y línea
5. Órganos desconcentrados denominados Autoridades Administrativas del Agua (AAA) constituidas por dos o más ALAs.
6. Administraciones Locales de Agua – ALA dependientes de las AAA

El Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas (TNRCH), con autonomía funcional, es el órgano colegiado encargado de conocer y resolver en última instancia administrativa las reclamaciones y recursos administrativos contra las resoluciones emitidas por la Autoridad Administrativa del Agua (AAA) y la Autoridad Nacional según sea el caso. Tiene competencia nacional y sus decisiones solo pueden ser impugnadas en la vía judicial. Es un órgano colegiado que toma decisiones aplicando la Constitución Nacional y el marco legal vigente con especial énfasis la Ley de Recursos Hídricos, la Ley de Organización de Usuarios de agua y la ley de Procedimientos Administrativos.

En las Tabla 2 y 3 se presenta un resumen del número de casos o expedientes que ha resuelto el TNRCH en las diferentes materias y por tipo de usuario, respectivamente, que le ha tocado evaluar durante los dos años transcurridos desde su implementación (Febrero de 2014).

## Conclusión

El marco legal actual que regula la gestión de los recursos hídricos es Ley de Recursos Hídricos No. 29338 del 2009 con sus principios: valoración del agua y de gestión integrada; prioridad de acceso al agua, participación de la población y cultura, seguridad jurídica,

respeto del agua de las comunidades; principio sostenible; de descentralización de la gestión pública del agua; de carácter precautorio, de eficiencia, de gestión de cuencas y de tutela jurídica. La ley establece la existencia del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, cuyo ente rector es la Autoridad Nacional del Agua. Establece los usos que se le puede dar a los recursos hídricos, los derechos y licencias de uso, la protección del agua, los regímenes económicos, la planificación del uso, la infraestructura hidráulica, normatividad sobre el agua subterránea, las aguas amazónicas, los fenómenos naturales, finalmente, las infracciones y sanciones.

El marco institucional es la Autoridad Nacional del Agua (ANA) creada en el año 2008. Diferentes ministerios tienen injerencias sectoriales sobre el manejo de los recursos hídricos: Agricultura por el riego; Vivienda, Construcción y Saneamiento por el uso del agua para consumo doméstico; Salud por la calidad del agua; Comercio y Turismo por las aguas termales y minerales; Energía y Minas por la energía hidroeléctrica y el funcionamiento de minas; el Consejo de Ministros por las políticas sobre el medio ambiente, tarifas de energía y agua y regulación de servicios; y Defensa por la información hidrológica (Comisión). Los gobiernos regionales no son responsables del manejo del agua. Esto representa un desafío para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) a nivel de cuenca, ya que los límites administrativos de las regiones no coinciden necesariamente con los de las cuencas fluviales.

Por último, entre los objetivos de la ANA figura como un apoyo a los instrumentos de gestión del agua la creación de un Instituto de Ciencia y Tecnología del Agua que se encargue de las actividades de investigación, docencia y desarrollo en recursos hídricos y se proyecte a nivel internacional a través de su órgano de difusión tecnológica y la organización de proyectos de investigación interinstitucionales, congresos, seminarios, cursos, y otros. En esa línea de acción, la ANA propicia la colaboración con Asociaciones profesionales independientes del sector; por este motivo, ANA es actualmente co-patrocinante y apoya el XXVII Congreso Latinoamericano de Hidráulica a celebrarse del 26 al 30 de setiembre de 2016 en Lima, organizado por la Asociación Peruana de Ingeniería Hidráulica y Ambiental y la División Latinoamericana de la IAHR (International Association for Hydro-Environment Engineering and Research). El congreso congregará a los profesionales del agua en la región y RIBAGUA –Revista Iberoamericana del Agua–, como plataforma de intercambio de conocimiento y experiencias relacionadas con la ingeniería e investigación del medioambiente hídrico para buscar soluciones a los problemas del agua, publicará los mejores trabajos de los más de 800 profesionales que se reunirán para compartir experiencias en torno al tema del congreso “De la sabiduría hidráulica ancestral a la tecnología de punta al servicio del desarrollo sostenible”.

## Referencias bibliográficas

- Autoridad Nacional del Agua (2012):** Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento. Ley No. 29338. Lima Perú
- Del Castillo Pinto, Laureano (2011).** “Ley de Recursos Hídricos: necesaria pero no suficiente”. Debate Agrario, Lima, número 45, pp. 91-118.
- Guevara Edilberto (2015):** “Evolución Histórica de la Legislación Hídrica en el Perú”. Derecho Ambiental. Revista de Derecho Administrativo Vol. 15; pgs. 319-334. Círculo de Lectores de Derecho Administrativo; Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Guevara, Edilberto y José Aguilar (2015):** El Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas- TNRCH de la Autoridad Nacional del Agua. Agua y Más.... Revista de la Autoridad Nacional del Agua. GCCCI. ANA.
- Guevara, Edilberto (1992):** Ingeniería de Riego y Drenaje. CDCH. Universidad de Carabobo. Valencia, Venezuela.
- Ortiz Iván (2015):** El Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas de la Autoridad Nacional del Agua del Perú. Derecho Ambiental. Revista de Derecho Administrativo Vol. 15; pgs. 319-334. Círculo de Lectores de Derecho Administrativo; Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Toledo Adolfo (2011):** El agua entre letras, tiempo y pensamiento. Acercamiento para un diálogo acerca del agua. ANA. Lima Perú.

**Tabla 2**

Resumen de la distribución porcentual de las 1409 resoluciones que ha emitido el TNRCH desde su instalación, el 25 de febrero 2014, hasta el 24 de febrero de 2016, tomando en cuenta el tipo de materia

Tipo de Materia	Porcentaje sobre 1409
Retribución económica	38
Procedimiento Administrativo Sancionador	29
Derechos de uso de agua	23
Organizaciones de usuarios	3.0
Otras materias	7
Total	100

**Tabla 3**

Resumen de la distribución porcentual de las 1409 resoluciones que ha emitido el TNRCH desde su instalación, el 25 de febrero 2014, hasta el 24 de febrero de 2016, tomando en cuenta el tipo de usuario

Tipo de usuario	Porcentaje sobre 1409
Empresas Prestadoras de Servicios (EPS)	38
Empresas	19
Usuarios individuales	28
Municipalidades	5
Organizaciones de Usuarios	4
Comunidades	0,25
Total	100