

# El Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas de la Autoridad Nacional del Agua del Perú

Iván Ortiz Sánchez<sup>1</sup>

## SUMARIO

I. Introducción. II. La Ley de Recursos Hídricos y la Autoridad Nacional del Agua. III. El Tribunal Administrativo. IV. Composición y funciones. V. Resolución de conflictos. VI. Principales materia, actores y procedencia. 6.1 Etapas y casos resueltos. 6.2 Principales materias. 6.3 Procedimientos revocados o anulados e improcedentes. 6.4 Principales actores y origen de los procedimientos. VII. A modo de conclusión.

## PALABRAS CLAVE

Tribunal Administrativo; resolución de conflictos; recursos hídricos; agua.

## KEYWORDS

Administrative Tribunal; conflict resolution; water resources; water.

## RESUMEN

En el Perú, durante la última década, se realizó un cambio en la legislación en materia de recursos hídricos, generando entre sus innovaciones la creación de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y, como parte de este organismo público, un tribunal de resolución de controversias y conflictos como última instancia administrativa. En ese sentido, el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas de la Autoridad Nacional del Agua (en adelante ANA) del Perú fue instalado<sup>2</sup> hace un año y asumió competencia sobre las funciones establecidas en la Ley de Recursos Hídricos.<sup>3</sup> Este artículo presenta su naturaleza jurídica, sus características, sus funciones, así como una breve evaluación de las principales materias de los conflictos que ha conocido este órgano colegiado en este primer año de funcionamiento.

## ABSTRACT

In Peru, during the last decade, a change was made in the legislation on water resources, generating among its innovations the creation of the National Water Authority (ANA) and as part of this public body, a court dispute resolution and conflicts as the highest administrative level. In that sense, the National Court Dispute Resolution for Water National Water

<sup>1</sup> Abogado y Magister en Derecho Constitucional PUCP. Doctorando en Derecho en PUCP. Profesor Ordinario de la Facultad de Derecho de PUCP de las áreas de Derecho Administrativo y de Responsabilidad Social. Profesor Asociado de la Academia de Magistratura. Es Vocal del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas de la Autoridad Nacional del Agua. Miembro ordinario del Instituto Riva Agüero. Ha sido Profesor coordinador de Proyección Social (Prosode) en la Facultad de Derecho de PUCP.

<sup>2</sup> De acuerdo con la Resolución Jefatural 045-2014-ANA de fecha 24 de enero de 2014, el Tribunal inició sus funciones el 24 de febrero de 2014.

<sup>3</sup> La Ley 29338, publicada el 31 de marzo de 2015.

Authority (hereinafter ANA) of Peru was installed a year ago and assumed jurisdiction over the functions set out in the Water Resources Act. This article presents its legal nature, characteristics, functions, and a brief assessment of the main subjects of the conflicts that have known this collegiate body in this first year of operation.

## I. Introducción

El principal elemento de la vida en nuestro planeta lo constituye el agua. “Es un tesoro de la naturaleza y de la humanidad”.<sup>4</sup> Como tal, el agua puede tener diversas miradas, lecturas, estudios y enfoques, pero “el agua dulce es un recurso grandioso, excepcional; es el gran tesoro de la tierra [...] en nada puede ser comparada el agua a ningún otro recurso natural [...] Es patrimonio de la naturaleza. A través de los ríos, el agua es también legado histórico y referente de identidad”.<sup>5</sup>

Nadie puede dejar de reconocer que sin agua no podemos existir. No puede ejercerse en nuestro planeta, en ese orden, los derechos fundamentales a la vida, la dignidad, la salud, la alimentación y entre otros derechos más. “Los seres vivos<sup>6</sup> la necesitan diariamente en proporción relevante a su masa corporal [...]. Por eso, el agua es el componente cualitativa y cuantitativamente más importante en la ingesta de cada ser vivo”.<sup>7</sup>

Por su importancia en la vida y el desarrollo de las comunidades, empresas y países, los conflictos por el agua en América Latina y el Caribe se han incrementado considerablemente en los últimos años hasta alcanzar altos niveles de complejidad e impacto en las economías, las poblaciones y el ambiente.<sup>8</sup> En el Perú, los conflictos socioambientales son una realidad constante que se presenta especialmente vinculados con los recursos hídricos y el agua.

En ese sentido, el derecho tiene un rol que cumplir en este escenario de escasez y gestión del agua, así como de poder e intereses sobre los recursos hídricos, regulando su naturaleza, su gestión pero también resolviendo conflictos en materia de agua y recursos hídricos que permitan satisfacer el acceso a la justicia de los ciudadanos.

En la última década, en el Perú, se realizó un cambio de la legislación en materia de recursos hídricos generando, entre sus innovaciones, la creación de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y, como parte de este organismo público, un tribunal administrativo de resolución de conflictos en última instancia administrativa. En ese sentido, el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas de la Autoridad Nacional del Agua (en adelante, ANA) del Perú fue instalado y asumió competencia<sup>9</sup> hace un año sobre aquellas funciones establecidas en la Ley de Recursos Hídricos.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> Martínez Gil, Francisco (1997). *La nueva cultura del agua en España*. Bilbao: Bakaez – Coagret, p. 14.

<sup>5</sup> Martínez Gil, 1997: 19.

<sup>6</sup> Cuando se enuncia aquí los seres vivos, está refiriéndose a todo tipo de vida en nuestro planeta.

<sup>7</sup> Martínez Gil, 1997: 21.

<sup>8</sup> Martín, Liber y Bautista, Juan. “Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe”. Cepal. Serie Recursos Naturales e Infraestructura 171. Abril de 2015. Santiago de Chile, p. 5. Recuperado el 21 de junio de 2015 en <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37877/S1500220\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37877/S1500220_es.pdf?sequence=1)>.

<sup>9</sup> De acuerdo con la Resolución Jefatural 045-2014-ANA de fecha 24 de enero de 2014, el Tribunal inició sus funciones el 24 de febrero de 2014.

<sup>10</sup> La Ley 29338 publicada el 31 de marzo de 2015.

En este artículo presentaremos las funciones del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas como última instancia administrativa en materia de agua y recursos hídricos del Perú, las características de este tribunal administrativo, así como una breve evaluación de las principales materias, actores y procedencia de los conflictos que ha conocido este órgano colegiado en este primer año de funcionamiento.

## II. La Ley de Recursos Hídricos y la Autoridad Nacional Del Agua

La Ley General de Aguas<sup>11</sup> tuvo una vigencia bastante larga, de cuatro décadas, que estuvo orientada y marcada en un contexto del denominado “gobierno revolucionario de las fuerzas armadas”<sup>12</sup> y dentro del marco de una Ley de Reforma Agraria.<sup>13</sup> Esta ley, a diferencia del Código de Aguas,<sup>14</sup> quebró la relación tierra-agua<sup>15</sup> y estableció que las aguas, sin excepción alguna, son de propiedad del Estado y su dominio es inalienable e imprescriptible; adicionalmente, declaró que no hay propiedad privada ni derechos adquiridos sobre ellas. El uso justificado y racional del agua solo puede ser otorgado en armonía con el interés social y el desarrollo del país.

Hubo varios intentos de cambiar y derogar dicha ley por diversos y sucesivos Proyectos de Ley. Así, Ruiz señala que “[...] la Ley de Recursos Hídricos se aprueba después de más de una década de desarrollar plataformas de discusión a nivel nacional, grupos de trabajo especializados y contar con diversas propuestas normativas desde los poderes ejecutivo y legislativo”.<sup>16</sup>

La Ley de Recursos Hídricos,<sup>17</sup> en vigencia desde marzo de 2009, tiene por finalidad regular el uso y gestión integrada del agua<sup>18</sup> y de los recursos hídricos.<sup>19</sup> Define el agua como un recurso natural renovable, indispensable para la vida, vulnerable y estratégico para el desarrollo sostenible, el mantenimiento de los sistemas y ciclos naturales que la sustentan y la seguridad de la nación.<sup>20</sup>

Esta ley establece los principios que deben orientar y guiar la gestión integrada de los recursos hídricos, entre los cuales destacan los siguientes: principio de valoración del agua y gestión integrada del agua,<sup>21</sup> principio de prioridad en el acceso al agua,<sup>22</sup> principio de participación y cultura del agua,<sup>23</sup> seguridad jurídica,<sup>24</sup> respeto de los usos del agua

<sup>11</sup> Aprobada por Decreto Ley 17752 en el año 1969.

<sup>12</sup> Gobierno del General Juan Velazco Alvarado de 1968-1975.

<sup>13</sup> Ley 17752, publicada en junio de 1969.

<sup>14</sup> Publicado en 1902. Este código de aguas planteaba una relación tierra-agua que hacía propietario al primero del segundo.

<sup>15</sup> Ruiz, Lucía (2011). “Reflexiones en torno al acceso al agua en el Perú, en el marco de la nueva Ley de Recursos Hídricos”. En *Revista de Derecho pucp* 70. Lima, p. 122.

<sup>16</sup> Ruiz, 2011: 124.

<sup>17</sup> Ley 29338 publicada el 31 de marzo del 2009.

<sup>18</sup> Artículo II del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

<sup>19</sup> Artículo I del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

<sup>20</sup> Artículo 1 de la Ley de Recursos Hídricos.

<sup>21</sup> Artículo III.1 del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

<sup>22</sup> Artículo III.2 del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

<sup>23</sup> Artículo III.3 del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

<sup>24</sup> Artículo III.4 del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

por las comunidades campesinas y comunidades nativas,<sup>25</sup> sostenibilidad,<sup>26</sup> descentralización de la gestión pública del agua y de autoridad única,<sup>27</sup> precautorio,<sup>28</sup> eficiencia,<sup>29</sup> gestión integrada participativa por cuenca hidrográfica<sup>30</sup> y de tutela jurídica.<sup>31</sup>

Es importante precisar que esta ley regula un Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos con el objeto de articular el accionar del Estado para conducir los procesos de gestión integrada y de conservación de los recursos hídricos en los ámbitos de cuencas, de los ecosistemas que lo conforman y de los bienes asociados.<sup>32</sup>

En este marco legal, se crea la Autoridad Nacional del Agua (ANA) como el ente rector y máxima autoridad técnica-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos.<sup>33</sup> Se establece entre sus principales funciones<sup>34</sup> las siguientes:

- a. Elaborar la política y estrategia nacional de recursos hídricos y el Plan Nacional de Gestión de los recursos hídricos, conduciendo, supervisando y evaluando su ejecución.
- b. Otorgar, modificar y extinguir, previo estudio técnico, derechos de uso de agua, así como aprobar la implementación, modificación y extinción de servidumbres de uso de agua, a través de los órganos desconcentrados.
- c. Conducir, organizar y administrar el sistema nacional de información de recursos hídricos, el régimen administrativo de derechos de agua, el registro nacional de organizaciones de usuario y los demás que correspondan.
- d. Elaborar el método y determinar el valor de las retribuciones económicas por el derecho de uso de agua y por el vertimiento de aguas residuales en fuentes naturales de agua; valores que deben ser aprobados por Decreto Supremo.
- e. Aprobar reservas de agua por un tiempo determinado cuando así lo requiera el interés nacional y, como último recurso, el trasvase de agua de cuenca.
- f. Declarar, previo estudio técnico, el agotamiento de las fuentes naturales de agua.
- g. Ejercer jurisdicción administrativa exclusiva en materia de agua, desarrollando acciones de administración, fiscalización, control y vigilancia para asegurar la preservación y conservación de las fuentes naturales de agua, de los bienes asociados a esta y de la infraestructura hidráulica, ejerciendo para tal efecto, la facultad sancionadora y coactiva.
- h. Emitir opinión técnica vinculante respecto de la disponibilidad de recursos hídricos para la viabilidad de proyectos de infraestructura hidráulica que involucren su utilización.
- i. Emitir opinión técnica vinculante para el otorgamiento de autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces naturales de agua.
- j. Aprobar la demarcación territorial de las cuencas hidrográficas.

<sup>25</sup> Artículo III.5 del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

<sup>26</sup> Artículo III.6 del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

<sup>27</sup> Artículo III.7 del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

<sup>28</sup> Artículo III.8 del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

<sup>29</sup> Artículo III.9 del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

<sup>30</sup> Artículo III.10 del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

<sup>31</sup> Artículo III.11 del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

<sup>32</sup> Artículo 9 y siguientes de la Ley de Recursos Hídricos.

<sup>33</sup> Artículo 14 y siguientes de la Ley de Recursos Hídricos.

<sup>34</sup> Artículo 15 de la Ley de Recursos Hídricos.

En ese sentido, los recursos y reclamos interpuestos contra aquellos actos y procedimientos administrativos vinculados a la competencia de la ANA, serán funciones del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas como última instancia administrativa.

### III. El Tribunal Administrativo

Una de las grandes novedades de la Ley de Recursos Hídricos ha sido la creación de un tribunal administrativo para resolver sus conflictos como última instancia administrativa. Este órgano colegiado es denominado Tribunal Nacional de Resolución de controversias hídricas,<sup>35</sup> que constituye el órgano de la Autoridad Nacional del Agua que, con autonomía funcional, conoce y resuelve en última instancia administrativa las reclamaciones y recursos administrativos contra las resoluciones emitidas por la Administración Local de Agua, la Autoridad Administrativa del Agua y los órganos de línea de la Autoridad Nacional, según sea el caso.

Este mismo cuerpo normativo regula que el Tribunal tiene competencia nacional y sus decisiones solo pueden ser impugnadas en la vía judicial. Su organización y composición son definidas en el Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional.<sup>36</sup>

A partir de esta normativa establecida en la Ley de Recursos Hídricos podemos identificar como notas características del Tribunal, las que se señalan a continuación:

(i) Es un órgano de la Autoridad Nacional del Agua dependiente del sector Agricultura.

El Tribunal es un órgano que forma parte de la estructura y funciones de la Autoridad Nacional del Agua (ANA). Es importante precisar que la Autoridad Nacional del Agua fue creada por la Ley de organización y funciones del Ministerio de Agricultura,<sup>37</sup> con el fin de administrar conservar, proteger y aprovechar los recursos hídricos de las diferentes cuencas de manera sostenible, promoviendo a su vez la cultura del agua.

ANA es responsable de ser el ente rector y la máxima autoridad técnica normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos.<sup>38</sup> Ha sido creado como organismo público<sup>39</sup> adscrito al Ministerio de Agricultura, responsable de dictar las normas y establecer los procedimientos para la gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos. Tiene personería jurídica de derecho público interno y constituye un pliego presupuestal.

ANA es la encargada de elaborar la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos y el Plan Nacional de Recursos Hídricos, ejerciendo potestad sancionadora en la materia de su competencia, aplicando las sanciones a las infracciones que serán determinadas ejerciendo, en caso corresponda, la facultad de ejecución coactiva.

(ii) Conoce y resuelve reclamos y recursos administrativos contra las resoluciones emitida por la Autoridad Administrativa del Agua y la Autoridad Nacional, según sea el caso.

<sup>35</sup> Artículo 22 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos.

<sup>36</sup> El TNRCH está integrado por cinco (5) profesionales de reconocida experiencia en materia de gestión de recursos hídricos por un periodo de tres (3) años.

<sup>37</sup> Aprobado por el Decreto Legislativo 997, publicado el 13 de marzo del 2008, en el diario oficial *El Peruano*.

<sup>38</sup> Artículo 14 de la Ley de Recursos Hídricos.

<sup>39</sup> Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 997.

La doctrina define habitualmente los recursos administrativos<sup>40</sup> como los medios de impugnación de un acto administrativo del que pueden valerse los administrados para obtener su revisión en la propia vía administrativa. Cajarville agrega que al establecer que son medios de impugnación se subraya el carácter instrumental de los recursos administrativos y su utilidad, pero no se atiende a su sustancia o naturaleza.<sup>41</sup> Además, el mismo autor señala que un recurso administrativo es una petición del sujeto recurrente a la administración.<sup>42</sup> En ese sentido, los recursos administrativos permiten ejercer la facultad de contradicción que tiene los administrados frente a un acto que supuestamente viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo.<sup>43</sup>

(iii) Es última instancia administrativa y sus decisiones solo pueden ser impugnadas en la vía judicial.

Las decisiones del tribunal causan estado y agotan la vía administrativa; sin embargo, si el ciudadano o administrado no se encuentra acorde con la resolución puede acudir al Poder Judicial vía la acción contenciosa administrativa,<sup>44</sup> como lo habilita la Constitución Política peruana.<sup>45</sup> Esto permite que, finalmente, se dé “un control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados”.<sup>46</sup>

Cuando los conflictos entre usuarios son diferidos a órganos judiciales en primera instancia las dificultades que estos presentan son variadas, desde el costo de acceso a la jurisdicción hasta la falta de aptitud y la demora para la solución de los conflictos o controversias hídricas o por el agua. Liber señala que una alternativa la constituye la atribución de jurisdicción primaria a la autoridad administrativa del agua, en especial cuando la resolución de la controversia requiera una especial experiencia técnica.<sup>47</sup>

(iv) Ejerce competencia sobre conflictos hídricos a nivel nacional.

Se han implementado —y están en funcionamiento— desde el año 2014 un total de 14 autoridades autónomas del agua (AAA) a nivel nacional y 72 autoridades locales del agua (ALA). Si consideramos que el funcionamiento del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas fue ese mismo año, podríamos afirmar que se está avanzando en la implementación integral de la Autoridad Nacional del Agua. Sin embargo, aún falta la aprobación de los instrumentos de gestión y los consejos de cuenca a nivel nacional.

La competencia sobre conflictos hídricos se deriva de lo establecido en las competencias y funciones de la Autoridad Nacional del Agua, regulada en el artículo 15 de la Ley de recursos Hídricos, que se desarrolla en el ítem 1 del presente documento. En ese marco, se

<sup>40</sup> Cajarville Peluffo, Juan Pablo (2011, noviembre). “Recursos administrativos: conceptos, elementos y presupuestos. Un estudio comparativo de los regímenes peruano y uruguayo”. En *Revista de Derecho pucp* 67. Lima, p. 383. Este autor cita una extensa bibliografía para sustentar la definición planteada.

<sup>41</sup> Cajarville, 2011: 383.

<sup>42</sup> Cajarville, 2011: 384.

<sup>43</sup> Artículo 206 numeral 1 de la Ley 27444 (Ley General del Procedimiento Administrativo General).

<sup>44</sup> Esta acción está regulada por la Ley del Proceso Contencioso Administrativo (Ley 27584).

<sup>45</sup> El artículo 148 de la Constitución Política del Perú establece que “las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contenciosa – administrativa”.

<sup>46</sup> Artículo 1 de la Ley 27584 (Ley del Proceso Contencioso Administrativo).

<sup>47</sup> Martin, 2015: 46.

establecen competencias normativas, pero también de emisión de actos administrativos. Este Tribunal Administrativo tiene competencia sobre reclamos y recursos contra actos administrativos de competencia hídrica de la Autoridad Nacional del Agua.

(v) Goza de autonomía funcional.

Este tribunal administrativo tiene autonomía funcional para resolver en el ejercicio de sus funciones establecidas por mandato legal, pero no tiene autonomía administrativa ni presupuestal, pues depende del presupuesto de la Autoridad Nacional del Agua. No es un ente aparte, sino que es un órgano que forma parte de la estructura de dicho organismo público.

Es importante precisar que una expresión de la autonomía funcional es la atribución que tienen los vocales del tribunal de elegir en sala plena, entre sus miembros, al presidente(a) de este órgano,<sup>48</sup> a diferencia de otros tribunales administrativos en el Perú.

La estructura básica del ANA está compuesta por los órganos siguientes:<sup>49</sup>

- (i) Consejo Directivo;
- (ii) Jefatura;
- (iii) Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas;
- (iv) Órganos de apoyo, asesoramiento y línea;
- (v) Órganos desconcentrados denominados Autoridad Administrativa del Agua (AAA);
- (vi) Autoridad Local del Agua (ALA) que dependen de las autoridades administrativas del agua.

La Ley de Recursos Hídricos establece claramente en la estructura de la ANA que el Tribunal está en un nivel superior que las direcciones de línea y los órganos desconcentrados de esta entidad y eso es acertado, pues este resuelve como última instancia administrativa contra actos y procedimientos emitidos por estos últimos.

#### IV. Composición y Funciones

El Tribunal es un órgano colegiado, conforme lo establece la Ley del Procedimiento Administrativo General,<sup>50</sup> y asumió competencia el 24 de febrero de 2014.<sup>51</sup>

El Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas está integrado por cinco (5) profesionales de reconocida experiencia en materia de gestión de recursos hídricos, por un periodo de tres (3) años. El acceso al cargo de integrante del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas se efectúa mediante concurso público de méritos que aprueba la Autoridad Nacional conforme a ley. Los integrantes son nombrados por resolución suprema.<sup>52</sup>

<sup>48</sup> Artículo 12 del Reglamento Interno del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas aprobado por Resolución Jefatural 096-2014-ANA.

<sup>49</sup> Artículo 17 de la Ley 29338 (Ley de Recursos Hídricos).

<sup>50</sup> Artículos 95-102 de la Ley 27444 (Ley del Procedimiento Administrativo General).

<sup>51</sup> Mediante Resolución Jefatural 045-2014-ANA, publicada el 24 de enero de 2014.

<sup>52</sup> Artículo 22 de la Ley de Recursos Hídricos y artículo 14 del ROF ANA, aprobado mediante Decreto Supremo 006-2010-AG.

Así, el nombramiento de los vocales del Tribunal se realizó mediante un concurso público de méritos con evaluación completa asesorada por una de las universidades más prestigiosa de nuestro país. El proceso del concurso público incluyó la convocatoria pública en los medios de comunicación escrita, se evaluó los perfiles y currículos vitae, evaluación de conocimiento, evaluación psicológica y psicotécnica, culminando con la entrevista personal a los candidatos. Finalmente fueron nombrados mediante Resolución Suprema 001-2014-AG.<sup>53</sup>

Consideramos que la composición de los vocales del tribunal ha sido acertada, pues es multidisciplinaria: participan abogados<sup>54</sup> e ingenieros,<sup>55</sup> con experiencia en gestión de recursos hídricos y materia ambiental. La multidisciplinaria es muy importante, pues permite resolver asuntos de carácter técnico propio de los recursos hídricos. Además, la mayoría de sus miembros son profesores universitarios de universidades prestigiosas.<sup>56</sup>

De otro lado, son funciones del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas las siguientes:<sup>57</sup>

- (i) Conocer y resolver en última instancia administrativa los recursos administrativos<sup>58</sup> interpuestos contra los actos administrativos emitidos por los órganos desconcentrados y de línea de la Autoridad Nacional del Agua, según corresponda.
- (ii) Aprobar los precedentes administrativos<sup>59</sup> de observancia obligatoria que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.
- (iii) Coordinar con las entidades públicas vinculados a su competencia.
- (iv) Ejercer las demás funciones inherentes a su naturaleza y en su condición de última instancia administrativa.

En ese sentido, conoce de otras competencias conforme al Reglamento de organización y funciones de la Autoridad Nacional del Agua. Este reglamento establece que el funcionamiento del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas se rige por su reglamento interno aprobado mediante Resolución Jefatural.<sup>60</sup> El reglamento interno<sup>61</sup> establece como funciones adicionales:

- (v) Declarar la nulidad de oficio en los asuntos de su competencia conforme a ley.<sup>62</sup>
- (vi) Conflictos de competencia.<sup>63</sup>
- (vii) Normar su funcionamiento interno en el marco de las normas contenidas en su reglamento interno y la normativa vigente.

<sup>53</sup> Publicada el 11 de enero del 2014, en el diario oficial *El Peruano*.

<sup>54</sup> Armando Guevara Gil, Lucia Ruiz Ostojic y el autor de este artículo.

<sup>55</sup> Edilberto Guevara y José Luis Aguilar.

<sup>56</sup> Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Agraria La Molina, Universidad de Carabobo en Venezuela y la Academia de la Magistratura.

<sup>57</sup> Artículo 15 del Decreto Supremo 006-2010-AG, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Autoridad Nacional del Agua.

<sup>58</sup> Recurso de Apelación, Recurso de Revisión establecidos en los artículos 209 y 210 de la Ley 27444.

<sup>59</sup> Artículo vi del Título Preliminar de la Ley 27444 (Ley de Procedimiento Administrativo General).

<sup>60</sup> Artículo 15 del Decreto Supremo 006-2010-AG, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Autoridad Nacional del Agua.

<sup>61</sup> Aprueban Reglamento Interno del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas de la Autoridad Nacional del Agua Resolución Jefatural 096-2014-ANA.

<sup>62</sup> Artículo 4 d del reglamento interno del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas aprobado por Resolución Jefatural 096-2014-ANA, publicado el 1 de marzo de 2014.

<sup>63</sup> Artículo 4 e R.J. 096 -2014-ANA.

De otro lado, la Ley de Organización de Usuarios de Agua (Ley 30157) establece facultades de la Autoridad Nacional del Agua para supervisar, fiscalizar y sancionar<sup>64</sup> a las juntas de usuarios sobre el plan de operación de infraestructura hidráulica, aplicación y recaudación de tarifas, distribución de agua conforme con los derechos de usos de agua, auditoría a los estados financieros de las organizaciones.

Establece, la misma Ley 30157 que el incumplimiento de las funciones dará lugar a la imposición de sanciones a través de un procedimiento sancionador,<sup>65</sup> cuyas infracciones son precisadas con bastante amplitud por el reglamento de la Ley 30157.<sup>66</sup> Adicionalmente, el reconocimiento de organización de usuarios regulada por la dicha ley es una función susceptible de los conflictos administrativos. En ese sentido, dado que estas funciones son de competencia de la ANA, el órgano que asumirá como última instancia administrativa será el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas<sup>67</sup> en materia de usuarios de agua.

Consideramos que el Tribunal tiene como rol contribuir con la gestión integrada y la conservación de los recursos hídricos resolviendo conflictos y controversias de naturaleza administrativa, aplicando la Constitución y el marco legal vigente, con especial énfasis en la Ley de Recursos Hídricos y la Ley de Organización de Usuarios de Agua. Este órgano aplica los principios establecidos en dicha ley, como el principio de gestión integrada, sostenibilidad, eficiencia, prioridad en el acceso (derecho fundamental de acceso al agua para necesidades primarias) y cultura del agua.

## V. Resolución de Conflictos

Aunque este Tribunal, en su denominación, expresa que resuelve controversias en realidad es un órgano de la Autoridad Nacional del Agua que resuelve conflictos administrativos.

En ese sentido, existen diferentes formas de ordenar los mecanismos de resolución de conflictos. Por ello, presentamos dos formas que consideramos principales: desde el derecho procesal y desde la teoría de la negociación.

De un lado, desde el derecho procesal, los profesores Zolezzi<sup>68</sup> y Ledesma<sup>69</sup> nos ilustran sobre formas de resolver conflictos a partir de la autotutela, la autocomposición y la heterocomposición. Carnelutti define “litigio al conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro”.<sup>70</sup> Así, presentan que los litigios o conflictos pueden solucionarse de diversas formas:

**La autotutela o autodefensa.** Zolezzi la define como una forma autónoma de solución de litigios en la que no existe la intervención de un tercero, pero que tiene como

<sup>64</sup> Artículo 12.1 de la Ley 30157 (Ley de Organizaciones de Usuarios).

<sup>65</sup> Artículo 12.2 de la Ley 30157 (Ley de Organizaciones de Usuarios).

<sup>66</sup> Artículos 105 al 111 del Reglamento de la Ley de Organización de Usuarios.

<sup>67</sup> Artículo 103 del Decreto Supremo 005-2015-Minagri – Reglamento de la Ley 30157.

<sup>68</sup> Zolezzi, Lorenzo (2012). “Autotutela, Autocomposición y Heterocomposición”. En *Derecho en contexto*. Lima: PUCP, pp. 139-158.

<sup>69</sup> Ledesma, Marianella (2013, julio). “Conflicto, autotutela y control jurisdiccional”. En *Revista Ius et Veritas* 46. Lima, pp. 204-19.

<sup>70</sup> Carnelutti, Francesco (1944). *Sistema de derecho procesal civil*. Buenos Aires: Uteha, p. 44.

nota característica que el agente que pretende algo se impone a su adversario a través del uso de la fuerza o de similares medidas coercitivas.<sup>71</sup> Por su parte, Ledesma agrega que esta forma implica que los conflictos son solucionados por la acción directa de las partes, siendo la forma más primitiva, guiada muchas veces por la venganza.<sup>72</sup> Desde el derecho, un caso típico permitido por el ordenamiento jurídico es la legítima defensa.

**La autocomposición.** Es otro modo de abordar la solución del conflicto, donde solo la voluntad de las partes involucradas va a ser lo único que ponga fin al antagonismo.<sup>73</sup> En la autocomposición prevalece el espíritu negociador, el acatamiento de la pretensión por voluntad espontánea o el retiro de la pretensión por voluntad propia, ajena a cualquier forma de presión o amenaza, teniendo como ejemplos la conciliación y la transacción.<sup>74</sup>

**La heterocomposición.** Es una forma de solución de los litigios, en la cual interviene un tercero con un rol protagónico, pues posee la facultad de emitir un pronunciamiento que soluciona el conflicto; pone fin al proceso y se impone a las partes como en el proceso judicial y el arbitraje.<sup>75</sup> Tiene como elemento central: la terceridad. Esto es, que una persona ajena a las partes va a decidir el conflicto.<sup>76</sup>

De otro lado, desde la Teoría de la Negociación y Conflictos, Ormachea afirma que, cuando se presenta un conflicto, pueden decidir una solución por cualquiera de las siguientes formas de solución de conflictos: poder, normas o intereses.<sup>77</sup>

En principio, los conflictos pueden resolverse a través del poder. Es la solución más rápida en tanto basta con una decisión unilateral impuesta sobre la contraparte. El riesgo es mayor, pues, puede generar una mayor tensión entre las partes. Finalmente, las partes pueden verse involucradas en la espiral del conflicto.<sup>78</sup>

La solución basada en aplicación de criterios **normativos**, en general, no solo de la ley o el derecho, sino la costumbre, los criterios morales, los estándares de conducta; tienen la ventaja de ser criterios preexistentes al conflicto que podrían aplicarse para dirimir el caso, lo que requerirá discutir la interpretación y la más justa aplicación del criterio normativo.<sup>79</sup>

Las soluciones basadas en la **satisfacción de intereses y necesidades de los actores** en conflicto tienden a ser más favorables para ambas partes y, por tanto, fomentan el cumplimiento de los acuerdos. A pesar de estos beneficios, las soluciones basadas en intereses requieren tiempo, conocimiento y habilidades para identificar y articular los intereses de los actores en conflicto.<sup>80</sup>

<sup>71</sup> Zolezzi, 2012: 143.

<sup>72</sup> Ledesma, 2013: 208.

<sup>73</sup> Ledesma, 2013: 208.

<sup>74</sup> Zolezzi, 2012: 145.

<sup>75</sup> Zolezzi, 2012: 150.

<sup>76</sup> Ledesma, 2013: 209.

<sup>77</sup> Ormachea, Iván (2014). "Enfoques de intervención constructiva en conflictos sociales". En Bedoya, Cesar et. ál. *Prodiálogo*. Lima: Minería, Conflicto Social y Diálogo, p. 26.

<sup>78</sup> Ormachea, 2014: 26.

<sup>79</sup> Ormachea, 2014: 26.

<sup>80</sup> Ormachea, 2014: 26.

¿Cuál es la forma de resolver conflictos que aplican los tribunales administrativos?

Desde el derecho procesal, es una forma auto compositiva de resolver conflictos, pues, como afirma Ledesma, “el Estado, cuando ejerce su función administrativa, resuelve los conflictos que se le puedan presentar con los administrados bajo un debido procedimiento pero que siempre puede ser revisada por el Poder Judicial”.<sup>81</sup>

De otro lado, desde la teoría de la negociación, podemos afirmar que este Tribunal resuelve los conflictos a partir de criterios normativos, aplicando e interpretando la Constitución, la jurisprudencia constitucional, las leyes y las normas reglamentarias al caso concreto.

Se puede decir que sería importante avanzar hacia la incorporación de una forma de resolver conflictos mediante la satisfacción de intereses en determinados casos de competencia del Tribunal; por lo que corresponde evaluar la incorporación y el uso de la conciliación dentro del procedimiento administrativo de competencia del Tribunal, como ya existe en otros tribunales administrativos en el país.

## VI. Principales Materias, Actores y Procedencia

A un año de asumir competencia el Tribunal,<sup>82</sup> corresponde una breve evaluación de su funcionamiento estableciendo las etapas que ha transitado, los casos resueltos, las principales materias, procedimientos administrativos anulados, improcedentes, principales actores y lugares de procedencia.

### 6.1 Etapas y casos resueltos

El Tribunal ha transitado por las siguientes etapas:

Etapas de constitución (octubre 2013 – febrero 2014)

- Proceso de selección y designación de vocales.
- Inicio de actividades: 24 de febrero de 2014.

Etapas de implementación (marzo 2014 - )

- Selección de secretario técnico, coordinadores, analistas y asistentes legales.
- Local, equipos y mobiliario.
- Elaboración de pautas de trabajo y proyectos de resolución.
- Visitas de campo.
- Aprobación de cuatro precedentes vinculantes.

Es importante precisar y destacar que en este primer año de funcionamiento e implementación se han logrado resolver 592 procedimientos administrativos.

Consideramos que la implementación es un proceso que aún no termina, pues se requiere avanzar en la culminación en la atención de pasivos de casos que existían

<sup>81</sup> Ledesma, 2013: 216.

<sup>82</sup> El 24 de febrero del 2014 inició sus funciones.

sin resolver<sup>83</sup> y otros aspectos que permitan avanzar hacia una consolidación de este órgano resolutorio.

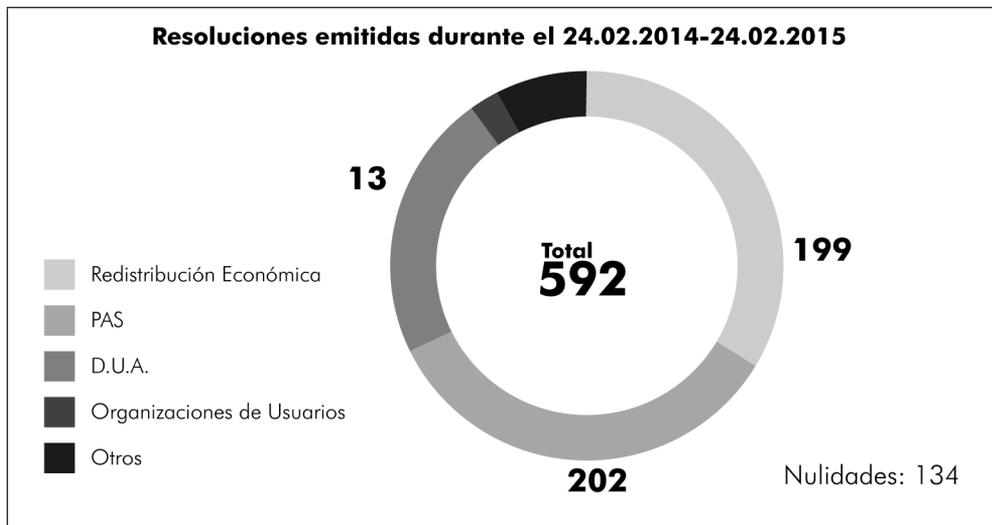
## 6.2 Principales materias

El Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas, en un año de funcionamiento, ha resuelto sobre las siguientes materias que detallamos a continuación:

— **Procedimientos Administrativo Sancionador.** Un total de 199 procedimientos han sido resueltos de esta materia. Lo que es lógico, pues nadie va a estar de acuerdo con pagar multas y la comisión de infracciones contenidas en el artículo 120 de la Ley de Recursos Hídricos y el artículo 277 del Reglamento. Las sanciones que se han conocido han sido desde una amonestación hasta 100 UIT.<sup>84</sup>

— **Retribución económica.** El Tribunal ha resuelto 202 procedimientos sobre retribución económica, pero concentrada en muy pocos usuarios. Los titulares de derechos de uso de agua están obligados a contribuir por el uso sostenible y eficiente del recurso mediante el pago de retribuciones y tarifas. En este caso, las retribuciones económicas son un pago que en forma obligatoria se debe abonar al Estado por el uso del agua o por el vertimiento.<sup>85</sup>

— **Organización de usuarios.** Juntas de usuarios, Comité y Comisión de usuarios. Reconocimiento de las organizaciones y de las juntas directivas. Esta competencia aumentará por las nuevas atribuciones sobre organización de usuarios, de acuerdo con la Ley de las Organizaciones de Usuarios de Agua<sup>86</sup> y su reglamento.<sup>87</sup>



<sup>83</sup> Cuando iniciamos nuestras funciones existían un pasivo de alrededor de 500 expedientes sin resolver.

<sup>84</sup> Unidad Impositiva Tributaria que equivale a 3850 nuevos soles este año 2015.

<sup>85</sup> Artículos 90-92 de la Ley de Recursos Hídricos.

<sup>86</sup> Ley 30157, publicada en el diario oficial *El Peruano*, 10 de enero de 2014.

<sup>87</sup> Decreto Supremo 005-2015-Minagri, publicado el 3 de abril de 2015.

### 6.3 Procedimientos revocados o anulados e improcedentes

Es importante observar que más de un 20% de procedimientos administrativos que se conocieron tuvieron que ser anulados por el Tribunal o haberse dejado sin efecto el procedimiento administrativo sancionador, porque se vulneraron los derechos de los administrados en temas de forma y fondo.

#### Temas de forma

- Se iniciaron procedimientos basados únicamente en denuncias, que no fueron corroboradas
- Las notificaciones de inicio del PAS no contaban con todos los requisitos que se requiere o fueron mal efectuadas

#### Temas de fondo

- Las resoluciones no estaban adecuadamente motivadas o no se evaluaron los argumentos de los administrados.
- El monto de las multas no estaba justificado.
- Se cometieron errores en la tipificación de las sanciones.

De otro lado, 68 recursos que conoció el tribunal este primer año de funcionamiento, 68 fueron declarados improcedentes. Las razones obedecieron a que él o los impugnantes carecían de falta de legitimidad para obrar, por haber sido interpuestos de forma extemporánea o por no haberse subsanado los requisitos de validez dentro del plazo concedido, como, por ejemplo, que el recurso cuente con firma de abogado. Si bien estas cifras apenas superan el 10% del total de resoluciones emitidas por el Tribunal en su primer año de funcionamiento, es importante mencionarlas para efectos de un análisis en cuanto a la diligencia y asesoría legal que los usuarios de agua o los administrados; en general, tienen para efectos de hacer valer sus derechos de defensa dentro del procedimiento.

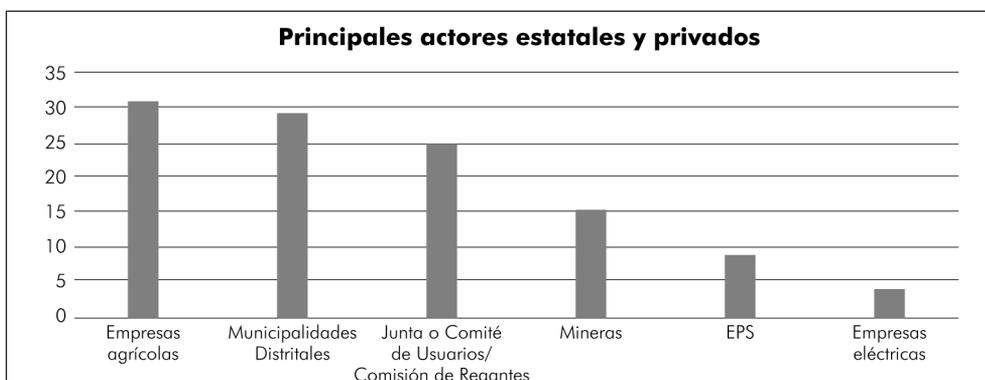
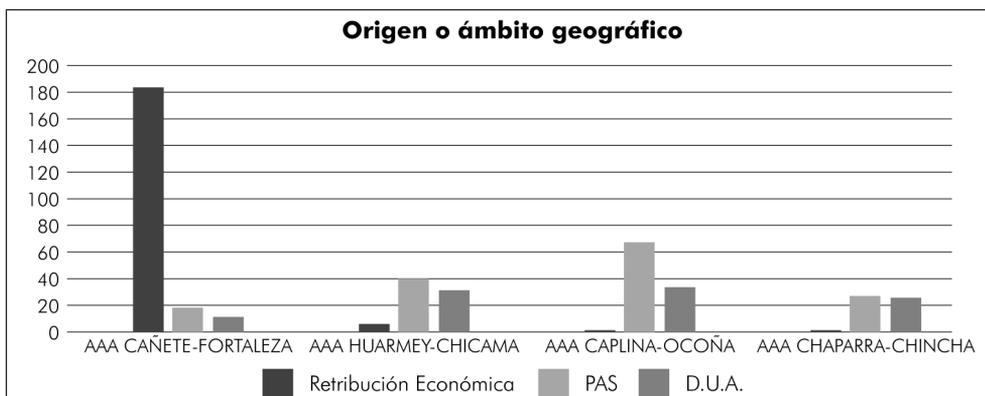
### 6.4 Principales actores y origen de los procedimientos

Se puede apreciar y observar en el cuadro siguiente que los procedimientos administrativos resueltos provienen en casi un tercio de los casos de la Autoridad Autónoma del Agua (AAA) de Cañete-Fortaleza,<sup>88</sup> donde se presentan casos de retribución económica de una entidad prestadora de servicios de saneamiento. Es decir, que una entidad pública es el principal actor en los procedimientos de competencia de este Tribunal y que estos comprenden la competencia de Lima Metropolitana. Siguen en orden descendente AAA Caplina-Ocoña,<sup>89</sup> AAA Huarney-Chicama y AAA Chaparra-Chincha.<sup>90</sup>

<sup>88</sup> Comprende parte del departamento de Lima.

<sup>89</sup> Comprende parte de Arequipa y Tacna.

<sup>90</sup> Comprende parte del Departamento de Ica.



Los principales actores dentro de los procedimientos de competencia del Tribunal son las personas naturales (196) en roles como: denunciados en procedimiento administrativo sancionador, solicitantes de DUA, entre otros procedimientos administrativos; en orden descendente, siguen las empresas agrícolas y otros que aparecen en el cuadro.

A un año de funcionamiento del Tribunal este órgano ha logrado:

- (i) Resolver 592 procedimientos administrativos.
- (ii) Aprobar 4 precedentes vinculantes.
- (iv) Realizar un informe oral o audiencia descentralizada en el cusco con traductores del idioma quechua permitiendo que los miembros de las comunidades campesinas involucradas puedan comunicarse en su propio idioma.
- (v) Composición multidisciplinaria del tribunal permite un trabajo de evaluación y análisis técnico-legal.

## VII. A modo de conclusión

Es indudablemente positiva la existencia de un Tribunal Administrativo con autonomía funcional y composición profesional destacada e interdisciplinaria, a fin de que resuelva recursos administrativos en materia de recursos hídricos.

El Tribunal tiene como rol contribuir con la gestión integrada y la conservación de los recursos hídricos resolviendo conflictos y controversias de naturaleza administrativa, aplicando la Constitución y el marco legal vigente en la Ley de Recursos Hídricos y la Ley de Organización de Usuarios de Agua. Las principales materias que ha conocido están vinculadas con retribuciones económicas, procedimiento administrativo sancionador, derechos de uso de agua y organizaciones de usuarios.

El Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas de la Autoridad Nacional del Agua del Perú es considerado, a nivel internacional, como una buena práctica para resolver conflictos y controversias sobre el agua, pues permite la posibilidad de recurrir en contra de las decisiones de la autoridad a través de un mecanismo independiente y rápido.<sup>91</sup>

La experiencia comparada enseña que la implementación de tribunales administrativos especializados para resolver conflictos del agua en sede administrativa —como jurisdicción primaria, pero siempre con la posibilidad de recurrir a la vía judicial— resulta eficaz solo cuando se les dota de autonomía, recursos, estabilidad, relativa independencia y profesionalismo.<sup>92</sup>

Sin embargo, es necesario plantear algunos retos para el tribunal: concluir con los expedientes pasivos de los cuales se asumió competencia al entrar en funcionamiento; incorporar un equipo técnico dentro del staff de profesionales (camino en el que se encuentra); establecer un procedimiento de conciliación dentro del procedimiento administrativo de competencia del Tribunal; dotar de mayor presupuesto y recursos que permitan tener un mayor equipo de analistas, un mejor local, implementar dos salas que permitan resolver con mayor rapidez; para poder transitar hacia una etapa de consolidación.

---

<sup>91</sup> Martin, 2015: 66.

<sup>92</sup> Martin, 2015: 66.