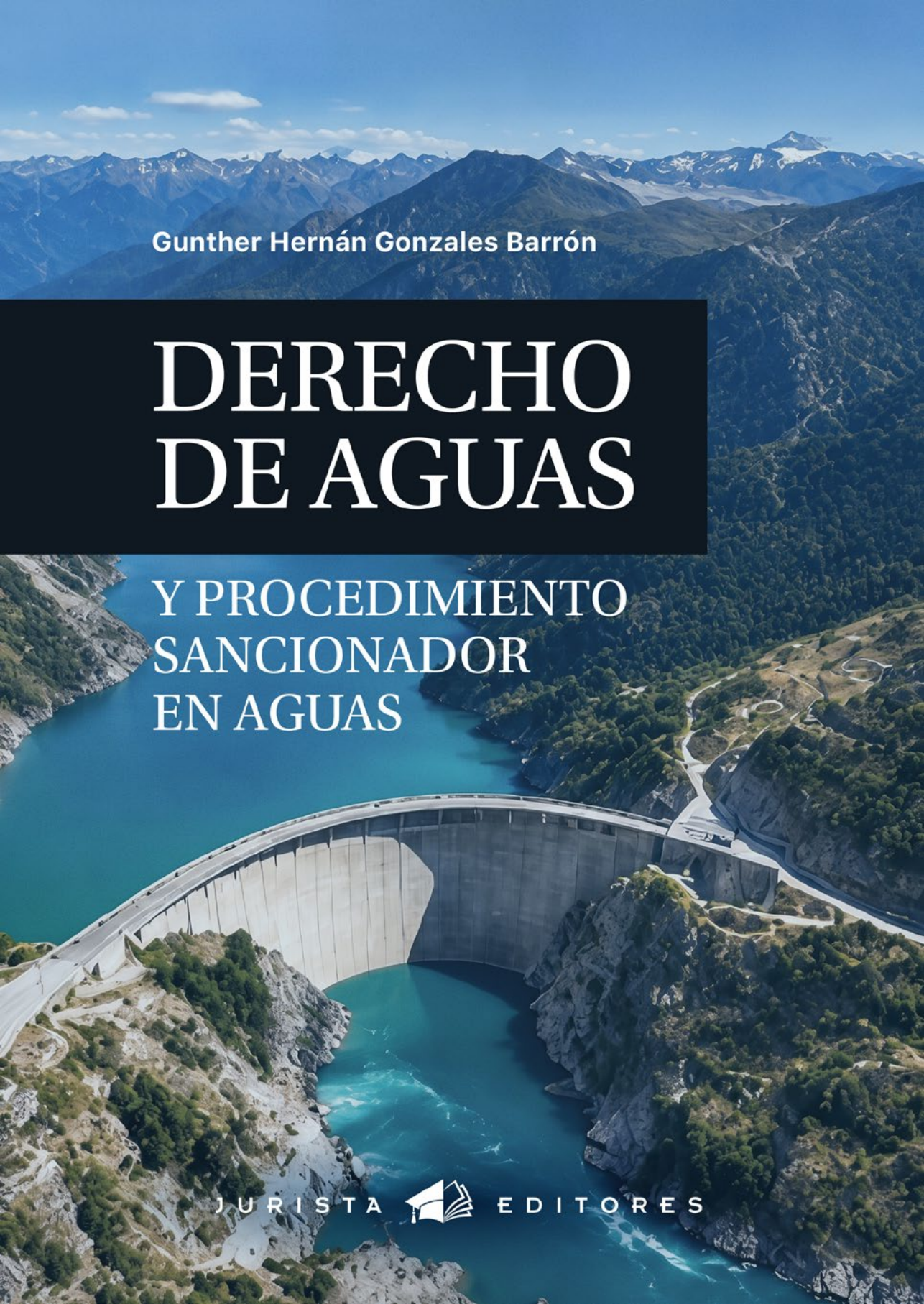

Gunther Hernán Gonzales Barrón
DERECHO DE AGUAS
Y PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN AGUAS
JURISTA EDITORES

© **DERECHO DE AGUAS Y PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN AGUAS**

© Gunther Hernán Gonzales Barrón

© Jurista Editores E.I.R.L, 2026
Editado por:
Jurista Editores E.I.R.L.
Jr. Miguel Aljovín N° 201 Lima - Perú
Cel.: 934 421 448 / 943 048 995 / 970 775 849
www.juristaeditores.pe

Segunda edición - octubre 2026
Tiraje: 1000 ejemplares

Diseño y diagramación: Carlos García

© Derechos de Autor Reservados conforme a Ley
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca
Nacional del Perú N° 2026-12573

ISBN: 978-612-5226-40-2

Impreso por:
JURISTA EDITORES EIRL
Petit Thouars N° 1207 - Lima - Perú.

# ÍNDICE


Presentación de la segunda edición ..... 21
Presentación de la primera edición ..... 23
Prólogo del Dr. Antonio Embid Irujo (España) ..... 27
Prólogo de la Dra. Judith Domínguez Serrano (México) ..... 33
Prólogo del Dr. Ángelo Viglianisi Ferraro (Italia) ..... 37
Prólogo del Dr. Edilberto Guevara Pérez (Perú) ..... 39

Siglas ..... 43


## CAPÍTULO I
## AGUAS Y NATURALEZA


1. Naturaleza ..... 47
2. Ecosistema ..... 48
3. Ambiente o Medio ambiente ..... 50
4. Protección del ambiente ..... 52
5. Recursos hídricos ..... 54
   - 5.1. Definición ..... 54
   - 5.2. Recursos hídricos en el mundo ..... 55
   - 5.3. Escasez de recursos hídricos ..... 57
   - 5.4. Posibles soluciones a la escasez ..... 59
6. Recursos hídricos en el Perú ..... 60
   - 6.1. Realidad geográfica peruana ..... 60
   - 6.2. Realidad hídrica peruana ..... 61
   - 6.3. Problemas de la realidad hídrica peruana ..... 62

# CAPÍTULO II
# AGUAS Y BIENES PÚBLICOS


1. Breve evolución histórica de los bienes públicos ..... 65
   1.1. Derecho romano ..... 65
   1.2. Derecho liberal ..... 68
   1.3. Derecho publicista ..... 70
2. Evolución histórica en el Perú de los bienes públicos ..... 73
   2.1. Derecho indiano ..... 73
   2.2. Derecho nacional ..... 82
      2.2.1. Siglo XIX: Primera parte ..... 82
      2.2.2. Siglo XIX: Segunda parte ..... 84
      2.2.3. Siglo XX: Hasta 1993 ..... 90
      2.2.4. Siglos XX - XXI: Desde Constitución 1993 hasta la actualidad ..... 94
3. Teoría de los bienes públicos ..... 98
   3.1. Debate teórico ..... 98
   3.2. Clasificación ..... 99
      3.2.1. Bienes de dominio público ..... 99
      3.2.2. Bienes de dominio privado ..... 106
      3.2.3. Recursos naturales ..... 108
   3.3. Propuestas doctrinales ..... 112
4. El agua como bien público ..... 113
   4.1. Naturaleza del agua: dominio público hidráulico ..... 113
   4.2. Concepto de agua: ciclo hidrológico ..... 115
   4.3. Bienes asociados al agua ..... 121
      4.3.1. Bienes naturales asociados al agua ..... 121
         a) Relación legal ..... 121
         b) Las fajas marginales ..... 124
      4.3.2. Bienes artificiales asociados al agua ..... 127
   4.4. Accesión de aguas ..... 128
      4.4.1. Definición, fundamento y efectos de la accesión ..... 128
      4.4.2. Presupuestos de la accesión ..... 129
      4.4.3. Clases de accesión ..... 131
      4.4.4. Accesiones fluviales en la LGA y CC ..... 131
      4.4.5. Accesiones fluviales en la Ley de Recursos Hídricos ..... 134

a) Aluvión ..... 134
b) Terrenos ganados a las aguas en forma artificial ..... 135
c) Avulsión ..... 135
d) Abandono del cauce ..... 136
e) Formación de islas ..... 137
f) Predios aislados o separados por nuevo cauce ..... 137
g) Crecientes temporales de aguas ..... 138

## CAPÍTULO III
## AGUAS Y SISTEMA JURÍDICO

1. Evolución histórica de los sistemas jurídicos de aguas ..... 139
1.1. Sinopsis ..... 139
1.2. Etapas ..... 141
1.2.1. Sistema privatista ..... 141
1.2.2. Sistema de función social ..... 143
1.2.3. Sistema publicista ..... 145
2. Evolución histórica del sistema jurídico peruano de aguas ..... 146
2.1. Cosmovisión inca ..... 146
2.2. Derecho colonial ..... 147
2.3. Derecho nacional ..... 153
2.3.1. Siglo XIX (a partir de 1821) ..... 153
2.3.2. Código de Aguas (CA) ..... 156
2.3.3. Ley General de Aguas (LGA) ..... 163
2.3.4. Ley de Recursos Hídricos (LRH) ..... 165
3. Sistemas jurídicos contemporáneos de aguas ..... 166
3.1. Definición ..... 166
3.2. Características ..... 167
3.3. Diferencias con otras disciplinas jurídicas ..... 169
4. Sistema jurídico peruano contemporáneo de aguas ..... 173
4.1. Bases del sistema ..... 173
4.2. Principios reguladores ..... 176
4.3. Planificación y gestión hídrica ..... 178
4.3.1. Ordenamiento territorial (OT) ..... 178
4.3.2. Política Nacional del Ambiente ..... 182
4.3.3. Planificación hídrica ..... 183
4.3.4. Gestión integrada del agua ..... 186

4.4. Protección del agua ..... 189
4.5. Institucionalidad del agua ..... 197
4.5.1. Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos ..... 197
4.5.2. Ente rector: Autoridad Nacional del Agua ..... 198
a) Naturaleza ..... 199
b) Funciones legales ..... 202
c) Funciones complementarias ..... 203
4.5.3. Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas ..... 204
4.6. Estudios sobre el derecho de aguas en el Perú ..... 205
4.6.1. Descuido doctrinal ..... 205
4.6.2. Descuido académico ..... 206
4.6.3. Estudios multidisciplinarios ..... 209

## CAPÍTULO IV
## AGUAS Y TÍTULOS HABILITANTES DE USO

1. Uso de los recursos hídricos ..... 211
1.1. Fundamento ..... 211
1.2. Principios ..... 211
1.3. Usos del agua ..... 212
1.3.1. Uso primario ..... 212
1.3.2. Uso poblacional ..... 213
1.3.3. Uso productivo ..... 216
1.4. Prioridad en el uso de agua ..... 217
2. Derechos de uso del agua ..... 218
2.1. Propiedad privada o Derechos administrativos ..... 218
2.2. ¿Concesiones o licencias? ..... 219
2.3. Títulos habilitantes para el uso de agua ..... 221
2.4. Características de los títulos habilitantes ..... 222
3. Títulos habilitantes de uso de agua ..... 225
3.1. Autorización para ejecución de estudios de disponibilidad hídrica ..... 225
3.1.1. Definición ..... 225
3.1.2. Clases ..... 225
3.1.3. Trámite sin perforaciones ..... 227
3.1.4. Trámite con perforaciones ..... 227
3.2. Acreditación de disponibilidad hídrica ..... 228
3.2.1. Definición ..... 228

3.2.2. Trámite con resolución expresa ..... 230
3.2.3. Trámite con opinión técnica ..... 234
3.2.4. Sin trámite ..... 234
3.2.5. Concurrencia de solicitudes ..... 235
3.3. Autorización de ejecución de obras de aprovechamiento hídrico ..... 235
3.3.1. Definición ..... 235
3.3.2. Trámite ..... 236
3.3.3. Acumulación de procedimientos ..... 242
3.3.4. Acumulación con solicitud de servidumbre de agua forzosa ..... 242
a) Trámite ..... 242
b) Tipos de servidumbre ..... 242
c) Constitución de servidumbres, en general ..... 243
d) Duración de las servidumbres ..... 244
e) Características ..... 245
f) Facultades del titular ..... 245
g) Deberes del titular ..... 246
h) Extinción ..... 247
i) La llamada "servidumbre natural" de aguas ..... 248
3.3.5. Ejecución de obras ..... 249
3.4. Licencia de uso de agua ..... 250
3.4.1. Definición y caracteres ..... 250
3.4.2. Procedimiento ..... 251
a) Tres etapas para otorgar la licencia ..... 251
b) Solicitud ..... 252
c) Trámite ..... 254
d) Evaluación ..... 256
e) Otorgamiento de licencia ..... 257
f) Condiciones de ejercicio ..... 258
g) Régimen de excepción ..... 258
3.4.3. Licencia de uso de aguas subterráneas ..... 259
a) Aguas subterráneas ..... 259
b) Trámite ..... 260
c) Características de la resolución de licencia ..... 262
d) Obligaciones del titular ..... 263
e) Suministro de agua subterránea a favor de terceros ..... 265
f) Licencia de pozos de reemplazo ..... 265
g) Función de la ANA en las aguas subterráneas ..... 266
h) Régimen de excepción ..... 268

3.4.4. Licencia de uso de agua desalinizada y de mar ..... 269
a) Definición ..... 269
b) Trámite ..... 270
c) Efluentes ..... 271
d) Suministro de agua desalinizada en favor de terceros ..... 272
3.4.5. Licencia de agua según los usos ..... 272
a) Uso poblacional ..... 274
b) Uso poblacional con fines de suministro a PSS ..... 274
c) Uso doméstico-poblacional ..... 275
d) Uso agrario ..... 275
e) Uso turístico ..... 275
f) Uso acuícola-piscícola ..... 276
f.1) Definición de acuicultura ..... 276
f.2) Categorías de la acuicultura ..... 276
f.3) Otorgamiento de derechos de uso de agua en las categorías AREL y AMYPE ..... 277
f.4) Otorgamiento de derechos de uso de agua en la categoría AMYGE ..... 278
f.5) Procedimiento oficioso de formalización ..... 279
g) Uso minero ..... 279
h) Uso recreativo ..... 280
3.4.6. Procedimiento simplificado en proyectos de inversión pública: D.S. 022-2016-MINAGRI ..... 280
3.4.7. Procedimientos de formalización por uso público, pacífico y continuo del agua ..... 282
a) D.S. 007-2015-MINAGRI ..... 282
b) R.J. 058-2018-ANA ..... 284
c) D.S. 010-2020-MINAGRI y R.J. 057-2021-ANA ..... 286
d) D.S. 001-2024-MIDAGRI y D.S. 001-2026-MIDAGRI ..... 290
3.4.8. Derechos y obligaciones del titular ..... 293
3.4.9. Modalidades de licencia ..... 294
a) Licencia en bloque y certificados nominativos ..... 294
b) Constancia temporal ..... 296
c) Licencia provisional ..... 297
d) Licencia estacional ..... 299
3.5. Permisos de uso de agua ..... 299
3.5.1. Definición ..... 299
3.5.2. Trámite ..... 300

3.5.3. Permiso por superávit hídrico ..... 301
3.5.4. Permiso para uso de aguas residuales ..... 303
3.6. Autorizaciones de uso de agua ..... 303
3.6.1. Definición ..... 303
3.6.2. Trámite ..... 304
3.6.3. Diferencia con licencia provisional para estudios ..... 305
3.7. Reserva de recursos hídricos ..... 306
3.7.1. Definición ..... 306
3.7.2. Fundamento ..... 306
3.7.3. Trámite ..... 307
3.7.4. Supuestos específicos ..... 307
4. Vicisitudes de los títulos habilitantes ..... 310
4.1. Extinción-Otorgamiento ..... 310
4.2. Modificación ..... 314
4.3. Adecuación ..... 315
4.4. Extinción ..... 316
4.4.1. Causales de extinción ..... 316
4.4.2. Caducidad ..... 316
4.4.3. Revocación ..... 317
5. Régimen económico del agua ..... 318
5.1. Retribución económica por uso del agua ..... 318
5.1.1. Definición ..... 318
5.1.2. Cálculo del monto ..... 319
5.1.3. Usuarios no agrarios ..... 320
5.1.4. Usuarios agrarios ..... 322
5.2. Tarifa por servicio de distribución del agua en los usos sectoriales ..... 323
5.3. Tarifa por utilización de la infraestructura hidráulica mayor y menor ..... 323
5.4. Tarifa por monitoreo y gestión de aguas subterráneas ..... 324

# CAPÍTULO V
# AGUAS Y TÍTULOS HABILITANTES DISTINTOS DEL USO


1. Títulos habilitantes de vertimiento y de reúso ..... 327
   1.1. Aspectos generales ..... 327
   1.2. Autorización por vertimiento de aguas residuales tratadas ..... 328
      1.2.1. Aguas residuales ..... 328
      1.2.2. Vertimiento de aguas residuales tratadas ..... 329
      1.2.3. Autorización de vertimiento de aguas residuales tratadas ..... 330
      1.2.4. Plazo de vigencia de la autorización de vertimiento ..... 331
      1.2.5. Trámite por resolución expresa ..... 331
      1.2.6. Régimen especial de EPS ..... 334
      1.2.7. Supervisión ..... 335
      1.2.8. Retribución económica por vertimiento de agua residual ..... 336
      1.2.9. Renovación de la autorización ..... 337
   1.3. Autorización para reúso de aguas residuales tratadas ..... 338
      1.3.1. Definición ..... 338
      1.3.2. Plazo de vigencia ..... 338
      1.3.3. Trámite por resolución expresa ..... 338
      1.3.4. Supervisión ..... 340
      1.3.5. Renovación ..... 341
   1.4. Vicisitudes del título habilitante ..... 341
      1.4.1. Extinción-Otorgamiento ..... 341
      1.4.2. Modificación ..... 342
      1.4.3. Extinción ..... 342
2. Otros títulos habilitantes ..... 344
   2.1. Autorización de estudios y ejecución de obras de infraestructura hidráulica ..... 344
      2.1.1. Definición ..... 344
      2.1.2. Fundamento ..... 344
      2.1.3. Trámite ..... 345
      2.1.4. Competencia ..... 346
      2.1.5. Facultades del titular ..... 347
   2.2. Autorización para la instalación de instrumentos de medición y la ejecución de obras mínimas ..... 348
   2.3. Autorización de ejecución de obras en bienes asociados ..... 348
      2.3.1. Definición ..... 348
      2.3.2. Tipos de obras ..... 349

2.3.3. Acciones de prevención ..... 350
2.3.4. Acciones de emergencia ..... 351
2.3.5. Reconstrucción por desastres ..... 352
2.4. Autorización de la ocupación, utilización o desvío de cauces, riberas, fajas marginales o embalses de las aguas ..... 352
2.5. Autorización de uso temporal de fajas marginales en aguas amazónicas .. 353
3. El caso particular de las opiniones técnicas ..... 354
3.1. Opinión técnica en estudios de impacto ambiental ..... 355
3.2. Opinión técnica para acreditación de disponibilidad hídrica ..... 356
3.3. Informes técnicos para otorgamiento de títulos habilitantes en la certificación global ambiental (IntegrAmbiente) ..... 357
3.4. Opinión técnica en estudios de impacto ambiental de formalización minera ..... 359
3.5. Opinión técnica para otorgamiento de autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces naturales del agua ..... 360
3.6. Opiniones técnicas generales ..... 362

## CAPÍTULO VI
## AGUAS Y ORGANIZACIONES DE USUARIOS

1. Operador de infraestructura hidráulica ..... 363
1.1. Infraestructura hidráulica ..... 363
1.2. Operador de infraestructura, en general ..... 364
1.3. Operador de infraestructura mayor ..... 365
1.4. Operador de infraestructura menor ..... 366
1.5. Operador de sector hidráulico de aguas subterráneas ..... 366
1.6. Operador de monitoreo y gestión de aguas subterráneas ..... 366
2. Organizaciones de usuarios de agua ..... 368
2.1. Breve historia ..... 368
2.2. Naturaleza jurídica ..... 370
2.2.1. Asociación civil ..... 370
2.2.2. Asociación de interés público con reconocimiento administrativo . 371
2.2.3. Integrantes ..... 372
2.2.4. Integrantes de afiliación obligatoria ..... 373
2.3. Niveles de las organizaciones de usuarios de agua ..... 373
2.3.1. Tres niveles ..... 373
2.3.2. Niveles y sistema hidráulico común ..... 373
2.3.3. Delimitación de sectores y subsectores hidráulicos ..... 376

3. Juntas de Usuarios (JU) ..... 377
3.1. Definición, naturaleza y reconocimiento ..... 377
3.2. Funciones ..... 378
3.2.1. Funciones en general ..... 378
3.2.2. Función de operador de infraestructura hidráulica ..... 378
3.2.3. Función de recaudación de la retribución económica ..... 381
3.3. Recursos económicos ..... 383
3.4. Estructura y organización ..... 383
3.4.1. Asamblea General ..... 383
3.4.2. Consejo Directivo ..... 385
3.4.3. Gerencia ..... 386
3.5. Proceso electoral de consejo directivo ..... 386
3.6. Régimen extraordinario de prórroga de consejos directivos ..... 388
4. Comisiones de Usuarios (CU) ..... 389
4.1. Definición, naturaleza y reconocimiento ..... 389
4.2. Funciones ..... 389
4.3. Estructura y organización ..... 390
5. Comités de Usuarios (CTEU) ..... 391
6. Asociaciones con sistema abastecimiento propio ..... 392
7. Fortalecimiento ..... 393
8. Núcleos ejecutores ..... 393
9. Adecuación de estatutos y reconocimiento de consejos directivos ..... 393

## CAPÍTULO VII
## AGUAS Y DERECHOS HUMANOS

1. Reconocimiento internacional de los derechos humanos al agua potable y el saneamiento ..... 395
2. Definición y contenido del derecho humano al agua potable ..... 398
3. Definición y contenido del derecho humano al saneamiento ..... 401
4. Reconocimiento en la jurisprudencia internacional y comparada ..... 403
5. Reconocimiento en la norma constitucional ..... 407
6. Reconocimiento en la jurisprudencia constitucional ..... 408
7. Desarrollo en normas legales ..... 411
7.1. Servicio universal al agua potable y saneamiento ..... 411
7.2. Acceso al agua potable de personas en estado de pobreza o vulnerables .. 413
8. Un nuevo derecho humano: acceso al agua con fines agrarios ..... 415

# CAPÍTULO VIII
# AGUAS Y PROCEDIMIENTO SANCIONADOR


1. Derecho administrativo, en general ..... 417
   1.1. Distinción entre Derecho Público y Privado ..... 417
   1.2. Derecho Administrativo ..... 418
   1.3. Fines de la actividad administrativa ..... 421
   1.4. Fuentes del Derecho administrativo ..... 423
2. Potestad de Fiscalización y/o Supervisión ..... 424
   2.1. Definición y actividad ..... 424
   2.2. Fiscalización en recursos hídricos ..... 426
   2.3. Fiscalización de OUA ..... 427
3. Potestad sancionadora de la administración ..... 428
   3.1. Fundamento ..... 428
   3.2. Derecho penal y Derecho administrativo sancionador ..... 430
   3.3. Ejercicio de la potestad sancionadora ..... 432
      3.3.1. Fin y Medio ..... 432
      3.3.2. Debido proceso ..... 432
      3.3.3. Debido proceso en sede administrativa ..... 435
   3.4. Potestad sancionadora de ANA ..... 437
4. Procedimiento administrativo sancionador ..... 438
   4.1. Definición ..... 438
   4.2. Trámite ..... 439
      4.2.1. Inicio de procedimiento ..... 439
      4.2.2. Etapas del procedimiento ..... 439
      4.2.3. Fase instructora ..... 440
      4.2.4. Fase decisoria ..... 441
      4.2.5. Fase impugnatoria ..... 443
      4.2.6. Nulidad de oficio ..... 445
   4.3. Derechos del administrado ..... 449
5. Principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador ..... 450
   5.1. Análisis general de los principios ..... 450
   5.2. Clasificación de los principios ..... 450
      5.2.1. Principios de configuración del sistema ..... 451
      5.2.2. Garantías de procedimiento ..... 451
      5.2.3. Principios de una decisión razonable ..... 453

5.3. Análisis individual de los principios ..... 454
5.3.1. Principio de legalidad en sentido amplio ..... 454
a) Legalidad de la potestad sancionadora ..... 454
b) Legalidad-Tipicidad de las infracciones ..... 454
c) Legalidad-Tipicidad precisa de las infracciones ..... 456
d) Legalidad de sanciones ..... 459
5.3.2. Principio de causalidad ..... 460
5.3.3. Principio de imputación clara, precisa y correcta ..... 462
5.3.4. Principio (implícito) de antijuridicidad ..... 463
5.3.5. Principio de culpabilidad ..... 465
5.3.6 Principio *non bis in idem* ..... 468
5.3.7. Principio de proporcionalidad ..... 470
6. Infracciones ..... 472
6.1 Deberes sustanciales y formales ..... 472
6.2. Infracciones como falta de realización de deberes o de prohibiciones ..... 473
6.3. Clases de infracciones ..... 474
6.4. Concurso de infracciones ..... 477
7. Infracciones en materia de recursos hídricos ..... 478
7.1. Utilizar el agua sin el correspondiente derecho ..... 478
7.2. Incumplimiento de las obligaciones del art. 57 LRH ..... 479
7.3. Ejecución o modificación de obras sin autorización ..... 480
7.4. Afectar o impedir el ejercicio de un derecho de uso ..... 483
7.5. Dañar, obstruir o destruir obras de infraestructura pública o bienes asociados naturales o artificiales ..... 483
7.6. Ocupar, utilizar o desviar sin autorización los cauces, riberas, fajas o embalses ..... 484
7.7. Impedir las inspecciones, actividades de vigilancia y supervisión ..... 486
7.8. Contaminar el agua ..... 487
7.9. Realizar vertimientos o reúso de aguas sin autorización ..... 487
7.10. Arrojar residuos sólidos en cauces o cuerpos de agua ..... 488
7.11. Contaminar el agua subterránea con infiltración en los suelos ..... 490
7.12. Represar o desviar las aguas sin derecho ..... 490
7.13. Sustraer o impedir uso del agua ..... 490
7.14. Dañar, obstruir o destruir las defensas ..... 491
7.15. Usar obras de infraestructura para fines de transporte u otros distintos a los programados ..... 491

8. Infracciones de OUA ..... 492
8.1. Infracciones sobre suministro y distribución de agua ..... 493
8.2. Infracciones sobre tarifas de agua ..... 494
8.3. Infracciones sobre recaudación y transferencia de la retribución económica ..... 496
8.4. Infracciones sobre operación, mantenimiento y desarrollo de la infraestructura hidráulica ..... 497
8.5. Infracciones relacionadas al PMI ..... 499
8.6. Infracciones sobre incumplimiento de instrumentos técnicos y administrativos ..... 499
8.7 Infracciones sobre gestión organizacional ..... 500
8.8. Infracciones sobre desarrollo del proceso electoral ..... 502
8.9. ¿Es posible aplicar el tipo infractor genérico? ..... 503
9. Sanciones ..... 504
9.1. Tipos de sanciones por infracciones hídricas ..... 504
9.2. Tipos de sanciones por infracciones de OUA ..... 505
9.3. Sanciones y calificación de las infracciones ..... 506
9.4. Graduación de sanciones ..... 507
9.5. Circunstancias eximentes y atenuantes ..... 507
9.6. Medidas correctivas o complementarias ..... 508
9.7. Medidas provisionales y cautelares ..... 510
9.8. Ejecución de la sanción y de las medidas correctivas ..... 513

Bibliografía ..... 515
Libros y artículos ..... 515
Enlaces ..... 525