



## EL TRIBUNAL NACIONAL DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS HÍDRICAS DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA

Dr. MSc. Ing. Edilberto Guevara Pérez  
Ing. José Aguilar Huertas

### RESUMEN

En el presente trabajo, se lleva a cabo una descripción resumida de lo que significa el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas (TNRCH) como órgano colegiado de la Autoridad Nacional del Agua (ANA). Para ello, se da respuesta a siete preguntas que reflejan el accionar del TNRCH durante su primer año de gestión (2014): qué es, cómo está integrado, cuáles son sus funciones, para qué las ejerce, cómo las ejerce, cuáles son los resultados y logros, qué se recomienda para mejorar la gestión de la ANA, y cuáles son sus perspectivas a corto, mediano y largo plazo.

Con la respuesta a cada pregunta, se presentan los temas que el TNRCH ha desarrollado durante su primer período de funcionamiento: febrero-diciembre 2014. De los 514 expedientes encontrados como pasivos, el TNRCH resolvió 180 (34 %); de los 769 recursos de apelación ingresados después del inicio de la implementación del TNRCH, se ha resuelto 298 (38 %). Esto hace un total de 478 expedientes resueltos. Además, se ha establecido cuatro precedentes vinculantes. Finalmente, sobre la base de los resultados y logros se presenta algunas recomendaciones para mejorar la gestión de la ANA en los temas en los cuales interviene el TNRCH, así como las perspectivas futuras a corto, mediano y largo plazo, orientadas siempre hacia el fortalecimiento de la institución —ANA— y sus órganos desconcentrados.

### QUÉ ES EL TRIBUNAL NACIONAL DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS HÍDRICAS (TNRCH)

Es un órgano colegiado de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) creado por la Ley de Recursos Hídricos (Ley 29338) e implementado por primera vez en el año 2014, el cual, con autonomía funcional, conoce y resuelve, en última instancia administrativa y a nivel nacional, las reclamaciones y recursos administrativos interpuestos por los usuarios del agua contra las resoluciones emitidas por las Autoridades Administrativas del Agua y por los órganos de línea de la ANA. De acuerdo con el Artículo 22 de la mencionada ley, sus decisiones solo pueden ser impugnadas en la vía judicial.

### CÓMO ESTÁ INTEGRADO EL TNRCH

De conformidad con el mismo Artículo 22 de la Ley 29338, el Tribunal está integrado por cinco vocales, profesionales con amplia experiencia en materia de gestión y normatividad de los recursos hídricos, designados por un período de tres años. El acceso al cargo de vocal del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas se efectúa mediante un concurso público de méritos convocado por la Jefatura de la Autoridad Nacional del Agua.

Para el primer período (2014-2016) y mediante la convocatoria del proceso CAS-218, fueron seleccionados dos ingenieros y tres abogados, quienes fueron nombrados por Resolución Suprema 001-2014-MINAGRI de 10 de enero de 2014.

Según lo establecido en la Resolución Jefatural 045-2014-ANA, el TNRCH inició sus funciones el 24 de febrero de 2014. El Reglamento Interno fue aprobado por Resolución Jefatural 096-2014-ANA del 27 del mismo mes y año. De acuerdo a esta norma, los vocales integrantes del TNRCH eligieron a su primer presidente para el primer año de gestión, recayendo esa responsabilidad en una abogada.

Igualmente, se acordó que durante el año 2014 debería funcionar solo una sala, como también que la segunda sala se incorporaría recién a partir del año 2015 o cuando se cuente con el personal y mayores capacidades que garanticen el adecuado funcionamiento.

### FUNCIONES DEL TNRCH

La Ley de Recursos Hídricos, el Reglamento de Organización y Funciones de la ANA y el Reglamento Interno del TNRCH establecen las siguientes funciones para el Tribunal:

1. Conocer y resolver en última instancia administrativa los recursos administrativos interpuestos contra los actos administrativos emitidos por los órganos desconcentrados



y de línea de la Autoridad Nacional del Agua. Esta función es el accionar principal del Tribunal y a ello se abocan los profesionales con que cuenta con una dedicación del 95 % del tiempo.

2. Aprobar los precedentes administrativos de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de las normas establecidas en la legislación que regula la gestión de los Recursos Hídricos. Esto se da como consecuencia de la evaluación y resolución de las impugnaciones a las resoluciones emitidas por las AAA (Autoridades Administrativas de Agua) y de los órganos de línea de la ANA. Los precedentes administrativos son establecidos en las resoluciones que se emiten y cuando se detecte la necesidad de clarificar su procedimiento. Ocurre algo similar con los vacíos normativos que son identificados y comunicados a las direcciones de línea para su complementación o modificación.
3. Coordinar con las entidades públicas los asuntos vinculados a su competencia.
4. Declarar la nulidad de oficio en los asuntos de su competencia conforme a ley.
5. Ejercer las demás funciones inherentes a su naturaleza, tales como resolver quejas por defecto de tramitación y conflictos de competencia, siempre que se trate de procedimientos que le competen.
6. Normar su funcionamiento interno, en el marco del Reglamento Interno y de acuerdo con la normatividad vigente.
7. Las demás que le confiera la ley en su condición de última instancia administrativa.

## TEMÁTICA DE LOS RECURSOS IMPUGNATORIOS

La evaluación y diagnóstico realizados sobre el total de expedientes introducidos como apelaciones a las resoluciones emitidas por los órganos desconcentrados —Autoridades Administrativas del Agua (AAA) y Administraciones Locales de Agua (ALA)— y direcciones de línea de la ANA permite agruparlos en materias. Para hacerlas concordantes con lo establecido por la Ley de Recursos Hídricos y su reglamento, han sido divididas en materia principal y materia secundaria. En el cuadro 1, se presenta el listado de materias principal y secundaria (o submateria) en las que se han clasificado los expedientes.

### Materias y submaterias de los expedientes administrativos en el TNRCH

CÓDIGO	MATERIA PRINCIPAL	CÓDIGO	SUBMATERIA
001	Licencia de uso de agua subterránea	01	Autorización de ejecución de estudios de aguas subterráneas
		02	Aprobación de estudio y autorización de perforación
		03	Otorgamiento de licencia de uso de agua subterránea
		04	Regularización de licencia de uso de agua subterránea
		05	Pozo de reemplazo
		06	Modificación de licencia de uso de agua subterránea
		07	Inclusión en el inventario de pozos
002	Licencia de uso de agua superficial	01	Autorización de ejecución de estudios de aprovechamiento hídrico
		02	Aprobación de estudios de aprovechamiento hídrico
		03	Autorización para ejecución de obra
		04	Otorgamiento de licencia de uso de agua superficial
		05	Extinción y otorgamiento de licencia
		06	Modificación de licencia de uso de agua superficial
003	Autorización de uso de agua		
004	Permiso de uso de agua	01	Permiso de uso de agua de superavit
		02	Permiso de uso de agua residuales
005	Vertimiento de aguas residuales	01	Autorización de vertimientos de aguas residuales tratadas
		02	Autorización de vertimientos de aguas residuales tratadas sin tratamiento
006	Reúso de aguas residuales tratadas		
007	Faja marginal	01	Delimitación faja marginal
		02	Autorización de uso de faja marginal
008	Retribución económica	01	Aprobación de retribución económica
		02	Pago de retribución económica
009	Tarifa de uso de agua	01	Aprobación de tarifa
		02	Pago de tarifa de uso de agua
010	Organización de usuarios de agua		
011	Inscripción y renovación en el registro de empresas dedicadas a la perforación y mantenimiento de pozos		
012	Inscripción y renovación de personas dedicadas a realizar estudios de aguas subterráneas		
013	Procedimiento administrativo sancionador	01	Usar o desviar sin contar con el derecho o autorización
		02	Construir o modificar obras sin autorización
		03	Contaminar las fuentes naturales de agua
		04	Efectuar vertimiento y reúso de aguas residuales
		05	Arrojar residuos sólidos en cauces o cuerpos de agua
		06	Ocupar, utilizar o desviar los cauces-fajas marginales
		07	Utilizar el agua con mayores caudales o volúmenes
		08	Destinar las aguas a uso o predio distinto
		09	Transferir o ceder a terceros las aguas
		10	Falta de pago de retribuciones económicas o tarifas
		11	Mantener en malas condiciones la infraestructura hidráulica
		12	Impedir u obstaculizar las inspecciones
		13	No dar aviso oportuno por no uso del agua
		14	Sustraer el agua o impedir el uso del agua
		15	Dañar, obstruir o destruir las obras hidráulicas
		16	Dañar, obstruir o destruir las defensas de cauces
		17	Usar obras de infraestructura hidráulica pública para fines distintos a los programados
		18	Usar las estructuras hidráulicas, variar, deteriorar u obstaculizar

Cuadro 1. Materias y submaterias en las que se han agrupado los recursos de los administrados

## PARA QUÉ EJERCE SUS FUNCIONES

El Tribunal desempeña sus funciones con el propósito de:

1. Garantizar la correcta aplicación de las normas y procedimientos administrativos relacionados con la administración y fiscalización de los recursos hídricos y contribuir, de esta forma, con la gestión integral y sostenible del recurso. De ese modo, se contribuye a garantizar la conservación de las fuentes naturales de agua, los bienes naturales asociados a ellas y la infraestructura hidráulica.
2. Mostrar las evidencias producidas en la evaluación de los expedientes administrativos con el fin de que las direcciones de línea orienten su actividad hacia la elaboración de normas, establezcan procedimientos coherentes y replicables, y complementen los vacíos normativos detectados por el TNRCH en el proceso de resolución de los recursos de apelación para una implementación por los órganos desconcentrados.
3. Lograr que los administrados y público en general reconozcan a la Autoridad Nacional del Agua como una institución líder y máxima autoridad técnico normativa en recursos hídricos del Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

## CÓMO EJERCE SUS FUNCIONES

Para el cumplimiento de sus funciones, el TNRCH cuenta con:

- Una secretaría técnica, a cargo de un profesional en derecho
- Analistas jurídicos y técnicos
- Apoyo secretarial y administrativo
- Apoyo técnico en archivo

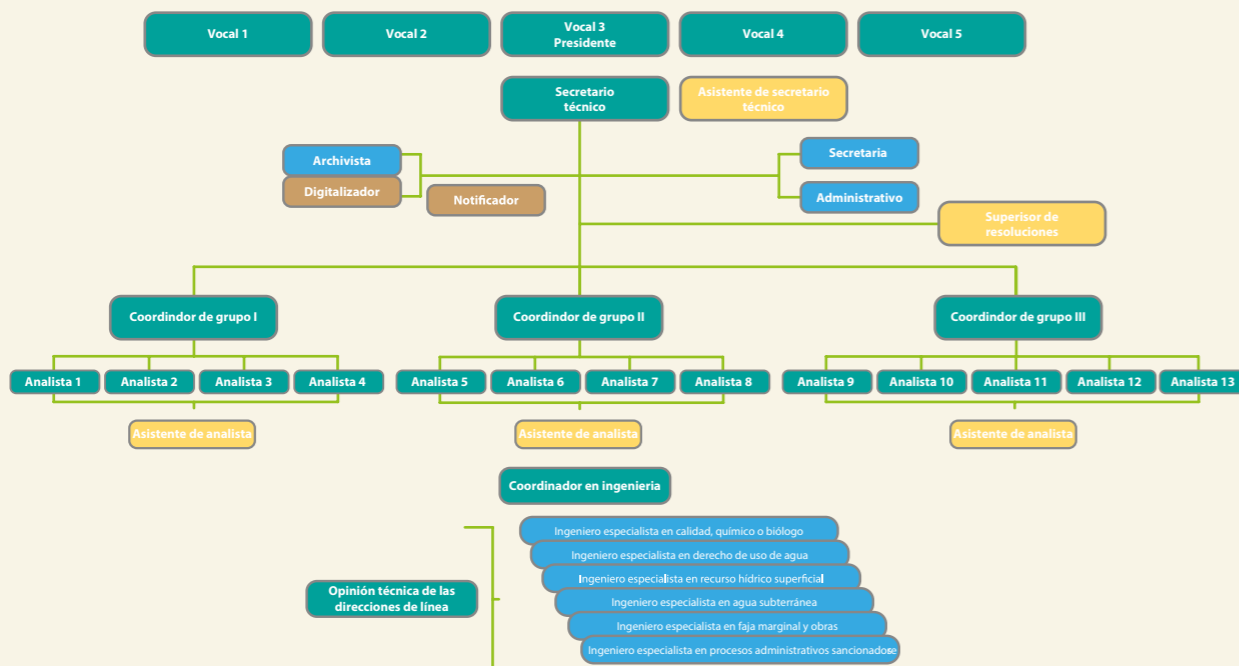
## La estrategia utilizada para el funcionamiento del TNRCH es la siguiente:

- Definición de un plazo de implementación: el proceso de implementación del Tribunal duró desde el 24 de febrero hasta junio de 2014
- Acciones de corto plazo: durante los tres primeros meses, al no contar con el personal indicado en los párrafos anteriores, se requirió la asignación en rotación de analistas legales de la Oficina de Asesoría Jurídica (OAJ) de la ANA y apoyo de una secretaria; paralelamente, se contrató por locación de servicios a profesionales en derecho que se aunaron a dicha labor
- Marco normativo complementario: se formularon los lineamientos para el funcionamiento, proponiendo la directiva interna de cómo se realizarían los procedimientos para la atención de los expedientes de apelación no atendidos y los de ingreso diario
- Definición de la estructura orgánica y de funcionamiento del TNRCH. Ver gráficos 1 y 2
- Implementación con personal necesario
- Implementación de ambiente y logística
- Conformación de equipos y la estrategia de trabajo
- Desarrollo de sesiones y dictamen o resoluciones
- Otros: reuniones con AAA y visitas inopinadas

### Estructura orgánica del TNRCH



### Estructura funcional del TNRCH

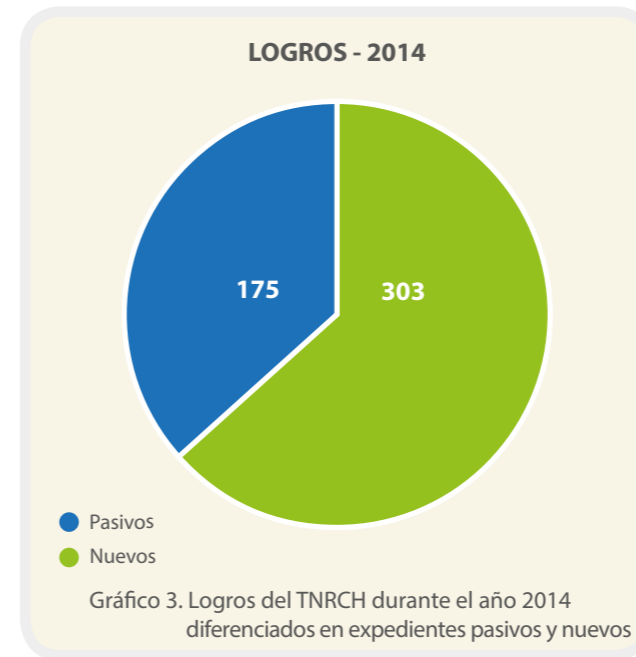


Resumen de personas del TNRCH

Cargo	Cantida óptima	Disponible en el 2014
Vocales	5	5
Secretario técnico	1	1
Supervisor de resoluciones	1	0
Coordinador de grupo	3	2
Analista legal	13	13
Asistente de analistas	3	3
Asistente de secretario técnico	1	1
Coordinador en ingeniería	1	0
Profesional en ingeniería	6	0
Archivista	1	1
Digitalizador	1	1
Secretaria	1	1
Apoyo administrativo	1	1
Notificación	1	0
Total	39	29

### CUÁLES SON LOS RESULTADOS Y LOGROS DEL PRIMER AÑO DE GESTIÓN

Los logros del TNRCH, durante su primer período de funcionamiento, superaron las metas planteadas en el plan operativo institucional (POI) 2014. Se emitió un total de 478 resoluciones, de las cuales, 175 pertenecen al grupo de expedientes que han ingresado antes de la constitución del TNRCH, a los que denominamos pasivos; mientras que 303 pertenecen a los que ingresaron después del 24 de febrero, denominados como nuevos. Entendemos por expedientes pasivos aquellos que, con anterioridad a la instalación del Tribunal, se encontraban no resueltos o estaban pendientes de atención. En el gráfico 3, se presentan las cifras de logros del TNRCH durante el año 2014 diferenciados por expedientes pasivos y expedientes nuevos. Del total de resoluciones emitidas, el 63,4 % corresponde a expedientes nuevos y 36,6 % a expedientes pasivos.



Además de las 478 resoluciones emitidas, se aprobaron cuatro precedentes administrativos vinculantes de observancia obligatoria y cinco vacíos normativos, los cuales se han plasmado como parte de las siguientes resoluciones:

#### Resolución 139-2014 de 22-07-2014

Se precisa que para que la Autoridad Nacional del Agua otorgue autorización de vertimiento de aguas residuales tratadas, las mismas tienen que ser sometidas a un tratamiento previo a fin de que no se generen impactos ambientales negativos en el cuerpo receptor. Esto no significa que, para que se configure la infracción referida a verter aguas residuales en un cuerpo de agua sin contar con la

autorización correspondiente, sea necesario que las mismas hayan sido o no sometidas a un tratamiento, es decir, que el tratamiento de aguas residuales es la condición para otorgar la autorización y no para que se constituya la infracción contenida en el numeral 9 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos y literal i) del artículo 277° del Reglamento de la mencionada Ley. En ese sentido, la Autoridad Nacional del Agua sancionará a toda persona natural o jurídica en la medida que se identifique que ha efectuado vertimiento de aguas residuales, tratadas o sin tratar, en un cuerpo natural de agua sin contar con la autorización correspondiente.

#### Resolución 170-2014 de 05-09-2014

Al ser la eventualidad una característica del permiso de uso de agua en general, hace que este se vincule al riego complementario (que podría comprender riego de plantaciones permanentes) o para cultivos de corto período vegetativo y no a cultivos permanentes o actividades continuas, por lo que es necesario precisar que los permisos de uso de agua que sean otorgados con fines agrarios sobre aguas residuales deben ser destinados exclusivamente para riego complementario o para cultivos de corto período vegetativo.

#### Resolución 190-2014 de 23-09-2014

A fin de unificar las características mínimas que deben contener las resoluciones de otorgamiento del derecho de uso, este Tribunal considera necesario establecer los criterios de observancia obligatoria para todas las Administraciones Locales de Agua y las Autoridades Administrativas del Agua que dichas resoluciones deberán consignar: nombre de la fuente natural de agua, localización del punto de captación en sistema de coordenadas UTM, Datum WGS84, zona correspondiente, localización del lugar donde se utilizará el agua, clase y tipo de uso de agua, caudal proveniente de cada una de las fuentes y el volumen de agua desagregado en períodos mensuales o mayores. Adicionalmente, en el caso de las aguas subterráneas, se deberá especificar además: el régimen de explotación, la profundidad y diámetro del pozo, así como el código IRHS. En caso de no contarse con este último, deberá ser generado en el acto de verificación de campo previo al otorgamiento de licencia.

#### Resolución 405-2014 de 11-12-2014

El Registro Administrativo de Derechos de Agua (RADA) en sí mismo no da lugar a la constitución de un derecho porque solo es un registro de los derechos otorgados por las autoridades competentes. El hecho de que un derecho de uso de agua no esté inscrito en el RADA únicamente significa que la Autoridad de Aguas no ha remitido la información necesaria para el registro correspondiente y, de ninguna manera, implica la inexistencia de dicho derecho.

### Estadísticas de los expedientes resueltos

A lo largo del año, el TNRCH recibió de la Oficina de Asesoría Jurídica (OAJ) y de las direcciones de línea 526 recursos de apelación no resueltos o pendientes de atención —denominados pasivos—, cuya distribución por año de ingreso es como se indica en el Gráfico 4.



La mayoría de los expedientes corresponde a los años 2012, 2013 y 2014. El número de expedientes visto en cada uno de estos años fue de 74, 174 y 61 respectivamente. Sin embargo, se recibieron expedientes tan antiguos como tres del año 2008.

En el gráfico 5, se muestra que en el año 2014 solo se resolvieron 180 casos pasivos (34 %), mientras que los pendientes por resolver ascienden a 346 (66 %).

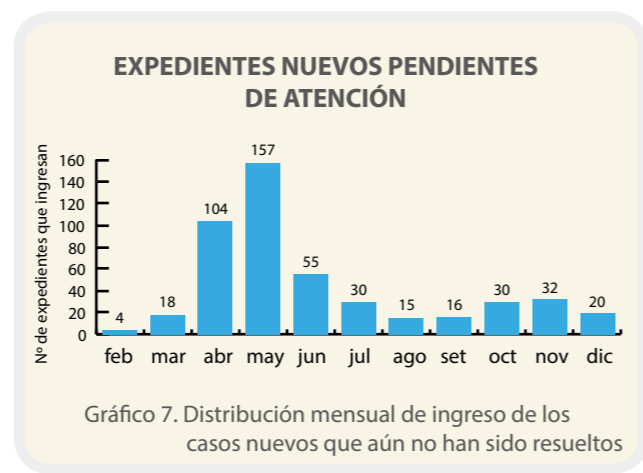


### Expedientes nuevos

Del total de 769 recursos de apelación contra las resoluciones emitidas por las ALA, AAA y direcciones de línea, ingresados desde el 24 de febrero 2014, se ha resuelto el 38 % (289). Quedan por resolver 481 casos (62 %). Estas cifras se presentan en el gráfico 6.

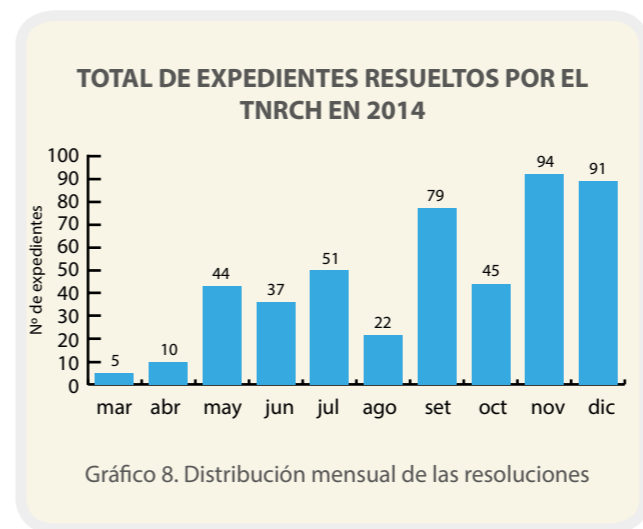


En el diagrama de barras dado en el gráfico 7, se presenta la distribución mensual de ingreso de los casos nuevos que aún no han sido resueltos:



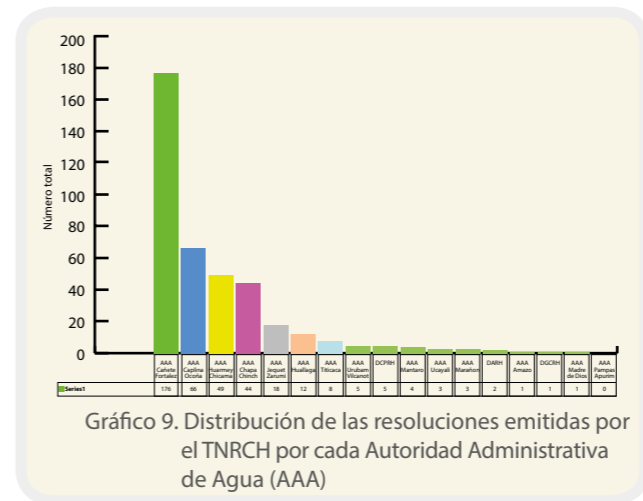
### Distribución mensual del total de casos resueltos por el TNRCH

Como se ha indicado, durante el año 2014, el TNRCH emitió un total de 478 resoluciones. La distribución mensual de las resoluciones es como se muestra en el gráfico 8:



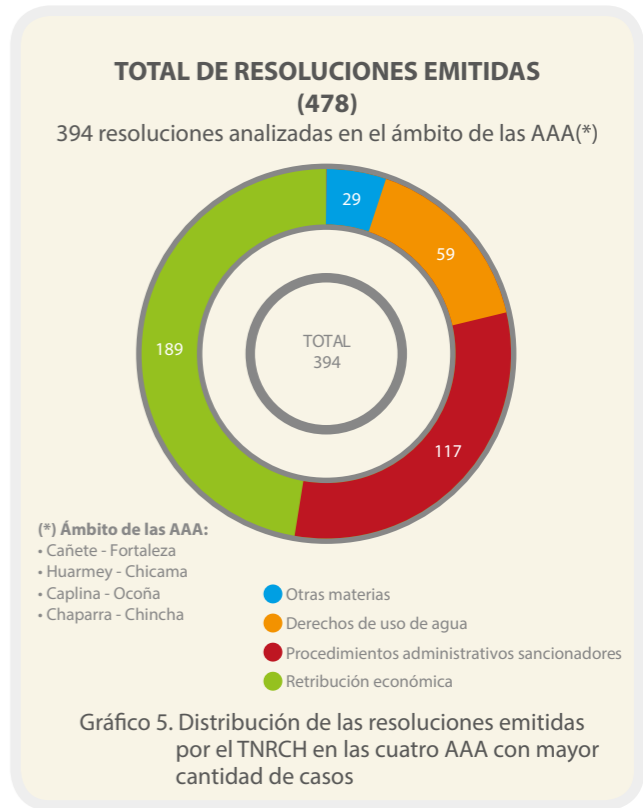
### Distribución de los casos resueltos por órganos desconcentrados

En los gráficos 9 y 10, se presenta la distribución de las resoluciones emitidas por el TNRCH por cada Autoridad Administrativa del Agua (AAA). De los 478 casos resueltos, 394 (82,4 %) pertenecen al ámbito de cuatro AAA: Cañete-Fortaleza con 176 casos (37 %), Caplina-Ocoña con 66 casos (14 %), Huarmey-Chicama con 49 casos (10 %) y Cháparra-Chincha con 4 casos (9 %). Eso significa que la mayor cantidad de expedientes, representando las cuatro el 82 % del total.



En resumen, los resultados obtenidos con la implementación del TNRCH se ven reflejados en:

- Un incremento en la atención de los recursos de impugnación.
- Mayor predictibilidad de las decisiones del TNRCH
- Especialización en la evaluación de los recursos impugnatorios
- Mejora de las capacidades y procedimientos para la atención de los recursos impugnatorios por materias
- Mayor orientación a las AAA y ALA a través de las resoluciones emitidas



### QUÉ RECOMENDACIONES SE DAN PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE LA ANA

#### Para las direcciones de línea:

- Implementar las normas complementarias o instructivos para solventar los vacíos normativos encontrados

#### Para las AAA y ALA:

- Mejor la implementación con equipamiento, logística y capacidades técnicas
- Llevar a cabo capacitaciones especiales: cursos, talleres, inducciones, otros

#### Para el TNRCH

- Se recomienda brindar al TNRCH el soporte logístico necesario para incrementar el número de analistas con el fin de evitar el embalsamiento de los expedientes por resolver
- Proveer de mejores instalaciones físicas, tanto en tamaño como en ubicación

### CUÁLES SON LAS PERSPECTIVAS A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO

- Contribuir con el desarrollo de la ANA —a través de la sólida posición del TNRCH— sobre la base de una normativa adecuada, oportuna y factible
- Culminar con la solución de los pasivos
- Contar con personal en cantidad y capacidades necesarias
- Mejorar las condiciones laborales del personal
- Fortalecer el accionar del TNRCH
- Contar con equipos de sensibilización para los casos que son semillas de conflictos
- Contar con equipo ingenieril de alto nivel
- Ser un referente nacional e internacional en el área.