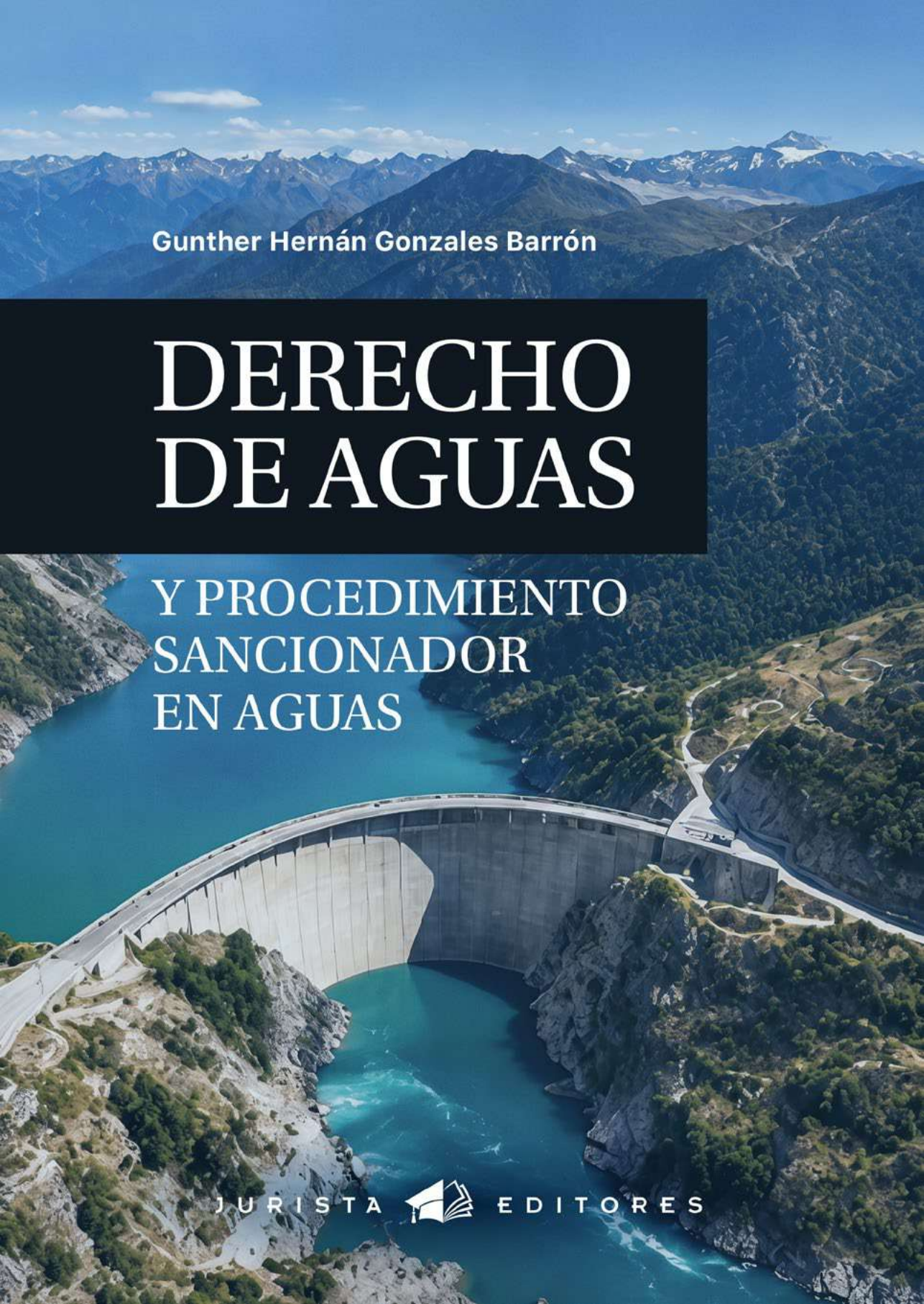

Gunther Hernán Gonzales Barrón
DERECHO DE AGUAS
Y PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN AGUAS
JURISTA EDITORES

© **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