



HOLANDA



Legislación Peruana sobre Recursos Hídricos 1969 - 2003



Lima, Noviembre 2003

Personal del Programa GSAAC

Ing. Efraín Franco Guardia
Director Ejecutivo

Ing. Morik Bueno de Mesquita
Asesor Principal

Fánel Guevara Guillen
Especialista en Género

Andrés Alencastre Calderón
Especialista en Organización de Usuarios

Bertha Pardo de Suárez
Administración

Fernando Coronel Lozano
Informática

Yolanda Luna Quispe
Secretaria

Isaac López Benavides
Logística

Gestión Social del Agua y el Ambiente en Cuencas GSAAC

Teléfono : 332-6549

Telefax : 332-1244

E-mail : gsaac@gsaac.org.pe

Dirección : Jr. Natalio Sánchez No 220 Oficina 404- Jesús María



HOLANDA



Legislación Peruana sobre Recursos Hídricos 1969 - 2003

Lima, Noviembre 2003

00007393

11EA
PO1
102

~~BY 12847~~



INDICE



Presentación	7
Introducción	11
Sobre el uso del CD-ROM adjunto	13
I. Ley General de Aguas. Decreto Ley N° 17752	15
1. Antecedentes de la regulación y usos de los recursos hídricos	15
2. Situación política previa a la Ley General de Aguas (LGA)	19
3. El régimen legal establecido por la LGA de 1969 y derogatoria del Código de Aguas de 1902	21
4. Las organizaciones de usuarios en la Ley General de Aguas	28
II. Cambios en el régimen legal del D.L. 17752	30
1. Primeros intentos por cambiar la Ley de Aguas	30
2. Cambios en las organizaciones de usuarios de aguas	32
3. Cambios drásticos en el Decreto Legislativo 653	36

4. Autoridades Autónomas de Cuenca en el Decreto Legislativo 653	38
5. El debilitamiento de la Autoridad de Aguas	39
6. Nuevo reglamento para las organizaciones de usuarios	41
7. La lógica de estos cambios	43
III. Los proyectos de nueva Ley de Aguas	47
1. Un largo camino	47
2. El debate sobre la necesidad de una nueva Ley de Aguas	50
3. Aspectos generales del Proyecto de Ley de Aguas 2003	51
4. Organización administrativa	53
5. Derechos de aguas y concesiones	57
6. Protección del agua y otros aspectos del Proyecto	62
IV. Reflexiones finales	64
V. Conclusiones	68
Anexos:	71
Nº 1 Relación de normas legales vigentes sobre los recursos hídricos contenidas en el CD-ROM	73
Nº 2 Relación de normas legales vinculadas a los recursos hídricos promulgadas desde la dación de la Ley General de Aguas	76
Nº 3 Glosario	86



PRESENTACIÓN

Varias son las iniciativas gubernamentales en los últimos 20 años por dotar al país de una nueva Ley de Aguas, que sustituya a la actualmente vigente, el DL 17752 de 1969. Esta ha sufrido modificaciones, ampliaciones y cambios en los intentos de adecuarla a la situación generada por las transformaciones de la post Reforma Agraria y a los intereses asociados al cambio social.

Esas iniciativas se movieron entre los paradigmas de la privatización del agua y la gestión supervisada por el Estado en su rol tuitivo de un recurso público. Obviamente, cada una de ellas ha tenido sus defensores y detractores, pero el debate se ha quedado en círculos más bien reducidos, por consiguiente, sin alcanzar una movilización profunda y generalizada de los usuarios de todos los sectores.

Sin embargo, conforme pasa el tiempo aparecen indicios de rutas que se orientan hacia un consenso alrededor de la tarea ineludible para dotarse de un marco normativo coherente y consistente que regule el uso del agua, con un sentido equitativo, respetando accesos, usos y costumbres de los diferentes usuarios, pero bajo las nuevas condiciones establecidas por el proceso de regionalización y descentralización.

Para ello, es importante, entre otras cosas, reflexionar sobre tres aspectos esenciales de la problemática del agua: la intervención en el ciclo hidrológico; los conflictos mayores en relación a los usos urbanos y rurales; y los efectos de la globalización y la instauración del liberalismo.

El agua es un recurso en constante movimiento, y como tal debe ser analizado desde la comprensión de la dinámica de la intervención humana en el ciclo hídrico, en vastos o pequeños territorios de cuencas y microcuencas. Este comportamiento es diverso si tenemos en cuenta que en el Perú, de toda la precipitación que cae sobre su territorio, alrededor del 2% lo hace en la Sierra occidental y Costa, donde se encuentra el 90% de la población y el 80 % del área cultivada; mientras en la Sierra oriental y Selva cae el 98% de las lluvias con sólo el 10% de la población y menos del 20% del área cultivada. Tanto en la ceja de Selva como en la Sierra occidental el problema crucial es como retener la escorrentía pluvial para disponer de mayor caudal de estiaje.

Los cambios estructurales del agro y las nuevas tendencias que operan en el país hacen ver que el tema del agua ya no es solamente un asunto que atañe a los agricultores; sino que el crecimiento de la población, el proceso de urbanización, así como de las actividades económicas que le son asociadas, (energía, industria, acuicultura) determina que cada uno de los usuarios demanden una cuota mayor de un recurso finito, por esa vía los conflictos se agudizan y hasta se hace inmanejables.

Los procesos del crecimiento socio económico y los paradigmas de la globalización y el libre mercado en los que se sustenta, han generado pobreza, deterioro y contaminación del ambiente que repercute seriamente en el comportamiento del ciclo del agua. La deforestación y pérdida de cobertura vegetal de las partes altas de las cuencas, la infraestructura diseñada y construida sin suficiente participación y evaluación de los usuarios, sin considerar la mitigación de los impactos que ocasionan, así como el enorme déficit en el tratamiento de aguas servidas, domésticas, industriales, mineras y la contaminación por agroquímicos, inciden, lenta pero inexorablemente sobre el volumen, calidad y oportunidad de distribución, uso y aprovechamiento del agua.

En la medida que el sector agrario todavía utiliza el mayor volumen del agua en el país, le correspondería tomar la iniciativa y liderazgo en la generación de la normativa más adecuada para una gestión responsable del agua; proceso que requiere generar y difundir conocimiento, fortalecer y ampliar las capacidades profesionales y cristalizar una institucionalidad suficiente que le otorgue sostenibilidad a la gestión de este recurso. Recurso que se torna escaso, que es fuente de poder y por lo tanto, de conflictos.

No se debe pensar que el conflicto actual entre los gobiernos regionales de Arequipa y Moquegua por las aguas de la represa de Pasto Grande, es un hecho aislado. Existen muchos más conflictos a lo largo y ancho del país sobre la distribución, el uso y la contaminación de las aguas. Se puede afirmar que en todos los valles de la costa y en las microcuencas pluviales y lacustre de Sierra y ceja de Selva existen conflictos de diversos tipos e intensidad que irán eclosionando a su turno.

Es precisamente en este contexto que el Programa Gestión Social del Agua y el Ambiente en Cuencas - GSAAC, con el aporte de la cooperación holandesa y el IICA, considera oportuno y pertinente contribuir con esa tarea, poniendo al alcance de los usuarios, actores e interesados en el tema, el presente documento: "Legislación Peruana sobre Recursos Hídricos (1969 - 2003)", cuya preparación fue encargado al CEPES en la persona del Dr. Laureano del Castillo, profesional de reconocida trayectoria en legislación agraria y del agua.

El documento recopila los cambios en la normativa del recurso hídrico, perfila sugerentes razonamientos y opiniones que contribuyen a comprender las implicancias de los mismos. En ese sentido, ofrece un rico material destinado a ilustrar y enriquecer la comprensión y participación de los diferentes sectores, tanto públicos como privados, en un debate sobre una nueva Ley de Aguas orientado a la búsqueda de soluciones concertadas sobre la distribución, uso y conservación del agua, enmarcadas en los nuevos enfoques del desarrollo sostenible y el proceso de regionalización.





INTRODUCCIÓN

El agua es uno de los recursos fundamentales para las sociedades humanas y el mantenimiento de los sistemas de vida en general, por lo que es muy fácil entender que al igual que en otras sociedades, su uso y aprovechamiento haya estado y esté sujeto a una serie de reglas en el Perú, incluso antes de la llegada de los españoles.

Durante casi siete décadas estuvo vigente un Código de Aguas, cuyos orígenes se remontan al siglo XIX, instrumento que permitió la consolidación del control de la agricultura por los grandes hacendados. La situación del campo, sin embargo, cambiará drásticamente en julio de 1969, a partir de la aplicación de una nueva Ley General de Aguas, el DL N° 17752. Aunque ésta experimentó algunas modificaciones, en la actualidad es la norma que regula el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos en el país.

A nadie escapa que entre el año de la aprobación de la Ley General de Aguas (1969) y el 2003 han ocurrido muchos cambios en el Perú. Al gobierno de la Fuerza Armada (1968-1980) le sucedieron el segundo gobierno del arquitecto Belaúnde (1980-1985), del Dr. García Pérez (1995-1990), de Alberto Fujimori (1990 a abril de 1992 y luego reelegido en 1995 y 2000); luego el gobierno de transición (2000-2001), encabezado por el Dr. Valentín Paniagua y actualmente el gobierno de Alejandro Toledo (para el período 2001-2006).

Estos cambios no sólo fueron de gobernantes, sino también del modelo económico adoptado en cada gobierno, el rol del Estado y el papel que desempeñarían los actores sociales y económicos, como fue el ajuste estructural hacia finales de los 80 e inicios

de los 90, el cual sentó las bases de su modernización, pero con muchas limitaciones y dificultades.

Paralelamente al proceso peruano, en el mundo se producían importantes transformaciones sobre la base de los nuevos enfoques del desarrollo sostenible, una de ellas, el tema del agua y el cuidado del medio ambiente.

En las siguientes páginas desarrollamos una revisión general acerca de los cambios producidos en la legislación de aguas, desde la promulgación de la Ley General de Aguas hasta nuestros días, destacando la introducción por el régimen militar de 1968 de un nuevo modelo de legislación y de organización del agua en el país, el cual sin poder contradecirlo, fue impuesto sin tomar en cuenta las características regionales que determinaban su regulación y control.

Años después, en un contexto social y político totalmente distinto se produjeron importantes cambios para renovar la legislación. Aunque sólo fueron modificaciones menores a la Ley General de Aguas, el marco normativo e institucional del agua evidencia un gran desorden, lo que no es conveniente para nuestra sociedad ni para la gestión, ni la conservación adecuada de este insustituible recurso.

Para la revisión ordenada de la legislación, este documento se ha dividido en cinco partes: la primera revisa el período de la vigencia de la Ley General de Aguas; la segunda, se ocupa de los cambios operados en la Ley hasta estos días; la tercera, se concentra en la revisión de los proyectos de la nueva Ley de Aguas. En la cuarta parte se presenta algunas reflexiones sobre este largo proceso y, se termina con algunas conclusiones.

Se ha incluido tres anexos al final del presente documento. El primero es un listado de las normas legales y reglamentarias vigentes, que son las incluidas en el CD-ROM adjunto. El segundo anexo es un cuadro que registra la mayoría de normas legales que han producido cambios en la Ley General de Aguas y sus reglamentos, de manera directa o indirecta, distinguiendo entre los distintos períodos analizados.

Así mismo, se incluye un glosario con los principales términos y acepciones de los mismos que permitan un mejor entendimiento y contribuyan a la discusión de los proyectos de la nueva Ley de Aguas.



SOBRE EL USO DEL CD-ROM ADJUNTO

Este documento está acompañado con un CD-ROM, el cual contiene una selección de normas legales relacionadas a los recursos hídricos vigentes a la fecha de publicación (Noviembre de 2003).

Dichas normas, cuya relación figura como Anexo 1, están actualizadas y concordadas, es decir, que el texto recoge las modificaciones que se han realizado hasta la fecha.

Para acceder a la información contenida en el disco se requiere de una computadora o PC, con características mínimas de una Pentium I, en la que se encuentre instalado un navegador o browser, tal como Internet Explorer versión 5 o Netscape.

Para revisar la información contenida en el CD siga los pasos descritos a continuación:

1. Introduzca el CD en el lector de discos de la PC.
2. Una vez que el disco haya cargado, ejecute el archivo index-aguas.htm
3. Siga las indicaciones que aparecerán en la pantalla.
4. Revise las distintas páginas haciendo clic con el mouse de la computadora.

Una vez ejecutado el CD aparece una página sobre la "Legislación de Aguas Peruana", la que hace una breve síntesis de la legislación sobre este recurso. A la derecha de dicho texto se encuentran cinco "botones" de color azul, que al presionarse permiten entrar a diferentes temas:

Índice Normativo Régimen de Aguas.- Contiene una relación completa de las normas legales vigentes relacionadas al agua;

Ley General de Aguas.- Luego de una breve introducción permite el acceso a nuevos "botones" que contienen la Ley General de Aguas, dividida por Títulos;

Reglamentos.- Tras una breve introducción permite revisar los distintos reglamentos de la Ley General de Aguas, presionando los "botones" respectivos;

Tarifas de Aguas.- Muestra los dos reglamentos vigentes sobre el tema; y

Normas complementarias.- Contiene algunas normas legales complementarias vinculadas a la regulación jurídica de los recursos hídricos.

A lo largo de todas las páginas se puede encontrar algunas normas legales escritas en letras azules y subrayadas. Ellas constituyen enlaces o "links" que permiten acceder de manera directa a dicha norma legal.



LEY GENERAL DE AGUAS

DECRETO LEY N° 17752

En esta parte se analiza la forma como se regulaba el uso de los recursos hídricos antes de la promulgación de la Ley General de Aguas, efectuando un repaso muy breve, previo a la llegada de los españoles a América, las incidencias que se presentaron en el largo período colonial y las normas que estuvieron vigentes en la primera etapa de la vida republicana del Perú.

Finalmente se aborda los principales cambios que introdujo la Ley General de Aguas en el ordenamiento de las aguas, así como las normas que terminaron por definir ese marco legal.

1. Antecedentes de la regulación y usos de los recursos hídricos

1.1 El uso del agua en las sociedades prehispánicas

El alto nivel de desarrollo de la agricultura alcanzado por los pueblos prehispánicos se grafica en el importante aporte de cultivos a la humanidad, cuya expresión más conocida es la papa. Pero en un medio tan difícil como el nuestro, hacer agricultura significó vencer las limitaciones impuestas por la naturaleza, lo que los antiguos peruanos

supieron hacer con mucha destreza, al punto que en una buena parte del territorio se encuentran distribuidas magnificas obras hidráulicas que aún se utilizan y que continúan sorprendiendo a los técnicos y expertos en riego.

Las evidencias de obras hidráulicas incluyen las dedicadas a la defensa de las márgenes de los ríos (para evitar desvíos o inundaciones), así como su encauzamiento, conservación o almacenamiento en represas.

Aunque, una parte importante de nuestra historia todavía no se ha podido reconstruir, se sabe que los Incas supieron aprovechar los progresos de los pueblos que conquistaron. Esa asimilación de conocimientos y experiencias no se limitó a los aspectos meramente técnicos sino que debieron incluir prácticas relacionadas al riego. Así, en uno de los pocos trabajos históricos relacionados con este tema, de la Dra. María Rostworowski de Diez Canseco, puede encontrarse esta afirmación:

“El indudable valor de los sistemas hidráulicos y la complejidad de sus usos debió generar un derecho prehispánico sobre el agua aceptado por las poblaciones serranas y costeñas. No puede pensarse que no existiera un mecanismo instituido por la costumbre y aplicado en casos de conflictos.”¹

En otro interesante trabajo sobre el uso del agua antes de la llegada de los españoles, se puede leer que en el siglo XVI, se cultivaban en la costa peruana cerca de un millón de hectáreas y un “área mayor en la sierra debido a la calidad extensiva de sus cultivos y a las labores de pastoreo que propicia el régimen de lluvias que la caracteriza”², lo que habría permitido sostener a una población de entre 15 y 20 millones de habitantes con un consumo per cápita “muy superior a la del peruano actual”.³

1 María Rostworowski de Diez Canseco, como Recursos Naturales Renovables y Pesca, Siglos XVI y XVII, IEP, Lima, 1981. p. 23. La misma autora en Historia del Tahuantinsuyo, Cuarta Edición, abril 1992, p. 281, señala que “Orlof manifiesta que los estados costeños necesitaban dos condiciones para existir: primero un acabado conocimiento de las técnicas de administración y control del recurso hídrico, y segundo, el poder de movilizar y coordinar fuerzas laborales capaces de mantener los sistemas de irrigación existentes y construir nuevos. A estos añadimos dos requisitos más, dominar sus bocatomas de agua, y gozar de independencia frente a la gente serrana. Sin estas condiciones era imposible asegurarse el dominio del elemento acuífero y con él, la autonomía.”

2 Ravines, Rogger y Félix Solar La Cruz. “Hidráulica agrícola prehispánica” en Allpanchis Phuturinqa, N° 15, Instituto de Pastoral Andina, Cusco, 1980. p. 69.

3 Además de los trabajos citados, puede revisarse para un mayor conocimiento del uso del agua en la época prehispánica los trabajos de John Murra, La Organización Económica del Estado Inca, Siglo XXI, México, 1978 (especialmente las páginas 29 a 61) y El Mundo Andino: población, medio ambiente y economía, IEP-PUCP, Lima, 2002 (pp. 441-444). Asimismo, el artículo de Jurgén Golte, “Notas sobre la agricultura de riego en la costa peruana” en Allpanchis Phuturinqa, N° 15, Instituto de Pastoral Andina, Cusco, 1980. p. 57-67.

1.2 El agua tras la llegada de los españoles

La llegada de los españoles a tierras del Tahuantinsuyo no sólo fue un quiebre en sistema político y social, sino también, representó la ruptura del sistema económico que había permitido la expansión del incario. Con el incremento de la agricultura para alimentar a la población de las nuevas ciudades coloniales, fue necesario regular el aprovechamiento de las aguas, en especial las ubicadas en la costa. Así pues, debió aplicarse el derecho español a nuestra realidad, conocido como el **derecho indiano**.

Cabe recordar que España tiene una importante herencia recibida de los países árabes donde el agua es un bien muy escaso y por el hecho de tratarse de un país básicamente agrario, aportó con una valiosa experiencia en las técnicas de regulación de este recurso conocidas hasta ese entonces.

De igual manera, al virrey Francisco de Toledo se le debe la promulgación de una serie de ordenanzas para la mejor organización del Virreinato del Perú. Algunas de estas normas regulan el uso de las aguas, encontrándose en los archivos de la época las "Ordenanzas sobre Distribución de Aguas del Valle de Lima", del 21 de marzo de 1577, que se ocupan tanto del uso del agua en la ciudad de Lima como en las áreas agrícolas del valle.

En el norte del país debe mencionarse el esfuerzo del Dean de la Catedral de Trujillo y juez superintendente de Aguas, don Antonio de Saavedra y Leiva, de ordenar la regulación del agua. El historiador Jorge Basadre destacó este hecho: "...llevó a cabo el repartimiento de las aguas pertenecientes a los valles de Chicama, Santa Catalina y Virú, por especial comisión del Real Gobierno, teniendo a la vista y reconociendo los títulos presentados por los interesados. Dichas disposiciones comenzaron a regir desde el año de 1700 en los valles de Chicama y Lambayeque"⁴.

Años más tarde, debido a la confusión existente por la dación de numerosas normas, el juez de Aguas de Lima, don Ambrosio Cerdán y Pontero decidió reunir las, ordenarlas y completarlas, redactando un Reglamento que fue publicado en 1793, el que originalmente estuvo destinado al valle de Lima, aplicándose después en casi todo el Perú.

⁴ Basadre, Jorge. Historia del Derecho Peruano, Lima, 1937. p. 259.

1.3 El uso del agua en los inicios de la República

En este período se hicieron evidentes los reclamos por dotar al nuevo Estado de una legislación propia, demanda que también se expresó con la regulación de las aguas. Es así como a fines del siglo XIX se encarga a una comisión la revisión de la legislación, trabajo que culminó años después con la aprobación del Código de Aguas, vigente desde febrero de 1902.

El Código de Aguas, en opinión de algunos expertos, era una copia del Código de Aguas de España de 1879, por lo que no es de extrañar que participara de la mentalidad de la época ni que compartiera los principios liberales que en el plano jurídico empezó a abrazar Europa luego de promulgarse el Código Civil Francés, más conocido como Código Napoleón⁵.

Para el Código de 1902 el agua era un bien económico capaz de ser objeto de derechos, por lo que su control podía recaer en personas naturales o jurídicas, públicas o privadas⁶. Según este Código, todas las aguas, cualesquiera que ellas fuesen, así como los cauces, riberas y márgenes de los ríos eran de propiedad del dueño del predio en el que ellas se encontraban o en el que nacían, por lo que éste tenía derechos preferenciales frente a cualquier uso público.

Podríamos decir que el principio según el Código era que constituían de dominio público los ríos, manantiales y arroyos que no hubieran sido objeto de apropiación anterior. Complementariamente, cuando el Código establecía un orden de prioridad para la utilización de las aguas de carácter público, se dejaba supeditado a que no se violara los "derechos legítimamente adquiridos".

El Código empezó a aplicarse en el Perú y sirvió de base para que valiéndose del control del agua pudieran afianzarse las grandes haciendas (productoras de azúcar y algodón en la costa norte del país y de lana en la sierra sur) y por latifundios

5 Un estudio más completo del Código de Aguas de 1902 puede encontrarse en Eduardo Arana Navea, El dominio de las aguas en la doctrina y en la legislación Tesis Bachiller, PUC, 1963.

6 Tan cierto es esto, que Jorge Basadre en su Historia de la República da cuenta del proceso de expropiación que hubo que seguir en 1913 contra una compañía de abastecimiento de agua potable en Lima (cf. Tomo IX, pág. 35).

tradicionales, instalados en la sierra, donde se mantenían formas de trabajo salariales, concentrando ambas el 76% de la superficie agropecuaria, de acuerdo a las cifras del Censo Agropecuario de 1961⁷.

Resulta importante mencionar que en 1933, al aprobarse una nueva Constitución se estableció que todos los recursos naturales pertenecían al Estado. En particular, el artículo 37° dispuso que "Las minas, tierras, bosques, aguas y, en general, todas las fuentes naturales de riqueza pertenecen al Estado, salvo los derechos legalmente adquiridos..."

Fue precisamente a raíz de la última parte de este artículo constitucional que se mantuvo la vigencia del Código de Aguas, permitiendo que los grandes hacendados (terratenientes) tengan por mucho tiempo el control pleno del agua como sucedió, por ejemplo, en el valle de Huaral-Chancay, donde 6 u 8 de ellos (los hacendados) tuvieron pleno control de este recurso hídrico.

2. Situación política previa a la Ley General de Aguas (LGA)

Los cuestionamientos provenientes de sectores políticos como el APRA, la Democracia Cristiana y Acción Popular confluirían con sectores intelectuales que evolucionaron desde posturas indigenistas. Pero, el principal cuestionamiento al orden oligárquico vendría de los propios campesinos, sobre todo, a partir de los últimos años de la década de 1950:

"Las gigantescas movilizaciones campesinas de fines de la década del 50' y comienzos de los 60' toman por sorpresa a la sociedad peruana. Los campesinos irrumpen en la escena política desde el exterior planteando un cuestionamiento radical al orden agrario vigente y mostrándose como una fuerza democrática-revolucionaria de gran brío" ⁸.

Frente a esa conflictiva situación, los representantes de los hacendados consentían tan solo que el problema del campo era una cuestión de productividad, y no de redistribución de tierras por la excesiva concentración de la propiedad. Por ello, cuando se aprecia que a inicios de 1960 existió un aparente consenso entre los sectores políticos para la realización de una reforma agraria⁹, los latifundistas y dueños de las haciendas

⁷ Según Fernando Eguren, en 1961 las unidades agropecuarias censadas de 500 hectáreas y más (equivalentes al 0.4% de las U.A.) concentraban el 75.9% de la superficie agrícola. Eguren, Fernando, "Política agraria y estructura agraria". En: Estado y Política Agraria, 4 ensayos. Lima, Desco, 1980 (segunda edición). Página 233.

⁸ Caballero, José María, "La Reforma Agraria y más allá: el fracaso del modelo agrario del régimen militar. Un análisis social y político" En Agricultura, Reforma Agraria y Pobreza Campesina, Lima, IEP, 1980. p. 59.

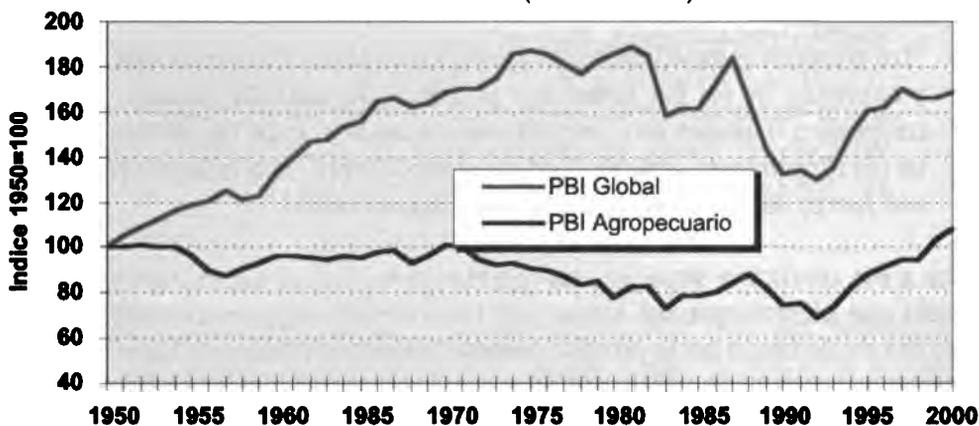
agroexportadoras, entendieron que se trataba de la aplicación de una "revolución verde", antes que de una verdadera reforma de la tenencia de la tierra.

En 1962, se produce una interrupción en el orden constitucional, tomando el control del país una Junta Militar. Pronto quedaría en evidencia la particularidad de ese régimen, al anunciar elecciones para el siguiente año. Pero antes de dejar el poder, los militares aprobaron una Ley de Bases de Reforma Agraria y semanas después, ante los graves sucesos protagonizados por los campesinos en los valles de La Convención y Lares (Cusco), emiten un decreto ley que reformaba la política agraria en la zona.

Reestablecido el orden democrático, en 1964, se aprueba la primera Ley de Reforma Agraria N° 15037, recogiendo parte de la iniciativa de la alianza gobernante formada por Acción Popular y la Democracia Cristiana. Su debilidad en el Parlamento, sin embargo, derivará en una ley que dejaba a los latifundistas muchas posibilidades de "sacarle la vuelta" a la reforma agraria, pese a lo cual se intentó aplicar, pero fue frenada por la oposición de los poderes locales.

La crisis en el régimen oligárquico se hizo más evidente a fines de los 50, situación que afectó de sobremanera al sector agrario, conduciéndolo al borde del estancamiento con respecto a otros sectores de la economía peruana.

INDICE DEL PBI GLOBAL Y AGROPECUARIO PERCAPITA (1950 - 2000)



Fuente: INEI
Elaboración: AgroData-CEPES

9 En la elecciones generales de 1963 todas las fuerzas políticas incluyeron en sus propuestas una Ley de Reforma Agraria.

Ante el fracaso de las medidas que se ensayaron (como la primera Ley de Reforma Agraria de 1964), el gobierno militar encabezado por el general Juan Velasco Alvarado decretó la Ley de Reforma Agraria en 1969, como parte de un proyecto influido por la doctrina de seguridad nacional para darle la estocada final al poder oligárquico¹⁰.

José María Caballero afirmó, que los militares se plantearon dos objetivos desde el inicio: organizar sobre nuevas bases el desarrollo del capitalismo agrario y encauzar la participación política del campesinado, aunque agrega que más allá de algunos vagos planteamientos sólo tenían clara la decisión de fustigar a las fracciones oligárquicas terratenientes¹¹.

En medio de ese intento por modernizar la agricultura y terminar de romper las bases de la dominación oligárquica, puede entenderse la razón de la promulgación de la Ley General de Aguas, mediante el Decreto Ley N° 17752, el 24 de julio de 1969.

La Ley General de Aguas fue promulgada y publicada (el 24 de julio de 1969) un mes después de aprobarse la Ley de Reforma Agraria N° 17716, la cual era un complemento indispensable para el éxito de la reforma agraria y que terminó por romper las bases de la dominación oligárquica.

No puede obviarse que una de las razones principales que sustentó el golpe militar de octubre de 1968 fue justamente lo que entonces era conocido como el problema de la tierra.

3. El régimen legal establecido por la LGA de 1969 y derogatoria del Código de Aguas de 1902

La Ley General de Aguas (LGA) no sólo derogó el Código de Aguas, vigente desde 1902, sino que estableció una visión totalmente distinta de la que había operado hasta entonces en el país¹².

¹⁰ Puede verse al respecto Caballero, José María. Op. Cit.

¹¹ Caballero, Op. Cit., p. 71. Henry Pease coincide con estas afirmaciones, "La Reforma Agraria peruana en las crisis del estado oligárquico" en Estado y Política Agraria. 4 Ensayos. DESCO, Lima, 1980 (segunda edición).

¹² El segundo Considerando de la Ley General de Aguas señala "Que es necesario e impostergable la dación de una nueva Ley General de Aguas que establezca el uso justificado y racional de este recurso en armonía con el interés social y el desarrollo del país".

Esta guardaba estricta concordancia con lo dispuesto por la Constitución de 1933, que en su artículo 27° declaraba el dominio del Estado sobre todos los recursos naturales. Asimismo en el artículo 33° disponía que: "No son objeto de propiedad privada las cosas públicas, cuyo uso es de todos, como los ríos, lagos y caminos públicos".

Pero no era la única norma constitucional que se ocupaba de la aguas. Así en el ya citado artículo 37° de la Carta de 1933 se podía leer que:

"Las minas, tierras, bosques, aguas y, en general, todas las fuentes naturales de riqueza pertenecen al Estado, salvo los derechos legalmente adquiridos..."

Tal vez por eso no debe llamar la atención que la LGA, luego de dos escuetos considerandos, declare en su artículo 1°:

"Las aguas, sin excepción alguna, son de propiedad del Estado, y su dominio es inalienable e imprescriptible. No hay propiedad privada de las aguas ni derechos adquiridos sobre ellas. El uso justificado y racional del agua, sólo puede ser otorgado en armonía con el interés social y el desarrollo del país".

Así pues la LGA estableció un régimen legislativo tomando a ésta (el agua) como un bien público, afirmando al Estado como el único titular de la misma en el territorio nacional, en cualquier estado que se encuentre (sólido, líquido o gaseoso) y no sólo las terrestres como señalaba la norma derogada, sino incluyendo las aguas subterráneas, marítimas, minero medicinales y atmosféricas.

De esta declaración inicial se desprenderán luego una serie de consecuencias jurídicas que la Ley desarrolla.

De la misma forma, en el artículo 5° de la Ley se declara que "son igualmente de propiedad inalienable o imprescriptible del Estado" un conjunto de tierras, tales como la extensión comprendida entre la baja y la alta marea, más una faja no menor de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea; los álveos o cauces de las aguas; las áreas ocupadas por los nevados y los cauces de los glaciales; y los terrenos ganados por causas naturales o por obras artificiales, al mar, a los ríos, lagunas y otros cursos o embalses de agua, entre otros.

En efecto, siendo el agua un bien público, es de interés de la nación la conservación preservación e incremento de los recursos hídricos, lo que se consigna como una de la varias obligaciones del Estado que el artículo 2° de la Ley consideró. Asimismo, deb destacarse de ese listado las obligaciones contempladas en los incisos a) y b) de dich artículo, que propone formular la política general de su utilización y desarrollo, a: como planificar y administrar sus usos, de modo que ellos tiendan a efectuarse e forma múltiple, económica y racional.

El texto completo del artículo 2° considera:

“En armonía con las finalidades señaladas en el artículo anterior, en cuanto a lo recursos hídricos, el Estado deberá:

- a. Formular la política general de su utilización y desarrollo;
- b. Planificar y administrar sus usos de modo que ellos tiendan a efectuarse en form múltiple, económica y racional;
- c. Inventariar y evaluar su uso potencial;
- d. Conservar, preservar e incrementar dichos recursos; y
- e. Realizar y mantener actualizados los estudios hidrológicos, hidrobiológicos hidrogeológicos, meteorológicos, y demás que fuesen necesarios en las cuenca hidrográficas del territorio nacional”.

De acuerdo a lo establecido en el texto de la LGA, correspondía al Estado asignar permitir el uso de las aguas a los particulares.

La norma no hace distinguos pues, con la sola excepción de los usos destinados a satisfice necesidades primarias, establece la obligatoriedad para “toda persona, incluyendo la entidades del sector público nacional y de los gobiernos locales”, de contar con s respectivo derecho. Para ello, la Ley dispuso que, previo cumplimiento de lo correspondientes requisitos, se otorgara a los particulares por la Autoridad de Agua una licencia, un permiso o una autorización (artículo 8° de la Ley General de Aguas) Esos derechos amparan el uso del agua siempre que se cumplan las obligacione correspondientes, atendiendo al uso más racional y económico posible.

Cabe mencionar que la Ley estableció en el artículo 31° que las licencias para el uso d las aguas las otorgaría siempre la Dirección General de Aguas (“El otorgamiento extinción de licencia para uso de agua con carácter permanente para todos los fines

se efectuarán por Resolución del Director General de Aguas, Suelos e Irrigaciones”). Por tratarse de derechos para usar el agua en forma transitoria “exclusivamente sobre recursos sobrantes, supeditados a la eventual disponibilidad de las aguas y en el caso de aguas para agricultura condicionados a determinados cultivos”, el artículo 29º reconoció dicha facultad a la Autoridad de Aguas de la jurisdicción respectiva, mientras que las autorizaciones serían otorgadas por la Dirección Regional respectiva, considerando que son de plazo determinado y se orientan a la realización de estudios o ejecución de obras y a otras labores transitorias y especiales (artículo 30º de la Ley General de Aguas).

Las características variables de la disponibilidad de las aguas, lo cual depende de factores naturales que pueden alterar el ciclo hídrico pero también de actividades humanas fue claramente recogido en el texto de la Ley General de Aguas. Así, se tomó en forma explícita el principio de aleatoriedad en el uso del agua, lo que en buena cuenta consiste en el reconocimiento que el Estado no puede asegurar a nadie una dotación o volumen de agua, en forma legal o administrativa, pues esto depende de las leyes de la naturaleza. El artículo 26º de la Ley lo expresa de la siguiente forma:

“Los usos de las aguas son aleatorios y se encuentran condicionados a las disponibilidades del recurso y a las necesidades reales del objeto al que se destinen y deberán ejercerse en función del interés social y el desarrollo del país”.

La variabilidad de los recursos hídricos es precisamente lo que da sustento al reconocimiento de que puedan presentarse situaciones en las que el Estado deba intervenir para prevenir o solucionar conflictos derivados del uso del agua. De esta forma, la Ley General de Aguas estableció un orden de preferencia a aplicarse en caso de escasez de recursos hídricos, lo que se consigna en el artículo 27º de la siguiente forma:

“El orden de preferencia en el uso de las aguas es el siguiente:

- a) Para las necesidades primarias y abastecimiento de poblaciones;
- b) Para cría y explotación de animales;
- c) Para agricultura;
- d) Para uso energéticos, industriales y mineros; y
- e) Para otros usos”.

La parte final del citado artículo 27° de la Ley estableció que el Poder Ejecutivo podría variar el orden preferencial reseñado, de acuerdo a los criterios allí consignados, pero solamente en lo referido a los incisos c, d, y e, derivando de esta forma un orden de preferencia absoluto respecto de los usos para satisfacer las necesidades primarias y el abastecimiento de las poblaciones, así como para la cría y explotación de animales. Ello, además se ve reforzado en el texto del artículo 40° de la Ley cuando señala que: "El Estado otorgará el uso de las aguas preferentemente para fines domésticos y abastecimiento de poblaciones, que comprenderá la satisfacción de las necesidades primarias y sanitarias de la población como conjunto humano".

Por ser la Autoridad de Aguas la que concede o reconoce el derecho de usar las aguas, tiene la potestad de sancionar a los particulares u otras dependencias estatales por el incumplimiento de sus obligaciones o la inobservancia de la Ley. Ello implica las posibilidades de aplicar multas, suspender el derecho o incluso de revocar el derecho. La Ley General de Aguas dedica el Título IX, De la Extinción de los Usos; y de los Delitos, Faltas y Sanciones, (artículos 115° a 127°) a estos temas, distinguiendo además, entre el término del uso de las aguas, su caducidad y la revocación.

En el artículo 20° de la Ley se establecieron las diversas obligaciones de los usuarios, siendo las principales las cinco primeras:

- a) Emplear las aguas con eficiencia y economía, en el lugar y con el objeto para el que le sean otorgadas;
- b) Construir y mantener las instalaciones y obras hidráulicas propias en condiciones adecuadas para el uso, evacuación y avenamiento de las aguas;
- c) Contribuir proporcionalmente a la conservación y mantenimiento de los cauces, estructuras hidráulicas, caminos de vigilancia y demás obras e instalaciones comunes, así como a la construcción de las necesarias;
- d) Utilizar las aguas sin perjuicio de otros usos;
- e) No tomar mayor cantidad de agua que la otorgada, sujetándose a las regulaciones y limitaciones establecidas de conformidad con la presente Ley;

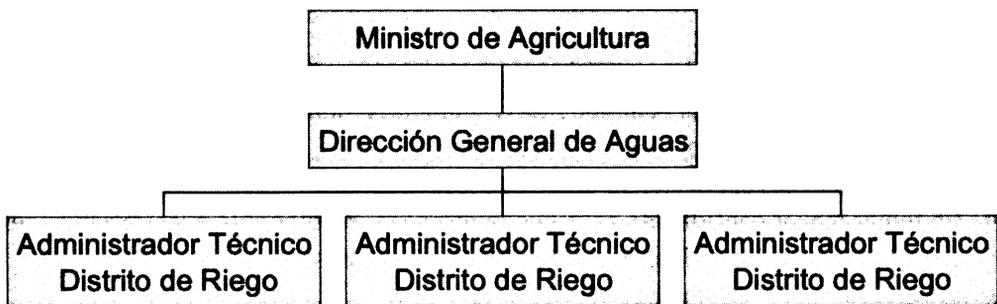
En cuanto a la organización administrativa para el manejo y la gestión de los recursos hídricos la Ley mantiene la división de funciones. La Autoridad de Aguas es conformada por el Ministerio de Agricultura que se encarga de regular la cantidad y disponibilidad del recurso, mientras que la calidad se reserva para la Autoridad Sanitaria, en este caso, al Ministerio de Salud.

El artículo 10° de la Ley precisa las atribuciones de ambos ministerios, asignando al Ministerio de Agricultura la "conservación e incremento" de los recursos hídricos, y al Ministerio de Salud "la preservación" de los mismos:

"El Ministerio de Agricultura y Pesquería en cuanto a la conservación e incremento, y el Ministerio de Salud en lo que respecta a la preservación de los recursos hídricos, están obligados a:

- a) Realizar los estudios e investigaciones que fuesen necesarios;
- b) Dictar las providencias que persigan, sancionen y pongan fin a la contaminación o pérdida de las aguas, cuidando su cumplimiento;
- c) Desarrollar acción educativa y asistencia técnica permanentes para formar conciencia pública sobre la necesidad de conservar y preservar las aguas; y
- d) Promover programas de forestación de cuencas, defensa de bosques, encauzamiento de cursos de agua y preservación contra su acción erosiva".

En el ámbito del Ministerio de Agricultura, la organización administrativa del agua era relativamente sencilla, pues consideraba la existencia de una Dirección General de Aguas, dependiente del Ministro del Agricultura. A nivel descentralizado, por debajo de la Dirección General de Aguas se encontraban los Administradores Técnicos de los Distritos de Riego, cuyo ámbito de acción estaba referido al respectivo Distrito de Riego. El organigrama siguiente muestra de manera simplificada dicha organización:



Por su importancia y por la complejidad de su regulación en estos años, hemos preferido referirnos a las organizaciones de usuarios de aguas en el siguiente apartado de este documento.

Más tarde vendría la reglamentación de la LGA, la que se hizo por partes, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 147° de la misma: "El Poder Ejecutivo procederá de inmediato a formular los reglamentos que la presente Ley requiera".

La LGA consta de nueve Reglamentos y diez Títulos¹³, los cuales se emitieron sucesivamente en un largo período, que se inicia en diciembre de 1969 (Reglamento de los Títulos I, II y III de la Ley, aprobado por el Decreto Supremo N° 261-69-AP) hasta febrero de 1979 (con la aprobación del Reglamento de Organización de Usuarios de Aguas por Decreto Supremo N° 05-79-A).

Debe mencionarse que los cambios que se producen en la LGA en los primeros doce años de su vigencia no son muchos ni son significativos. Ellos están contenidos en los decretos leyes Nos. 18735 y 19503, del 19 de enero de 1971 y 15 de agosto de 1972, respectivamente.

El primero, modificó la composición del Consejo Superior de Aguas, previsto en el artículo 135° de la Ley y, el segundo, se incluyó como obligación de los beneficiarios de la reforma agraria, estar al día en el pago de la deuda agraria para que éstos pudieran ser considerados dentro del plan de cultivo y riego correspondiente, agregándose un inciso al artículo 49° de la referida Ley.

Asimismo, en junio de 1981, por medio Decreto Legislativo N° 106 se modificó el texto de los artículos 30°, 31°, 133°, 134° y 138° de la LGA.

En la reglamentación, sin embargo, es donde más cambios se pueden apreciar. Ello se entiende si se observa la forma como se fue construyendo ésta, la cual fue el resultado de un proceso paulatino, iniciándose con la aprobación del Reglamento de los Títulos I, II y III y que no necesariamente fue en el mismo orden. Al concluirse con la revisión de la Ley esta contaba de 10 Títulos.

Empero el avance en la aprobación de los Reglamentos significó también introducir modificaciones en los anteriormente revisados, a lo que se sumaron otros cambios normativos específicos, como ocurrió con el Decreto Supremo N° 158-81-AG, que modificó 7 artículos del Reglamento de los Títulos I, II y III.

¹³ En realidad existen más de nueve reglamentos, pues el que reglamentaba el Título X dio lugar a la aprobación de un reglamento para las organizaciones de usuarios. Además existen otros varios reglamentos, entre ellos el de tarifas y cuotas por el uso de aguas.

Adicionalmente debe considerarse la aprobación de reglamentos especiales como el de tarifas y cuotas por el uso de aguas, el de sanciones y multas, así como el reconocimiento de empresas dedicadas a la perforación de pozos para el alumbramiento de aguas subterráneas. Todo este proceso contribuyó a dificultar el manejo de la reglamentación por parte de los usuarios y, por supuesto, de los funcionarios encargados de su aplicación.

4. Las organizaciones de usuarios en la Ley General de Aguas

Las organizaciones de usuarios son mencionadas muy escuetamente en la LGA (artículo 44°), el cual dispone que la Autoridad de Aguas en coordinación con la Junta de Usuarios y las autoridades de la Región Agraria correspondiente "formulen los planes de cultivo y riego teniendo en cuenta las realidades hidrológicas y agrológicas del Distrito"; además, de establecer en el artículo 136°, la obligación de los usuarios de cada Distrito de Riego de organizarse en Juntas.

Tal vez el cambio más destacable a nivel de la reglamentación de la LGA sea el relacionado a las organizaciones de usuarios. Como se ha mencionado, esta Ley cita a las organizaciones de usuarios de agua en forma muy breve.

El artículo 136°, encarga las modalidades de organización y funcionamiento de las Juntas de Usuarios de Distrito de Riego y de las Comisiones de Regantes de Sectores de los Distritos, en la elaboración de los planes de Cultivo y Riego.

Es importante mencionar que el Decreto Supremo N° 005-79-AA, del 8 de febrero de 1979 aprobó el primer Reglamento de Organización de Usuarios de Agua, para lo cual se dejó sin efecto todo el Capítulo III del Reglamento del Título X de la Ley General de Aguas, que fuera aprobado por el Decreto Supremo N° 495-71-AG.

Al comparar el DS N° 495-71-AG con el DS N° 005-79-AA, se denota que el Estado las concibió únicamente como organizaciones encargadas de brindar apoyo a la Autoridad de Aguas local sin definirse cambios sustanciales en sus funciones y alcances, pero significaron una adecuada respuesta a los reclamos de los usuarios expresados durante los últimos años de la década de los 70.

Como se verá más adelante, durante la llamada segunda fase del gobierno militar (que encabezó el general Morales Bermúdez) y de los presidentes Belaúnde y García no se produjeron cambios sustanciales en la LGA, aunque la reforma agraria, del cual era complementaria, es afectada por los cambios políticos y la definición de nuevas políticas económicas.

Lo que acontece en el período posterior (desde mayo de 1989 hasta la actualidad) es una serie de cambios que desmerecen el diseño inicial de la ley, pero que no llegan a derogarla.



II. CAMBIOS EN EL RÉGIMEN LEGAL DEL D.L. 17752

Veremos aquí, luego de los intentos durante el segundo gobierno del presidente Belaúnde de cambiar la Ley General de Aguas y las modificaciones que se empiezan a producir en la reglamentación de las organizaciones de usuarios, a partir de 1989. Ya durante el gobierno de Fujimori se producirán los cambios más radicales, mediante el Decreto Legislativo N° 653, que incluso vendrá acompañado de otros cambios, aparentemente menores por producirse en la reglamentación de la Ley, pero que en conjunto socavaron las bases del régimen legal establecido en el período anterior, haciéndole perder unidad y coherencia a dicho marco legal.

Entre otros aspectos se revisará el cambio en el tratamiento de las organizaciones de usuarios, la transferencia de funciones de la Autoridad de Aguas y la creación de las Autoridades Autónomas de Cuenca Hidrográficas.

1. Primeros intentos por cambiar la Ley de Aguas

Las primeras señales que intentaron cambiar la LGA se encuentran durante el segundo gobierno de Fernando Belaúnde, nombrándose en enero de 1983 una Comisión Revisora de la Legislación de Aguas (cuyas conclusiones nunca fueron dadas a conocer).

Belaúnde había retornado al poder luego de realizada la Asamblea Constituyente (en la que Acción Popular se abstuvo de participar por voluntad propia) enarbolando un discurso de atención a la agricultura, frente a la grave crisis por la que atravesaba el sector.

Como consecuencia de ello, mediante el Decreto Legislativo N° 2, fue promulgada la Ley de Promoción y Desarrollo Agrario. En noviembre de 1980 el Poder Ejecutivo dictó normas encaminadas a revertir esa situación, buscando aumentar la producción y la productividad de la agricultura.

Sin embargo, las normas establecidas en esta ley modificaron sustancialmente la legislación agraria, sobre todo la Ley de Reforma Agraria, poniéndose plazos para la conclusión de las acciones de afectación, abriendo el mercado de tierras (a través de la ampliación de las posibilidades de hipotecas con el consiguiente fraccionamiento de los predios rurales).

Esta decisión propició la parcelación y/o disolución de las empresas asociativas agrarias (Cooperativas Agrarias de Producción) creadas por la reforma agraria e incidiendo en los procesos de cambio de modalidad empresarial y reestructuración.

Allanando el camino

Los intentos por desactivar la reforma agraria en esos años se patentizan también en las iniciativas legislativas por aprobar un Código Agrario, lo que se formaliza en diciembre de 1984, otorgándosele un plazo de 180 días a la comisión respectiva. La aprobación de este Código no se produjo durante el gobierno de Belaúnde ni en los primeros años del gobierno de García.

El cambio integral en la legislación agraria no se produjo, pero sentó las condiciones para que se generalizara una lectura de la necesidad de culminar el proceso de reforma agraria y volver a un régimen de propiedad que brindara mayores seguridades a los propietarios y sobre todo que atrajera las inversiones privadas al campo.

Poco tiempo después por Decreto Supremo N° 026-82-AG, se crea el Proyecto Privado de Desarrollo Integral (PRIDI) como un programa especial del Sector Agrario. En junio de 1982 se promulgó el DS N° 060-82-AG que aprueba el Reglamento de Otorgamiento de Tierras Eriazas, Abandonadas y de Dominio del Estado y de Aguas con fines de Irrigación, Proyectos Privados de Desarrollo Integral y otros usos agrarios.

El PRIDI estableció un régimen especial de concesión de tierras eriazas (primero para estudios y obras y luego para adjudicación en propiedad), como una forma de eludir las restricciones legales que impedían la concentración de la propiedad, tomando en cuenta que otorgaba en concesión extensiones de hasta 50 mil has., aunque el promotor sólo podría mantener una extensión reducida.

Este proyecto estaba orientado a producir vegetales de exportación, conformándose un marco legal que privilegiaba el asentamiento de inversiones privadas, preferentemente en tierras eriazas de dominio del Estado, sin producirse sustanciales modificaciones en la legislación de tierras ni en la de aguas.

Durante el gobierno de Alan García, luego de los intentos iniciales por revisar los irregulares procesos de parcelación de las cooperativas agrarias, éstos se consolidaron oficialmente, significando el punto más alto al que llegó la Asociación Nacional de Parceleros -ANAPA.

En 1986, el Gobierno Central se vio obligado a dictar normas para proceder a la reestructuración de las empresas asociativas creadas por la reforma agraria en Puno, debido a la fuerte presión que ejercieron las comunidades de la zona por acceder a dichas tierras.

Posteriormente, en 1988, por Decreto Supremo N° 029-88-AG, se creó el Proyecto Especial Desarrollo Agrario, Cooperativo y Comunal (PRODACC), por el cual las sociedades constituidas con arreglo a la Ley General de Sociedades podrían acceder a tierras eriazas en la Costa o a tierras ubicadas en la Selva o ceja de Selva.

2. Cambios en las organizaciones de usuarios de aguas

En el tramo final del gobierno de García fue promulgado el Decreto Supremo N° 037-89-AG, la modificatoria legal más importante introducida en el régimen establecido por la LGA, que incorporaba la participación de los usuarios en la regulación y administración de las aguas.

Recordemos que la LGA, en julio de 1969, se ocupó de las organizaciones de usuarios de aguas en forma muy breve, en el artículo 136°, asignándoles a las Juntas de Usuarios

de Distritos de Riego y a las Comisiones de Regantes un reducido papel, sobre todo en la elaboración de los planes de cultivos y riego.

El Reglamento del Título X de la Ley General de Aguas, en el año 1971, dedicó el Capítulo III (artículos 17° al 31°) a las Juntas de Usuarios, definiendo sus atribuciones y su organización. En 15 artículos de ese Reglamento, se desarrollaba los aspectos propiamente organizativos, sin llegar a definir a estas organizaciones de usuarios ni precisar su carácter.

Más aún, dentro de las siete funciones de las Juntas de Usuarios listadas en el artículo 24° se percibe a estas organizaciones como instancias de apoyo al Administrador Técnico del Distrito de Riego; llama la atención que, aunque se las menciona reiteradamente, a las Comisiones de Regantes no se les señala funciones específicas.

Como consecuencia de la presión ejercida por las organizaciones de usuarios de aguas durante esos años se logró que en febrero de 1979 se promulgara un Reglamento Especial (Decreto Supremo N° 005-79-A), que reconocía la posibilidad de conformación de Juntas de Usuarios, Comisiones de Regantes e incluso de Comités de Regantes, que debían servir como órgano de apoyo a la autoridad local de aguas.

El Decreto Supremo N° 037-89-AG estableció un nuevo Reglamento de Organización de Usuarios de Agua. En el Reglamento lo que podría leerse como un nuevo avance en el reconocimiento y la importancia de las organizaciones de usuarios, constituye también una radical modificación de la estructura y de la lógica de la Ley General de Aguas de 1969.

Este DS puede considerarse como un primer intento de privatización, entendido como la transferencia de funciones del Estado a un particular o a una entidad particular. En este caso, se trata de que el Estado cedió atribuciones que antes correspondían a la Autoridad de Aguas a una entidad privada, es decir, a las organizaciones de usuarios.

La transferencia de atribuciones y responsabilidades del Estado a las organizaciones de usuarios se grafica en nuevas responsabilidades para los mismos y sus organizaciones.

2.1 La participación de los usuarios en los Reglamentos de 1979 y 1989

Las Comisiones de Regantes

La transferencia de atribuciones y responsabilidades señaladas en el Reglamento de 1979, contemplaba que las **Comisiones de Regantes** cumplieran dos funciones: apoyar a la Autoridad de Aguas así como realizar y ejecutar los estudios y obras para la mejor utilización del agua y del suelo; y participar en la formulación de los planes de Cultivo y Riego, así como asesorar a los usuarios para tal fin.

En cambio, en el Reglamento aprobado en 1989, las principales funciones se definen en el artículo 9º de la siguiente forma:

9.1 Participar en la formulación, ejecución y control de los planes de Cultivo y Riego.

9.2 Ejecutar y controlar la distribución del agua en su circunscripción territorial, en concordancia con el rol de riego aprobado por la Autoridad Local de Aguas y concertado con la Junta de Usuarios correspondiente, en lo que fuera aplicable.

9.3 Participar en la formulación, ejecución y control de los planes de conservación y mantenimiento de la infraestructura mayor y menor de riego, drenaje, vías de comunicación, edificaciones, así como obras de defensas ribereñas de su circunscripción, de acuerdo a las disposiciones dadas por la Autoridad Local de Aguas, quedando exceptuadas las obras de regulación de riego.

9.6 Apoyar a la Junta de Usuarios en la cobranza de la tarifa por uso de agua con fines agrarios aprobada por la Autoridad de Aguas.

Las Juntas de Usuarios

De otro lado, las funciones de las Juntas de Usuarios, establecidas en el Reglamento de 1979 (artículo 16º) comprendía: programar en coordinación con la Autoridad de Aguas la realización de acciones de desarrollo de los recursos de agua y suelo en beneficio de sus representados, ejecutando los estudios y obras pertinentes.

En cambio, el Reglamento de 1989, contiene un listado bastante más amplio y exhaustivo de acciones para estas organizaciones, destacando entre ellas, el artículo 23º, inciso 23.3) que a la letra dice: Ejecutar y controlar los planes, programas y presupuestos aprobados por la Autoridad Local de Aguas, referentes a:

- a. **Conservación y mantenimiento de la infraestructura mayor del sistema de riego, con excepción de las de regulación y obras conexas a éstas;**
- b. Estudios y obras de desarrollo del sistema de riego;
- c. **La operación y distribución del agua de regadío;**
- d. Adquisición y mantenimiento de equipo, vehículos y maquinaria, requeridos para la operación y conservación del sistema de riego;
- e. Construcción y conservación del sistema de riego;
- f. Asistencia técnica, capacitación, extensión, investigación y fomento en la interacción agua-suelo-planta, y manejo de cuencas;
- g. Las demás que sean de su competencia.

Es preciso destacar que mientras que en el Reglamento de 1979 competía a las Juntas de Usuarios intervenir en la formulación del Plan de Cultivo y Riego en representación de los usuarios (artículo 16°, inciso 16.10), en el numeral c) del inciso 23.3 del artículo 23°, se dispone que estas organizaciones tengan a su cargo "la operación y distribución del agua de regadío".

A ello se suma lo consignado en el inciso 23.4 del mismo artículo, al facultar a las Juntas para que apoyen en la elaboración, supervisión y ejecución de los planes y programas de actividades de las Comisiones de Regantes.

En resumen, las Juntas de Usuarios y las Comisiones de Regantes de simples entidades colaboradoras de las funciones de la Autoridad de Aguas y en particular del Administrador Técnico del Distrito de Riego, asumieron la responsabilidad y la ejecución de una serie de tareas que la LGA había reservado para la Autoridad de Aguas.

Aunque esta situación fue considerada jurídicamente inviable, significó la consolidación de las organizaciones de usuarios, por lo menos en términos de las funciones que podrían realizar, aunque no estuvieran en capacidad de cumplir las nuevas y complejas responsabilidades transferidas.

La experiencia de estos años muestra que esto no fue así, lo que explicará los intentos del Gobierno de intervenir en la elección de sus dirigentes como se verá más adelante.

3. Cambios drásticos en el Decreto Legislativo 653

Ya en los inicios del gobierno de Fujimóri (1990) y habiéndose definido un nuevo marco económico para el país, la primera medida de trascendencia en materia agraria dictada, fue el Decreto Supremo N° 011-91-AG (originalmente numerado como 009-91-AG) publicado en marzo de 1991.

Este Decreto Supremo, fue cuestionado por los ribetes de ilegalidad y de inconstitucionalidad que tenía¹⁴, el cual admitía la intervención de las sociedades anónimas en la propiedad, consintiendo la conducción indirecta, el arrendamiento, la venta libre de las tierras y su hipoteca para finalmente autorizar las propiedades de hasta mil hectáreas de tierras que se incorporasen al cultivo mediante obras de irrigación por iniciativa privada.

Cuatro meses después, en julio de 1991, se publicó la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario¹⁵, Decreto Legislativo N° 653, que desregulaba el mercado de tierras, aunque en su Título V (dedicando en total 10 artículos) se refirió a otros recursos como el agua, creando las Autoridades Autónomas de Cuencas Hidrográficas, la cual modificó las reglas de acceso al agua.

Esta Ley, pese a presentar graves problemas de inconstitucionalidad (en especial por no tomar en cuenta las limitaciones constitucionales de la Carta de 1979 a que sociedades mercantiles pudieran acceder a tierras agrarias) fue reglamentada en noviembre del mismo año por el Decreto Supremo N° 048-91-AG.

Tal vez uno de los aspectos más rescatables de las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 653 es la relacionada con el aprovechamiento de las aguas subterráneas. Pese a que la primera parte del artículo 51° del DL (repite el contenido del artículo 26° de la LGA) reitera que "los usos de las aguas con fines agrarios, cualquiera sea su fuente y origen, están condicionados a las disponibilidades del recurso y a las necesidades reales del objeto al que se destinen", la referida disposición introdujo una figura bastante nueva:

¹⁴ Véase el N° 49 de Alerta Agrario, CEPES, Abril 1991.

¹⁵ La aprobación de esta norma dejó de lado los trabajos que había realizado el Congreso durante años por aprobar una nueva ley agraria, inicialmente pensada como Código Agrario.

"Artículo 53°.- Inversión en obtención de aguas subterráneas. El usuario que por su propio costo y riesgo invierta para la obtención de aguas subterráneas, no sufrirá menoscabo alguno en su dotación de agua por el volumen de agua que pudiese obtener de dichos pozos. Igualmente, tampoco sufrirá menoscabo en su dotación de agua, aquel usuario que efectúe inversiones para hacer un uso más eficiente de la dotación que se le asigne".

Las consecuencias de esta norma son claras. Conllevan a la ruptura de un principio fundamental de la legislación vigente, porque en forma disimulada el artículo 51° del Decreto Legislativo 653 cambió la redacción del artículo 26° de la LGA, por consiguiente susceptible a ser derogada.

La nueva redacción restringía los usos de agua con fines agrarios, cuando se agrega "cualquiera sea su fuente y origen" la que eliminó la frase inicial de "los usos de las aguas son aleatorios" que precisa el artículo 26. Lo que sigue en el artículo 51° es similar a lo que estaba estipulado en el artículo 26° de la Ley, salvo la inclusión de un segundo párrafo muy breve que señala "que todo otorgamiento de nuevos derechos requerirá del incremento previo de la disponibilidad del recurso agua".

Sobre la base de esta modificación en el texto de la LGA se entiende mejor el contenido del artículo 53 del DL N° 653, ya que intenta promover las inversiones de los particulares en la perforación de pozos, para lo cual se garantiza que de encontrar agua, su dotación no sufrirá menoscabo alguno.

Asimismo la eventualidad de una sequía en la zona donde se encuentre un pozo y que obligue a aplicar criterios de ajuste de las provisiones de agua, no se aplicarán sobre estos particulares.

Adicionalmente se produce con el artículo 53 una afectación de orden preferencial en el uso del agua que alude el artículo 27 de la LGA.

El mismo criterio que acaba de verse, quienes inviertan en la perforación de pozos se les dará a quienes inviertan en mejorar la eficiencia de la dotación de agua asignada, buscando incentivar las inversiones de los particulares.

El artículo 52° del DL aludido promueve también las inversiones de los particulares en el mejoramiento de los sistemas de riego existentes, así como la utilización de aguas subterráneas y de aguas servidas en tierras eriazas.

4. Autoridades Autónomas de Cuenca en el Decreto Legislativo 653

Otra novedad que introdujo el DL N° 653, fue la creación de las Autoridades Autónomas de Cuencas. Aunque, desde el punto de vista ambiental y social esta norma resulta interesante y hasta positiva, porque rompió con el esquema administrativo que la LGA había consagrado de contar con una Autoridad de Aguas con dos instancias: los Administradores Técnicos de los Distritos de Riego y la Dirección General de Aguas.

El DL N° 653 (artículo 55°) definió a estas Autoridades Autónomas "como máximo organismo decisorio en materia de uso y conservación de los recursos agua y suelo en su respectivo ámbito jurisdiccional". Estas instancias deberían formarse, según el mismo artículo, en las cuencas hidrográficas "que dispongan de riego regulado y/o en las que exista un uso intensivo y multisectorial del agua.

Precisamente la composición multisectorial de esta instancia se detalla en el artículo 56° del DL N° 653, cuidando de disponer que el representante del Ministerio de Agricultura presida el Directorio:

"La Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica estará conformada por un directorio integrado por cinco representantes de las organizaciones agrarias representativas de los productores y/o usuarios de la zona, así como por el Administrador Técnico del Distrito de Riego, en representación del Ministerio de Agricultura, y por un representante de los Ministerios de Energía y Minas, de Vivienda y Construcción, del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) o del proyecto de irrigación más importante que se encuentre ubicado en la zonas y del Gobierno Local respectivo. El representante del Ministerio de Agricultura presidirá dicho directorio".

La parte final del artículo 58° del DL analizado expresa con toda nitidez el nuevo diseño organizativo de la Autoridad de Aguas, pues allí se establece que ésta "resuelve en segunda y última instancia administrativa las apelaciones que se interpongan contra las resoluciones expedidas por el Administrador Técnico del Distrito de Riego correspondiente".

De esta forma, el esquema organizativo de la Autoridad de Aguas en el ámbito agrario, al que nos hemos referido en las páginas anteriores registra ahora tres niveles: Director General de Aguas, Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica (en los lugares donde se instalen) y Administrador Técnico del Distrito de Riego.

Adicionalmente, en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 653, aprobado por el Decreto Supremo N° 048-91-AG, se reguló la organización interna de las Autoridades Autónomas de Cuenca Hidrográfica agregando un Comité Ejecutivo, asumiendo el funcionamiento cotidiano de esta instancia, lo que el Directorio por su propia naturaleza no puede hacer.

El artículo 122° del Reglamento estableció así que la Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica estaría compuesta por: un Directorio, un Comité Ejecutivo, una Gerencia Técnica y por órganos de apoyo y asesoramiento. El artículo siguiente del Reglamento se ocupó de la composición del Comité Ejecutivo.

Por razones que no se conocen, la creación de las Autoridades Autónomas de Cuencas Hidrográficas no estuvo acompañada de la voluntad política suficiente. De las cinco Autoridades Autónomas de Cuenca Hidrográfica creadas hasta la fecha (Jequetepeque, Chira-Piura, Chancay-Lambayeque, Chillón-Rímac-Lurín y Santa) ninguna de ellas pudieron asumir las funciones que les fueron asignadas¹⁶.

5. El debilitamiento de la Autoridad de Aguas

Otro cambio que afectó sustancialmente el diseño y la coherencia de la LGA fue la ampliación de funciones del Administrador Técnico del Distrito de Riego para "otorgar licencias, permisos y autorizaciones de uso de aguas superficiales y subterráneas para usos previstos en la legislación de aguas"¹⁷, contraponiéndose a lo dispuesto en el artículo 31° de la LGA.

Pero eso no es todo. La desnaturalización de la Ley de Aguas presenta otro elemento que supedita el ejercicio de las facultades de la Autoridad de Aguas a la "previa opinión favorable de la Junta de Usuarios correspondiente". Aparentemente se invoca

¹⁶ En el anexo de normas legales (Anexo 2), al final de este trabajo, se señala las normas de creación de cada una de estas Autoridades.

¹⁷ Artículo 120°, inciso d) del Decreto Supremo N° 048-91-AG.

a la participación de las organizaciones de usuarios, pero se constituye en un factor contradictorio a las funciones indelegables de esta instancia.

Por último, el DL N° 653 establece la transferencia de funciones de la Autoridad Aguas al Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) de la normatividad y monitoreo de los grandes proyectos hidráulicos a nivel nacional, encargándosele, además al INADE, la supervisión de los estudios y obras de dichos proyectos.

Un año y medio después de la promulgación del DL N° 653, en pleno apogeo del régimen fujimorista se promulgó el DS N° 027-93-PRES, publicado el 28 de enero de 1994, que faculta al INADE a concesionar al sector privado la operación y mantenimiento de la infraestructura de los grandes proyectos hidráulicos. En virtud a este DS las empresas concesionarias están facultadas a financiar sus servicios con el pago que efectúen los usuarios de aguas de los valles donde se encuentre un proyecto.

Una vez privatizados estos proyectos, se constituyeron en el norte del país dos empresas formadas por los propios usuarios de las Juntas de Usuarios. La Empresa Técnica de Conservación, Operación y Mantenimiento S.A. (ETECOMSA) una sociedad anónima formada por la Junta de Usuarios de Chancay-Lambayeque y las 13 comisiones de regantes del mismo valle.

ETECOMSA mediante licitación pública realizada a mediados de 1994 logró adjudicarse la concesión por 10 años de la represa de Tinajones. El segundo caso, fue el de la Asociación Civil Operación y Mantenimiento (OPEMA) en el valle de Jequetepeque-Zaña, formada por los regantes de dicho valle, asumiendo la administración de la represa de Gallito Ciego en 1997¹⁸.

Un detalle que merece resaltarse es que en el DS N° 027-93-PRES se produjo otra erosión a la LGA. En este caso facultando a los proyectos del INADE a fijar la dotación de agua que debe entregarse a los usuarios en función a las disponibilidades hídricas y al módulo de riego establecido por el organismo estatal. No sólo se trasgredió aquí otra facultad de la Autoridad de Aguas, sino que se estableció criterios distintos a los definidos en forma general para la aplicación de las tarifas por el uso del agua.

18 En el número 16 de Oasis, Revista semestral del Instituto de Apoyo al Manejo de Agua de Riego –IMAR Costa Norte, julio de 2000, puede encontrarse distintos puntos de vista sobre estas dos experiencias norteñas.

Las presiones externas

Tiempo después trascendió que la transferencia de las labores de operación y mantenimiento de estos proyectos era resultado de las presiones ejercidas por los organismos internacionales sobre el país, en particular del Fondo Monetario Internacional. El presidente del Consejo de Ministros Alberto Pandolfi Arbulú, en mayo de 1996, afirmó que como parte de los compromisos asumidos con el FMI en la Carta de Intención de ese año, se acordó aprobar normas que modificaran la legislación de tierras y aguas, y la entrega en concesión a empresas privadas de los grandes proyectos de irrigación ubicados en la costa peruana.

Los últimos cambios

Para cerrar el tema de la gradual reducción de las funciones de la Autoridad de Aguas, en diciembre de 1992 fue aprobada la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, que transfirió la Dirección General de Aguas y Suelos al Instituto de Recursos Naturales (INRENA) organismo dependiente a su vez del Ministerio de Agricultura.

Recientemente, y sin que medie una explicación gubernamental sobre el tema que justifique las razones del cambio, mediante Decreto Supremo N° 066-2002-AG (publicado el 1° de enero de 2003) se modificó el Reglamento de Organización y Funciones de INRENA, que dispone la creación de una Intendencia de Recursos Hídricos, sufriendo una ligera modificación el 30 de mayo del mismo año (Decreto Supremo N° 018-2003-AG).

6. Nuevo reglamento para las organizaciones de usuarios

Las modificaciones de los últimos años en la legislación de aguas estuvieron vinculadas al funcionamiento de las organizaciones de usuarios de agua. Durante los 10 años de vigencia del Reglamento de Organización de Usuarios de Agua (aprobado por el Decreto Supremo N° 037-89-AG), les fueron asignadas mayores responsabilidades a las organizaciones de usuarios. Pero en el 2000 se produjeron notables cambios.

En agosto de ese mismo año fue aprobado un nuevo Reglamento de Organización Administrativa del Agua, mediante Decreto Supremo N° 047-2000-AG. Sin embargo, al poco tiempo (y por las críticas que recibió de las organizaciones de usuarios) fue reemplazado por el vigente Reglamento de Organización Administrativa del Agua, aprobado el 6 de octubre del 2000 mediante DS N° 057-2000-AG.

La intervención del Estado

Muchas de las críticas hechas al Decreto N° 047 pueden reiterarse respecto del Reglamento de Organización Administrativa del Agua, aprobado por el Decreto Supremo N° 057-2000-AG que mantiene una presencia paternalista del Estado en las organizaciones de usuarios.

El decreto mencionado aprueba el sistema de votación de los usuarios que deja de lado (ilegalmente) el establecido en la Ley General de Aguas, un usuario un voto, para establecer un sistema que otorga más votos a quienes posean mayores extensiones de tierras, y requisitos discriminadores para postular a cargos directivos de las organizaciones de usuarios.

Frente a este último cuestionamiento, el Decreto Supremo N° 057-2000-AG, en su segunda disposición transitoria, facultó a los Administradores Técnicos de Distrito de Riego -sólo para las elecciones a celebrarse en ese año- a flexibilizar los requisitos para la postulación "adecuando los requisitos a la realidad de su Distrito de Riego"¹⁹.

Quizá por ello el Decreto Supremo N° 057-2000-AG fue modificado en dos oportunidades. La primera por el Decreto Supremo N° 054-2001-AG, publicado el 23 de noviembre de 2001, por el cual se modificó la Tercera Disposición Transitoria ampliando hasta el 31 de marzo de 2002 el plazo para que las Juntas de Usuarios y Comisiones de Regantes se adecuen a las normas del nuevo Reglamento de Organización Administrativa del Agua.

Por su parte en abril de 2002, el Decreto Supremo N° 027-2002-AG, dejó en suspenso la aplicación de la mencionada Disposición Transitoria, en tanto la Dirección General de Aguas y Suelos de INRENA aprobara la revisión de las normas sobre organizaciones de usuarios, lo que aún no se ha verificado.

En medio de esa confusa reglamentación cabe preguntarse por la forma cómo se habrían realizado las elecciones para dirigentes de las organizaciones de usuarios, toda vez que muchos administradores técnicos de Distritos de Riego no tenían claridad sobre las normas a aplicar, pese a que de acuerdo al reglamento aprobado por el DS N° 027, dichos funcionarios asumen bajo su responsabilidad la realización del proceso electoral.

¹⁹ Según el Ing. Javier Cupe, entonces Coordinador de la Junta Nacional de Usuarios, el nuevo Reglamento corrige "algunos errores garrafales que tenía el 047; pero en general sólo se modifican palabras, los cambios de fondo no se hacen. En sí el espíritu de la norma, que debe modificarse, no se toca". Entrevista en La Revista Agraria, N° 20, CEPES, octubre de 2002.

Dentro de este rápido recuento de las normas legales vinculadas a las organizaciones de usuarios del agua, cabe referirse a las disposiciones gubernamentales que se tradujeron en una abierta intervención del Estado en su funcionamiento y organización.

Esa intervención empezó con la dación del Decreto Supremo N° 037-92-AG, de setiembre de 1992, por el cual se declaró en reorganización las Juntas de Usuarios y Comisiones de Usuarios. Continuó con la promulgación, dos años más tarde, del Decreto Supremo N° 46-94-AG y culminó con el Decreto Supremo N° 021-98-AG, que prorrogó el mandato de las Comisiones de Regantes y Juntas de Usuarios hasta diciembre del 2000.

En todos estos casos se pretendió, de acuerdo a lo expresado en la parte considerativa de dichos decretos, "mejorar la administración de los Distritos de Riego y fortalecer las organizaciones de Usuarios de Agua" y facilitar las obras de reconstrucción luego del fenómeno de El Niño.

Parte de la precipitación y de los errores contenidos en el DS N° 047 comentados en los párrafos anteriores se deberían a la voluntad de los funcionarios del Ministerio de Agricultura de no seguir interviniendo más, en forma tan directa, en la elección de los dirigentes de dichas organizaciones y, por el contrario, derivar a los mismos usuarios la responsabilidad de elegir a sus representantes.

7. La lógica de estos cambios

Es preciso en este punto de la presente revisión de las modificaciones normativas en la legislación de aguas preguntarse acerca de las orientaciones políticas que estuvieron detrás de varios cambios mencionados en las páginas anteriores.

Dada su distinta naturaleza y el hecho que se produjeron en muy distintos momentos (durante los últimos tres gobiernos) es muy difícil encontrar una respuesta precisa y convincente a la pregunta anterior.

Pero lo que resulta evidente y puede probarse revisando los medios de comunicación de aquellos años que durante el gobierno de Fujimori hubo una clara intención por modificar la legislación vigente para establecer un mercado de aguas, mientras estuvo a cargo del Ministerio de Agricultura el Ing. Absalón Vásquez Villanueva.

Adicionalmente, debe reconocerse las presiones de los organismos financieros internacionales, como el FMI, el Banco Mundial y el BID que en diferentes momentos y formas impulsaron estos cambios, buscando que en el Perú se establezca una legislación que permitiera la apertura de un mercado de aguas y, como se ha dicho, la privatización de las operaciones y mantenimiento de la infraestructura principal de los grandes proyectos hidráulicos que controlaba el INADE.

Es conocido también que el Banco Mundial presionaba en la década de 1990 para impulsar procesos de privatización de los servicios de abastecimiento de las ciudades, como en el caso de la empresa pública de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima -SEDAPAL- en Lima.

Uno de los casos en los que se avanzó más fue en Cochabamba, Bolivia, proceso que finalmente fracasó por el abierto rechazo de la población. El interés expresado reiteradamente por los voceros del gobierno de Alberto Fujimori de privatizar SEDAPAL, también explica de manera complementaria la intención de lograr la aprobación de una ley que permitiera definir derechos de aguas, de libre disposición.

Aunque en la actualidad este punto ha pasado a un segundo plano por la inestable coyuntura política que vive el país no se descarta que exista la posibilidad de que el BM retome este tema, en otro momento.

Otro aspecto que influyó de sobremano en la actitud de los organismos internacionales, dentro del país, sea por razones ideológicas o respondiendo a las presiones de los organismos multilaterales, se relaciona con un sector de altos funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas como decididos impulsores de la modificación de la legislación de aguas, quienes recomendaban establecer derechos de aguas que pudieran "transarse" en el mercado.

En su opinión, aseguraban una mejor distribución y eficiencia en el uso del recurso. La postura del INADE en ese sentido confluirá con el MEF, toda vez que el esquema de privatización de los servicios, la operación y mantenimiento de la infraestructura coincidió con los planes de transferencia de estos sistemas a empresas privadas.

Desde el sector privado no hubo una posición unánime respecto de los proyectos de Ley de Aguas. Tal vez los más directamente involucrados eran los sectores mineros y de generación de energía eléctrica, quienes vieron la posibilidad de deshacerse de lo que juzgan como una regulación burocrática y sectorial por parte del Ministerio de Agricultura.

La idea de contar con derechos transables o de libre disposición de aguas, no sólo les permitiría responder únicamente ante el ministerio de su sector (Energía y Minas), en aplicación de la llamada "ventanilla única", sino que, les permitiría eventualmente adquirir mayores derechos de aguas para sus actividades, evitando así posibles conflictos con otros usos.

Entre los representantes del sector privado vinculados a la agricultura no existe una clara respuesta. Hubo sectores de los agricultores organizados sobretodo en la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego, que a través de uno de sus dirigentes respaldaron a las propuestas de modificación de la legislación.

Pero también, contrariamente a las posición esgrimida, grupos de agricultores organizados en torno a la Confederación Campesina del Perú (CCP) y de la Confederación Nacional Agraria (CNA) expresaron su preocupación y rechazo por los cambios que se producían y los anuncios de una nueva Ley de Aguas, pero sin tener la fuerza suficiente para ser tomados en cuenta. Como consecuencia de la destrucción de la institucionalidad social y política y el centralismo imperante que caracterizó al régimen fujimorista, las organizaciones agrarias se vieron profundamente debilitadas.

En cuanto a las Autoridades Autónomas de Cuencas, puede considerarse que su creación obedeció al consenso que a nivel internacional se había alcanzado respecto de su valor y posibilidades para una gestión más adecuada de los recursos naturales, con lo que se sentían identificados algunos autores del Decreto Legislativo N° 653.

Cabe precisar, que desde la década de 1970 empezó a trabajarse la temática de la "gestión de cuencas" con el fin de mitigar el aporte de sedimentos a los embalses construidos y controlar deslizamientos e inundaciones²⁰.

El importante avance teórico en el establecimiento de Autoridades de Cuenca en la legislación nacional, sin embargo, no contó con el acompañamiento y la voluntad política necesaria para convertirlas en un elemento dinamizador de la legislación y la política de aguas en el país.

²⁰ Axel Dourojeanni cita a Irwing Fox, quien ubicaría el origen de este enfoque de desarrollo por cuencas en los Estados Unidos a partir de 1808, en "La evolución de la gestión de cuencas en América Latina y el Caribe", en Debate Agrario, N° 18, Lima, CEPES, 1994.

En esa línea de reflexión, tal vez resulte significativo mencionar que las funciones de estas autoridades no son tratadas en los numerosos proyectos de Ley de Aguas producidos en la década pasada, contradictoriamente marginadas por el mismo Gobierno que las creó.

Asimismo el conjunto de cambios operados en el régimen legal de la Ley General de Aguas dejan como resultado una normativa carente de identidad y de unidad, con un cuerpo central (el Decreto Ley N° 17752) como base, pero con numerosas incrustaciones de normas con lógicas totalmente diferentes, y lo que fue más preocupante, con desarrollos reglamentarios incoherentes, lo que tal vez se explique por la suposición de que toda la ley habría de ser cambiada en un período relativamente breve, cosa que evidentemente no ocurrió.

El final de este período analizado está marcado por los intentos de dotar al país de una nueva Ley de Aguas, los que fueron especialmente explícitos durante el primer Gobierno de Alberto Fujimori.

Pero, lo que el Decreto Legislativo N° 653 hizo en materia de tierras y que fuera complementado posteriormente con la Ley de Tierras, en 1995, al conseguir la eliminación y sustitución del régimen de reforma agraria (marcando el mayor éxito de la contrarreforma agraria) evidentemente no pudo cambiar la totalidad de la Ley, a pesar de los esfuerzos impulsados por el gobierno de Fujimori.



III. LOS PROYECTOS DE NUEVA LEY DE AGUAS

1. Un largo camino

Desde 1983 se han producido varios intentos por cambiar la Ley General de Aguas (recuérdese la Comisión Revisora de la legislación de aguas formada ese año), pero durante el período del gobierno de Alberto Fujimori estos fueron más definidos y constantes.

En las publicaciones especializadas desde fines de 1992 las declaraciones de ministros de Agricultura y otros funcionarios del sector, así como de congresistas oficialistas anunciaban la "inminente" aprobación de una nueva Ley de Aguas, nombrada de distintas maneras: Código de Aguas, Nueva Ley de Aguas, Ley General de Aguas y Ley Orgánica de Aguas²¹.

La discusión sobre estos proyectos, cuyo número exacto no es fácil precisar (se puede estimar que fueron 15 ó 18 versiones) siempre estuvo limitada al entorno más cercano del Ministerio del Agricultura, a técnicos del gobierno y expertos en el tema. La única copia que circuló entre los funcionarios y usuarios fue la que entregó Absalón Vásquez,

²¹ Puede verse por ejemplo los números correspondientes a Agronoticias desde 1992 hasta 1997. Alerta Agrario, informativo mensual de CEPES, se ocupó sostenidamente del tema desde diciembre de 1992, entre los años 1993 a 1995 y en menor medida en 1996 y 1997.

entonces ministro de Agricultura, a fines de 1993 durante una reunión de regantes en Piura. En todos los demás casos se trató de comentarios de las propias autoridades o de versiones obtenidas con mucho esfuerzo.

En 1995, se presentó al Congreso de la República un anteproyecto de Ley de Aguas, el cual fue retirado por consideraciones políticas y al cálculo electoral (era el año de la primera reelección de Fujimori) con el argumento de que el tema estaba politizado. Se especuló mucho que el proyecto sería aprobado por el Poder Ejecutivo, sin dar trámite a un debate parlamentario que diera a conocer a la opinión pública algunos aspectos de la discusión.

Los contenidos de los proyectos

La primera iniciativa correspondió a un proyecto elaborado por un consultor chileno, cuya propuesta consistía en una mala copia del Código de Aguas chileno de 1981. Las posteriores versiones incorporaron algunas mejoras que no se distanciaron del tema de fondo, el establecimiento de un mercado de aguas, mediante la creación de derechos de aguas.

Esta propuesta permitía que los titulares cuenten con las posibilidades de usar, disfrutar y disponer de una dotación. Como expresaran con toda claridad el entonces ministro de Agricultura, Absalón Vásquez y su asesor principal, Octavio Chirinos, de entregar a los usuarios "derechos reales de propiedad". Esta imprecisión jurídica dejó en evidencia lo que se proponía para este recurso natural: otorgar el agua en propiedad, mediante títulos inscribibles en los registros públicos y que permitieran a sus titulares arrendar, ceder o vender sus derechos, independientemente de la tenencia de la tierra.

Por otra parte, pese a las mejoras introducidas en los sucesivos anteproyectos elaborados por el Ministerio de Agricultura entre 1993 y 1996, la intención de establecer un mercado de tierras mucho más agresivo que el modelo chileno, conllevó a que varios expertos chilenos sostengan que la propuesta de los funcionarios peruanos tenía por finalidad incentivar la venta de las tierras (transferencias) a favor de los particulares, negando de esta manera el dominio de las aguas por el Estado, algo que ni en el país sureño se había planteado y mucho menos pensado.

Estos enfoques, inspirados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, intentaron producir modificaciones en la legislación de aguas de varios países

sudamericanos, tomando como base la experiencia (única en el mundo) del Código de Aguas de Chile, el cual estableció un mercado de aguas a nivel nacional.

La presencia de consultores del Banco Mundial en el país, dieron cuenta del interés de éstos organismos en la aprobación de los cambios en la legislación de aguas peruana, buscando que los mecanismos de mercado se constituyan en un asignador de derechos más eficaz que el Estado.

Pese al aliento de los organismos internacionales, lo cierto es que las modificaciones legislativas operadas en México y en Brasil produjeron algunos cambios importantes, pero no incidieron en la creación de un mercado abierto de derechos de aguas, por la prudencia que demostraron ambos países a raíz de los crecientes cuestionamientos que originó la vigencia del Código de Aguas de Chile de 1981, y los frustrados intentos para producir una reforma del mismo²².

En el 2001, el ministro de Agricultura del Gobierno de Transición, Carlos Amat y León, tomó la iniciativa de conformar una Comisión para elaborar una nueva Ley de Aguas. El 26 de julio de ese año se publicó en el diario oficial El Peruano el "Anteproyecto de la Ley de Aguas", invitando a los interesados y ciudadanía en general a manifestar sus comentarios y sugerencias.

Concientes de que el Gobierno de Transición transcurría por sus últimos días y con la finalidad de reafirmar políticamente la recuperación de la democracia en el país, en la presentación del citado anteproyecto se expresaba la voluntad de que éste se constituyera en el "punto de partida para una discusión más amplia con otros profesionales, técnicos y representantes de los sectores involucrados en la gestión del agua".

Se generó un importante debate pero fue interrumpido por las elecciones presidenciales que dieron como ganador a Alejandro Toledo. Al asumir Alvaro Quijandría la conducción del despacho de Agricultura, el nuevo titular anunció que su discusión y aprobación no eran una prioridad para el sector. No obstante, en diciembre del 2002 se conformó una Comisión Técnica Multisectorial, mediante Decreto Supremo N° 122-2002-PCM, encargada de elaborar un Proyecto de Ley de Aguas para ser concertado con todos los sectores involucrados en el uso de este recurso.

²² Para conocer los problemas más importantes que este Código ha generado, así como el debate en torno a su modificación, puede verse "El Código de Aguas de Chile: entre la Ideología y la Realidad" de Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev, en Debate Agrario, N° 29-30, CEPES, Lima, 1999.

La mencionada Comisión, luego de algunos meses de trabajo publicó en abril del 2003 un Proyecto de Ley de Aguas. En la presentación del documento redactado sostiene que "se decidió utilizar el anteproyecto de Ley de Aguas publicado el 26 de julio del 2001 como base inicial de una Secretaría Técnica que ha elaborado el proyecto".

2. El debate sobre la necesidad de una nueva Ley de Aguas

Antes de iniciar el análisis, conviene revisar, aunque sea muy rápidamente algunos criterios que han generado el debate respecto de la conveniencia de aprobar o no una nueva Ley de Aguas.

Hay quienes postulan la necesidad de cambiar la LGA por la antigüedad de la misma, pero este argumento es el más débil, en vista de que existen en el Perú y en otros países suficientes ejemplos de normas añejas pero que hasta hoy están vigentes.

Más consistente resulta afirmar que contamos con una LGA pensada y desarrollada en un marco publicista y de fuerte intervención estatal (como se ha presentado en la primera parte de este documento), mientras que en la sociedad peruana se despliega una creciente participación de los particulares en la gestión del agua y un reclamo por reconocerles aún mayor autonomía.

Realidad que adquiere una mayor dimensión social al tomarse en cuenta que el marco económico actual ya no es el de un Estado fuerte que interviene en la economía, sino el de un Estado que debe limitarse a la subsidiariedad de la iniciativa de los particulares.

Un segundo argumento a favor de una nueva LGA toma en cuenta los diversos y profundos cambios producidos en la legislación de aguas, sumándose otras normas formuladas por distintos sectores de la administración pública, que han modificado la legislación de aguas sobre: promoción de inversiones, agua potable, generación de energía, legislación de tierras, acuicultura, etc.

Por si ello fuera poco, luego de la dación de la Ley General de Aguas se aprobaron dos constituciones (de 1979 y 1993), la última de las cuales dispuso que se emitiera una ley que regulara el aprovechamiento de los recursos naturales por los particulares (Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, aprobada por Ley N° 26821). Finalmente, la reglamentación de la LGA ha sido tan amplia y ha sufrido tantas modificaciones, que la han hecho casi inmanejable.

En tercer lugar, se requiere de una ley que promueva la mejora de la eficiencia en el aprovechamiento del agua (algo sobre lo cual sí existe pleno consenso en el país) y que al mismo tiempo recoja los avances alcanzados en las últimas décadas en materia de aguas y consagrados en conferencias internacionales, la cual también se vincula con la importancia de las cuencas hidrográficas y la necesidad de su manejo multisectorial.

Por el lado de quienes opinan que no se necesita de una nueva legislación marco, han optado por destacar las bondades de la actual LGA, precisando que ésta ha servido como modelo para otros países, y sólo requiere que se den las condiciones políticas para que ésta se cumpla en toda su integridad.

Pero los argumentos más firmes en contra de la promulgación de una nueva ley provienen de los organismos internacionales, como el Banco Mundial o el FMI, que presionan por lograr la modificación de la legislación de aguas en los países en desarrollo y, complementariamente, el temor de que se busque la creación de mercados de aguas, con "derechos de aguas" que se puedan comprar o vender libremente, como cualquier mercancía.

3. Aspectos generales del Proyecto de Ley de Aguas 2003

Entrando propiamente al análisis del Proyecto de Ley de Aguas del 2003, es conveniente (como propone el mismo proyecto) empezar a desarrollar los 114 artículos articulándolos con los principios que rigen el uso y aprovechamiento sostenible del agua como tema medular del llamado Título Preliminar (artículo 3°), recogiendo la opinión del Dr. Manuel Pulgar-Vidal, se trata de dotarla de una modernidad que no tenía la LGA vigente.

Estos principios de gestión integrada, de valoración del agua, de prioridad y participación de la población, de seguridad jurídica y de sostenibilidad resultan útiles para dar coherencia al texto y deben servir como orientadores del resto del contenido y de la reglamentación de la Ley, cuando se proceda a su elaboración.

Al destacarse la definición del agua como un recurso natural vulnerable que requiere de una gestión integrada por cuencas hidrográficas, se advierte sobre la necesidad impostergable de adoptar actitudes y acciones orientadas a la conservación de los

recursos naturales y elementos de la diversidad biológica desde una visión integral (sistémica).

Del mismo modo, es de la mayor importancia que en el proyecto de Ley de Aguas se consigne el reconocimiento del valor del agua, en los distintos planos, social, económico y ambiental para superar las concepciones aún arraigadas de que el agua, supuestamente es un bien ilimitado, que es propiedad de todos y no tiene valor.

Por último, respecto del Título Preliminar, consideramos importante que se definan lineamientos de política para el Estado en cuanto al uso y aprovechamiento del agua, los cuales no sólo deben inspirar el Proyecto de la Ley sino los lineamientos de política de este recurso. Debe mencionarse que no sólo se ha carecido en estos años de una clara política en cuanto al aprovechamiento de las aguas (lo que se expresa en la superposición de normas con orientaciones tan distintas, como se ha visto), sino que en general, el Estado carece de políticas definidas en cuanto al uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

Sobre el Título I, que trata de las Aguas y Bienes Asociados, destacan algunos elementos que requieren ser analizados para su mejor comprensión. En primer lugar, aunque en el artículo 1° del Proyecto (Título Preliminar) señale que la Ley es de aplicación a todas las aguas continentales y bienes asociados existentes en el territorio de la República y que en el inciso h) del artículo 5°, se mencione como parte de las aguas continentales a las aguas subterráneas, preocupa que estos dos artículos hayan sido objeto de tan poca atención.

Si las opiniones de los técnicos son correctas, existe en el país un potencial muy grande de aguas subterráneas que no se emplean adecuadamente, lo que hubiera llevado a que este tema ocupe un capítulo específico dentro del Proyecto.

Aunque no se señalan las razones, en el Proyecto, a diferencia de la vigente LGA, no se contempla la regulación de aguas marítimas. En opinión de algunos técnicos, ello rompe la concepción integral del ciclo hídrico y, obvia las interacciones entre aguas continentales y marítimas.

Asimismo, en los artículos 1° y 2° se menciona las aguas continentales y "los bienes asociados" existentes en el territorio de la República, mientras que en los artículos 5° y 6° del Proyecto se los enumera, sin que constituyan listados concretos. Se ha considerado como un problema de técnica legislativa que recién se señale en el artículo

34° que las aguas y los bienes asociados pertenecen al dominio público y son patrimonio de la Nación, más aún, como se verá más adelante, cuando se ha generado tanta sensibilidad en el tema de la propiedad o dominio de las aguas.

4. Organización administrativa

De otro lado, una parte significativa del Proyecto (todo el Título II, de los artículos 7° al 33°) está dedicado al Sistema Nacional de Gestión de las Aguas, el cual está compuesto por siete órganos: el Consejo Nacional del Agua, el Tribunal del Agua, el Instituto Nacional del Agua, las Autoridades Sectoriales de Aguas, las Agencias de Agua, las Instancias Regionales de Agua y los Consejos de Cuenca.

El diseño se presenta bastante complejo, por lo cual las funciones de algunos de estos órganos parecen duplicarse²³. Las razones que dificultan contar con un diseño más claro tienen que ver con el proceso de descentralización en curso, al haberse aprobado un conjunto de normas legales hasta mayo de este año (caso de la Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el 27 de mayo) donde se señalan atribuciones en aspectos vinculados al manejo de recursos naturales y se definen etapas para que se produzca la transferencia de funciones del Ejecutivo a los gobiernos regionales, para lo cual se requiere efectuarle algunos reajustes.

Respecto al proceso de descentralización iniciado con la experiencia de los gobiernos regionales 2003, puede manifestarse que la Ley de Bases de Descentralización distingue entre atribuciones exclusivas y atribuciones compartidas de los distintos niveles del Estado (nacional, regional y local diferenciando en este último el nivel provincial y el distrital). Con todo, las posibilidades de que se generen conflictos por competencias son muy probables, peor aun si se trata de recursos naturales, como el conflicto surgido entre Arequipa y Moquegua por el uso de las aguas de Pasto Grande.

El esquema básico del Proyecto, que descansa en la organización del Sistema Nacional de Gestión de las Aguas está definido por un Instituto Nacional del Agua, las Agencias de Agua y los Consejos de Cuenca.

²³ Similar opinión expresa en un comentario escrito el Dr. Miguel Solanes, funcionario de la División de Recursos Naturales de CEPAL, respecto del Sistema propuesto: "aparece como muy complejo y diversificado, con varios actores y niveles, que probablemente resulten en altos costos de transacción y también financieros. Se sugeriría su simplificación".

Aquí se propone constituir un Consejo Nacional del Agua, definido como "instancia rectora" del Sistema, es decir, una instancia más amplia que se ubique por encima del Instituto Nacional del Agua.

Sin embargo, el Consejo tiene una composición muy amplia, lo cual es una ventaja (al incorporar a representantes públicos y privados de los distintos usos) pero, al mismo tiempo, puede representar su mayor límite si no logra cohesionarse suficientemente.

Además, resulta saludable que la Presidencia del Consejo Nacional de Aguas sea asumida por el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). Debe tomarse muy en cuenta que pese a los avances que esta institución ha logrado como entidad rectora de la política nacional ambiental, aún no se le reconoce la importancia que debe tener. Sobre este particular, expertos en materia ambiental han expresado su preocupación:

*"Organismos creados sin una composición en el más alto nivel de decisión política, suelen encontrar resistencia en su decisiones o poca voluntad para respaldarlas. Si a ello sumamos que el Consejo Nacional del Ambiente adolece de sus propios males, no contando con el respaldo político para una gestión trascendente, tendremos en consecuencia un Consejo Nacional de Agua cuya debilidad puede limitar su accionar"*²⁴.

El Instituto Nacional del Agua se define en el Proyecto como la Autoridad Nacional del Agua (artículo 14°). La novedad más importante es que este Instituto constituirá un organismo público descentralizado de la Presidencia del Consejo de Ministros y no como hasta ahora venía sucediendo, en que la Intendencia de Aguas depende de un Ministerio (Agricultura) con lo cual se evitará los problemas de interferencia o los conflictos entre sectores.

Respecto del Tribunal del Agua, es saludable que este organismo sea considerado como un tribunal administrativo, evitando de esa manera que se recarguen las funciones del titular del Instituto Nacional del Agua, como ocurre en la actualidad con la Intendencia de Aguas que soporta una sobrecarga administrativa al resolver todas las apelaciones que se interponen contra las resoluciones de los Administradores Técnicos del país.

²⁴ Manuel Pulgar-Vidal, "Proyecto de Ley de Aguas: El agua como recurso económico y recurso natural", en SEPIA, N° 33, Boletín del Seminario Permanente de Investigación Agraria -SEPIA-, mayo 2003, pág. 14.

Por eso, resulta destacable que el Proyecto contemple el funcionamiento del Tribunal del Agua con salas descentralizadas en todo el país, ya que representará un beneficio muy grande para los usuarios, evitando de esta manera su desplazamiento hasta Lima para resolver sus reclamos, ahorrándose una buena suma de dinero por los gastos que demanda el transporte, hospedaje y el uso de otros servicios.

Queda, sin embargo, por definir la ubicación del Tribunal en la organización del Sistema, pues resulta extraño que siendo una dependencia del Instituto Nacional del Agua pueda resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos que allí se presenten.

Tampoco queda claro, el rol que tendrán las **Instancias Regionales de Gestión del Agua**, lo que como se ha dicho depende en buena medida de la evolución del proceso de transferencia de funciones del Gobierno Nacional, en este caso del Ministerio de Agricultura (más precisamente del INRENA) a los gobiernos regionales, proceso que debe culminar a fines del 2004.

Por tal razón, se explica que el artículo 28° del Proyecto señale que estas instancias regionales en el ámbito de la cuenca "tengan las mismas funciones que las Agencias de Agua".

Las **Agencias de Cuenca** por su parte, se definen en el artículo 24° del Proyecto como "la instancia de gestión, control y vigilancia de las aguas en el ámbito geográfico de las cuencas multiregionales" y constituyen órganos desconcentrados del Instituto Nacional del Agua.

Aunque no está claramente expresado en el Proyecto, la principal diferencia entre las Agencias de Cuencas y las Instancias Regionales de Aguas se encuentra en que las primeras se instalan en las cuencas multiregionales y las segundas, donde la cuenca corresponde sólo al ámbito de una región, por lo que sus funciones específicas dependerán del nivel de descentralización al que se llegue en materia de aguas.

De manera similar, como parte del funcionamiento del Consejo Nacional del Agua, se deberán constituir Consejos de Cuenca en los ámbitos regionales y podrán ser multiregionales cuando su ámbito corresponda a más de una región (artículo 20° del Proyecto).

Por último, resulta discutible que se disponga que las Autoridades Sectoriales del Agua, mantengan sus funciones como organismos reguladores del aprovechamiento del agua,

aunque se afirme que será "sin perjuicio de las funciones del Consejo Nacional del Agua y del Instituto Nacional del Agua" (artículo 19°).

Adicionalmente, se les faculta también a "regular la solución de conflictos derivados del ejercicio de los derechos de agua dentro de su sector"²⁵. Una regulación como ésta puede desnaturalizar los esfuerzos de integración y de coordinación entre los órganos o dependencias que se proponen en el Sistema de Gestión de las Aguas.

El organigrama siguiente intenta representar en forma simplificada la organización que tendría el Sistema Nacional de Gestión de las Aguas, de aprobarse el Proyecto:

Organigrama del Sistema Nacional de Gestión de las Aguas



Las organizaciones de usuarios de agua son tratadas dentro del mismo Título del Proyecto (Capítulo VII, artículos 24° al 26°), pero no integran el Sistema Nacional de Gestión de las Aguas, pues no se las menciona en el listado de los integrantes del Sistema (artículo 8°), tratándose de una omisión o en todo caso una contradicción al momento de proyectarse la propuesta.

²⁵ Miguel Solanes comenta al respecto: "Encuentro que dejar que la institución que representa un sector decida los conflictos dentro del sector sienta un principio que puede resultar en decisiones contradictorias entre distintos sectores y además tratar de dar preeminencia a intereses sectoriales".

Dichas organizaciones, cuyo objeto se define en el artículo 29° del mismo Proyecto tendrán como función: “promover la participación de los usuarios en la gestión y aprovechamiento sostenible de las aguas”, estableciéndose a nivel de cuencas y por tipos de aprovechamiento, pudiendo ser de carácter regional o nacional.

En el Proyecto se reconoce a la Junta Nacional de Usuarios, a las Juntas de Usuarios de Distritos de Riego y a las Comisiones de Regantes, aunque se las identifica como organizaciones de aprovechamiento agrario, las que administran por encargo del Estado las aguas de riego en sus respectivos ámbitos (artículo 32° del Proyecto).

No se descarta que esta medida constituya en cierta forma un sinceramiento de la situación actual, en que los usuarios agrarios tienen una mayor presencia en estas organizaciones.

5. Derechos de aguas y concesiones

Sin duda alguna, uno de los aspectos más discutidos en todos los proyectos anteriores de Ley de Aguas ha sido el reconocimiento de los usuarios de aguas, tal vez por la distorsión que introdujeron las propuestas de la época de Absalón Vásquez. Sobre este tema, el Proyecto plantea algunos avances pero este problema dista mucho de estar resuelto completamente.

El Proyecto preparado por la Comisión Multisectorial sostiene que “las aguas y sus bienes asociados pertenecen al dominio público y son patrimonio de la Nación” (artículo 34°). Aunque existen posiciones que reclaman que se reconozca a los particulares, el derecho de propiedad sobre las aguas. Queda el convencimiento que los responsables en redactar el proyecto no podrían haber regulado este tema de manera distinta, si se toma en cuenta el contenido de las últimas constituciones (1933, 1979 y 1993). El texto del artículo 66° de la Constitución de 1993 expresa:

*“Los recursos naturales y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.
Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal”.*

Por su parte, la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, N° 26821, aprobada en junio de 1997, que es justamente la ley orgánica a que se refiere el segundo párrafo del artículo constitucional citado, reitera que los recursos naturales constituyen patrimonio de la Nación (artículo 1°), añadiendo en el artículo 4° :

“Los recursos naturales mantenidos en su fuente, sean estos renovables o no renovables, son patrimonio de la Nación. Los frutos y productos de los recursos naturales, obtenidos en la forma establecida en la presente Ley, son del dominio de los titulares de los derechos concedidos sobre ellos”.

Antes de entrar a ver la forma como se otorga a los particulares derechos sobre el agua, conviene precisar que en el Proyecto se distingue entre el uso y el aprovechamiento de las aguas. El uso como tal se reserva en el Proyecto al derecho de utilizar el agua directamente de las fuentes naturales “con el fin de satisfacer necesidades humanas primarias, culturales, religiosas, recreativas y de abrevadero de ganado” (artículo 36°).

Este “uso” se ejerce en forma gratuita y no tiene una finalidad lucrativa. En el proyecto se reserva el término **aprovechamiento** para referirse a “la utilización con carácter exclusivo y fines económicos del recurso” (artículo 38°).

Del mismo modo, aunque en la propuesta se enumera distintas formas de aprovechamiento, en un listado que no está cerrado (artículo 39°), declara la prioridad para el uso poblacional, respecto de los demás (artículo 40°).

Hechas estas precisiones, se puede abordar la modalidad como la principal para otorgar derechos sobre las aguas. Así, en su artículo 41° se dispone que “todo aprovechamiento de aguas requiere de un derecho de aprovechamiento mediante concesión”.

Esta concesión es definida como “un derecho real administrativo mediante el cual la Autoridad Nacional de Aguas otorga a su titular el derecho de aprovechamiento de las aguas para fines determinados de acuerdo con la presente Ley” (artículo 45°).

Es necesario recordar que de alguna forma, la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales supone un pie forzado en la definición de los derechos a otorgar a los usuarios del agua.

En el artículo 19° de dicha Ley se dispone que los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se otorgan a los particulares “mediante las leyes

especiales para cada recurso natural”, pero más adelante se señala que “la concesión, aprobada por las leyes especiales, otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo” (artículo 23°).

La razón principal para considerar en el Proyecto de Ley de Aguas el derecho de aprovechamiento de las aguas como una concesión, es haberle dado el contenido de un **derecho real** (distinto sin embargo de la propiedad). Resulta congruente lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 23° de la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales que precisa:

“La concesión otorga a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse”

Con los atributos de la concesión de aguas reconocidos en el artículo 46° del Proyecto de Ley de Aguas, el primero de los cuales “otorga a su titular el derecho de usar, disfrutar, disponer y reivindicar de una dotación anual de aguas extraídas de una fuente natural con las limitaciones y bajo las condiciones establecidas en esta ley ...”.

Empero, subsisten dudas por lo que se quiere regular. El experto Pulgar-Vidal reconoce que las críticas al Proyecto normativo, son vistas como un intento de privatizar las aguas, las que pueden “derivarse de algunas imprecisiones que es preciso corregir”.

Para este autor, el derecho de aprovechamiento consagrado en el Proyecto constituye un “derecho de propiedad” en sentido económico, “no siendo, sin embargo, un ‘derecho de propiedad’ en sentido jurídico, ya que ello iría justamente en contra del texto constitucional que reconoce el dominio del Estado sobre los recursos naturales”.

Luego Pulgar-Vidal agrega, refiriéndose a las imprecisiones mencionadas:

“Es preciso señalar, que el derecho de propiedad, desde el punto de vista jurídico, goza de cuatro atributos: el usar, disfrutar (percibir los frutos), disponer y reivindicar. En el caso de la concesión, esta no constituye un derecho de propiedad, al no otorgar al concesionario los cuatro atributos antes mencionados. La concesión -así lo dispone la Ley Orgánica de Aprovechamiento de Recursos Naturales- otorga al concesionario el derecho de usar y disfrutar el recurso natural concedido, mas no el de disponer o reivindicar éste.”

Ello significa, y así se entiende en el caso de la concesión minera, que el concesionario tiene un derecho de explotación del recurso y un derecho de propiedad sobre los frutos obtenidos.

Eso pareciera indicar el artículo 46.1 del Proyecto, cuando señala como atributo de la concesión el otorgar a su titular el derecho de usar, disfrutar, disponer y reivindicar de una dotación anual de agua extraídas de una fuente natural, es decir un derecho de propiedad sobre los frutos de la concesión y no sobre el recurso concedido”²⁶.

A pesar de la claridad de los argumentos expuestos por Pulgar-Vidal debe enfatizarse que existe una coincidencia en lo fundamental sobre la imprecisión de este artículo. La redacción del artículo 46° del Proyecto de Ley de Aguas, en su primer inciso no distingue entre el bien y sus frutos, pues afirma que la concesión de aguas “otorga a su titular el derecho de usar, disfrutar, disponer y reivindicar de una dotación anual de aguas extraídas de una fuente natural con las limitaciones y bajo las condiciones establecidas en esta Ley”.

Si se observa que en el artículo 43° de la propuesta se dice que son frutos de las aguas: “la dotación anual de aguas extraídas de las fuentes naturales y que discurren por conductos artificiales”, entonces no queda suficientemente clara, la diferencia entre la concesión y el derecho de propiedad que ésta permite sobre los frutos.

Quizás el problema se deba a la distinción entre frutos y productos de los recursos naturales que trae la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, pero que aplicada al caso del agua resulta bastante sutil. Por ello, coincidimos con Miguel Solanes cuando afirma:

“Este artículo es un poco sui generis, y muy novedoso. El fruto es algo que la cosa regular y periódicamente produce. En este sentido el agua podría producir peces o algas acuáticas, pero no a sí misma, es una redundancia. En cuanto a los productos son aquellas cosas que se producen a partir de la destrucción/ transformación del insumo originario. Como la dotación de aguas es recurrente, esta no desaparece o se destruye para el dueño. No alcanzo a ver cual es el sentido práctico del artículo”²⁷.

26 Manuel Pulgar-Vidal, “Proyecto de Ley de Aguas: El agua como recurso económico y recurso natural”, en SEPIA, N° 33, Boletín del Seminario Permanente de Investigación Agraria –SEPIA–, mayo 2003, pág. 13. El subrayado es nuestro.

27 Comentario al artículo 43° del Proyecto de Ley de Aguas, agosto de 2003.

De igual manera, el Proyecto establece que la concesión se otorgará con carácter temporal y por un plazo no mayor de 50 años, aunque prorrogable (artículo 55°). No se recogieron los planteamientos que reclamaban que la concesión de derechos de aguas debía ser indefinida.

Dichas concesiones de aguas podrán transmitirse, darse en garantía o ser objeto de contratación en general, así como pueden fraccionarse (artículos 58° y 59° del proyecto). Estos son los temas que están generando mayor discusión entre los agricultores y no dudamos seguirán generando los mayores debates en torno al Proyecto presentado.

Una novedad interesante (en el Proyecto) es la introducción de una forma novedosa de concesión, llamada **concesión corporativa**, la cual puede otorgarse a una organización de usuarios reconocida, formada por personas naturales o jurídicas, la cual, sin embargo, es fraccionable en concesiones para aprovechamiento individual pero previa autorización de la Autoridad Nacional de Aguas (artículo 48°).

Hay que tener en cuenta que se le brinda especial atención a los derechos de aprovechamiento de las aguas en tierras tituladas de las **comunidades campesinas y nativas**, los cuales serán respetados en el marco de la Constitución y las leyes (artículo 62°).

Esos derechos que "se ejercen de acuerdo a los usos y costumbres ancestrales" son imprescriptibles mientras no se declare el abandono las tierras comunales donde se aprovechan las aguas.

Corresponderá a la Autoridad Nacional de Aguas promover la inscripción de estos derechos en el registro correspondiente, aunque esta labor se orientaría a incentivar actividades económicas de estas comunidades.

El Reglamento deberá establecer las condiciones para demostrar y acreditar los aprovechamientos ancestrales de las comunidades, lo cual, junto con la titulación de sus tierras, constituirá un aspecto crucial para estas organizaciones tradicionales.

En el mismo capítulo III, relacionado a Otros Derechos, se regula el derecho de **vertimiento de aguas residuales**, el que requiere de una autorización otorgada por el Instituto Nacional de Aguas previa opinión favorable de la Autoridad Sanitaria (artículo 60°).

Asimismo, constituye una forma especial de derecho de aguas las **autorizaciones temporales de aprovechamiento**, las que se otorgarán para la realización de estudios, la ejecución de obras o para otras labores de naturaleza transitoria (artículo 61° del Proyecto de Ley de Aguas).

6. Protección del agua y otros aspectos del Proyecto

Temas como la protección de las aguas han merecido en el Proyecto de Ley de Aguas una mayor atención en relación a proyectos anteriores, dedicándole el Título V (artículos 75° al 84°) lo que desde ya, es bastante meritorio.

Cabe destacarse la forma en que se enfoca el tema, además de la preocupación por la conservación y la preservación de las aguas, una mayor atención por los otros recursos naturales, lo que se expresa por ejemplo en la inclusión de los proyectos de inversión que consideren la descarga de aguas residuales en fuentes naturales de agua o que incluyan infraestructura que se realicen en sus cauces, dentro del ámbito del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (artículo 80°).

Del mismo modo, resulta positivo que además de las normas sancionadoras se haya considerado incentivos para quienes desarrollen acciones de prevención de contaminación o de inversión en tecnología y utilización de prácticas o métodos que ayuden a la gestión sostenible de las aguas.

También merece comentarse el tratamiento del régimen económico de las aguas a lo que se refiere el Título VI del Proyecto. El artículo 85° dispone que los titulares de derechos de aguas deberán pagar por estos tres conceptos, según sea el caso: retribución económica por el aprovechamiento de las aguas, retribución económica por el vertimiento de aguas residuales y tarifa por el uso de infraestructura hidráulica mayor del Estado.

Tratándose de organizaciones de aprovechamiento agrario, como las denomina el artículo 33°, debe agregarse además, el pago de una tarifa de agua de riego, la cual deberá aprobar y cobrar la propia organización.

Otros aspectos merecen también mayor análisis, como el referido a las servidumbres, la infraestructura hidráulica, la planificación del aprovechamiento de las aguas y el tema de los procedimientos administrativos aplicables respecto del agua, así como lo

relacionado con la facultad de la autoridad de aguas de establecer infracciones a la ley y de imponer sanciones.

El país necesita una nueva Ley de Aguas, que en forma moderna y eficaz promueva conductas que lleven a mejorar sustancialmente la eficacia del uso del recurso en la agricultura, en la industria, en la minería y en el aprovechamiento poblacional. Si ahora no se adoptan medidas que ayuden a cuidar la calidad y la cantidad de los recursos hídricos en el país, las perspectivas para el futuro no pueden ser optimistas.

En ese proceso de aportar a mejorar la normativa de este importantísimo recurso natural no puede dejar de mencionarse la ausencia de propuestas concretas desde las organizaciones agrarias.

Desgraciadamente, la mala influencia y el rechazo que generaron los intentos en la década pasada de aprobar una Ley de Aguas que consagrara derechos de agua como parte de un mercado de aguas, han originado que muchos agricultores y usuarios de agua se limiten y desconfíen de cualquier intento por cambiar la legislación de aguas.

Sin embargo, es factible, que invocar la vigencia plena de la Ley General de Aguas resulta poco convincente, toda vez que como vimos en la segunda parte de este documento, la lógica y la coherencia de dicha Ley se ha visto seriamente afectada por los cambios directos e indirectos que se han operado en los últimos años, especialmente en lo que ha su reglamentación se refiere.



IV. REFLEXIONES FINALES

Luego de la rápida revisión que se ha hecho de la evolución de la legislación peruana en el campo de la regulación de los recursos hídricos desde 1969 hasta la actualidad puede hacerse algunas reflexiones de carácter general.

1. El modelo de legislación de aguas adoptado en el país a partir de 1969 estuvo fuertemente marcado por una orientación publicista, la cual no sólo era una característica del proceso político peruano, sino que, estaba también influido por planteamientos que tenían vigencia a nivel internacional. En ese marco, se estructuró la legislación de aguas hasta 1989.

Independientemente de las posturas (ideológicas, económicas u organizativas) que puedan adoptarse frente a ese período y de las críticas que asimismo se efectúen al modelo general, no puede negarse que ese marco normativo, estructurado en torno a la Ley General de Aguas era coherente y funcionó durante muchos años.

2. Los intentos de modificar la regulación a partir de 1989 fueron desdibujando el marco normativo hasta hacerle perder coherencia e identidad. Lo grave del tema, es que se trata de cambios que han restado eficacia a la Autoridad de Aguas.

A ello se suma, el proceso de ajuste estructural que ha conducido al Estado asumir un rol supletorio de la actividad privada, el cual significó que importantes funciones del Estado sean transferidas a particulares, en especial a las organizaciones de usuarios, las cuales en su mayoría no estaban en condiciones de asumir tales

responsabilidades. Pese a esta mayor responsabilidad, no contaron con los recursos (económicos, materiales pero también humanos) para cumplir con sus funciones.

Resulta útil reproducir parte de un texto elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) respecto de este proceso, que nos ubica definitivamente en un escenario diferente que el de hace unas décadas:

“Con todo, hay diferencias importantes entre las actuales escuelas de pensamiento y las que determinaron las políticas anteriores. El Estado ha abandonado su omnipresencia en la agricultura y su influencia determinante en la transferencia de recursos subvencionados. Antes bien, las políticas actuales hacen más hincapié en los objetivos de ayudar a los agricultores a valerse por sí mismos y fomentar las reformas agrarias e institucionales que se requieren a tal efecto. La integración se busca a fin de aumentar al máximo la complementariedad interregional entre los cultivos y reducir los desfases entre la agricultura tradicional y la moderna; y entre la agricultura y las actividades de producción y de transporte y distribución. No se trata de ideas nuevas pero, en muchos casos, se han llevado a la práctica con mayor determinación que en el pasado”²⁸.

3. De otro lado, no hay duda que las generaciones futuras no podrán disfrutar de la misma cantidad y calidad de aguas como la disfrutamos nosotros, de tomarse en serio los informes que revelan la creciente escasez de este recurso y que señalan que en pocos años, el Perú puede estar dentro de los países en crisis por falta de agua.

Por esta razón, es entendible que desde el Estado se procure dotar de los medios que permitan una gestión que garantice la sostenibilidad del recurso, mediante una adecuada legislación.

No obstante, el tema del agua es lo suficientemente complejo como para considerar no solamente los elementos técnicos, sino también los aspectos económicos, sociales e incluso culturales. Eso es algo que normalmente no se toma en cuenta por parte de los responsables de definir las políticas y las normas legales. ¿Estarán dispuestos a corregir dicha actitud?

28 El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. 1993. FAO, Roma, 1993. p. 125.

4. El proceso de elaboración de los proyectos de Ley de Aguas en los años anteriores estuvo marcado por responder a intentos de cambiar la legislación desde arriba (desde el Gobierno), sin consultar adecuadamente a los interesados. Se sabe que no basta un proceso en el cual se "informe" del contenido de los proyectos, como usualmente se hizo durante la década pasada.

Las posibilidades de arribar a una norma que satisfaga a todos, o por lo menos a la mayoría de los usuarios de agua, estará dada por el grado de involucramiento de los mismos en el proceso de discusión y aprobación de la ley. En ese sentido, es mucho lo que falta por hacer, pues las reuniones para discutir los proyectos de Ley de Aguas se han limitado tan solo a transmitir información a los usuarios; y, en los eventos organizados por ellos mismos (los usuarios) han primado las posturas acordadas previamente antes que un debate serio, abierto y por lo tanto constructivo.

¿Están los dirigentes de las organizaciones de usuarios y los usuarios en general dispuestos en abrir el debate a todos los interesados en el tema del agua?

5. Vinculado a lo anterior, un tema que normalmente no se aborda y que está relacionado con la aplicación de la Ley General de Aguas en la Sierra y Selva, es el tema del riego (y especialmente de las obras de irrigación) parecería que está reservado exclusivamente para la Costa. Normalmente se afirma que en la Selva no se aplica la Ley de Aguas puesto que allí sobra este recurso, mientras que de la Sierra se dice que el riego es complementario.

Más allá de esas afirmaciones generales, cuánto sabemos realmente de la aplicación de la legislación de aguas en la Sierra. Por la forma como se comportan las comunidades campesinas de esa región del país, ellas (las comunidades) ajustan su actuación a los principios del Código de Aguas de 1902, en el cual las fuentes de agua que se originaban en sus tierras les pertenecían.

Se sabe que las comunidades no cuentan con licencias para usar el agua y no participan por ello "normalmente" en las Comisiones y Juntas de Usuarios, lo que puede representar también que el Estado les ha dado las espaldas a su realidad.

Pero ahora que todos somos concientes de la importancia de las partes altas de las cuencas, donde se originan los ríos y lagos, debemos volver los ojos hacia aquellos lugares en que se encuentran las comunidades campesinas. ¿Qué planteamientos tenemos para estas organizaciones?

6. Las presiones para cambiar la legislación de aguas se han dado no sólo desde el Gobierno en los años anteriores, sino en buena medida, han respondido a las presiones ejercidas por los organismos financieros internacionales.

Sin ignorar el interés de dichas entidades internacionales es conveniente, sin embargo, que comprendamos que el proceso de globalización significa también el crecimiento de la conciencia ambiental de todos los pobladores, y en ese sentido, es entendible que sin aceptar imposiciones, se adecue nuestra legislación de modo que se tome en cuenta los intereses de la colectividad mundial.

Precisamente en la línea de atender lo que pasa en otros lugares del mundo, resulta destacable que el único país que adoptó el modelo de un mercado de aguas a nivel nacional sea Chile y que ningún otro país lo haya hecho. ¿Estamos dispuestos a mirar otras realidades y experiencias o por el contrario seguiremos esperando copiar o "adaptar" las experiencias de otros países en el nuestro?

7. Por último, las universidades han formado ingenieros y técnicos en muchos aspectos vinculados al tema de las aguas, pero debemos preguntarnos, cuánto de esa formación incide en enfoques que tomen en cuenta la gestión integral de los recursos y cuánto mantienen la formación en compartimientos-estanco, por la cual los ingenieros agrónomos atienden sólo la parte productiva, los ingenieros agrícolas la parte de obras, los ingenieros forestales la parte relacionada con el bosque, etc.

Indudablemente se requiere también profundos cambios en este nivel, que es el de los formadores de profesionales y técnicos que serán los responsables de manejar este recurso y la demanda es hacerlo en forma integral.



V. CONCLUSIONES

En base a la revisión practicada en las partes anteriores de este documento creemos que puede señalarse las siguientes conclusiones:

- a) La evolución de la legislación de aguas en el Perú no muestra un camino lineal, sino que por el contrario, se aprecia un rumbo zigzagueante. En el período de 1969 a 1989 se mantuvo una línea que buscaba el desarrollo y consolidación de la legislación en torno a la Ley General de Aguas, Decreto Ley N° 17752, aunque en los años finales hubo intentos por cambiarla.

Desde 1989 en adelante se han producido tal cantidad de modificaciones y alteraciones a la legislación de aguas, es decir, a la ley pero sobre todo a sus reglamentos, la cual no muestra la coherencia que se espera de una legislación especial. Y lo que es más preocupante, la institucionalidad se encuentra muy debilitada.

- b) Desde 1992 se ha intentado sustituir por completo a la Ley General de Aguas. Los primeros proyectos adolecían de gruesas deficiencias, pero desde entonces, aunque en un debate muy limitado, se ha logrado mejorar sustancialmente las propuestas de modificación. Los primeros proyectos se ubicaban en la perspectiva de establecer un mercado de aguas, sobre la base de derechos de aprovechamiento de aguas, definidos en la práctica como propiedad de las mismas.

El Proyecto en debate del 2003 tiene un mejor tratamiento del tema central de la concesión, pero requiere todavía ser más discutido y mejorado.

- c) Independientemente de los proyectos conocidos, se requiere hacer una revisión completa de la Ley General de Aguas vigente. Aunque no existe consenso sobre esto, se observa cada vez una mayor aceptación de la idea, acerca de la necesidad de revisar y reformar nuestra legislación de aguas. Como se ha anotado, el punto mínimo de consenso es que se requiere que la legislación sobre este recurso natural contenga un tratamiento que incentive la mejora de su uso y aprovechamiento.

De manera complementaria se debería incorporar algunos principios que no fueron considerados, porque no estaban en discusión en 1969. Pensamos que no se trata simplemente de una revisión superficial, para "poner al día" el texto del Decreto Ley N° 17752, sino de una revisión integral, que permita recuperar una identidad y coherencia que el texto legal ya no tiene.

- d) Si se busca una revisión y modificación de la Ley General de Aguas, debe tomarse en consideración lo que se debe mantener de la actual legislación. Algunos aspectos, por su importancia, merecen ser destacados. Uno de esos aspectos es el principio de aleatoriedad, pues dada la naturaleza del recurso (su irregularidad) no puede garantizarse a ningún usuario su dotación de agua. Asimismo, debe mantenerse la idea de una Autoridad de Aguas, pero reconociéndole facultades integrales en la gestión del recurso; no como lo hace la Ley General de Aguas, que divide en dos las facultades de la Autoridad y menos aún como la legislación la trata ahora, parcelando sus facultades en varios ministerios.

Otro aspecto a mantener es el relacionado con la existencia y funcionamiento de las Juntas de Usuarios, como espacios que reúnen a los distintos usuarios y no sólo a un sector, aunque sea mayoritario, como ocurre en la actualidad, donde los regantes se arrogan la representatividad de todos los usuarios.

- e) Del mismo modo, en base a los temas presentados en las páginas anteriores, puede identificarse algunos aspectos que merecerían cambiarse en la legislación sobre recursos hídricos. Uno de ellos, es la posibilidad de otorgar derechos de aguas en forma colectiva, de modo que los regantes o usuarios de una toma puedan administrar directamente la distribución del recurso.

Un segundo aspecto, supondría establecer mecanismos que permitan abierta y legalmente que el ahorro o eficiencia en el uso de los recursos hídricos pueda ser transferido a otro usuario, previa autorización de la Autoridad de Aguas y eventualmente de la organización de usuarios, sujeta a determinadas condiciones.

Asimismo, se requiere incorporar los avances en materia de manejo de cuencas hidrográficas, en forma efectiva y no como ahora, que se trata de autoridades nominales. La Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales considera el pago de una "retribución económica" que debe hacer todo particular por el aprovechamiento de un recurso natural, lo que requiere ser incorporado y adaptado a la realidad de los distintos usuarios, particularmente de los agrarios.

Por último y de manera general, se requiere cambiar el actual esquema, sancionador, por otro que atienda con mayor eficacia los aspectos promocionales, sobre todo incentivando el uso más racional del agua.

- f) El proceso actual de discusión del Proyecto de Ley de Aguas, iniciado en 1992, ha sido bastante largo. Sin embargo, no se puede considerar los primeros diez o doce años, pues se trató de un proceso limitado, casi oculto para la mayoría de interesados, y además con largos períodos de inacción. En verdad, puede considerarse que el proceso se ha iniciado en 2001, a partir del proyecto publicado en julio de ese año.

Pero más que un debate artículo por artículo, propio de abogados, lo que debería interesar e involucrar a los usuarios y demás actores, son los grandes temas y las opciones para concretar una legislación acorde con las necesidades del país y de sus usuarios, tanto de los actuales pobladores, como de las generaciones futuras, es decir, atendiendo a la sostenibilidad del uso de los vitales recursos hídricos.

- g) Por último, un tema que no puede dejarse de lado a inicios del siglo XXI es el enfoque ambiental de la regulación de los recursos hídricos. Algo se ha mencionado, cuando nos referimos recoger lo avanzado en la atención a las cuencas hidrográficas. Este es uno de los aspectos donde todos podemos involucrarnos más directamente en el manejo y la gestión de un recurso que con toda seguridad será mucho más escaso, y por lo tanto, más valioso en el futuro.

Pero como lamentablemente ocurre, en nuestro país, las preocupaciones por el corto plazo parecen asfixiar a las de largo plazo. Mantener esa actitud en el presente caso puede ser un grave error, que pagaremos todos, especialmente nuestros hijos y nuestros nietos. Esperemos que no sea así.

A N E X O S

ANEXO N° 1

RELACIÓN DE NORMAS LEGALES VIGENTES SOBRE LOS RECURSOS HÍDRICOS CONTENIDAS EN EL CD-ROM ADJUNTO

ÍNDICE NORMATIVO DEL RÉGIMEN DE AGUAS

Norma General

- I. Ley General de Aguas.
DECRETO LEY N° 17752

De la conservación, preservación y uso de las aguas

- I. Reglamento de los Títulos I, II y III del Decreto Ley N° 17752 «Ley General de Aguas»
DECRETO SUPREMO N° 261-69-AP
- II. Complementación del Reglamento del Título III del D.L. N° 17752 «Ley General de Aguas»
DECRETO SUPREMO N° 41-70-AG

Aguas Subterráneas

- I. Reglamento del Título IV (De las Aguas Subterráneas) del D.Ley N° 17752
DECRETO SUPREMO N° 274-69-AP-DGA

De las Aguas Minero Medicinales

- I. Reglamento del Título V del Decreto Ley N° 17752 «Ley General de Aguas»
DECRETO SUPREMO N° 275-69-AP/DGA
- II. Reglamento de Agua Minero Medicinales para Fines Turísticos
DECRETO SUPREMO N° 05-94-ITINCI

Propiedad Marginal

- I. Reglamento del Título VI (De las Propiedades Marginales) del D.Ley N° 17752.
DECRETO SUPREMO N° 929-73-AG
- II. Declaran áreas intangibles los cauces, riberas y fajas marginales de los ríos, arroyos, lagos, lagunas y vasos de almacenamiento.
DECRETO SUPREMO N° 12-94-AG

Explotación de Materiales de los álveos y cauces

- I. Reglamento del Título VII (De los Estudios y Obras) conforme al D.Ley N° 17752
DECRETO SUPREMO N° 1098-75-AG
- II. Disponen que la Autoridad de Aguas controle la explotación de materiales que acarrear y depositen las aguas en sus álveos o cauces
LEY N° 26737
- III. Reglamento de la Ley N° 26737 que regula la explotación de materiales que acarrear y depositan aguas en sus álveos o cauces.
DECRETO SUPREMO N° 013-97-AG

Servidumbres para Usos de Aguas

- I. Reglamento del Título VIII (De las Servidumbres) del D.Ley N° 17752
DECRETO SUPREMO N° 473-71-AG

Extinción y Prohibiciones del Uso de Aguas , uso Indebido de Aguas

- I. Reglamento del Título IX del Decreto Ley N° 17752 «Ley General de Aguas»
DECRETO SUPREMO N° 930-73-AG
- II. Establecen monto mínimo y máximo de multas por infracciones a la «Ley General de Aguas»
DECRETO SUPREMO N° 004-98-AG

Jurisdicción Administrativa de Aguas

- I. Reglamento del Título X de la Ley General de Aguas
DECRETO SUPREMO N° 495-71-AP
- II. Crean la Autoridad Autónoma de la Cuenca Hidrográfica Jequetepeque como máximo órgano decisorio en materia de uso y conservación de los recursos, aguas y suelos en sus respectivo ámbito jurisdiccional.
DECRETO SUPREMO N° 014-92-AG
- III. Crean la Autoridad Autónoma de la Cuenca Hidrográfica Chira-Piura como máximo órgano decisorio en materia de uso y conservación de los recursos, aguas y suelos en sus respectivo ámbito jurisdiccional.
DECRETO SUPREMO N° 020-92-AG
- IV. Crean la Autoridad Autónoma de la Cuenca Hidrográfica Chancay-Lambayeque como máximo órgano decisorio en materia de uso y conservación de los recursos, aguas y suelos en sus respectivo ámbito jurisdiccional.
DECRETO SUPREMO N° 021-92-AG

- V. Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Autónoma de la Cuenca Hidrográfica Chira-Piura.
RESOLUCION MINISTERIAL N° 0240-93-AG
- VI. Crean la Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica Chillón-Rímac-Lurín
DECRETO SUPREMO N° 49-94-AG
- VII. Crean la Autoridad Autónoma de la Cuenca Hidrográfica Santa
DECRETO SUPREMO N° 57-94-AG
- VIII. Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Autónoma de la Cuenca Hidrográfica Chancay-Lambayeque.
RESOLUCION MINISTERIAL N° 0098-94-AG
- IX. Precisan la competencia de las Direcciones Subregionales Agrarias para resolver en segunda instancia las apelaciones que se interpongan en materia de aguas
DECRETO SUPREMO N° 14-95-AG
- X. Precisan instancia que resolverá apelaciones en procedimientos seguidos ante el Administrador Técnico del Distrito de Riego Chillón-Rímac-Lurín.
DECRETO SUPREMO N° 014-99-AG
- XI. Reglamento Interno del Consejo Superior de Aguas
DECRETO SUPREMO 0799-75-AG
- XII. Reglamento de Organización y Funciones del INRENA (parte pertinente) : Intendencia de Recursos Hídricos
DECRETO SUPREMO N° 066-2002-AG

Organizaciones de usuarios de aguas

- I. Reglamento de Organización Administrativa del Agua
DECRETO SUPREMO N° 057-2000-AG

Tarifas y cuotas por el Uso de Aguas

- I. Reglamento de Tarifas y Cuotas por el Uso de Agua.
DECRETO SUPREMO N° 003-90-AG
- II. Tarifas por uso de agua superficial con fines no agrarios
DECRETO SUPREMO 055-2002-AG

ANEXO N° 2

RELACIÓN DE NORMAS LEGALES VINCULADAS A LOS RECURSOS HÍDRICOS PROMULGADAS DESDE LA DACIÓN DE LA GENERAL DE AGUAS

1. Desde 1969 hasta 1989

NORMA	TÍTULO o CONTENIDO	FECHA*
	Código de Aguas	24.02.1902
D. L. 17752	Ley General de Aguas	25.7.69
D.S 261-69-AP	Reglamento de los Títulos I, II y III del Decreto Ley 17752	13.12.69
D.S 274-69-AP	Reglamento del Título IV "De las Aguas Subterráneas" del Decreto Ley 17752	31.12.69
D.S 275-69-AP	Reglamento del Título V de "Las Aguas Minero-Medicinales" del Decreto Ley 17752	31.12.69
D.S 41-70-A	Complementación del Reglamento del Título III del Decreto Ley 17752	21.2.70
D.S 42-70-A	Fijan plazos de 60 y 90 días para regularizar el empleo de aguas subterráneas (artículos 49° y 63° del Reglamento del Título IV)	21.2.70
D. L. 18735	Modifica artículo 135° de la Ley General de Aguas, sobre Consejo Superior de Aguas	20.7.71
D.S 473-71-AG	Reglamento del Título VIII " de las Servidumbres" del Decreto Ley 17752	24.11.71
D.S 495-71-AG	Reglamento del Título X del Decreto Ley 17752	2.12.71
D.L. 19503	Adicionan inciso "d" al artículo 49 del Decreto Ley 17752, requisitos para incluirse en planes de cultivo y riego	16.8.72
D.S 929-73-AG	Reglamento del Título VI del Decreto Ley 17752	13.9.73
D.S 930-73-AG	Reglamento del Título IX del Decreto Ley 17752	13.9.73

* Se ha tomado la fecha de publicación de la norma legal respectiva en el Diario Oficial El Peruano.

Convenio IICA - Holanda



Legislación Peruana sobre Recursos Hídricos. 1969 - 2003

D.S 799-75-AG	Reglamento Interno del Consejo Superior de Aguas	23.7.75
D.S 1098-75-AG	Reglamento del Título VII "De los Estudios y Obras" del Decreto Ley 17752	11.9.75
D. L. 21798	Norma sobre desconcentración de acciones administrativas sectoriales	16.2.77
D. L. 22133	Personas naturales y jurídicas pueden ejecutar obras de pequeñas y medianas irrigaciones y/o drenaje.	4.4.78
Dec. Leg. 48	Recursos provenientes de tarifas por uso de agua con fines agrarios constituyen ingresos de las juntas de usuarios.	14.3.81
Dec. Leg. 106	Modifica artículo 30° de la Ley General de Aguas, autorizaciones para actividades transitorias	6.6.81
D.S. 021-81-VC	Reservan aguas subterráneas de los acuíferos de Lima y Callao a favor de la Empresa de Saneamiento de Lima -ESAL	12.6.81
Dec. Leg. 148	ESAL se encarga en Lima y Callao de distribuir, manejar y controlar aguas subterráneas con fines poblacionales e industriales	13.6.81
D.S 158-81-AG	Modifican siete artículos del Reglamento de los Títulos I, II y III de la Ley General de Aguas	13.11.81
D.S 07-83-A	Modifican Art. 81° y 82° del Reglamento de los Títulos I, II y III de la Ley General de Aguas	12.3.83
D.S 068-83-AG	Actualizan los montos mínimos y máximos de las multas establecidas en los artículos 119° y 120° del Decreto Ley 17752	19.8.83
R.M 030-84-SA/DVM	Delegan funciones de control, supervigilancia y sanción por la utilización de las aguas servidas con fines de irrigación.	28.2.84
D.S. 044-84-AG	Aprueban las normas para el otorgamiento y regularización de licencia para uso de aguas subterráneas en Lima y Callao	2.6.84
D.S 103-84-AG	Adicionan inciso al artículo 9° del Reglamento del Título IX del Decreto Ley 17752, aprobado por Decreto Supremo 930-73-AG	16.11.84

2. Desde 1989 hasta octubre de 2003

NORMA	TÍTULO o CONTENIDO	FECHA*
D S 037-89-AG	Reglamento de organización de usuarios de agua	4.6.89
D.S. 037-89-PCM	Crea el Cinturón Ecológico de Lima Metropolitana	8.6.89
D.S 03-90-AG	Reglamento de tarifas y cuotas por uso del agua	30.1.90
R.M. 01-90-AG	Aprueban Reglamento del Comité de Coordinación de Aguas y Riego	8.2.90
R.S. 252-91-PCM	Aprueban el Plan Maestro de Manejo, Desarrollo y Control del Cinturón Ecológico de Lima Metropolitana	17.6.91
Dec. Leg. 653	Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario	1.8.91
Dec. Leg. 708	Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero	14.11.91
D S 48-91-AG	Reglamento de Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Agrario	30.11.91
D.S 014-92-AG	Crean la Autoridad autónoma de la cuenca hidrográfica de Jequetepeque, como máximo organismo decisorio en materia de uso y conservación de los recursos agua y suelo en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales.	9.5.92
D.S 20-92-AG	Crean la Autoridad autónoma de la cuenca hidrográfica de Chira-Piura, como máximo organismo decisorio en materia de uso y conservación de los recursos agua y suelo en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales.	29.5.92
D.S 21-92-AG	Crean la Autoridad autónoma de la cuenca hidrográfica de Chancay Lambayeque, como máximo organismo decisorio en materia de uso y conservación de los recursos agua y suelo en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales.	29.5.92
D.S 088-93-EF	Encargan a PRONAMACHCS la coordinación de obras de infraestructura de riego	11.5.93

* Se ha tomado la fecha de publicación de la norma legal respectiva en el Diario Oficial El Peruano.

Convenio IICA - Holanda



Legislación Peruana sobre Recursos Hídricos. 1969 - 2003

R.M 240-93-AG	Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Autónoma de la Cuenca Hidrográfica Chira-Piura	1.8.93
D.S 027-93-PRES	Autorizan a proyectos especiales del INADE a otorgar en concesión al sector privado, la operación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica mayor	31.12.93
D. S. 01-94-AG	Reglamento de organización y funciones de PRONAMACHS	9.1.94
D.S. 27-93-PRES	Autoriza a Proyectos Especiales del INADE la concesión de labores e infraestructura hidráulica mayor al sector privado	28.1.94
R.M 98-94-AG	Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Autónoma de la Cuenca Hidrográfica Chancay-Lambayeque.	7.3.94
R.M 541-94-AG	Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica Jequetepeque	16.9.94
D.S 46-94-AG	Dictan disposiciones destinadas a mejorar la administración de los distritos de riego y fortalecer las organizaciones de usuarios de agua	17.9.94
D.S 49-94-AG	Crean la Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica Chillón-Rímac-Lurín	21.10.94
D.S 57-94-AG	Crean la Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica Santa.	14.12.94
D.S. 14-95-AG	Donde no haya Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica las apelaciones las resolverá Director Regional Agrario	16.6.95
D.S. 26-95-AG	Fondo de Reforzamiento Institucional de las Administraciones Técnicas de Distritos de Riego	9.12.95
D. S. 30-95-AG	Declaran ingresos de Administraciones Técnicas de Distritos de Riego y registros provenientes de tarifas de uso de aguas superficiales con fines agrarios.	29.12.95
R.M 284-96-AG	Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica Santa	4.4.96

R.D. 001-96-AG- INRENA-DGAS	Consideran dentro del componente de la tarifa por uso de agua superficial con fines agrarios a subcomponente de operación y mantenimiento	15.7.96
D.S. 014-96-AG	Prorrogan mandato de Juntas Directivas de Comisiones de Regantes y Juntas de Usuarios de Riego hasta 31.12.98	28.8.96
D.S. 021 -96-AG	Reservan las aguas del río Ocoña a favor del Proyecto "Pampa Colorada"	6.12.96
D.S. 022 -96-AG	Prorrogan Reserva de aguas subterráneas a favor del Proyecto Especial "Olmos Tinajones"	6.12.96
D.S. 023 -96-AG	Prorrogan Reserva de aguas a favor del Proyecto Especial Irrigación "Tumbes" del INADE	6.12.96
D.S. 024 -96-AG	Prorrogan Reserva de aguas subterráneas a favor de los Proyectos "Olmos" e "Hidroenergético Alto Piura"	10.12.96
D.S. 059-96-PCM	TUO de normas que regulan la entrega de concesión a sector privado de obras públicas de Infraestructura	27.12.96
D.S. 060-96-PCM	Reglamento del Decreto Supremo 059-96-PCM (de 27.12.96)	28.12.96
Ley 26737	Autoridad de Aguas otorgarán permisos para explotación de materiales que depositen aguas en sus cauces	5.1.97
R.D. 02-96-AACHS	Aprueba Manual de Organización y Funciones de Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica de Santa	11.1.97
RD 010-97- INRENA-DGAS	Programa de trabajo para actualización del padrón usuarios en Distrito de Riego de Ocoña-Pausa	24.4.97
D.S. 020-97-AG	Modifican Reglamento del Texto Único Ordenado de concesiones de obras de infraestructura y servicios públicos	16.5.97
D.S. 025-97-PCM	Normas complementarias de facultades PROMCEPRI para promover inversiones privadas en obras de infraestructura y servicios	6.6.97

DS 032-97-PCM	Facultan a PCM autorizar suscribir convenios para operación y mantenimiento de infraestructura mayor de los Proyectos Especiales	21.6.97
D.S. 013-97-AG	Reglamento de la Ley 26737 (explotación de materiales que acarrearán las aguas)	9.7.97
D.S 04-98-AG	Establecen montos mínimo y máximo de multas por infracción a la Ley General de Aguas.	24.2.98
D.S 11-98-AG	Prorrogan reserva de agua de la cuenca alta del Río Huancabamba, a favor del Proyecto Especial Hidroenergético Alto Piura	25.6.98
D.S 12-98-AG	Prorrogan reserva de agua procedente de ríos Huancabamba, Tabaconas, Manchara, Chotano, Chunchuca y afluentes, a favor del Proyecto Olmos	25.6.98
D.S. 011-98-PRES	Otorgan a SEDAPAL el derecho exclusivo de uso de mayores caudales de agua generados por obras, instalaciones y estructuras hidráulicas que realice o administre	22.8.98
R.M 496-98-AG	Precisan funciones de la Junta de Usuarios en el ámbito del Distrito de Riego del Huallaga Central.	26.9.98
D.S. 017-98-AG	Modifica Reglamento de Tarifas y Cuotas de Uso de Agua (agrarias y no agrarias)	2.10.98
D.S 021-98-AG	Prórroga mandato de Juntas de Usuarios de agua	20.11.98
D.S 03-99-AG	Prorrogan alcances de Decreto mediante el cual se otorgó reserva de agua a favor del proyecto especial Río Cachi del INADE	13.1.99
D.S. 014-99-AG	Precisan instancia que resolverá apelaciones en procedimientos seguidos ante el Administrador Técnico del Distrito de Riego Chillón-Rímac-Lurín	19.5.99
D.S 003-2000-AG	Modifican el Reglamento de Tarifas y Cuotas por el Uso del Agua	13.2.00
D.S. 010-2000-AG	Modifican artículo del Decreto Supremo N° 004-98-AG, en lo relativo a montos mínimos y máximos de multas por infracción a la Ley General de Aguas	25.4.00

Dec. Leg. 908	Ley de Fomento y Desarrollo del Sector Saneamiento	3.8.00
D.S. 043-2000-AG	Exoneran de intereses, moras, recargos por incumplimiento de pago de la tarifa por uso de agua	31.8.00
D.S 047-2000-AG	Aprueban el Reglamento de Organización Administrativa del Agua	31.8.00
D.S 057-2000-AG	Aprueban el Reglamento de Organización Administrativa del Agua.	8.10.00
D.S 057-2000-AG	FE DE ERRATAS del Decreto Supremo 057-2000-AG, Reglamento de Organización Administrativa del Agua	20.10.00
D.S 003-2001-AG	Modifican artículo del Decreto Supremo 55-94-AG (Prórroga de reserva de agua a favor del Proyecto Especial "Jequetepeque-Zaña" del INADE)	18.1.01
D.S 004-2001-AG	Prorrogan reserva de agua a favor del Proyecto Especial "Río Cachi" del INADE	24.1.01
D.S 005-2001-AG	Prorrogan reserva de agua a favor del Proyecto Especial "Chavimochic" del INADE	24.1.01
D.S 08-2001-AG	Prorrogan reserva de agua a favor del proyecto de irrigación "Pampa Colorada" a cargo del CTAR de Arequipa.	1.2.01
R.S 043-2001-AG	Crean la Comisión Técnica Nacional de Aguas y Suelos	9.2.01
D.S 12-2001-AG	Exoneran de intereses, moras y recargos por incumplimiento de pago de la tarifa por uso de agua superficial con fines agrarios, a usuarios que cancelen adeudos antes del 31 de julio de 2001	22.3.01
D.U. 52-2001	Constituyen la Autoridad Autónoma Especial de la Cuenca del Río Rímac	23.4.01
R.S. 131-2001-AG	Constituyen comisión encargada de elaborar el proyecto de normas complementarias y reglamentarias a que se refiere el Decreto de Urgencia 052-2001	19.5.01

D.S 044-2001-AG	Establecen diversas disposiciones en materia de reservas de agua favor de entidades del Estado	18.7.01
R. Jefatural 165-2001-INRENA	Dictan medidas complementarias sobre la facultad otorgada a la Dirección General de Aguas y Suelos del INRENA para reorganizar las Juntas Directivas de Organizaciones de Usuarios del Agua	19.7.01
R.M 0778-2001-AG	Publicación de Anteproyecto de la Ley de Aguas	26.7.01
Ley 27522	Ley que deroga el Decreto de Urgencia 052-2001	30.9.01
D.S 054-2001-AG	Modifican la tercera disposición transitoria del Reglamento de Organización Administrativa del Agua	23.11.01
R.M 1316-2001-AG	Conforman Comisión Técnica con la finalidad de revisar la normatividad vigente en materia de plan de cultivo y riego - PCR	27.12.01
D.S 010-2002-AG	Amplían plazo para cancelar adeudos acumulados por concepto de pago de la tarifa por Uso de Agua Superficial con Fines Agrarios.	21.3.02
R.M 0300-2002-AG	Aprueban lineamientos básicos para el financiamiento de obras de mejoramiento de la infraestructura de riego y drenaje a nivel nacional, con participación de la JNUDR	3.4.02
D.S 027-2002-AG	Suspenden aplicación de la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento de Organización Administrativa del Agua.	4.4.02
R.M 0317-2002-AG	Modifican artículo de la Resolución Ministerial 0300-2002-AG	10.4.02
R.M 0559-2002-AG	Modifican, para el ámbito del Subdistrito de Riego de Jequetepeque, el porcentaje del componente "Ingresos junta de usuarios" de la tarifa por uso de agua superficial con fines agrarios.	8.6.02
R.S 011-2002-AG	Constituyen Comisión Técnica encargada de revisar la normatividad vigente de los sectores agrario y pesquero en materia de uso de agua para actividades acuícolas o piscícolas continentales.	12.6.02
D.S 61-2002-AG	Modifican el Reglamento de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario	19.12.02

D.S 01-2003-AG	Autorizan a JNUDR destinar montos por adeudos de tarifa por uso de agua superficial con fines agrarios, para financiar diversas acciones relativas al fenómeno " El Niño"	10.1.03
D.S. 02-2003-AG	Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del INRENA (incluye Intendencia de Recursos Hídricos)	15.1.03
D.S 03-2003-SA	Modifican artículo 82° del Reglamento de los Títulos I, II y III de la Ley General de Aguas	29.1.03
D.S 050-2003-RE	Ratifican acuerdo de cooperación técnica para la ejecución del proyecto agrícola en materia de micro riego, suscrito con la República de El Salvador.	7.4.03
D.S 052-2003-PCM	Modifican conformación de la Comisión Técnica Multisectorial encargada de elaborar el proyecto de la Ley de Aguas	9.5.03
D.S 17-2003-AG	Modifican el Reglamento de la Ley 26737 sobre explotación de materiales que acarrearán y depositen las aguas en sus álveos o cauces	30.5.03
D.S. 18-2003-AG	Modifican el Reglamento de Organización y Funciones de INRENA (sobre Intendencia de Recursos Hídricos)	30.5.03
D.S 056-2003-PCM	Modifican el artículo 1° del Decreto Supremo 52-2003-PCM (Comisión Multisectorial para la elaboración del proyecto de Ley de Aguas)	6.6.03
RM 0498-2003-AG	Aprueban documento "Políticas y Estrategia Nacional de Riego en el Perú"	10.6.03
D.S 25-2003-AG	Levantán reserva de aguas dispuesta por Decreto Supremo 019-96-AG	10.7.03
Ley 27029	Ley que regula el uso de agua en los proyectos especiales entregados en concesión	18.7.03
D S 035-2003-AG	Elección de Regantes (requisitos para postular y poder votar en elecciones de organizaciones de usuarios)	15.9.03
D S 036-2003-AG	Modifican artículos 2° y 3° del Reglamento Interno del Consejo Superior de Aguas.	7.10.03

Abreviaturas:

D.L	:	Decreto Ley.
Dec.Leg.	:	Decreto Legislativo.
D.S.	:	Decreto Supremo.
D.U.	:	Decreto de Urgencia.
R.D.	:	Resolución Directoral.
R.Jefatural.	:	Resolución Jefatural.
R.M.	:	Resolución Ministerial.
R.S.	:	Resolución Suprema.

ANEXO N° 3

GLOSARIO*

Aprovechamiento.- Utilización de una cosa o bien. Más precisamente es la obtención de un beneficio de una cosa o bien. Aplicado a las aguas, es el derecho establecido por ley o adquirido por concesión, para utilizar, con fin común o privado, agua de dominio del Estado.

Autorización.- Consentimiento, expreso o tácito, que se otorga a cualquier persona dependiente de otra, o que se halla en imposibilidad para gestionar en nombre propio o ajeno, con el objeto de que realice lo prohibido sin tal requisito. En la vigente Ley General de Aguas es la facultad que se otorga para realizar estudios o para la ejecución de obras y otras labores transitorias y especiales, siempre sujetas a un plazo determinado.

Bien de dominio público.- Bienes de propiedad o dominio del Estado. Algunos pueden ser de uso público, como las carreteras y los puentes, por lo que al estar afectos al uso de todos no pueden ser enajenados y son imprescriptibles. También hay bienes de dominio público de uso privado por la entidades del Estado, como pueden ser los locales que ocupan éstas.

Caducidad.- Pérdida de la validez de la facultad por haber transcurrido el plazo para ejecutarla. En la vigente Ley General de Aguas se produce cuando el usuario incumple alguna de sus obligaciones contenidas en la Ley o en sus Reglamentos.

Concesión.- En general, es una autorización o permiso. Actos de la autoridad por el que se otorga a un particular (concesionario) o a una empresa (concesionaria) determinado derecho para la explotación de una fuente de riqueza, la prestación de un servicio o la ejecución de las obras convenidas.

* Para elaborar este glosario se ha tomado como referencia principalmente el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, de Guillermo Cabanellas, 12ª. Edición, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1979. Algunas definiciones se han adaptado a la legislación peruana y al texto de los proyectos de nueva Ley de Aguas.

Concesión de obras y servicios públicos.- Concesión que permite al Estado cumplir con algunas de sus obligaciones, delegando la ejecución de una obra o de un servicio público a un particular o empresa, llamado concesionario.

Concesión de recursos naturales.- Concesión que permite a los particulares (llamados concesionarios) el aprovechamiento de un recurso natural, sujeto a las condiciones que las leyes especiales establezcan, sin que el Estado pierda la propiedad de tal recurso natural. Según la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, puede otorgar o no derechos reales.

Derecho.- Un derecho es una facultad, poder o potestad individual de hacer, elegir o abstenerse en lo que en cuanto a uno mismo atañe, y de exigir, permitir o prohibir a los demás. Potestad de hacer o exigir cuanto la ley o la autoridad establece a nuestro favor, o lo permitido por el dueño de una cosa.

Derecho de aguas.- Derecho que reconoce la autoridad de aguas para aprovechar el agua o una dotación de ellas, en las condiciones que indica la ley.

Derechos reales.- Derechos sobre los bienes o cosas, reconocidos en el Código Civil (tal como la propiedad, la posesión, el usufructo; la prenda, la hipoteca, entre otros) y excepcionalmente en otras leyes, como la concesión minera.

Disfrutar.- En general es gozar o experimentar satisfacciones materiales o espirituales. En sentido jurídico es percibir los frutos, productos o utilidades de una cosa. Es uno de los atributos clásicos del derecho de propiedad, aunque no el único.

Disponer.- En sentido jurídico es enajenar o gravar los bienes, por quien tiene facultad para ello. Es también uno de los atributos clásicos del derecho de propiedad y generalmente el propietario no lo cede a otro.

Enajenar.- Transmitir la propiedad de una cosa o bien. Las formas más comunes de enajenación son la compraventa, la donación, la permuta, la cesión de derechos, la expropiación y la ejecución judicial.

Gravar.- Imponer un gravamen o carga sobre una persona o cosa. En términos más precisos es la facultad del propietario o titular de un derecho de establecer un derecho real sobre un bien (servidumbre, usufructo, uso, habitación o superficie) o un derecho real de garantía sobre un bien (hipoteca o anticresis, en el caso de bienes inmuebles; o prenda o derecho de retención, en el caso de bienes muebles).

Hipotecar.- Asegurar el cumplimiento de un crédito o el cumplimiento de una obligación, sujetando a un bien inmueble del deudor, el cual responde en caso de vencimiento de la obligación si no se hubiera pagado el crédito.

Licencia.- En general es una forma de autorización. En la vigente Ley General de Aguas es una facultad que otorga el Administrador Técnico del Distrito de Riego para aprovechar del agua en forma permanente, para un fin determinado.

Mercado de aguas.- Espacio en el cual se negocian o tranzan (comprar y vender) derechos de uso de aguas. Sólo está reconocido en la legislación nacional chilena y en algunos estados de los Estados Unidos de América.

Organización administrativa.- Forma en que se organiza internamente una entidad o institución, tanto pública como privada, para el mejor cumplimiento de sus fines. Supone el establecimiento de órganos con funciones claramente determinadas.

Permiso.- En general es una forma de autorización. En la vigente Ley General de Aguas es una facultad que otorga el Administrador Técnico del Distrito de Riego preferentemente para fines agrícolas. Se otorgan exclusivamente sobre recursos sobrantes y están supeditados a la disponibilidad del recurso.

Privatización.- Transferencia de bienes o derechos de dominio público a un particular o empresa. Puede consistir e la transferencia de bienes de una empresa pública, vía la venta de acciones o de activos (casos de Centromin Perú o de Aeroperú), así como en la facultad de prestar un servicio público (caso de la Telefónica del Perú o de la generación de energía eléctrica) o la construcción de obras (caso del Aeropuerto Jorge Chávez). En los dos últimos casos por lo general se faculta al concesionario a retribuirse con el cobro a los particulares de una tarifa durante un determinado número de años.

Propiedad.- Derecho real sobre cosas o bienes que permite a su titular usar, disfrutar, disponer y reivindicar el bien. Su ejercicio por el titular es excluyente de terceros.

Recursos naturales.- Todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado”.

Reivindicar.- Recobrar o reclamar lo propio, tratándose de bienes o la posesión de los mismos, de los que una persona ha sido despojada por otra, que las retiene sin tener derecho para ello.

Revocación.- Dejar sin efecto una medida, decisión o acuerdo. Anulación de una disposición o de un acto otorgado.

Usar.- Servirse de una cosa, emplearla o utilizarla. Es también uno de los atributos clásicos del derecho de propiedad.

Uso.- En general, en la legislación de aguas del Perú y de otros países se la emplea indistintamente para referirse al fin para el cual se destinan las aguas (agrario, minero, poblacional, etc.) así como también al uso o aprovechamiento.

* Definición del artículo 3° de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, N° 26821.

00184

Solicitar CD- en
Referencia.

AGUAS

*Dicen que el agua será imprescindible
mucho más necesaria que el petróleo
los imperios de siempre por lo tanto
nos robarán el agua a borbotones
los regalos de boda serán los grifos
agua darán los lauros de poesía
el nobel brindará una catarata
y en la bolsa cotizarán las lluvias
los jubilados cobrarán goteras
los millonarios dueños del diluvio
venderán lágrimas al por mayor
un capital se medirá por litros
cada empresa tendrá su remolino
su laguna prohibida a los foráneos
su museo de lodos prestigiosos
sus postales de nieve y de rocíos
y nosotros los pálidos sedientos
con la lengua reseca brindaremos
con el agua on the rocks*

Mario Benedetti