



EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS DE USO DE AGUA EN ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL EN PERÚ Y EL USO DE MEDIO TECNOLÓGICO ¹

THE RECOGNITION OF WATER USE RIGHTS IN A STATE OF NATIONAL EMERGENCY IN PERU AND THE USE OF TECHNOLOGICAL MEDIA

MARYCIELO MIRANDA CABRERA ²

RESUMEN

En el presente artículo, la autora brinda algunos alcances sobre el impacto del Estado de Emergencia Nacional declarado en nuestro país por el COVID-19, y demás normas emitidas, sobre los procedimientos administrativos seguidos en la Autoridad Nacional del Agua – ANA para el otorgamiento de los derechos de uso de agua en Perú. Para ello, describe de qué manera se reconocen los derechos de uso de agua en el país que sustentan los procedimientos administrativos ante la ANA; luego, analiza de qué manera se ha realizado el otorgamiento de títulos habilitantes de uso de agua, en cuanto a su forma y plazos administrativos, durante el Estado de Emergencia Nacional en mención; y anota desafíos que ello genera para la entidad pública relacionado al uso de medio tecnológico.

PALABRAS CLAVES

Derechos de uso de agua | Estado de Emergencia Nacional | COVID-19 | plazos administrativos | procedimiento administrativo electrónico | medio tecnológico

ABSTRACT

In this article, the author provides some information on the impact of the National State of Emergency declared in our country by the COVID-19, and other regulations issued, on the administrative procedures followed at the National Water Authority - ANA for the granting of water use rights in Peru. In order to do that, she describes how the rights to use water are recognized in the country, which support the administrative procedures before the ANA; then, she analyzes how the granting of water use titles has been done about their form and administrative terms, during the mentioned National State of Emergency; and she notes the challenges that it generates for the public entity related to the use of technological media.

KEY WORDS

Water use rights | State of National Emergency | COVID-19 | administrative terms | electronic administrative procedure | technological media

- 1 El presente artículo es una actualización del trabajo de investigación presentado en la ponencia del "III Congreso Latinoamericano de Estudiantes de Derecho Administrativo", el mismo que fue elaborado en el marco del Proyecto de Afianzamiento de la Investigación en Derecho Administrativo del Grupo de Investigación en Derecho Administrativo (GIDA), bajo la dirección de Paul Villegas Vega, Profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2 Bachillera en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú, asistente en el Grupo de Investigación en Derecho Administrativo (GIDA), miembro de la Red Iberoamericana Juvenil de Derecho Administrativo (RIJDA) y miembro extraordinario del Círculo de Derecho Administrativo (CDA). Contacto: marycielo.miranda@pucp.pe.

CONTENIDO

1. Introducción; 2. Reconocimiento de derecho de uso de agua en Perú; 3. Otorgamiento de títulos habilitantes de uso de agua en Estado de Emergencia Nacional; 4. Desafíos del uso de medio tecnológico para el otorgamiento de derechos de uso de agua; y 5. Conclusiones

SOBRE EL ARTÍCULO

El presente artículo fue recibido por la Comisión de Publicaciones el 21 de enero de 2021 y aprobado para su publicación el 28 de marzo de 2021.

1. INTRODUCCIÓN

El agua es un recurso esencial para la vida humana y el desarrollo de las actividades en la sociedad, siendo así objeto de estudio por las diferentes disciplinas como el Derecho Administrativo, que estudia la gestión de los recursos hídricos en nuestra sociedad desde los distintos escenarios y actores involucrados (Cairampoma & Villegas, 2015a).

En atención a la esencialidad del recurso hídrico, se ha reconocido el derecho humano al agua en diversas normas internacionales, declaraciones y otros instrumentos normativos, de manera directa o indirecta, a partir del cual los Estados deben implementar mecanismos necesarios su protección, entendiéndolo como el derecho de todos a disponer de agua en cantidades y calidad suficientes para los respectivos usos en observancia de la disponibilidad y sostenibilidad del recurso hídrico (Ribeiro Do Nascimento, 2018).

Este aprovechamiento de los recursos hídricos por parte de los particulares ha sido reconocido en norma constitucional y legal en nuestro país. Así, en la Constitución Política del Perú, se ha establecido que el Estado debe promover el manejo sostenible del agua, toda vez que ha sido reconocido como un recurso natural esencial para la sociedad (artículo 7-A). En la misma norma fundamental, se señala que los recursos naturales, en los que están incluidos los recursos hídricos, son de patrimonio de la Nación del cual el Estado es soberano en su aprovechamiento, estableciéndose en la ley orgánica las condiciones de su utilización y otorgamiento a los personas naturales y jurídicas (artículo 66).

Es así que, a través de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales - Ley N° 26821, se reconoce que los recursos naturales como los hídricos son componentes de la naturaleza susceptibles de aprovechamiento por el ser humano para la satisfacción de sus respectivas necesidades y con valor actual o potencial en el mercado (artículo 3).

Para el otorgamiento de derechos sobre los recursos naturales en mención, se ha establecido en la misma ley que las modalidades son establecidas por las leyes especiales de cada recurso natural a cambio de una retribución económica fijada por criterios económicos, sociales y ambientales en atención al uso sostenible de los mismos y bajo las condiciones, términos y plazos que así establezca la autoridad competente (artículo 19, 20, 21 y 28).

La ley especial que regula el uso y gestión de los recursos hídricos en nuestro país es la Ley de Recursos Hídrico – Ley N° 29338 (Ley, en adelante), junto al Reglamento de

la Ley N° 29338 - Decreto Supremo N° 001-2010-AG (Reglamento, en adelante), cuya finalidad es regular el uso y gestión integrada de dichos recursos y bienes asociados, la actuación del Estado peruano y de los particulares involucrados en la misma para el otorgamiento de derecho que permita el efectivo uso del recurso hídrico (artículo I y II de la Ley; artículo 1 del Reglamento).

Este último es un recurso natural renovable, indispensable para la vida, insumo fundamental para las actividades del ser humano y estratégico para el desarrollo sostenible de nuestra sociedad (artículo 1 de la Ley; artículo 2 del Reglamento). Conforme se establece en la Ley, el agua comprende el de los ríos y sus afluentes desde su origen natural, de los cauces artificiales, de la acumulada en forma natural o artificial, de las ensenadas y esteros, de los humedales y manglares, de los manantiales, de los nevados y glaciares, de la residual, de la subterránea, de origen minero medicinal, del geotermal, de la atmosférica y de la proveniente de la desalación (artículo 5).

El otorgamiento de derechos de uso de estos recursos debe seguir los procedimientos administrativos establecidos por la autoridad administrativa competente, siendo esta la Autoridad Nacional del Agua (ANA, en adelante) que ejerce sus funciones a nivel nacional, a través de las Autoridades Administrativas del Agua, que son órganos desconcentrados, y las Autoridades Locales del Agua, que son unidades orgánicas de estas últimas (artículo 14 y 15 de la Ley; artículo 11, 21, 22 y 23 del Reglamento).

En el marco de dicha competencia, la Autoridad Nacional del Agua ha establecido procedimientos administrativos que los administrados deben seguir ante la Entidad para la satisfacción o ejercicio de sus intereses o derechos, los cuales están comprendidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA, en adelante) de la Entidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 32, 40.3, 41, 43 y 44 del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General – D.S. N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG, en adelante).

Es así que, a comienzos del 2020, la ANA estableció dieciséis (16) procedimientos administrativos estandarizados, compilados y sistematizados, en el TUPA de la Entidad, en el que se establece la forma de dichos procedimientos, plazos administrativos, documentos exigidos y pago por derechos de tramitación que los administrados debían seguir para el otorgamiento de derechos de usos de los recursos hídricos y demás actuaciones vinculadas a su competencia.

No obstante, el 15 de marzo de 2020, el gobierno peruano declaró Estado de Emergencia Nacional debido a las graves circunstancias que afectaban (y continúan afectando) la vida a consecuencia del COVID-19 en el país, luego de haberse declarado el Estado de Emergencia Sanitaria mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA de fecha 11 de marzo de 2020 por la calificación de pandemia que le asignó la Organización Mundial de la Salud al haberse extendido en más de cien países en el mundo de manera simultánea. La declaratoria de Estado de Emergencia Nacional en Perú por COVID-19 ha generado desafíos en la Administración Pública, incluida la ANA, en la vinculación con los administrados por los procedimientos administrativos a su cargo al no manifestarse una actividad regular de la actividad administrativa.

En ese sentido, en el presente artículo, determinaremos si el Estado de Emergencia Nacional declarado en nuestro país por el COVID-19 y demás normas emitidas a partir de ella generó cambios en la vinculación de los administrados con la ANA como parte

de la Administración Pública, considerando como enfoques de estudio la forma de tramitación de los procedimientos administrativos para el otorgamiento de derechos de uso de agua en el territorio peruano y la contabilización de los plazos administrativos en estos últimos.

Para ello, se ha dividido el presente artículo en tres (03) partes: en la primera, describimos el reconocimiento de los derechos de uso de agua en Perú que sustentan los procedimientos administrativos establecidos en el TUPA de la ANA; en la segunda parte, analizaremos de qué manera se ha venido realizando el otorgamiento de títulos habilitantes de uso de agua en cuanto a su forma y plazos administrativos, en el Estado de Emergencia Nacional declarado por el gobierno peruano; y, en la tercera parte, se anotarán los desafíos que el COVID-19 ha generado para el otorgamiento de derechos de uso de agua seguidos ante la ANA relacionado al uso de medio tecnológico.

2. RECONOCIMIENTO DE DERECHO DE USO DE AGUA EN PERÚ

Conforme se ha mencionado previamente, el aprovechamiento de los recursos hídricos en el país se rige por lo establecido en la Ley y su Reglamento. En estos, se establece una serie de criterios y condiciones para obtener título habilitante que reconozca el derecho de uso de agua para la utilización del recurso hídrico por parte de los particulares en nuestro país, en su calidad de usuarios de agua (artículo 66 del Reglamento).

Para el otorgamiento de derechos de uso de agua, la Ley y su Reglamento han establecido una serie de principios que rigen el uso y gestión integrada de los recursos hídricos que la ANA, como parte de la Administración Pública, debe regir su actuación en el procedimiento administrativo para el otorgamiento de derechos de uso de agua. Y es que, aun cuando exista el derecho de los particulares a acceder a los recursos hídricos para la realización de las distintas actividades del ser humano, el Estado debe garantizar que el aprovechamiento resulte coherente con la disponibilidad del mismo recurso, de ahí que haya establecido dichos principios.

Entre los principios que rigen para el uso y gestión integrada de los recursos hídricos que la ANA, se pueden destacar los siguientes por su vinculación con el otorgamiento de derechos de uso de agua en el país (artículo III de la Ley):

- El principio de valoración del agua y de gestión integrada del agua precisa que el uso del agua debe basarse en una gestión integrada y en equilibrio al tener un valor sociocultural, económico y ambiental.
- El principio de prioridad en el acceso al agua establece para la satisfacción de las necesidades primarias del ser humano antes que otros usos.
- El principio de seguridad jurídica refiere a que se brinda a través de un régimen de derechos para el uso del recurso hídrico.
- El principio de sostenibilidad señala que es deber del Estado el promover y controlar el aprovechamiento y conservación sostenible de los recursos hídricos.
- El principio de eficiencia implica que el aprovechamiento de los recursos hídricos por parte de los usuarios y operadores debe ser eficiente en atención a su conservación en el marco de la gestión integrada de los mencionados recursos.

Estos principios se logran materializar en las disposiciones normativas sobre el uso de los recursos hídricos y los respectivos derechos de uso de agua que son otorgados por la entidad pública competente a los particulares en el marco del procedimiento administrativo para el otorgamiento de dichos derechos. De manera que, como se ha mencionado previamente, dichos particulares puedan realizar un uso efectivo del recurso hídrico, en concordancia con lo establecido en el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos (SNGRH, en adelante) que busca articular el accionar del Estado para una gestión integral de los recursos hídricos que permita el aprovechamiento sostenible, la conservación de los recursos hídricos (artículo 9 y 10 de la Ley).

Y es que resulta relevante que se haya establecido estos principios como parámetros en la actuación de la ANA para el otorgamiento de derechos de uso de agua, toda vez que permiten conciliar el derecho al acceso al agua de los particulares con la disponibilidad de los recursos hídricos. El cumplimiento de los principios contenidos en las disposiciones normativas es coherente con el propósito del SNGRH, el cual comprende procesos de gestión integrada y de conservación de los recursos hídricos que viabiliza el aprovechamiento sostenible de dichos recursos, como ya se mencionó en el párrafo previo.

La existencia del SNGRH encuentra sustento en la necesidad de contar con un mecanismo de asignación de derechos de uso de agua en el país, puesto que, coincidiendo con lo expresado por Cairampoma y Villegas, es indispensable la existencia de “adecuada asignación de los derechos de uso de agua (...) para armonizar los distintos usos (de agua) con la dificultad de la exclusión del agua y su caracterización como bien abundante y escaso (a la vez)” (2015a, p.22). Por su parte, Global Water Partnership ha señalado que la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos promueve “el desarrollo y manejo coordinados del agua (...), con el fin de maximizar el bienes económico y social resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales” (2011).

Ahora bien, conforme expresan Cairampoma y Villegas, la ANA es la entidad encargada de la gestión integrada de los recursos hídricos para la asignación de los derechos de usos respectivos (2015a, p. 24), asegurándose de que los usuarios de agua cumplan con las disposiciones normativas para su conservación y sostenibilidad. Y es que la ANA es la autoridad administrativa competente para observar el efectivo aprovechamiento de los recursos hídricos en el país por parte de los particulares, a través del otorgamiento de títulos habilitantes que reconozcan derechos de uso de agua. La ANA es constituida como el rector y máxima autoridad técnico-normativa del SNGRH, y se encuentra adscrita al Ministerio de Agricultura (actualmente, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego) como organismo técnico especializado (artículo 14 de la Ley; artículo 11 y 21 del Reglamento).

A partir de dicha autoridad, la Ley y el Reglamento han establecido funciones de la ANA en relación al otorgamiento de títulos habilitantes sobre los usos de agua (artículo 15 de la Ley; artículo 11, 20, 21, 22 y 23 del Reglamento), entre las cuales destacan las siguientes:

- Proponer normas legales en materia de su competencia, emitir normas y establecer procedimientos para asegurar la gestión integral y sostenible de los recursos hídricos.
- Elaborar el método y determinar el valor de las retribuciones económicas por

el derecho de uso de agua y por el vertimiento de aguas residuales en fuentes naturales de agua.

- Otorgar, modificar y extinguir derechos de uso de agua, previo estudio técnico, así como aprobar la implementación, modificación y extinción de servidumbres de uso de agua, a través de los órganos desconcentrados de la Autoridad Nacional.
- Conducir, organizar y administrar el Sistema Nacional de Información de Recursos Hídricos, el Registro Administrativo de Derechos de Agua, el Registro Nacional de Organizaciones de Usuarios y los demás que correspondan.
- Emitir opinión técnica previa vinculante para el otorgamiento de autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces naturales de agua.
- Establecer los parámetros de eficiencia aplicables al aprovechamiento de dichos recursos, en concordancia con la política nacional del ambiente.
- Y demás funciones establecidas en la Ley y su Reglamento.

Estas funciones de la ANA son ejercidas a nivel nacional por medio de las Autoridades Administrativas del Agua (AAA, en adelante), que son órganos desconcentrados de la ANA y dirigen la gestión de los recursos hídricos en el ámbito territorial de su competencia; y de las Autoridades Locales del Agua (ALA, en adelante), que son unidades orgánicas de las AAA y que administran los recursos hídricos y los bienes asociados al agua en el ámbito territorial de su competencia (artículo 22 y 23 del Reglamento), en atención a la técnica organizativa de la Administración Pública así elegida para el desarrollo de sus funciones (Martín Mateo & Díez Sánchez, 2012).

De manera que, en el marco de su competencia, la ANA es la autoridad administrativa competente para reconocer derechos de uso de agua a partir del otorgamiento de títulos habilitantes que les permita a los particulares el uso efectivo del recurso hídrico, ejerciendo así la actividad administrativa de limitación (u ordenadora) de la Administración Pública que es entendida por Rebollo como “aquella en la que la Administración impone restricciones, deberes o de cualquier forma ordena obligatoriamente las actuaciones privadas con el fin de garantizar algún interés público” (2009).

Pues bien, con el propósito determinar si el Estado de Emergencia Nacional declarado en nuestro país por el COVID-19 y demás normas emitidas a partir de ella alteraron –o no- la forma y plazos administrativos de los procedimientos administrativos a cargo de la ANA para el otorgamiento de derechos de uso de agua en el territorio peruano, será necesario conocer y reconocer, en primer lugar, los usos de agua y derechos de uso de agua que han sido reconocidos en Perú, los cuales serán descritos en las siguientes líneas.

La Ley y su reglamento han establecido condiciones generales para el uso de los recursos hídricos en atención a la sostenibilidad de los mismos en la sociedad, siendo estos que el otorgamiento de derechos de uso de agua debe realizarse en forma eficiente y con respeto a los derechos de los terceros, promoviendo el mantenimiento o mejora de las características físico-químicas del agua, el régimen hidrológico en beneficio del ambiente, la salud pública y la seguridad nacional, así como en atención a las necesidades reales de la actividad a realizarse (artículo 34 de la Ley; artículo 54 del Reglamento).

En la normativa mencionada, se ha establecido tres (03) clases de uso de agua a partir de los cuales los particulares acceden al recurso hídrico para la satisfacción de sus respectivas necesidades: el uso primario, el uso poblacional y el uso productivo (o también conocidos de carácter primario, poblacional y productivo, según Cairampoma y Villegas), debiendo priorizar el uso en el orden mencionado (artículo 35 de la Ley; artículo 55 del Reglamento).

En primer lugar, el uso primario del agua implica la utilización directa del recurso hídrico; es decir, desde las fuentes naturales y cauces públicos del agua, con la finalidad de satisfacer necesidades primarias del ser humano como la preparación de alimentos, consumo directo, aseo personal, uso en ceremonias culturales, religiosas y/o rituales. Para el uso primario del agua, el particular no requiere de un título habilitante de la autoridad administrativa que lo habilite al acceso del recurso hídrico, siempre que su uso no tenga fin lucrativo, no altere las fuentes de agua en cantidad y calidad ni los bienes asociados al agua, y sea una utilización manual (artículo 36 y 37 de la Ley; artículo 56 del Reglamento).

En segundo lugar, el uso poblacional consiste en la extracción del agua de una fuente a través de la captación, tratamiento debido y distribución del agua, con el fin de satisfacer las necesidades humanas básicas como la preparación de alimentos y hábitos de aseo personal. Para el uso poblacional del agua, se requiere de un título habilitante por parte de la autoridad administrativa, en atención a las condiciones de seguridad, calidad y cantidad suficiente para la satisfacción de dichas necesidades personales y domésticas (artículo 39 y 40 de la Ley; artículo 58 del Reglamento).

Y, en tercer lugar, el uso productivo comprende la utilización del agua con carácter exclusivo en proceso de producción o previos a estos, con la finalidad de ser empleado en actividades agrarias pecuarias y agrícolas, acuícola y pesquero, energético, industrial, medicinal, minero, recreativo, turístico y de transporte, así como de cualquier otra actividad económica, siendo este el orden de prioridad ante concurrencia de solicitudes de acceso al agua para uso productivo. El ejercicio del uso productivo del recurso hídrico se debe realizar en atención a los pronósticos oficiales de la disponibilidad anual de agua que emita la ANA y planes de aprovechamiento de las disponibilidades hídricas para las demandas multisectoriales, así como de los parámetros de eficiencia y planes de adecuación aprobados por la ANA, las medidas de protección ambiental, conservación y protección de la calidad de los recursos hídricos establecidas en los planes de gestión de recursos hídricos en la cuenca, de los requerimientos de agua en cantidad y oportunidad de los usuarios ubicados aguas abajo del punto de devolución del agua y otros que así disponga la ANA (artículo 42 y 43 de la Ley; artículo 61 y 62 del Reglamento).

Pues bien, sobre la base de estos usos de agua, se otorgan los títulos habilitantes que reconocen derechos de uso de agua. Así, conforme a la Ley y Reglamento, se tienen tres (03) clases de derechos de uso de agua: licencias, permisos y autorizaciones, los cuales deben ser garantizados en atención a la seguridad jurídica mencionada en líneas previas y son otorgados, suspendidos, modificados o extinguidos por la ANA (artículo 44, 45 y 46 de la Ley; artículo 64 y 69 del Reglamento) a los usuarios de agua, quienes pueden ser personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y quienes se encuentran facultados para uso de agua poblacional o productivo, según corresponda, debiendo ser ejecutados en cumplimiento de la actividad y lugar que fueron reconocidos por la ANA, bajo imposición de sanción en caso supuestos de infracción establecidos en la normativa (artículo 64, 65, 66 y 69 del Reglamento), debiendo entenderse como un “mercado de

derechos de uso de agua” en donde se puede adquirir derechos de uso de agua y no sobre el recurso hídrico como tal (Embido Irujo, 2008).

En primer lugar, las licencias de uso de agua son derechos de uso de agua reconocidos por la AAA de la ANA a usuario de agua, con opinión del Consejo de Cuenca respectivo de si el derecho solicitado guarda relación con el Plan de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca correspondiente, y constado en resolución administrativa, a través de la cual se establece el fin y lugar determinado a aprovecharse, con atención de los términos y condiciones preestablecidos en los dispositivos legales vigentes. Las licencias de uso pueden ser para uso consuntivo, que se consume con el desarrollo de la actividad, o para uso no consuntivo, que no se consumen con el desarrollo de la actividad. Entre sus características, se puede mencionar que se otorgan a su titular facultad para usar y registrar dotación anual de agua expresada en metros cúbicos que sea extraída de una fuente, pudiendo ejercer las acciones legales para su defensa; que su plazo es indeterminado mientras que subsista la actividad para la cual fue otorgada; que son intransferibles; entre otros establecidos en la normativa aplicable. La solicitud de las licencias de uso de agua debe cumplir con la presentación de los requisitos establecidos en la Ley, su Reglamento, el Reglamento de Procedimientos Administrativos para el Otorgamiento de Derechos de Uso de Agua y de Autorización de Ejecución de Obras en Fuentes Naturales de Agua, aprobado por Resolución Jefatural N° 007-2015-ANA, y el TUO de la LPAG sobre el inicio del procedimiento administrativo; y está sujeta al silencio administrativo negativo. El otorgamiento de esta licencia es por medio de resolución administrativa de la ANA, la misma que debe consignar el volumen anual máximo asignado al titular y desagregado en periodos mensuales o mayores de acuerdo a la disponibilidad que haya sido acreditada en el procedimiento de otorgamiento de la licencia en mención (artículo 47, 48, 50, 53 y 54 de la Ley; artículo 67, 70, 71, 72, 73 y 74 del Reglamento).

En segundo lugar, los permisos de uso son derechos de uso de agua con duración indeterminada y de ejercicio eventual de épocas de superávit hídrico (que haya sido así declarado previamente por la autoridad administrativa competente) otorgados por ALA de la ANA a un usuario de agua, con opinión del Consejo de Cuenca respectivo de si el derecho solicitado guarda relación con el Plan de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca correspondiente, y constado en resolución administrativa, a través del cual se le reconoce la facultad de usar indeterminada cantidad de agua variable proveniente de una fuente natural, con excepción de las aguas residuales para la cual debe observarse también lo dispuesto en las normas sobre impacto ambiental cuando se encuentren vinculados proyectos de inversión (Cairampoma & Villegas, 2015b, p. 201 - 205). Entre sus características, se puede mencionar que se otorgan a su titular facultad para usar el recurso hídrico cuando se haya declarado estado de superávit hídrico previamente; que son otorgados por un plazo indeterminado en tanto subsistan las condiciones de superávit hídrico así declarado; entre otros establecidos en la normativa aplicable. La solicitud de estos permisos debe cumplir con la presentación de la acreditación de ser propietario o poseedor legítimo del predio en el que hará uso eventual del recurso, así como del predio que deberá contar con las obras autorizadas de captación, conducción, utilización, avenamiento, medición y demás que fuesen necesarias para el uso eventual del recurso hídrico solicitado. Al otorgamiento de los permisos de uso de agua, así como la modificación y extinción de los mismos se les aplicará las disposiciones establecidas para el procedimiento administrativo establecido para las licencias de uso de agua de conformidad con lo establecido en la Ley, su Reglamento, el Reglamento de Procedimientos Administrativos para el Otorgamiento de Derechos de Uso de Agua y de Autorización de Ejecución de Obras en Fuentes Naturales de Agua, aprobado por Resolución Jefatural

N° 007-2015-ANA, y el TUO de la LPAG sobre el inicio del procedimiento administrativo (artículo 58, 59, 60 y 61 de la Ley; artículo 67, 87, 88 y 89 del Reglamento).

Y, en tercer lugar, las autorizaciones de uso de agua son derechos de uso de agua de plazo no mayor de dos (02) años, con posibilidad de prorrogar por única vez en plazo similar siempre que las condiciones que dieron origen a su otorgamiento subsistan, reconocidos por la AAA de la ANA al usuario de agua, con opinión del Consejo de Cuenca respectivo de si el derecho solicitado guarda relación con el Plan de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca correspondiente, y constado en resolución administrativa, por medio del cual se le faculta para usar una cantidad anual de agua que cubra exclusivamente las necesidades de aguas derivadas o relacionadas directamente con la ejecución de estudios, ejecución de obras y lavado de suelos. La solicitud de autorización de uso de agua debe comprender una memoria descriptiva que identifique la fuente de agua, volumen requerido, actividad, lugar del uso y debe estar acompañada por los demás documentos establecidos en el reglamento. Para el otorgamiento de las autorizaciones de uso de agua, así como la modificación y extinción de las mismas se les aplicará las disposiciones establecidas para el procedimiento administrativo para las licencias de uso de agua, siguiendo así lo establecido en la Ley, su Reglamento, el Reglamento de Procedimientos Administrativos para el Otorgamiento de Derechos de Uso de Agua y de Autorización de Ejecución de Obras en Fuentes Naturales de Agua, aprobado por Resolución Jefatural N° 007-2015-ANA, y el TUO de la LPAG sobre el inicio del procedimiento administrativo (artículo 62 y 63 de la Ley; artículo 67 y 89 del Reglamento).

Es preciso mencionar que, conforme anota Ruiz, los derechos de uso de agua que sean otorgados por la autoridad competente deben ser ejercidos en consideración de la disponibilidad del recurso hídrico respecto de su calidad, cantidad y oportunidad (Ruiz Ostoic, 2013, p. 126), con el propósito de garantizar su debida sostenibilidad como lo establece la normativa previamente anotada.

En ese sentido, podemos señalar que, en Perú, se ha reconocido el aprovechamiento de los recursos hídricos en atención a su sostenibilidad en el SNGRH de acuerdo a lo establecido en la Ley, su reglamento y normativa relacionada, reconociendo – por un lado – el uso primario, poblacional y productivo como usos de agua y – por otro lado – la licencia, permiso y autorización de uso de agua como derechos de uso de agua otorgados al usuario de agua, a través de títulos habilitantes reconocidos por resolución administrativa obtenidos por procedimiento administrativo establecido en el TUPA de la ANA para su aprovechamiento.

3. OTORGAMIENTO DE TÍTULOS HABILITANTES DE USO DE AGUA EN ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL

Conforme se ha señalado en el apartado previo, el otorgamiento de los títulos habilitantes que reconocen derechos de uso de agua deben seguir el procedimiento administrativo que se establezca en el TUPA de la ANA, entiendo por procedimiento administrativo aquel “cause formal de la función administrativa” en el que la Administración Pública emite un acto administrativo definitivo que responde a los intereses de los administrados, luego del cumplimiento de requisitos (Canosa, 2008).

En atención a ello, a comienzos del año 2020, la ANA había actualizado su TUPA, comprendiendo dieciséis (16) procedimientos administrativos estandarizados, compilados y sistematizados, incluidos los relacionados al otorgamiento de títulos habilitantes para el

aprovechamiento de los recursos hídricos en el país.

No obstante, el pasado 15 de marzo de 2020, mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, el gobierno peruano declaró el Estado de Emergencia Nacional por quince (15) días hábiles debido a las graves circunstancias que afectaban (y continúan afectando) la vida en nuestra sociedad a consecuencia del brote del COVID-19, el mismo que fue prorrogado por el Decreto Supremo N° 051-2020-PCM, Decreto Supremo N° 064-2020-PCM, Decreto Supremo N° 075-2020-PCM, Decreto Supremo N° 083-2020-PCM, Decreto Supremo N° 094-2020-PCM, Decreto Supremo N° 116-2020-PCM, Decreto Supremo N° 135-2020-PCM, Decreto Supremo N° 146-2020-PCM, Decreto Supremo N° 156-2020-PCM, Decreto Supremo N° 174-2020-PCM, Decreto Supremo N° 184-2020-PCM y Decreto Supremo N° 201-2020-PCM, y precisado por demás normas emitidas por el mismo gobierno. Esta declaratoria implicó la suspensión de derechos sobre la libertad personal, de tránsito, inviolabilidad de domicilio y de reunión en conformidad con el artículo 137-1 de la Constitución Política del Perú (Landa Arroyo, 2020).

Esta declaratoria de Estado de Emergencia Nacional en nuestro país por brotes del COVID-19 no resulta ser una respuesta irrazonable, sino – por el contrario – una razonable y coherente con la declaración de emergencia de salud pública de importancia internacional por parte del Director General del Organismo Mundial de la Salud. Y es que se trata de una enfermedad respiratoria que afecta gravemente la salud de las personas por los síntomas que generan e impactan negativamente en estas últimas, y cuya transmisión es de persona a persona a través del contacto personal con una persona infectada al toser o estornudar, o al tocar objetos o superficies contaminadas y, luego, tocarse la boca, la nariz o los ojos, según lo ha expresado así Organismo Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud (2020).

La declaración de Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 generó impacto en diversos sectores en el ámbito social, cultural, político y económico por su vinculación con las diversas actividades del ser humano como individuo y en su entorno (Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, 2020; Instituto Peruano de Economía, 2020), así también en la dinámica de la Administración Pública, puesto que, en muchos casos, las entidades públicas no se encontraban preparadas para llevar a cabo sus labores en modalidad remota. Es así que, en el marco del Estado de Emergencia Nacional, el gobierno peruano estableció medidas excepcionales y temporales, a fin de prevenir la propagación del COVID-19 en nuestro país.

Entre las medidas excepcionales y temporales dispuestas por el gobierno peruano, se estableció la suspensión de los plazos de los procedimientos administrativos a cargo de las entidades públicas, los que incluirían los procedimientos administrativos seguidos ante la ANA para el aprovechamiento de los recursos hídricos. Sin embargo, conforme mencionan Huapaya y Sánchez, más allá de generar un estado de certidumbre sobre los administrados durante el Estado de Emergencia Nacional en atención a sus respectivos procedimientos administrativos, dicha suspensión de plazos administrativos habría generado problemas jurídicos que acentuaban la incertidumbre sobre su aplicación en los respectivos procedimientos administrativos (2020).

Previamente a ello, es importante señalar que el cumplimiento de la aplicación regular de los plazos forma parte de los principios, garantías y derechos involucrados en los procedimientos administrativos, de acuerdo a lo establecido en el TUO de la LPAG. Los plazos y términos son determinados como máximos, sin perjuicio de que se haya establecido

una fecha previa, concreta o fijada en número de días (Morón Urbina, 2019, p. 697 - 698). Estos plazos son de aplicación obligatoria para la administración y administrados, siendo contabilizados desde el día hábil siguiente de que se haya presentado la solicitud o desde que las observaciones hayan sido efectivamente subsanadas (artículo 142 del TUO de la LPAG).

El mismo TUO de la LPAG señala que las actuaciones dentro del procedimiento administrativo deberán cumplirse en los siguientes plazos, en caso de que no se haya establecido por ley expresa (artículo 143 del TUO de la LPAG):

- Para la recepción y derivación de un escrito a la unidad competente, el plazo será hasta dentro del mismo día.
- Para los actos de mero trámite y de decisión de peticiones, el plazo será de hasta tres (03) días.
- Para la emisión de dictámenes, peritajes, informes o similares, el plazo será de hasta siete (07) días y prorrogable hasta tres (03) días más si es que se requiere trasladar el mismo a una sede o la asistencia de terceros.
- Para los actos a cargo del administrado que sean requeridos por la autoridad competente, el plazo será hasta dentro de los diez (10) días, siendo ejemplo de ellos el de la entrega de información, respuesta de asuntos sobre los cuales debe pronunciarse, entre otros.

Estos plazos son fijados por norma expresa y son improrrogables, salvo disposición en contrario (artículo 147 y 148 del TUO de la LPAG), los mismos que además deberán cumplir dentro del plazo máximo de treinta (30) días hábiles de iniciado el procedimiento administrativo de evaluación previa hasta que es emitida la resolución correspondiente a menos que se establezca trámites que requiera una duración mayor (artículo 153 del TUO de la LPAG). En particular, los procedimientos administrativos para el reconocimiento de derechos de uso de agua han establecido plazo de quince (15) días hábiles para las licencias, veinte (20) días hábiles para los de permisos y de treinta (30) días hábiles para las autorizaciones, según lo establecido en el TUPA de la Entidad. Los plazos máximos mencionados no son de aplicación a procedimientos administrativos especiales como el sancionador y trilateral, según reconoce Morón (Morón Urbina, 2019, p. 723),

Ahora bien, conforme a lo señalado, la aplicación regular de estos plazos en los procedimientos administrativos puede ser modificada por disposición en contrario, siendo este el caso de la suspensión de plazos de los procedimientos administrativos dispuesto en el marco de las medidas excepcionales y temporales dispuestas por el gobierno peruano debido a las graves consecuencias que afectaban (y continúan afectando) la vida en nuestra sociedad a consecuencia del brote del COVID-19.

A continuación, se observará la normativa aplicable para la suspensión de plazos de los procedimientos administrativos seguidos ante las entidades públicas en el año 2020, según lo dispuesto en el marco las medidas excepcionales y temporales por el gobierno peruano en el contexto del COVID-19. Esto con el fin de que, luego, pueda analizarse luego de qué manera se aplica dicha suspensión de plazos en los procedimientos administrativos seguidos ante la ANA sobre el otorgamiento de los títulos habilitantes que reconocen derechos de uso de agua previamente señalados:

- **Decreto de Urgencia N° 026-2020 de fecha 15 de marzo de 2020:**

El presente decreto de urgencia suspendió treinta (30) días hábiles el cómputo de plazos de tramitación de procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo y negativo que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia del D.U. N° 026-2020. El plazo de suspensión es desde 16 de marzo hasta el 28 de abril de 2020.

La suspensión de plazos en mención no se aplica a aquellos que contaban con un pronunciamiento de la autoridad pendiente de notificación y aquellos procedimientos administrativos que hayan sido incluidos en la “lista de procedimientos no sujetos a suspensión”, por parte de los Ministerios del Poder Ejecutivo.

- **Decreto Supremo N° 076-2020-PCM de fecha 28 de abril de 2020:**

El decreto supremo emitido prorrogó quince (15) días hábiles la suspensión del cómputo de plazos de tramitación de los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo y negativo que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia de este decreto supremo, previamente referido en el Decreto de Urgencia N° 026-2020. El plazo de prórroga es desde el 29 de abril hasta 20 de mayo de 2020.

- **Decreto de Urgencia N° 029-2020 de fecha 20 de marzo de 2020:**

Este decreto de urgencia en mención suspendió treinta (30) días hábiles el cómputo de plazos de inicio y de tramitación de los procedimientos administrativos, así como de los procedimientos de cualquier índole, incluidos los regulados por leyes y disposiciones especiales, los que se encuentren sujetos a plazo, los que se tramiten en entidades del Sector Público, los que no estén comprendidos en los alcances de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020 y los que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia del presente decreto de urgencia. El plazo de suspensión es desde el 21 de marzo hasta el 06 de mayo de 2020.

- **Decreto de Urgencia N° 053-2020 de fecha 05 de mayo de 2020:**

El decreto de urgencia en referencia prorrogó quince (15) días hábiles la suspensión del cómputo de plazos de inicio y tramitación de los procedimientos administrativos y procedimientos de cualquier índole, incluso los que regulen por leyes y disposiciones especiales y los que se encuentran previstos en el artículo 28 del Decreto de Urgencia N° 029-2020. El plazo de prórroga de suspensión es desde el 7 de mayo hasta 27 de mayo de 2020.

La suspensión de plazos en mención no se aplica a aquellos que hayan sido incluidos en la “lista de procedimientos no sujetos a suspensión”, conforme al Decreto de Urgencia N° 026-2020 y sus prórrogas, así como al Decreto de Urgencia N° 029-2020 y sus prórrogas, con excepción de los procedimientos iniciados de oficio, que haya sido emitida por los titulares correspondientes de las entidades públicas.

- **Decreto Supremo N° 087-2020 de fecha 20 de mayo de 2020:**

Este decreto supremo prorrogó hasta el 10 de junio de 2020 la suspensión del cómputo de plazos de tramitación de los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo y negativo que se encuentran en trámite a la entrada en vigencia de la presente norma, conforme a lo regulado en el Decreto de Urgencia N° 026-2020, ampliado por el Decreto Supremo N° 076-2020-PCM. El plazo de prórroga de suspensión es desde 21 de mayo hasta 10 de junio de 2020.

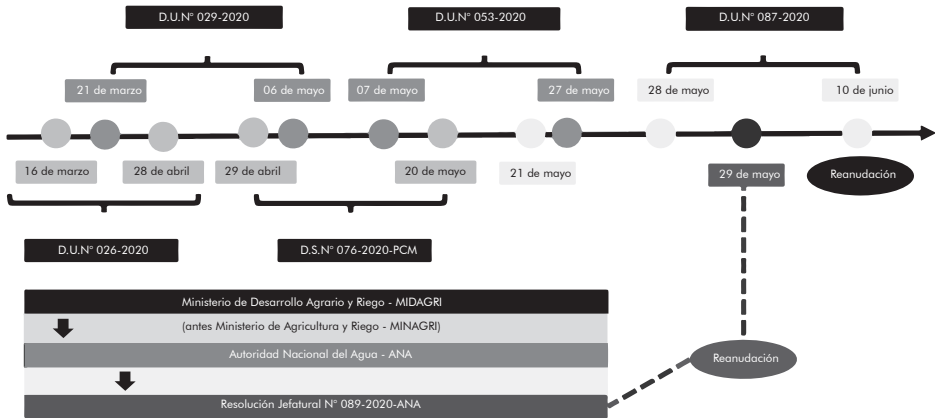
Así también, prorrogó hasta el 10 de junio de 2020 la suspensión del cómputo de plazos de inicio y tramitación de los procedimientos administrativos y procedimientos de cualquier índole, incluso los regulados por leyes y disposiciones especiales previstos en el Decreto de Urgencia N° 029-2020, ampliado por el Decreto de Urgencia N° 053-2020. El plazo de prórroga es desde el 28 de mayo hasta 10 de junio de 2020.

La suspensión de plazos en mención no se aplica a aquellos que hayan sido incluidos en la “lista de procedimientos no sujetos a suspensión”, que emitan los titulares de las respectivas entidades de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto de Urgencia N° 053-2020.

Es así que, teniendo en consideración de que la ANA es una entidad pública adscrita al Ministerio de Agricultura y que esta última se encuentra facultada para emitir “lista de procedimientos no sujetos a suspensión”, se emite la Resolución Jefatural N° 089-2020-ANA de fecha 27 de mayo de 2020 y publicada en el Diario Oficial El Peruano el pasado 28 de mayo de 2020. En esta, se publica el “Listado de procedimientos cuya tramitación no se encuentra sujeta a la suspensión de plazos (administrativos)”, en la que –además de contener dicho listado de procedimientos administrativos no sujetos a suspensión estipulada por las normas de suspensión de plazo administrativo regular– se precisó que la reanudación de los plazos administrativos sería a partir del día siguiente de publicada la mencionada resolución en el Diario Oficial El Peruano; es decir, desde el 29 de mayo de 2020 (artículo 1 y 3 de la Resolución Jefatural N° 089-2020-ANA).

A continuación, se presenta el Figura N° 01 con la aplicación de las normas de suspensión del cómputo de plazos en los procedimientos administrativos seguidos ante las entidades públicas en el año 2020, según lo dispuesto en el marco las medidas excepcionales y temporales por el gobierno peruano en el contexto del COVID-19, así como la norma emitida por la ANA sobre la reanudación del cómputo de los plazos en los procedimientos administrativos incluidos en la “lista de procedimientos no sujetos a suspensión” que sean seguidos ante dicha entidad.

Figura N° 01



Elaboración propia.

En la “lista de procedimientos no sujetos a suspensión” emitida por la ANA, se ha incluido a los procedimientos administrativos vinculados al otorgamiento de derechos de uso de agua, tales como el de permiso de uso de agua, la autorización de uso de agua, entre otros vinculados. De manera que la suspensión de plazos establecida en el Decreto de Urgencia N° 026-2020, Decreto Supremo N° 076-2020-PCM, Decreto de Urgencia N° 029-2020, Decreto de Urgencia N° 053-2020 y Decreto Supremo N° 087-2020 solo se aplicó a los procedimientos administrativos para aprovechamiento de uso de agua desde el 16 de marzo de 2020, que tuvo efectos la primera norma de suspensión de plazos administrativos, hasta el 28 de mayo de 2020, que fue un día antes de la reanudación de plazos administrativos en la ANA de acuerdo a la Resolución Jefatural N° 089-2020-ANA, generándose con ello una suspensión de plazos administrativos de dos (02) meses y medio aproximadamente.

En línea a lo mencionado, se debe destacar que, en la medida que el Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 todavía no ha sido superada, habría generado un cambio en la forma de llevar a cabo los procedimientos administrativos por parte de las entidades públicas, tal como es el caso de la ANA en los que incluye a los procedimientos administrativos para el otorgamiento de los derechos de uso de agua en el país.

Así, conforme podemos observar en el TUPA de la ANA, el administrado debía iniciar el procedimiento administrativo a través de la presentación física del formulario correspondiente al procedimiento administrativo de interés, adjuntando los documentos requeridos en la Ley, Reglamento y el TUO de la LPAG y previo pago en efectivo del derecho de tramitación establecido en porcentaje (%) sobre el valor de la Unidad Impositiva Tributaria (4 200 soles para el 2020) en la caja de la entidad.

Como se puede observar, a pesar de las medidas establecidas por la ANA en el Plan de Vigilancia, Prevención y Control de COVID-19 para la reducción y minimización de eventual transmisión de la enfermedad en las instalaciones de la entidad a nivel nacional en el marco del “Protocolo de Seguridad, Prevención de Riesgos de contagio por COVID-19 y atención de salud de los servidores civiles de la Autoridad Nacional del Agua que retornan a labor luego de culminada la emergencia nacional”, aprobado por Resolución Jefatural N° 085-2020-ANA de fecha 16 de mayo de 2020, el trámite de los

procedimientos administrativos que impliquen que el administrado acuda a la respectiva entidad pública no resulta ser una opción considerada por el momento, en tanto se debe evitar la aglomeración de personas en un mismo espacio que promueva la transmisión del virus.

Es así que, conforme se reconoce en la Resolución Jefatural N° 089-2020-ANA de fecha 27 de mayo de 2020 previamente mencionada, la ANA puso a disposición de las entidades del Estado y ciudadanía en general la atención de la Mesa de Partes Virtual de la ANA a nivel nacional, para la realización de los diferentes trámites correspondientes a los procedimientos administrativos llevados a cabo en la entidad, a partir de la facultad que les reconoce el artículo 30 del TUO de la LPAG a las entidades públicas de realizar total o parcialmente los procedimientos administrativos a través de las tecnologías y medios electrónicos (o también conocidos como procedimientos administrativos electrónicos), siempre que se respete los principios, derechos y garantías del debido procedimiento administrativo (Morón Urbina, 2019, p. 356 - 359).

Entre los procedimientos administrativos a ser tramitados mediante Mesa de Partes Virtual de la ANA, se han incluido a los vinculados al otorgamiento de derechos de uso de recursos hídricos:

- Permiso de uso de agua
- Autorización de uso de agua
- Otorgamiento de licencia de uso de agua superficial o subterránea
- Entre otros establecidos en el Anexo de la mencionada Resolución Jefatural de la ANA.

De manera tal que, al virtualizar los procedimientos administrativos, la ANA cambió la forma en la que se llevaban a cabo los procedimientos administrativos seguidos ante la entidad pública en mención para el aprovechamiento de los recursos hídricos a través del otorgamiento de derechos de uso de agua en el país.

En ese sentido, el Estado de Emergencia Nacional no solo generó un cambio radical en los sectores sociales, económicos, culturales y políticos de nuestro país, sino que también implicó un cambio en el computo regular de los plazos de los procedimientos administrativos para el otorgamiento de derechos de uso de agua en Perú, así como en la forma de la tramitación de los mismos.

4. DESAFÍOS DEL USO DE MEDIO TECNOLÓGICO PARA EL OTORGAMIENTO DE DERECHOS DE USO DE AGUA

Conforme se ha mencionado previamente, el Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 en Perú ha generado un cambio radical en los distintos sectores sociales, económicos, culturales y políticos, y, con ello, desafíos para el Estado y la Administración Pública en el marco de sus actuaciones. Y es que, al margen de la connotación negativa que ello implique, ha generado oportunidades para el avance en la transformación digital en el sector público, conforme lo han reconocido distintos representantes de los países de la región en el conversatorio “Resiliencia Digital en Tiempos de COVID-19”, organizado por el Banco de Desarrollo de América Latina y la Autoridad de Innovación

Gubernamental de Panamá (2020). De manera que, coincidiendo con Bayona, debe valorarse la oportunidad de subsanar las deficiencias presentadas en los distintos espacios de actuación del Estado y Administración Pública, a fin de avanzar con los objetivos que permitan beneficiar a los ciudadanos (2020).

Es así que la innovación de la Administración Pública no solo es necesaria por el contexto del Estado de Emergencia Nacional a causa del COVID-19, sino que –también– es un aporte para el desarrollo regular de las actividades de la Administración Pública. Esta “innovación en la Administración Pública” es entendida como el cambio de la Administración Públicas en términos de eficiencia, eficacia y economía, desde el punto de vista económico, social y tecnológico, según mencionaba Martínez en la recensión que realizó a partir del trabajo académico elaborado por Abril y otros (2013, p. 169 - 170).

Para alcanzar esta innovación en la Administración Pública en sentido estricto, se debe estar en la capacidad de elaborar políticas públicas que la viabilicen, así como innovar, rediseñar o remodelar la misma organización para que pueda ejercer actividad administrativa en los términos de eficiencia, eficacia y economía, como ya se ha mencionado previamente (Martínez Damea, 2013, p. 170). Esta innovación de la Administración Pública, en términos de eficiencia, eficacia y economía, se puede alcanzar a través del uso de medios tecnológicos, observándose así la perspectiva tecnológica de la innovación de acuerdo a lo expresado previamente.

Así y en línea a lo expresado, el empleo de los medios digitales en la actuación del Estado y Administración Pública no solo resulta coherente en el contexto actual por COVID-19, sino que –además– implica una permanente necesidad de aplicación de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC’s, en adelante) en el funcionamiento del sector público a fin de brindar mejores servicios a los ciudadanos e incrementar la eficiencia, transparencia y participación ciudadana, lo que define al gobierno electrónico (Organización de los Estados Americanos, 2021) o también conocido como “e-gobierno, e-governance, e-government, gobierno digital, gobierno en línea, teleadministración, one-stop government, electronic government así como online government” (Morón Urbina, 2019, p. 354 - 355), en el marco de la innovación en la Administración Pública.

Esto último resulta coherente en el marco de un gobierno abierto, en el que el uso de las TIC’s represente una nueva forma de vinculación e interacción del Estado y sociedad (Oszlak, 2013, p. 5 - 6). Precisamente, se espera que el Perú logre ser un gobierno abierto que permita una nueva dinámica de interacción del Estado con los ciudadanos de mayor participación, lo que se reflejaría en la relación de las entidades de la Administración Pública con los administrados se relacionan por los procedimientos administrativos seguidos ante aquellas, tal como se esperaría que sea la ANA con los administrados en los procedimientos administrativos para el otorgamiento de derechos de uso de agua. Y es que, aun cuando se haya implementado procesos con el propósito de un gobierno abierto mediante el uso de medios tecnológicos propios de un gobierno electrónico, todavía se requiere de esfuerzos que permitan consolidarlos y así efectivizarlos en nuestro país.

Es así que, según Ramírez, el gobierno electrónico sería una herramienta para alcanzar los objetivos de un gobierno abierto, en el que la nueva interacción entre el gobierno y sociedad brinde espacio a una mayor participación de la ciudadanía (citado por Trigo et al., 2016, p. 3 - 4); es decir, el gobierno electrónico coadyuva a los objetivos de un gobierno abierto.

Pues bien, conforme se ha señalado, el gobierno electrónico es un instrumento que permite el desarrollo del país por medio del empleo de las TIC's. De ahí que, el 12 de septiembre de 2018, el Perú haya reconocido su importancia a través de la Gobierno Digital - Decreto Legislativo N° 1412, la misma que fue emitida a partir del Decreto Supremo N° 086-2015-PCM de fecha 15 de diciembre de 2015 en el que se declaró interés nacional las acciones, actividades e iniciativas desarrolladas como parte del Acuerdo y Memorando de Entendimiento suscrito por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, en adelante) y el Gobierno de la República del Perú en el marco del Programa País.

En esta Ley de Gobierno Digital, se advirtió que el objeto de la misma es "(...) establecer el marco de gobernanza del gobierno digital para la adecuada gestión de la identidad digital, servicios digitales, arquitectura digital, interoperabilidad, seguridad digital y datos, así como el régimen jurídico aplicable al uso transversal de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios digitales por parte de las entidades de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno" (artículo 1), la cual resultaría de "aplicación a toda entidad pública que forma parte de la Administración Pública" a que se refiere el artículo I del Título Preliminar del TUO de la LPAG (artículo 2).

Así también, se precisó en la misma Ley de Gobierno Digital que el gobierno electrónico es el "uso estratégico de las tecnologías digitales y datos en la Administración Pública para la creación de valor público", el cual comprende "el conjunto de principios, políticas, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos utilizados por las entidades de la Administración Pública en la gobernanza, gestión e implementación de tecnologías digitales para la digitalización de procesos, datos, contenidos y servicios digitales de valor para los ciudadanos" (artículo 6).

Y es que, según anota Morón, el gobierno electrónico busca la mejora de la gestión y los servicios brindados a la ciudadanía, el incremento de la transparencia y la participación de los ciudadanos, así como la orientación a la eficacia y eficiencia de la gestión pública y la promoción de una mejor adhesión a las políticas públicas (2019, p. 355). Esto último coincide con lo expresado por la OCDE cuando refiere que las TIC's pueden facilitar la implementación de la simplificación administrativa al ofrecer posibilidades de reducción de la "carga administrativa" y mejorar así la gestión de la Administración Pública (citada por Morón Urbina, 2019, p. 354), a partir de la cual se ofrecen "servicios administrativos o de gobierno, información pública y nuevos canales de conexión a los ciudadanos" como parte del gobierno electrónico en su interacción con ciudadanos o usuarios (Presidencia de Consejo de Ministros & Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática, 2013, p. 27 - 28).

De manera que, aun cuando en el país haya barreras que limitan el desarrollo del gobierno electrónico en el país como falta de asignación de recursos económicos y humanos, infraestructura insuficiente que permita llegar a una mayor cantidad de ciudadanos, industria local insuficiente y dependiente de tecnologías foráneas y otras (Durand, 2016), el gobierno electrónico se presenta como un instrumento de oportunidad para efectuar una mejor actuación del Estado y Administración Pública.

Precisamente, esta comprensión del gobierno electrónico en la actuación de la Administración Pública es lo que justifica la naturaleza de la denominada Administración Pública Electrónica, la misma que es entendida como "un nuevo modelo de administrar basado en la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en el

desarrollo de las actividades administrativas” (Martínez Gutiérrez, 2010, p. 95 - 96) o, en palabras de Amaya, como aquella ofrece los servicios al ciudadano por medios electrónicos y tecnologías de la información y comunicaciones para ser más eficientes y responder a las exigencias de aquel con rapidez, disponibilidad y simplicidad que caracterizan el buen funcionamiento del Estado (2018, p. 7 - 12).

Esta Administración Pública (o e-administración) implica dos (02) aspectos fundamentales: por un lado, la desmaterialización o reemplazo de los soportes tradicionales de información como los papeles o fichas por ficheros electrónicos almacenados en ordenadores y, por otro lado, la desintermediación o eliminación de intermediarios en el suministro de información, procesamiento de información y resolución de las causas que permitan la interacción del administrado con los sistemas informativos sin intervención de los funcionarios o servidores de manera permanente (Morón, 2019, p. 355), los mismos que se materializarían en una sede electrónica que es “el mecanismo e instrumento idóneo para dar una apertura más efectiva a la relación que tiene el ciudadano con la Administración” (Amaya Báez, 2018, p. 12).

En este extremo, el cambio de soporte para la tramitación de procedimientos administrativos en el otorgamiento de derechos de uso de agua a través de la Mesa de Partes Virtual de la ANA estaría generando un acercamiento a la Administración Pública Electrónica, en tanto se estaría promoviendo la desmaterialización al no emplearse materiales físicos y la desintermediación al generarse una relación directa del administrado con la plataforma digital que sería la sede electrónica. No obstante, según señala Morón Urbina, las tecnologías no solo deben ser implementadas, sino que – también – deben ser conocidas por el administrado para que pueda relacionarse con la entidad pública y ejercer así sus derechos en el marco de un procedimiento administrativo (2019, p. 356 - 359), debiendo así conocer los aspectos relacionados al entorno informático como “el documento electrónico, acto administrativo electrónico, domicilio electrónico, notificación electrónica, acto administrativo electrónico, servicios digitales, identidad digital, expediente digital o electrónico, firma digital, registro electrónico, sede electrónica, interoperabilidad de información, sesiones virtuales de órganos colegiados, entre otros” (Morón Urbina, 2019, p. 355).

A continuación, se brinda nociones sobre algunos de los aspectos relacionados al entorno informático en mención, los mismos que se vinculan con el procedimiento administrativo electrónico, los mismos que son coherentes con la Ley de Gobierno Digital y demás normas relacionadas (Morón Urbina, 2019, p. 359 - 362):

- La identidad digital es aquel conjunto de atributos que permite individualizar e identificar a una persona en el entorno digital otorgado por las diferentes entidades públicas que conforman la Administración Pública. A partir de ello, como menciona Morón, el Documento Nacional de Identidad Electrónico – DNIE es una credencial de identidad digital, así como lo serían los demás documentos que se hayan emitido (o estén por emitirse) en dicho formato.
- El domicilio electrónico es el atributo identidad digital que constituye el domicilio habitual de la persona en el entorno digital, el mismo que es utilizado para la realización de las notificaciones. Este domicilio está conformado por la dirección electrónica que sería equivalente al lugar de domicilio legal de la persona dentro del Sistema de Intermediación Digital con propósito de realizar una tramitación confiable y segura para las notificaciones, acuses de recibido y de

otros documentos en el marco de los procedimientos administrativos.

- El acto administrativo electrónico es aquel emitido por medio electrónico, mediante el sistema informático de la Administración Pública. Este acto administrativo electrónico mantiene las características propias de un acto administrativo físico, sea de trámite, de comunicación o de resolución. Según destaca Morón, pueden manifestarse en acto administrativo electrónico sincrónicos, en el que los servidores públicos crean el documento en mención en el mismo instante que lo firman digitalmente y lo hacen disponible para el administrado, o en acto administrativo electrónico automático, en el que su emisión es ejecutada directamente por el sistema informático de manera adecuada sin la participación específica del servidor público al momento de su creación.
- La notificación electrónica (o telemática) es la transmisión efectiva del acto administrativo al administrado, mediante el uso de medio electrónico, constituyéndose como condición jurídica para su eficacia. Para ello, se deberá asegurar el cumplimiento de todos los elementos necesarios que eviten la indefensión y garanticen el ejercicio del debido procedimiento, debiendo cumplir –además– con las exigencias de oportunidad y suficiencia (Morón Urbina, 2019a, p. 110 112) .
- La firma digital (o electrónica) es aquella que, según refiere Morón, emplea una técnica de criptografía asimétrica, la misma que se basa en el uso de dos claves únicas asociadas, una privada y otra pública, que se encuentran relacionadas matemáticamente. Esta firma es equivalente a la firma física (o manuscrita) en términos funcionales. Esta firma es atribuida a manera exclusiva al titular de la misma, mediante un certificado digital que contiene la firma en mención
- El registro electrónico (o telemático) tiene la función de posibilitar que a los ciudadanos pueda presentar solicitudes, formularios, declaraciones y otros documentos relacionados a los procedimientos administrativos con los que se vinculan, a través del uso de medio electrónico. Luego de la presentación respectiva, se entrega un recibo o documento que compruebe su recepción a los administrados y se procede a ingresar lo presentado en el registro electrónico que corresponda, tanto su entrada y salida según corresponda,
- El documento administrativo electrónico (o informático) es la unidad básica estructura que consolida la información que haya sido registrada, sea publicada o no publicada, así como aquella información susceptible de ser generada, clasificada, gestionada, transmitida, procesada o conservada por una persona u organización conforme a los requisitos funcionales y en empleo de los sistemas informáticas, según anota Morón.
- La sede digital (o electrónica) es el tipo de soporte digital de titularidad, gestión y administración que le corresponde a una entidad pública en el marco de sus competencias, mediante los cuales las personas acceden a los servicios digitales, realizan los trámites y su respectivo seguimiento, recepcionan y envían documentos electrónicos. Esta sede digital puede ser una dirección electrónica, un portal web, redes sociales, ventanilla única o, como es el caso de la ANA, una plataforma digital de la Mesa de Partes Virtual, siendo así un instrumento idóneo para brindar una mayor apertura entre los ciudadanos y la Administración

Pública, conforme a lo previamente mencionado por Amaya.

- Los servicios digitales son servicios administrativos que son brindados en forma total o parcial a través del internet u otra red equivalente. Según menciona Morón, se caracteriza por ser automático, no presencial y por emplear de manera intensiva los medios tecnológicos para producir u acceder a datos y contenidos de valor público para la sociedad. Algunos de estos servicios son los de tutorías de los procedimientos administrativos y de orientación de trámites, el acceso al seguimiento del estado de los procedimientos administrativos que correspondan, consultar información o solicitar reportes de información pública, entre otros.
- La interoperabilidad de información implica la capacidad de interactuar de las entidades públicas para alcanzar los objetivos planteados conjuntamente, para lo cual se pone a disposición información y conocimientos que sean requeridos mutuamente. Esta interacción se materializa en procesos e intercambios de datos entre los respectivos sistemas de información de las entidades públicas.

De manera que, siguiendo al mismo autor, el administrado que solicite el otorgamiento de derechos de uso de agua mediante el uso de la plataforma digital de la Mesa de Partes Virtual de la ANA deberá conocer la existencia de la misma y, a su vez, todos los aspectos involucrados para su efectiva utilización, tales como los anotados previamente. Así, con el propósito de garantizar los derechos de los administrados que soliciten otorgamiento de derechos de uso de agua mediante dicho soporte digital, será importante la labor de difusión de la ANA sobre estos aspectos relacionados al entorno informático de dicho instrumento, conforme a lo establecido en el artículo 30 del TUO de la LPAG previamente referido. Para ello, deberá aprovecharse los instrumentos normativos internos como la referida Ley de Gobierno Digital – Decreto Legislativo N° 1412, la Ley de Firmas y Certificados Digitales – Ley N° 27269 y su reglamento, los artículos 20, 30 y 31 del TUO de la LPAG, entre otros vinculados.

Del mismo modo, es preciso mencionar que este deber de la ANA de garantizar el conocimiento de los aspectos relacionados al entorno informático de la plataforma digital deberá interiorizarse previamente en los servidores públicos que se vincularán en alguna de las fases del procedimiento administrativo para el otorgamiento de derechos de uso de agua. Y es que, conforme reconoce Morón, el procedimiento administrativo electrónico únicamente se diferenciará del tradicional por el empleo de las TIC's, debiendo asegurarse así el cumplimiento de los plazos, garantías de los administrados, deberes de los servidores públicos y responsabilidades (2019, p. 359) que permitan el debido procedimiento administrativo electrónico de los administrados (Patrón Bedoya & Díaz García, 2019, p. 108 - 109), para lo cual será imprescindible que los servidores públicos conozcan dichos aspectos relacionados a la plataforma digital con la que vincularán y brindarán los servicios al ciudadano.

Es así que, el uso de medio tecnológico de la plataforma digital para el otorgamiento de derechos de uso de agua en el país implicará asumir, principalmente, dos (02) desafíos relacionados al conocimiento de los aspectos relacionados al entorno informático de la plataforma digital de la ANA que la misma pública debe garantizar: por un lado, la necesidad de que los administrados conozcan dichos aspectos con el propósito de ejercer sus derechos y garantías y, por otro lado, que los servidores públicos de la misma entidad también conozcan los mencionados aspectos a efectos de garantizar el debido procedimiento administrativo electrónico de los administrados, resultando así coherente

con lo expresado por Cataldo cuando refiere que se debe disponer de las herramientas y recursos tecnológicos que resulten necesarios para la realización de las actividades dentro de la organización como de las personas de la sociedad que se vinculan con ella (2020, p. 89 - 90).

En ese sentido, la ANA debe asumir el rol relevante de garantizar el efectivo aprovechamiento de los recursos hídricos a través el otorgamiento de derechos de uso de agua a partir de los procedimientos administrativos seguidos ante la misma entidad pública, los mismos para los que se haya empleado el medio tecnológico de la plataforma digital creada a propósito de las medidas para prevenir la transmisión del COVID-19.

5. CONCLUSIONES

A partir de lo mencionado, podemos concluir que el Estado de Emergencia Nacional declarado en nuestro país por el COVID-19 y demás normas emitidas a partir de ella generaron un cambio en el cómputo regular de los plazos administrativos para el otorgamiento de derechos de uso de agua en el territorio peruano, así como un cambio en la forma para tramitarlos.

No obstante, estos cambios en el cómputo de plazo administrativos regular y en la forma (o plataforma) de tramitación no habrían perjudicado el efectivo aprovechamiento de los recursos hídricos en el Perú para la satisfacción de las necesidades del ser humanos y actividades en la sociedad, puesto que – por un lado – la suspensión de plazos administrativos no generó ninguna situación o posición de desventaja para el administrado al computarse la misma cantidad de días en el desarrollo de los procedimientos administrativos correspondientes y – por otro lado – la virtualización de dichos procedimientos permitió la continuidad de la tramitación de los procedimientos administrativos para el otorgamiento de los derechos de uso de agua en nuestro país luego de la reanudación del cómputo de los plazos administrativos.

Sin perjuicio de ello, el uso de medio tecnológico como la plataforma digital de la ANA para la tramitación de dichos procedimientos administrativos sí ha generado desafíos vinculados a la necesidad de garantizar el conocimiento de los aspectos del entorno informático de dicha plataforma por parte de los administrados, de un lado, y de los servidores públicos vinculados a los procedimientos administrativos mediante dicho soporte digital, de otro lado, sobre los cuales la entidad pública tiene un rol relevante de garantizar el acceso para conocimiento de los actores mencionados.

Por tanto, en el Estado de Emergencia Nacional en Perú a consecuencia del COVID-19, se ha procurado generar herramientas que eviten situación, circunstancias o espacios que transmisibilidad del virus, pero –a su vez- que permitan el funcionamiento de la Administración Pública como la ANA en relación al aprovechamiento de los recursos hídricos. De manera que, pese a las restricciones por el COVID-19 y los retos que han tenido que afrontar las entidades públicas, se ha buscado garantizar que los administrados no vean insatisfechos sus intereses involucrados en los procedimientos administrativos de los que forman parte, tal como los referidos al otorgamiento de derechos de uso de agua para la realización de las distintas actividades de la vida humana y social, demostrándose así la “Resiliencia Digital en Tiempos de COVID-19” de nuestro país anotada por el Banco de Desarrollo de América Latina y la Autoridad de Innovación Gubernamental de Panamá (2020).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amaya Báez, A. (2018). Administración pública electrónica, sedes electrónicas. Universidad Católica de Colombia.
- Banco de Desarrollo de América Latina, & Autoridad de Innovación Gubernamental de Panamá. (2020). Transformación digital , aliada de los gobiernos de América Latina en la lucha contra el COVID-19. Noticias CAF.
- Bayona Alvarado, D. (2020). Reflexiones a las garantías en la digitalización de los procedimientos administrativos post pandemia del Covid-19 en el Perú. IUS 360.
- Cairampoma, A., & Villegas, P. (2015a). El régimen jurídico para el aprovechamiento de recursos hídricos en el Perú. *Actas de Derecho de Aguas*, 5, 21–31.
- Cairampoma, A., & Villegas, P. (2015b). Régimen jurídico de las aguas residuales en el Perú. In *El derecho del medio ambiente y los instrumentos de tutela administrativa* (Asociación, pp. 191–2017).
- Canosa, A. (2008). El procedimiento administrativo: recursos y reclamos.
- Cataldo, Y. (2020). La reflexión como primer paso para ser conscientes sobre la necesidad de transformación. In *La administración pública en tiempos disruptivos* (Asociación, pp. 89–92).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (2020). El rol de los recursos naturales ante la pandemia por el COVID-19 en América Latina y el Caribe. CEPAL.
- Durand, C. (2016). El gobierno electrónico y las cuatro barreras que limitan su desarrollo en el Perú. *Redacción Gestión*.
- Embid Irujo, A. (2008). Asignación del agua y gestión de la escasez en España: los mercados de derechos de aguas (pp. 1–15).
- Global Water Partnership. (2011). ¿Qué es la GIRH? <https://www.gwp.org/es/GWP-Sud-America/ACERCA/por-que/PRINCIPALES-DESAFIOS/Que-es-la-GIRH/>
- Huapaya, R., & Sánchez Povis, L. (2020). Reflexiones de urgencia (y posibles soluciones) respecto a la suspensión de los plazos de procedimientos administrativos en el marco del estado de emergencia declarado a causa del Covid-19. IUS 360.
- Instituto Peruano de Economía. (2020). Informe IPE. Décimo quinto informe: análisis del impacto económico del COVID-19 en el Perú.
- Landa Arroyo, C. (2020). Constitucionalismo de emergencia frente al coronavirus en el Perú. In *Constitución y emergencia sanitaria* (Palestra E, pp. 15–25).
- Martín Mateo, R., & Díez Sánchez, J. J. (2012). La organización administrativa. In *Manual de Derecho Administrativo* (pp. 123–138).

- Martínez Damea, A. M. (2013). La necesaria innovación en la administración pública. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 12(3), 165–172.
- Martínez Gutiérrez, R. (2010). El Procedimiento administrativo electrónico en los ordenamientos peruano y español. *Revista de Derecho Administrativo*, 9, 95–113.
- Morón Urbina, J. C. (2019a). Las notificaciones telemáticas en el procedimiento administrativo: una visión desde la perspectiva del ciudadano. In *La proyección del Derecho Administrativo peruano. Estudios por el Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP* (Palestra E, pp. 107–135).
- Morón Urbina, J. C. (2019b). Procedimiento administrativo electrónico. In *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo* (Gaceta Jur, pp. 353–363).
- OPS/OMS. (2020). Orientaciones para comunicar sobre la enfermedad por el coronavirus 2019. In *Ops/Oms*.
- Organización de los Estados Americanos. (2021). Sobre e-gobierno. Portal de La OEA.
- Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. In *Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe - Red GEALC*.
- Patrón Bedoya, P., & Díaz García, M. (2019). Procedimiento administrativo electrónico. *Lumen*, 14(I), 105–117. <https://doi.org/https://doi.org/10.33539/lumen.2018.v14n1.1209>
- Presidencia de Consejo de Ministros, & Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática. (2013). Una mirada al Gobierno Electronico en el Perú: la oportunidad de acercar el Estado a los ciudadanos a través de las TIC. In *Presidencia de Consejo de Ministros Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (Presidenci)*.
- Rebollo Puig, M. (2009). La actividad de limitación. In *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo* (Iustel, pp. 13–45).
- Ribeiro Do Nascimento, G. A. (2018). The right to water and its protection in the context of the inter American court of human rights. *Estudios Constitucionales*, 16(1), 245–280. <https://doi.org/10.4067/S0718-52002018000100245>
- Ruiz Ostoic, L. (2013). Reflexiones en torno al acceso al agua en el Perú, en el marco de la nueva Ley de Recursos Hídricos. *Derecho PUCP*, 70, 121–141. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201301.006>
- Trigo, M. F., Mora, M., Porrúa, M. A., López, R., Tesoro, J. L., & Petrovic, M. (2016). Gobierno abierto y e-gobierno. *Boletín E-Gobierno Red GEALC*, 114 (Junio), 0–20.