

LA GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS EN PERÚ EN EL CONTEXTO DEL COVID-19¹

Paul Villegas Vega²

1. Introducción

El agua es un recurso natural indispensable tanto para los procesos biológicos del ser humano y su ambiente, como para el desarrollo socioeconómico de éste. Como mencionan Cairampoma y Villegas, el agua resulta ser “un recurso fundamental para la vida y el desarrollo de toda la sociedad” (2015, pág. 21), lo cual es suscrito por diversos académicos y profesionales en la materia. En base a dicha esencialidad, los estados lo han reconocido en sus ordenamientos jurídicos internos y en compromisos internacionales. En Perú, esta esencialidad del agua fue incorporada en el artículo 7-A de la Constitución Política del Perú al expresar que toda persona tiene el derecho a acceder al agua, debiendo el Estado garantizarlo y promover su manejo sostenible (Constitución Política del Perú, 31 de diciembre de 1993).

Con dicho propósito, se debe destacar su comprensión como recurso natural en la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821, a través de la cual se establece que el aprovechamiento de estos recursos por parte de los particulares deberá ser sostenible de acuerdo a lo establecido en las normas especiales (Ley N° 26821, 25 junio 1997, art. 8). De ahí que la Ley de Recursos Hídricos, Ley N° 29338 (en adelante, la Ley), como norma especial, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 001-2010-AG (en adelante, el Reglamento) hayan regulado el uso y la gestión integrada del agua para su aprovechamiento en términos de sostenibilidad por parte de los particulares y del propio Estado (Ley N° 29338, 30 de marzo 2009, art. 2; Decreto supremo N° 001-2010-AG, 23 de marzo del 2010, art. 1).

En base a dicho criterio de sostenibilidad, la Ley y el Reglamento han establecido los lineamientos de actuación del Estado a través de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) como parte de la Administración Pública con el fin de hacer una

1 El presente artículo ha sido elaborado en el marco del proyecto de investigación académica “Protección de las aguas subterráneas. Análisis sobre la sostenibilidad de su aprovechamiento y su vinculación con el Derecho Humano al Agua y Saneamiento”, financiado por el Vicerrectorado de Investigación de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se agradece el apoyo de Marycielo Miranda Cabrera, Braylyn Paredes Aranda, Sandhy Salazar Verdín y Maritza Yauli Nuñez, asistentes del Grupo de Investigación en Derecho Administrativo – GIDA de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la elaboración del presente artículo.

2 Profesor Auxiliar de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP e investigador en el Grupo de Investigación en Derecho Administrativo - GIDA de la misma casa de estudios.

adecuada gestión de los recursos hídricos que asegure que el aprovechamiento por parte de los particulares tendrá en cuenta criterios orientados a conservar la capacidad del recurso hídrico para las futuras generaciones. Esta actuación regular en la gestión integral de los recursos hídricos se habría visto alterada por las normas emitidas por el Estado peruano como medida de prevención de transmisión del COVID-19 en el país, considerando que este último fue calificado por la Organización Mundial de la Salud como pandemia al tratarse de una masiva distribución geográfica de contagiados por el virus que genera un grave perjuicio para la vida humana (OMS, 2020).

Ahora bien, con el propósito de observar el impacto que tuvo la normativa emitida por el Estado peruano como medida de prevención de la transmisión del COVID-19 en el país en este sector, en el presente artículo se analizarán siete áreas relacionadas a la actuación de la Administración Pública en la gestión de los recursos hídricos en Perú en el contexto del COVID-19: la gobernanza del agua y su impacto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 3 y 6; el otorgamiento de derechos de uso de agua y otros procedimientos administrativos relativos a su ejercicio; la continuidad de las labores de los servidores públicos de la Autoridad Nacional del Agua en este contexto; el rol de las organizaciones de usuarios de agua; la fiscalización y sanción en materia de aguas; la relación entre la gestión de recursos hídricos, actividades estratégicas y servicios esenciales para el manejo de la crisis; y las buenas prácticas y desafíos en la gestión de recursos hídricos en el país.

2. La Gobernanza del Agua e Impacto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible N° 3 y N° 6 en el País

El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual contiene diecisiete (17) Objetivos de Desarrollo Sostenible como un llamado de compromiso de los Estados Miembros de las Naciones Unidas para la acción universal y colectiva “para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo” (Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2020). De manera que, al aprobar la Agenda 2030, se generó el compromiso de los Estados Miembros de las Naciones Unidas de establecer metas nacionales que permitan alcanzar el cumplimiento de dichos Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo cual implica que haya una modificación e incorporación de procesos, políticas y estrategias nacionales conducentes al cumplimiento de tales objetivos.

Para el presente trabajo, se destacarán dos de los diecisiete (17) Objetivos de Desarrollo Sostenibles por su vinculación con el agua en el país: (a) el tercer objetivo de desarrollo sostenible de bienestar y salud (en adelante, ODS 3) y (b) el sexto objetivo de desarrollo sostenible de agua limpia y saneamiento (en adelante, ODS 6). Por un lado, el ODS 3 está relacionado a garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades como condición esencial para el desarrollo sostenible, puesto que, a partir de ello se busca reducir la tasa de mortalidad, la reducción de enfermedades, el fortalecimiento de la prevención y tratamiento, el acceso universal de servicios de salud, entre otros. Y, por otro lado,

el ODS 6 se enfoca en garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos, a través del cual se busca lograr el acceso universal y equitativo del agua para todos (Naciones Unidas, 2020).

De esa manera, se observa que los ODS 3 y 6 resultan esenciales en la gobernanza del agua en el país. Al respecto, Ulloa et al. conceptualizan la gobernanza del agua advirtiendo lo siguiente:

- Una primera concepción implica que el agua es un bien económico, por lo que la gobernanza del agua está relacionada a su apropiación y/o explotación.
- Una segunda concepción sugiere que el agua es un derecho humano extendido, a partir del cual se reconoce a la gobernanza del agua como un servicio público o de interés general, sin dejar la visión de mercancía.
- Una tercera concepción abarca la idea de que la gobernanza del agua es una herramienta para proteger dicho recurso al ser un bien colectivo.
- Una cuarta concepción está relacionada a la consideración del agua como un actor político no humano con derechos.

Sin perjuicio del mayor respaldo que pueda tener una concepción sobre otra, Ulloa et al. señalan que dichas concepciones se materializan en la infraestructura, lo que, a su vez, genera diversas formas de gobernar y ejercer el control político y material del agua (2020).

Por su parte, Global Water Partnership señala que la gobernanza del agua implica un conjunto de

estructuras políticas, sociales, económicas y jurídicas que las sociedades eligen y aceptan para gestionar sus asuntos relacionados con el agua; incluye los gobiernos, las fuerzas del mercado que ayudan a asignar recurso, y cualquier otro mecanismo que regula la interacción humana (como se cita en Hatta, 2015, pág. 1)

Esta perspectiva estructural y general sobre la gobernanza del agua permite referirla como el conjunto de políticas y mecanismos implementados en el país para orientar una gestión eficiente del recurso hídrico.

Esto último coincide con los esfuerzos de los Principios de Gobernanza del Agua de la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los cuales tienen por finalidad contribuir a la creación de políticas públicas que sean tangibles y estén orientadas a la obtención de resultados y, se basan en tres dimensiones: confianza y participación, efectividad, y eficiencia (OCDE, 2015). Podemos observar estas tres dimensiones en la figura 1.

Estos Principios de Gobernanza del Agua son considerados en Perú a partir del Acuerdo de Cooperación y Memorándum de Entendimiento con la OCDE de diciembre de 2014. Según la ANA, la OCDE cuenta con la Iniciativa de Gobernanza del Agua con la cual se busca apoyar la aplicación de dichos principios en los Estados Miembros y No Miembros mediante la aplicación de mejores prácticas y contribuciones sobre el desarrollo de indicadores, las mismas que fueron incorporadas en la prueba de implementación a escala nacional (Autoridad Nacional

del Agua, 2017). A partir de la prueba de implementación, la ANA señaló las siguientes conclusiones:

- Los objetivos planteados para la *Prueba Piloto Escala Nacional: Perú* fueron alcanzados a cabalidad en su primera y su segunda fase. Los participantes fueron informados sobre los diferentes temas que se vienen abordando sobre gobernanza del agua en el marco de la OCDE y la participación e involucramiento nacional en este tema.
- Los Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE, y la discusión de sus indicadores, fueron internalizados a nivel nacional y a nivel de las Autoridades Administrativas del Agua, con la asistencia de 378 profesionales de 261 organizaciones que participaron durante ambas fases. A través del diálogo multiactor, expresaron su percepción sobre el estado del sistema de gobernanza del agua midiendo el marco de políticas, marco institucional y marco de instrumentos.
- En los talleres realizados, se evidenció un fuerte nivel de consenso para la determinación del grado de implementación de cada indicador de los Principios de Gobernanza del Agua. (Autoridad Nacional del Agua, 2017)

Figura 1. *Visión General de los Principios de Gobernanza del Agua del OCDE*



De las conclusiones expresadas, se observa la buena internalización por parte de las Autoridades Administrativas del Agua en relación a los indicadores sobre los Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE, así como el reconocimiento del Sistema de Gobernanza del Agua a través de las políticas públicas, marco institucional y los instrumentos existentes en el ordenamiento peruano.

A partir de los Principios de la Gobernanza del Agua en el país y en atención al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, se observa el siguiente estado de las acciones adoptadas respecto a los ODS 3 y ODS 6 en particular por su relación con el agua:

- Sobre el ODS 3, se estableció que en relación a la meta 3.9. de “reducir considerablemente el número de muertes y enfermedades causadas por productos químicos peligrosos y por la polución y contaminación del aire, el agua y el suelo” no habría avances significativos registrados para el 2018.
- Sobre el ODS 6, se estableció que en relación a la meta 6.3. de “mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial” se habría presentado un avance parcial toda vez que solo el 64% de la población contaba con servicios de saneamientos básico con tratamiento de aguas residuales de forma segura hasta el 2015. (INEI, 2018)

Este avance en el cumplimiento de los ODS 3 y ODS 6 en el país, incluso, habría sido detenido por la crisis generada por la propagación del COVID-19 en el país, en razón de las medidas adoptadas por el Estado peruano para enfrentar dichos efectos. De ahí que resulte relevante anotar la necesidad de replantear la gobernanza del agua en todo el mundo y la manera en cómo se renuevan o refuerzan las acciones para cumplir con las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Y es que, conforme ha señalado la Organización Mundial de la Salud, existe la necesidad de integrar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel nacional para enfrentar los efectos del COVID-19, revelando así la necesidad de adoptar acciones inmediatas, a diferencia del plazo inicialmente previsto en la Agenda 2030 (Heggen & Sandset, 2020). En ese sentido, resultará preciso mencionar que la crisis generada por la propagación del COVID-19 no debe ser vista únicamente desde los perjuicios que genera para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular, el ODS 3 y OD6; sino también como una oportunidad de evaluación para la implementación de los Principios de Gobernanza del Agua adoptados por la OCDE que permita coadyuvar al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible mencionados.

3. El Otorgamiento de Derechos de Uso de Agua y Otros Procedimientos Administrativos Relativos a su Ejercicio en el País

El aprovechamiento de los recursos hídricos en Perú se efectúa a través de derechos de uso de agua otorgados por la autoridad competente al usuario de agua. De

acuerdo con el artículo 44 de la Ley y el artículo 64 del Reglamento, toda persona natural o jurídica, pública o privada, puede usar el agua siempre que cuente con el derecho de agua otorgado por la ANA mediante resolución administrativa, a través de su órgano desconcentrado, exceptuando el uso primario del agua (Ley N° 29338, 30 de marzo 2009; Decreto supremo N° 001-2010-AG, 23 de marzo del 2010).

La Ley y Reglamento establecen la licencia, permiso y autorización de uso de agua como derechos de uso de agua (Ley N° 29338, 30 de marzo 2009, art. 45; Decreto supremo N° 001-2010-AG, 23 de marzo del 2010, art. 64), los cuales son títulos habilitantes a través de los cuales el Estado transfiere la facultad de aprovechar o gozar del recurso hídrico en atención a la calidad y finalidad establecida en la resolución administrativa (Cairampoma & Villegas, 2015).

Así, la primera es un derecho de uso de agua a través del cual la ANA, previa opinión del Consejo de Cuenca respectivo, reconoce al usuario la facultad de usar el recurso hídrico con un fin y lugar determinado para una actividad permanente, sea consuntivo o no consuntivo, e incluso en su modalidad especial de agua provisional o agua en bloque (Ley N° 29338, 30 de marzo 2009, art. 47, 51 y 52; Decreto supremo N° 001-2010-AG, 23 de marzo del 2010, art. 70, 73, 74 y 75).

La segunda es un derecho de uso de agua para épocas de superávit hídrico con duración indeterminada y de ejercicio eventual que la ANA, previa opinión del Consejo de Cuenca respectivo, reconoce al usuario la facultad de usar una indeterminada cantidad de agua variable que proviene de fuente natural, y de duración indeterminada de agua variable que proviene de filtraciones resultantes del derecho de uso de agua en el caso del permiso de uso de aguas subterráneas (Ley N° 29338, 30 de marzo 2009, art. 58 y 59; Decreto supremo N° 001-2010-AG, 23 de marzo del 2010, art. 87 y 88).

Y la tercera es un derecho de uso de agua otorgado al usuario de agua para usar el recurso hídrico por un plazo no mayor de dos años para la realización de actividades relacionadas directa o indirectamente con la ejecución de estudios, ejecución de obras y lavado de suelos, pudiendo ser prorrogada por única vez y en plazo similar (Ley N° 29338, 30 de marzo 2009, art. 62; Decreto supremo N° 001-2010-AG, 23 de marzo del 2010, art. 89).

Para el otorgamiento de estos derechos de uso de agua, los administrados deben seguir los procedimientos administrativos en atención a los principios y normas del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Procedimiento Administrativo General (LPAG) (Ley N° 27444, 10 de abril del 2001), la Ley, el Reglamento y las normas que regulen los procedimientos en materia de agua que sean aprobadas por Resolución Jefatural de la ANA (Decreto supremo N° 001-2010-AG, 23 de marzo del 2010, art. 64.4).

De ahí que resulte importante destacar que, en principio, el TUO de la LPAG establezca dos tipos de procedimientos administrativos que los administrados deben seguir ante las entidades públicas, incluida la ANA, para la satisfacción de sus intereses, siendo estos procedimientos administrativos el de aprobación automática de fiscalización posterior y el de evaluación previa (Ley N° 27444, 10 de abril del 2001, art. 33, 34, 35 y 38).

Asimismo, la Ley y el Reglamento han establecido que el otorgamiento de derechos de uso de agua, sean de licencia, permiso o autorización de uso de agua, debe contar previamente con la autorización de ejecución de estudios de disponibilidad hídrica, acreditación de disponibilidad hídrica y autorización de ejecución de obras de aprovechamiento hídrico (Ley N° 29338, 30 de marzo 2009, art. 53, 54, 55, 61 y 63; Decreto supremo N° 001-2010-AG, 23 de marzo del 2010, art. 79).

Del mismo modo, mediante Resolución Jefatural N° 007-2015-ANA, la ANA aprobó el Reglamento de Procedimientos Administrativos para el Otorgamiento de Derechos de Uso de Aguas (en adelante, el Reglamento de Procedimientos), en concordancia con el TUO de la LPAG, la Ley y el Reglamento. En este Reglamento de Procedimientos, se establece las disposiciones aplicables a los procedimientos administrativos para el otorgamiento de licencia, permiso y autorización de uso de agua, conforme a los siguientes puntos:

- Para el otorgamiento de licencia de uso de agua, el administrado debe presentar la solicitud ante la autoridad administrativa, junto documentos requeridos en el Reglamento de Procedimientos, para que luego esta última realice la verificación técnica de campo correspondiente y certifique la conclusión de la ejecución de las obras de aprovechamiento hídrico (Autoridad Nacional del Agua, 2010, art. 21).
- Para el otorgamiento de permiso de uso de agua, el administrado debe presentar la solicitud ante la autoridad administrativa, junto al formato establecido, y acreditar la documentación establecida en el Reglamento de Procedimientos, para que luego esta última realice evaluación de la solicitud (Autoridad Nacional del Agua, 2010, art. 33).
- Para el otorgamiento de autorización de uso de agua, el administrado debe presentar la solicitud ante la autoridad administrativa, junto al formato establecido, y acreditar la documentación establecida en el Reglamento de Procedimientos, para que luego esta última realice evaluación de la solicitud (Autoridad Nacional del Agua, 2010, art. 34).

Ahora bien, el brote del COVID-19 en el Perú no solo ha generado un impacto en el ámbito social, económico, político y cultural, sino que, también, ha desafiado la forma en la que las entidades públicas venían atendiendo a los administrados en el marco de sus funciones. De ahí que el Estado peruano haya emitido diversas disposiciones que buscaban evitar el contagio del COVID-19 y facilitar las funciones de la Administración Pública. Para efectos del presente apartado, se hace referencia a la suspensión de plazos de procedimientos administrativos seguidos ante las entidades públicas que forman parte de la Administración Pública y la implementación de herramientas tecnológicas para generar procedimientos administrativos electrónicos, con el propósito de coadyuvar la labor de reducir el riesgo del contagio por COVID-19.

Por un lado, en relación a la suspensión de plazos, diversas entidades públicas suspendieron los plazos de los procedimientos administrativos seguidos ante

ellas, a partir de la publicación del Decreto de Urgencia N° 026-2020, de fecha 15 de marzo de 2020; Decreto de Urgencia N° 029-2020, de fecha 20 de marzo de 2020 y sus respectivas prórrogas; y el Decreto Supremo N° 087-2020, de fecha 20 de mayo de 2020, que establecieron la suspensión de plazos de los procedimientos administrativos hasta el 10 de junio de 2020. Estos decretos serán denominados *normas de suspensión de plazos administrativos* para efectos del presente apartado.

Sin perjuicio de la aplicación de suspensión de plazos de los procedimientos administrativos seguidos en otras entidades públicas, la ANA publicó la “Lista de procedimientos cuya tramitación no se encuentra sujeta a la suspensión de plazos”, mediante Resolución Jefatural N° 089-2020-ANA, de fecha 28 de mayo de 2020, en atención a la facultad excepcional de los Ministerios de no aplicar la suspensión de plazos a procedimientos administrativos seguidos ante ellos y sus entidades públicas adscritas de conformidad con las “normas de suspensión de plazos administrativos”, tal como es el caso de la ANA que es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Decreto supremo N° 001-2010-AG, 23 de marzo del 2010, art. 21).

En la lista de procedimientos administrativos no sujetos a suspensión de plazos de la ANA, se incluyó a los procedimientos administrativos para otorgamiento de licencia, permisos y autorización de uso de agua, así como otros procedimientos vinculados a dicho otorgamiento (Autoridad Nacional del Agua, 2020a, art. 1 y anexo); por lo que, desde el día siguiente de la publicación de dicha resolución en el Diario el Peruano, el cómputo de los plazos de inicio y tramitación de procedimiento administrativos seguidos en la ANA fue reanudado.

De manera que, aun cuando las normas de suspensión de plazos administrativos establecían como fecha de reanudación el día siguiente del 10 de junio de 2020 para las entidades públicas, los plazos de los procedimientos administrativos seguidos ante la ANA, como los de otorgamiento de derechos de uso de agua y relacionados, fueron reanudados el 29 de mayo de 2020.

Por otro lado, en relación a la implementación de herramientas tecnológicas para generación de procedimientos administrativos electrónicos, se debe destacar que el artículo 30 del TUO de la LPAG establece que los procedimientos administrativos pueden realizarse total o parcialmente con el uso de la tecnología y medios electrónicos, sin perjuicio de medios físicos tradicionales, denominándolos procedimientos administrativos electrónicos. De ahí que la ANA, como entidad pública que es parte de la Administración Pública, se encuentra habilitada legalmente para emplear herramientas tecnológicas en el desarrollo de sus funciones, siempre que se respete el cumplimiento de todos los principios, derechos y garantías del debido procedimiento establecidos en el TUO de la LPAG.

En consideración de ello y los desafíos que generaba (y continúan generando) el brote del COVID-19 en el país, la ANA implementó la Mesa de Partes Virtual para la atención a los administrados y público en general, la cual fue considerada como la vía de tramitación para los procedimientos administrativos seguidos ante la entidad (Autoridad Nacional del Agua, 2020a, art. 2), permitiendo así que las herramientas tecnológicas faciliten el acceso y seguimiento de los procedimientos

administrativos ante la entidad y, con ello, se reconozcan como procedimientos administrativos electrónicos, propicios para el contexto generado por el brote del COVID-19 en el país.

En ese sentido, el brote del COVID-19 en el país no solo ha impactado en el ámbito social, económico, político y cultural, sino que también ha desafiado la forma en la que las entidades públicas atienden a los administrados en el marco de sus funciones. Y es que, como parte de las acciones para prevenir y/o reducir el riesgo de contagio del COVID-19, los procedimientos administrativos para el otorgamiento de derechos de uso de agua seguidos ante la ANA fueron suspendidos entre el 16 de marzo y 28 de mayo de 2020, siendo su reanudación el 29 de mayo del mismo año y debiendo emplear la plataforma de Mesa de Partes Virtual para su desarrollo.

4. La Continuidad de las Labores de los Servidores Públicos de la Autoridad Nacional del Agua en el País

El brote del COVID-19 en el país también ha generado un cambio en la dinámica de las relaciones interpersonales, en todos los niveles y espacios sociales. Según la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, el COVID-19 es transmitido por contacto personal cercano con una persona infectada al toser, estornudar o tocar objetos o superficies contaminadas (2020), por lo que la cercanía de las personas en un mismo espacio físico genera un alto riesgo de contagio.

A raíz de ello, el Estado peruano, mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM de fecha 15 de marzo de 2020 y sus prórrogas, declaró el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan (y continúan afectando) la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19 en el país. De esa manera, en el ya citado Decreto de Urgencia N° 026-2020, se dispuso el trabajo remoto para los trabajadores del sector público y privado, con excepción de aquellos trabajadores confirmados con el COVID-19 a quienes se les consideró con descanso médico (Decreto de Urgencia N° 026-2020, 2020, art. 16 y 17), entendiendo tal modalidad de trabajo como,

La prestación de servicios sujetos a subordinación, con presencia física de los servidores en su domicilio o lugar de aislamiento domiciliario, utilizando cualquier medio o mecanismo que posibilite realizar las labores fuera del centro de trabajo, siempre que la naturaleza de las labores lo permita. (Servir, 2020, pág. 7)

La disposición sobre el trabajo remoto en las entidades del sector público fue modificada con la publicación del Decreto Supremo N° 116-2020-PCM, de fecha 26 de junio de 2020, a partir del cual se estableció que las entidades del sector público debían realizar sus actividades de manera gradual, debiendo adoptar medidas pertinentes para su desarrollo y atención a la ciudadanía. No obstante, estas entidades debían priorizar, en lo que fuese posible, el trabajo remoto, teniendo así que implementar o habilitar la virtualización de los trámites, servicios u otros vinculados (Decreto Supremo N° 116-2020-PCM, 2020, art. 10).

De ahí que la implementación de la Mesa de Partes Virtual de la ANA para la atención a los administrados y público en general (Autoridad Nacional del Agua, 2020a) haya resultado coherente y oportuna con las disposiciones del gobierno peruano para la realización de las actividades de la entidad pública realizadas por los trabajadores del sector público. Pues, a partir de la plataforma virtual, se busca reducir el riesgo de COVID-19 por la asistencia y concurrencia de personal de trabajo y administrados a la sede de la entidad.

Esta forma de realización de funciones por parte de las entidades públicas está relacionada con la gobernabilidad electrónica (o también conocida como gobernanza o *IT government*), la cual, de acuerdo con la RAE, implica una manera de gobernar para el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradera y promoviendo un adecuado equilibrio entre Estado, sociedad civil y mercado de la economía (Real Academia Española, 2014, definición 1). La gobernabilidad electrónica en los términos expresados incluye las áreas prácticas de la Administración Electrónica, la cual implica el mejoramiento de los procesos de gobierno y de los funcionamientos internos del sector público con la incorporación de nuevos procesos interconectados y sistemas de apoyo, y los Servicios Electrónicos (e-servicios), los que implican la entrega de mejores servicios a los ciudadanos con la generación de trámites interactivos como los de peticiones, emisión de certificados, pagos, entre otros (Naser & Concha, 2011).

De manera que, en el caso de la ANA, se está frente a una Administración Pública que apunta a entenderse como una Administración Electrónica que comprende un nuevo mecanismo de funcionamiento de la entidad a partir de los cambios de las relaciones interpersonales que conllevan a realizar una coordinación distinta para el desarrollo efectivo de las funciones establecidas por la norma. Así también, la implementación de la Mesa de Partes Virtual en mención viene generando que los servicios brindados a los administrados para los procedimientos administrativos sean más dinámicos, generándose así la incorporación de los cimientos de los Servicios Electrónicos.

Sin perjuicio de lo mencionado, para las actividades que necesariamente requieren la asistencia del personal de trabajo, la ANA aprobó el “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 laborar luego de culminada la Emergencia Nacional”, a través de la Resolución Jefatural N° 085-2020-ANA, publicado con fecha 16 de mayo de 2020, la misma que fue modificada por la Resolución Jefatural N° 090-2020-ANA, publicada con fecha 30 de mayo de 2020 y, luego, por la Resolución Jefatural N° 093-2020-ANA, publicada con fecha 20 de junio de 2020 (en adelante, el Protocolo ANA contra COVID-19).

En el Protocolo ANA contra COVID-19, la ANA planteó como objetivo establecer medidas de seguridad y prevención de riesgos de contagio de COVID-19 en el personal que retornara progresivamente a laborar a la entidad pública y disposiciones generales para la atención de casos confirmados o sospechosos, siendo aplicables a todos los servidores civiles sujetos a los Decretos Legislativos N° 728,

N° 1057 y modalidades formativas de servicios (Autoridad Nacional del Agua, 2020b, apartado I y II).

Estas medidas de seguridad y prevención de riesgos de contagio de COVID-19 comprenden los siguientes (Autoridad Nacional del Agua, 2020b, apartados V, VI, VII, VIII y IX):

- Medidas para el personal en general, que incluyen las medidas para el traslado del personal a las sedes institucionales, el ingreso a estas sedes, durante la estancia en la entidad y la salida de las instalaciones de la entidad.
- Medidas para los proveedores de servicios y visitantes, que incluyen medidas de prevención generales, para el ingreso a las instalaciones de la entidad, durante la estancia en la entidad y para las empresas contratistas.
- Medidas de control de la salud, que incluye las de evaluación de la condición de salud del personal previo al retorno o reincorporación al centro de trabajo, así como el protocolo de atención de casos con síntomas respiratorios, casos sospechosos o contactos directos, vigilancia de la salud y la reincorporación del servidor.
- Medidas de seguridad en las instalaciones, que incluye medidas a adoptar en las oficinas, zonas comunes, mesas de trámite documentario y unidades de transporte.
- Medidas en materia de organización del trabajo, que incluye el retorno progresivo de las actividades laborales, listado de funcionarios y servidores, identificación del personal vulnerable y no vulnerable, priorización del trabajo remoto, modalidades de trabajo y otros.
- Entre otras medidas establecidas en el Protocolo ANA contra COVID-19.

Pues bien, en el marco de las medidas de seguridad y prevención de riesgos de contagio de COVID-19, se destaca que, aun cuando las actividades laborales de la entidad pública podían ser reiniciadas hasta el cuarenta (40%) de su capacidad sea en la modalidad de trabajo presencial o trabajo mixto, se priorizaría el trabajo remoto. En caso de que el jefe inmediato decida la modalidad de trabajo presencial o mixto, se estableció que el mismo debía informar a la Unidad de Recursos Humanos sobre aquellos servidores que trabajarían en dichas modalidades. De manera que los demás trabajadores que no sean incluidos en dicha lista continuarían realizando labores en modalidad de trabajo remoto en los términos expuestos en apartados previos (Autoridad Nacional del Agua, 2020b, apartado IX).

De acuerdo a lo expresado, se debe destacar que, aun cuando se hubiera habilitado el reinicio de un porcentaje de las actividades laborales de la ANA como entidad pública, el trabajo remoto fue y continúa siendo una de las alternativas más viables para reducir el contagio del COVID-19 al evitar que los servidores públicos tengan contacto entre sí o con los ciudadanos, debiendo aprovecharse el uso de herramientas tecnológicas puestas a disposición por la ANA y con ello establecer algunos bosquejos de la gobernabilidad electrónica.

5. El Rol de las Organizaciones de Usuarios de Aguas en el País

Los usuarios de agua son personas naturales o jurídicas que cuentan con derecho de uso de agua otorgado por la ANA, conforme al artículo 3 del Reglamento de la Ley de las Organizaciones de Usuarios de Agua. Por su parte, Villegas destaca la importancia de estos usuarios agrupados en organizaciones de usuarios de agua por su involucramiento en la gestión del uso sostenible de los recursos hídricos (2020).

Desde una lectura conjunta de los artículo 2 de la Ley de las Organizaciones de Usuarios de Agua (Ley N° 30157, 8 de Enero 2015), el artículo 27 de la Ley de Recursos Hídricos (Ley N° 29338, 30 de marzo 2009) y el artículo 16 del Reglamento (Decreto supremo N° 001-2010-AG, 23 de marzo del 2010), se establece que los usuarios de agua tienen un rol relevante en la gestión multisectorial y uso sostenible de los recursos hídricos, toda vez que participan de la misma en forma organizada a través de organizaciones estables de personas naturales y jurídicas sin fines de lucro.

En Perú, estas organizaciones pueden establecerse en tres niveles: comités, comisiones y juntas de usuarios de agua (Villegas, 2020):

- Comité de usuarios es la organización de nivel básico, conformado por usuarios de agua organizados sobre base de una infraestructura en un subsector hidráulico e integran comisiones de usuarios de agua.
- Comisión de usuarios es la organización de nivel intermedio, conformado por usuarios de agua sobre la base un subsector hidráulico e integran juntas de usuarios de agua.
- Junta de usuarios es la organización de nivel mayor, conformado por usuarios de agua sobre la base de un sistema hidráulico común, de acuerdo con los criterios técnicos de la Autoridad Nacional.

Estas organizaciones de usuarios de agua, a su vez, cumplen un rol importante en el país, puesto que permiten que los usuarios de agua organizados puedan ser representados ante la ANA y estar legitimados para promover la gestión integral de los recursos hídricos desde las funciones que les han sido asignadas por norma. A continuación, se destacan algunas funciones de las organizaciones de usuarios de agua en el marco del Sistema de Gestión de los Recursos Hídricos (Decreto Supremo N° 005-2015-MINAGRI, 3 Abril 2015, art. 40).

- La representación de los usuarios que la integran ante la ANA y otras autoridades del sector público y dependencias del sector privado.
- La promoción del desarrollo e implementación de equipos, procedimientos o tecnologías que incrementen la eficiencia en el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos, así como, la conservación de bienes naturales y el mantenimiento adecuado y oportuno de la infraestructura hidráulica.
- Entre otras funciones establecidas en normas sobre la materia.

Ahora bien, merece especial atención lo referido a la naturaleza de estas organizaciones de usuarios de agua, en tanto que deben ser entendidas como diferentes a las organizaciones reguladas en el Código Civil peruano. Según

refiere el Tribunal Constitucional en la Sentencia del Tribunal Constitucional de Expedientes N° 00018-2014-PI/TC y N° 00022-2014-PI/TC, las organizaciones de usuarios de agua tienen objeto social y fines establecidos por ley y no por autonomía de la voluntad, persiguen interés público que no podría ser regulado de manera exclusiva por el derecho privado, solo podrán ser conformadas por personas naturales o jurídicas que cuentan con derecho de uso de agua así reconocido por la ANA, y su organización interna se encuentra establecida por Ley (Caso Ley de las Organizaciones de Usuarios de Agua, 2020).

En ese mismo pronunciamiento, el Tribunal Constitucional reconoció que las organizaciones de usuarios de agua constituyen una figura de colaboración de particulares en tareas de interés general que persiguen como objetivo el bien común, en tanto son las encargadas de un recurso de propiedad de la Nación y realizan actividad administrativa sobre él (Caso Ley de las Organizaciones de Usuarios de Agua, 2020). Esta interpretación ha sido de utilidad al reflejar la verdadera naturaleza de las organizaciones de usuarios de agua, cuyo régimen no pueden regularse o sujetarse a lo establecido por la normativa privada, pese a ser organizaciones sin fines de lucro.

Pues bien, habiéndose aludido a la naturaleza de las organizaciones de usuarios de agua y su especial importancia en la gestión integral de los recursos hídricos, es inevitable prestar atención a la necesidad del reconocimiento de las organizaciones de usuarios de agua a efectos de que puedan coadyuvar a dicha gestión en el país a partir de su participación en el Sistema de Gestión de los Recursos Hídricos.

Al respecto, sin perjuicio de los esfuerzos que la autoridad competente haya realizado para simplificar y agilizar el otorgamiento de los derechos de uso de agua durante el Estado de Emergencia Nacional por el COVID-19 que previamente se ha aludido, el procedimiento administrativo para el reconocimiento de organizaciones de usuarios en el país e inclusión en el registro correspondiente no fue incorporado en “Lista de Procedimientos Administrativos no sujetos a suspensión de plazos en la ANA”, emitida por la ANA a través de la Resolución Jefatural N° 089-2020-ANA, la misma que fue referida en apartados previos como una de las medidas de la mencionada entidad pública para reanudar los plazos en determinados procedimientos administrativos dentro del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19.

Sin embargo, en la actualidad, se puede observar que el procedimiento administrativo de reconocimiento de las organizaciones de usuarios de agua sí se encuentra incorporado en la plataforma de Mesa de Partes Virtual que la ANA dispuso para los administrados. De esa manera, aun cuando el procedimiento administrativo para el reconocimiento de organizaciones de usuarios de agua se encontrase habilitado en dicha plataforma a la fecha, se observa que la entidad no habría reconocido el rol importante que aquellas ejercen en la gestión de recursos hídricos al no incluir dicho procedimiento administrativo de reconocimiento en la mencionada lista de no suspensión de plazos administrativos y reanudación de los mismos, generándose así un tardío ejercicio efectivo de las funciones que dichas organizaciones conforme a la normativa aplicable.

6. La Fiscalización y Sanción en Materia de Aguas en el País

En el presente apartado, se destacará el ejercicio de las potestades de fiscalización y sanción de la ANA, reconocidas en la Ley y su Reglamento, con el propósito de evidenciar cómo se han ejercido durante el Estado de Emergencia Nacional causado por el COVID-19. De esa manera, de acuerdo al inciso 12 del artículo 15 de la Ley, la ANA tiene como función el “ejercer jurisdicción administrativa exclusiva en materia de aguas”, pudiendo así fiscalizar y sancionar a los administrados que infrinjan con la normativa jurídica aplicable con el propósito de asegurar la preservación y conservación de los recursos hídricos (Ley N° 29338, 30 de marzo 2009).

Por un lado, sobre la potestad de fiscalización de la Administración Pública, se debe realizar la precisión de que la misma constituye sinónimo de las actividades de control, investigación, averiguación, inspección, vigilancia, verificación o supervisión; toda vez que dichas actividades implican ejercer la función de verificar que la actuación de los particulares o de la propia entidad pública se ajuste a lo establecido en la norma aplicable (Izquierdo, 2019). De ahí que autores como Ramírez Patrón expresen que “el rol fiscalizador del Estado debe estar orientado al cumplimiento efectivo de las disposiciones legales que dan protección al recurso hídrico” (2019, pág. 261). En Perú, según destaca Izquierdo, la fiscalización no tendría normas de aplicación de carácter general, sino que contaría con normas de aplicación de carácter sectorial (2019).

Por otro lado, en relación a la potestad de sanción de la Administración Pública, se advierte que la misma consiste en la facultad de las entidades públicas de determinar infracciones y aplicar las sanciones administrativas que correspondan a dichas infracciones, en el marco de lo establecido en la normativa aplicable. Conforme destaca Danós Ordoñez, en el ejercicio de dicha potestad, se aplicarán las reglas procedimentales del procedimiento administrativo sancionador que establezca la norma sectorial (1995), sin perjuicio de aplicar los artículos pertinentes del TUO de la LPAG.

De lo expresado, se aprecia que la potestad de fiscalización y sanción a nivel sectorial de los recursos hídricos se justifica en la Ley y Reglamento. De esa manera, la ANA es la autoridad competente que ejerce la función fiscalizadora y sancionatoria en materia de aguas. Dichas potestades han sido establecidas en los “Lineamientos para la tramitación del procedimiento administrativo sancionador por transgresión a la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, y su Reglamento” (Lineamientos PAS) aprobado por Resolución Jefatural N° 235-2018-ANA (Autoridad Nacional del Agua, 6 de Agosto 2018).

En dichos Lineamientos PAS se establece que la actividad de fiscalización es

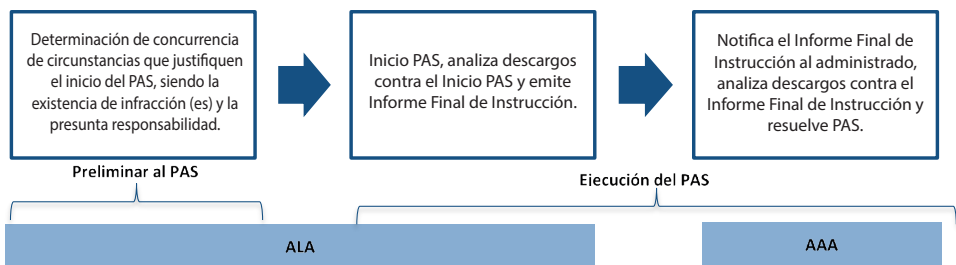
El conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones u otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, bajo enfoque de cumplimiento normativo, de prevención y gestión del riego, y tutela de los bienes jurídicos protegidos. (Autoridad Nacional del Agua, 6 de Agosto 2018, art. 6)

De la misma manera, se establece que la Autoridad Local de Agua (ALA) es el órgano responsable de realizar la actividad de fiscalización, debiendo así realizar actuaciones de investigación que permitan determinar si existe la concurrencia de circunstancias que justifiquen el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, así como emitir Informe Final de Instrucción que determine la existencia de presunta infracción o no, según corresponda (Autoridad Nacional del Agua, 6 de Agosto 2018, art. 6 y 7).

Por su parte, en el artículo 274 del Reglamento de Recursos Hídricos, se establece que la actividad de sanción es la facultad de sancionar cualquier infracción contenida en las disposiciones de la Ley y/o Reglamento que haya sido cometida por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, sean usuarios de agua o no (Decreto supremo N° 001-2010-AG, 23 de marzo del 2010). Por ello, y ya en los Lineamientos PAS, se establece que la Autoridad Administrativa del Agua (AAA) será el órgano sancionador, debiendo notificar el Informe Final de Instrucción, emitir resolución del procedimiento administrativo sancionador, notificar al administrado, entre otros (Autoridad Nacional del Agua, 6 de Agosto 2018, art. 8). Ahora bien, los Lineamientos PAS, de conformidad con la Ley de Recursos Hídricos y su reglamento, establecen que el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas (TNRCH) será el órgano competente para resolver en segunda y última instancia en vía administrativa, cuando se interponga recurso administrativo de apelación contra la resolución de sanción emitida por la AAA en el marco del procedimiento administrativo sancionador (Autoridad Nacional del Agua, 6 de Agosto 2018, art. 9).

A continuación, se ilustra el procedimiento administrativo sancionador (en adelante, PAS) a través de la cual la ANA ejerce su potestad de sanción en la imagen 2:

Imagen 2. Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS)



Nota: Elaboración propia con fuentes de Ley N° 29338, 30 de marzo 2009; Decreto supremo N° 001-2010-AG, 23 de marzo del 2010; y Autoridad Nacional del Agua, 6 de Agosto 2018.

Conforme se señaló en apartados previos sobre el Protocolo ANA contra el COVID-19, la ANA estableció que las actividades laborales en dicha entidad pública se reiniciarían hasta el cuarenta (40%) de su capacidad sea por modalidad de

trabajo presencial o mixto, aunque se priorizaría la modalidad de trabajo remoto en los casos que fuese posible. Se precisó que el jefe inmediato sería el que decidiría la modalidad de trabajo en atención a las disposiciones del Protocolo ANA contra COVID-19.

De lo mencionado y en relación al ejercicio de la potestad fiscalizadora de la ANA, se debe destacar que las actuaciones de fiscalización se manifiestan de diversas maneras en razón de lo dispuesto en las normas legales y reglamentarias del sector, así como de la tipificación de infracciones a partir de ellas. En la medida que dichas actuaciones son diversas, las actuaciones de fiscalización implicarán la necesaria asistencia del servidor público a cargo de dichas actuaciones por modalidad de trabajo presencial o mixta, e, inclusive, la modalidad de trabajo remoto, siendo que la determinación de la modalidad en concreto dependerá de la decisión del jefe inmediato.

En esa misma línea y en relación al ejercicio de la potestad sancionadora de la ANA, se puede mencionar que las actuaciones en el marco del procedimiento administrativo sancionador, en principio, podrían realizarse en la modalidad de trabajo remoto al implicar un análisis de los hechos imputados al administrado en razón de la infracción o infracciones administrativas. Sin embargo, merece especial atención que la Administración Pública tiene el deber de verificar plenamente los hechos que sirven de motivo de sus decisiones por el principio de verdad material comprendido en el numeral 1.11 del artículo IV del TUO de la LPAG (Jiménez, 2011). De manera que la aplicación de la modalidad del trabajo remoto para los servidores públicos que realicen las actuaciones propias de la potestad sancionadora dependerá de los procesos que se hayan establecido en la entidad pública para la verificación de los hechos materia de imputación en el PAS. Sin perjuicio de ello, el autorizado a determinar la modalidad de trabajo en concreto también dependerá de la decisión del jefe inmediato.

En ese sentido, se observa que el ejercicio de la potestad fiscalizadora y sancionadora en el Estado de Emergencia Nacional causado por el COVID-19 en el país, dependerá de la modalidad de trabajo que el jefe inmediato del servidor público de la ANA haya determinado en razón de las labores que realiza respecto de la actuación en el marco de dichas potestades, pudiendo ser la modalidad presencial, mixta o remota, aunque se priorizará esta última modalidad en cuanto sea posible y aprovechando el uso de herramientas tecnológicas puestas a disposición por la ANA.

7. La Relación entre la Gestión de Recursos Hídricos, Actividades Estratégicas y Servicios Esenciales para el Manejo de la Crisis en el País

Previamente, se ha destacado que el Estado de Emergencia Nacional causado por el COVID-19 en el país, ha venido generando cambios en la forma que regularmente se llevaban a cabo las diversas actuaciones de la entidad pública en relación a los recursos hídricos. En este apartado, se analizará dicho impacto en la gestión de los recursos hídricos en relación a los servicios esenciales y actividades estratégicas en el manejo de la crisis sanitaria por el COVID-19.

En primer lugar, la gestión de recursos hídricos ha sido definida por Global Water Partnership como un “proceso que promueve el desarrollo y manejo coordinados del agua, la tierra y otros recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar económico y social resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales” (2011).

En nuestra normativa sectorial, y como se manifestó en la primera sección, la gestión de recursos hídricos es integrada: Promueve el manejo y desarrollo coordinado del uso y aprovechamiento multisectorial del recurso hídrico con los recursos naturales vinculados a esta; y está orientada al desarrollo sostenible del país sin que ello comprometa la sostenibilidad de los ecosistemas (Decreto supremo N° 001-2010-AG, 23 de marzo del 2010, art. 6). Así también, se debe señalar que la gestión de recursos hídricos en mención ha sido considerada como parte del SNGRH que es el conjunto de instituciones, principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos a partir de los cuales el Estado peruano garantiza y asegura los procesos de gestión integrada, aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos hídricos (Ley N° 29338, 30 de marzo 2009, arts. 9, 10 y 11).

De lo expresado, se comprende que la gestión de recursos hídricos implica la aplicación de herramientas de gestión que permitan la sostenibilidad de los recursos hídricos, pero también de los demás recursos naturales. Por tanto, en la medida que la actuación de la administración pública para la gestión de dichos recursos se vea alterada por determinadas circunstancias, se observará un cambio e impacto en los recursos naturales vinculados, así como en las actividades que deriva aquellos.

Es así que, según destaca la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, existe un nexo entre el agua con recursos esenciales para alcanzar el bienestar humano y el desarrollo sostenible (2014). En esa misma línea, The World Economic Forum destaca que el agua también tiene un nexo con temas sociales, económicos y políticos, tales como la agricultura, la energía, las ciudades, el comercio, las finanzas, la seguridad nacional, las personas, el clima y otros medios con los que el ser humano se relaciona (World Economic Forum Water Initiative, 2011).

De ahí que exista la necesidad de aplicar nuestras estrategias e instrumentos de planificación que permitan políticas interdimensionales o interdireccionales, mas no políticas tradiciones de formas unidimensionales o unidireccionales en las que solo se concebían de manera separada los elementos del nexo (Embid & Martin, 2017).

Precisamente, en atención a este nexo entre el agua y otros elementos, es que resultará indispensable establecer su relación con las actividades estratégicas y los servicios esenciales. Por un lado, las actividades estratégicas serán entendidas como aquellas actividades en las que el agua es empleada en su fuente natural, tales como la agricultura y la ganadería; y, por otro lado, los servicios esenciales serán aquellos en los que el agua es empleada luego de un proceso de tratamiento o adecuación, tales como el servicio de agua potable, saneamiento, generación eléctrica hidráulica, educación, salud, entre otros.

A partir de lo mencionado y con propósito del contexto del COVID-19 en el país, se puede destacar la relación entre el agua y la salud pública como servicio esencial. Al respecto, merece especial atención lo expresado por Burstein cuando refiere que la sociedad ya enfrentaba escenarios o eventos que podían causar grave daño a los países y sectores industriales debido al calentamiento global y la sobreexplotación de los recursos hídricos (2018).

A estos escenarios de crisis, se tendría que añadir el generado por el COVID-19, en el que el agua tiene un rol esencial en las medidas para combatir sus efectos. Y es que, según destacan la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, el agua es importante para la atención en espacios seguros y adecuados para el contacto humano (2020). Por su parte, Zarza destaca que el agua es un recurso esencial para todos los procesos y operaciones, y permite garantizar niveles de salubridad e higiene, de suministro de agua y saneamiento de aguas residuales (2020).

En ese sentido, se observa que la relación entre el agua con servicios esenciales como el agua potable y saneamiento, y el de la salud adquiere un rol relevante en circunstancias regulares y en escenarios de crisis como el generado por el COVID-19, por lo que se presenta como un instrumento para el manejo de la crisis sanitaria actual.

8. Las Buenas Prácticas y Desafíos en la Gestión de Recursos Hídricos en el País

Para comprender la finalidad de las buenas prácticas y los desafíos que existen entorno a la gestión de los recursos hídricos en el país, especialmente, en el contexto de crisis sanitaria, resulta necesario partir de lo dispuesto en la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, aprobada mediante Decreto Supremo N° 006-2015-MINAGRI, el 12 de mayo de 2015 (en adelante, Política de Recursos Hídricos).

Esta política es un instrumento conceptual de planificación del SNGRH, el mismo que cuenta con cinco ejes de acción que sirven de guía para las actuaciones de las entidades públicas y agentes privados involucrados en la gestión de los recursos hídricos, a partir de los cuales interesa destacar los lineamientos de acción de los ejes 1, 2 y 4 por su relación con las buenas prácticas que se generan para la gestión de dichos recursos:

- En el eje de política 1 referido a la gestión de la cantidad, se establecen lineamientos de acción como el promover mecanismos de protección, conservación y restauración de los ecosistemas vinculados a la regulación de la oferta hídrica por cuenca hidrográfica; incentivar el uso y aprovechamiento de agua desalinizada, aguas residuales tratadas, entre otras; fomentar las prácticas adecuadas que permitan el incremento de la disponibilidad hídrica; entre otros.
- En el eje de política 2 sobre la gestión de la calidad, se señalan como lineamientos de acción el promover el cumplimiento de los estándares nacionales de la calidad ambiental del agua, y de los límites máximos permisibles;

el promover acciones de carácter multisectorial y participativo en previsión a posibles conflictos vinculados a la calidad del agua; el promover, en coordinación con los sectores competentes, la aplicación de incentivos para el tratamiento de las aguas residuales generadas por las actividades productivas; entre otros.

- En el eje de política 4, gestión de la cultura del agua, se han establecido lineamientos de acción como la de promover investigaciones sobre gestión del conocimiento y cultura del agua orientada al aprovechamiento de los recursos hídricos; informar y comunicar los temas de agua para una fácil comprensión de la población; promover la conformación de espacios de diálogo entre los actores vinculados a la gestión del agua; entre otros.

Estos ejes de la Política y sus respectivos lineamientos de acción se encuentran directamente relacionados a las Buenas Prácticas que implementa la ANA con el propósito de coadyuvar el cumplimiento de dichos ejes. Con ello, visibiliza el deber de la entidad de buscar espacio que permitan la materialización del cumplimiento de dicha Política.

Ahora bien, sobre el concepto de Buenas Prácticas en la gestión de los recursos hídricos o en la gobernanza del agua, el Observatorio Colombiano de la Gobernanza del Agua, que es un proyecto desarrollado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desde la Dirección de Recursos Hídricos de Colombia, la define de la siguiente manera,

El conjunto de experiencias o intervenciones realizadas por diversos actores, entre ellos las comunidades, instituciones públicas, empresas y/o organizaciones no gubernamentales, que han permitido optimizar las condiciones de prevención, mitigación, protección o conservación en la gestión integral del recurso hídrico. (2020)

En base a ello, y para efectos del presente artículo, se considerarán Buenas Prácticas en la gestión o gobernanza de los recursos hídricos a aquellas medidas, actuaciones y experiencias de los diferentes actores involucrados con el uso de agua que tengan por finalidad materializar el cumplimiento de la normativa de recursos hídricos en el país.

Al respecto, la ANA publicó la Cartilla N° 1 sobre las “Buenas prácticas para proteger la calidad de las fuentes de agua”, cuyo objetivo es

Fortalecer las capacidades de las organizaciones de usuarios de agua, operadores, gobiernos locales y de las instituciones vinculadas a la gestión del agua, cuyos especialistas tienen que realizar tareas de capacitación en gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) y cultura del agua en las cuencas transfronterizas. (2018, pág. 4)

En dicha publicación se establecieron buenas prácticas para el Tratamiento y Reuso de Aguas Residuales, como: (a) reducir el consumo de agua, incorporando nuevos hábitos y técnicas evitamos pérdidas de agua en las actividades cotidianas, en la agricultura y en la industria; (b) construir plantas de tratamiento, considerando las características geográficas, la factibilidad técnica y la posibilidad de

una buena operación y mantenimiento; (c) mantener la planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR) en buenas condiciones, elaborando y cumpliendo el Plan de Operación y Mantenimiento, así como capacitar periódicamente al personal; y (d) promover el reúso en el riego en tanto las aguas residuales tratadas pueden destinarse a la agricultura si cumplen ciertas condiciones sanitarias.

Así también, se establecieron buenas prácticas para la Identificación y Reporte de Fuentes de Contaminación, como las siguientes: (a) deber de reportar al Órgano de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), a través de sus órganos descentralizados, cualquier situación que pueda generar contaminación a las fuentes de agua; y (b) prestar atención a la minería informal, talleres de metalmecánica, fábricas de baterías, curtiembres, fundiciones artesanales y botaderos.

De la misma manera, para el Control en el Uso de Agroquímicos, señalando como buenas prácticas: (a) el uso de plaguicidas biodegradables; (b) recomendar el riego por aspersión, el riego por goteo, y el fertirriego, que suponen un uso eficiente del agua y de fertilizantes; (c) establecer el deber al agricultor en consignar el tipo, cantidad y destino final de sus productos; (d) promover el uso de botas, guantes, tapabocas y procedimientos adecuados entre los trabajadores a cargo de la fumigación; (e) promover el riego tecnificado, consistentes en aplicar el riego por aspersión y el riego por goteo, que permiten un uso más eficiente del agua; y (f) la capacitación a los usuarios a través de la promoción por parte de las autoridades sobre el uso de fertilizantes orgánicos y el uso racional de agroquímicos.

Para el Manejo de Residuos Sólidos, también se consideraron buenas prácticas a las siguientes: (a) implementar medidas de promoción para enseñar a la población prácticas como el reúso, el reciclaje y la reducción de residuos sólidos; (b) establecer deberes a las autoridades locales para que alienten la segregación de residuos en todas las etapas de la gestión de residuos; (c) implementar rellenos de seguridad, que permiten una disposición técnicamente adecuada de los residuos sólidos peligrosos; (d) prohibir el arrojo de basura al río; (e) producción de compost y humus; y (f) implementar adecuados rellenos sanitarios.

Finalmente, sobre el Monitoreo de la Calidad del Agua, se establecieron como buenas prácticas: (a) la cuidadosa identificación de los puntos de la red de monitoreo; (b) la determinación de parámetros necesarios; (c) la elaboración de una línea base de la calidad del agua en las cuencas transfronterizas; (d) la capacitación y equipamiento del personal responsable del monitoreo; y (e) la participación de instituciones y organizaciones locales en el monitoreo de la calidad del agua.

Al respecto, y considerando el contexto actual de crisis sanitaria a nivel mundial, es necesario replantear dichas Buenas Prácticas a medidas y acciones de carácter urgente destinadas a combatir la propagación del COVID-19. No obstante, es preciso señalar que ello no debe distraer la atención a las demás urgencias relacionadas a otras enfermedades derivadas de la contaminación o insuficiencia del agua en determinadas zonas, pues esto aumentaría las probabilidades de la población en contagiarse y ser población de riesgo del COVID-19. Lo expresado resulta ser un desafío en la gestión de los recursos hídricos en el país, pues la

propagación del COVID-19 exige la adopción de herramientas para combatirla como el acceso al agua de calidad y continua.

9. Conclusiones

En el presente artículo se ha analizado el impacto del COVID-19 en siete áreas relacionadas a la actuación de la Administración Pública en la gestión de los recursos hídricos en Perú. En primer lugar, la crisis generada por el COVID-19 no necesariamente ha generado el incumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular, el ODS 3 y ODS6; sino que se presentan como una oportunidad de evaluación para la implementación de los Principios de Gobernanza del Agua adoptados por la OCDE y permite coadyuvar en la labor del cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible mencionados.

En segundo lugar, el COVID-19 generó cambios en la forma en la que las entidades públicas venían atendiendo a los administrados en el marco de sus funciones como es el caso de la ANA y los procedimientos administrativos para el otorgamiento de derechos de uso de agua, puesto que se habría implementado la plataforma de Mesa de Partes Virtual y el cambio en la forma regular de aplicación de cómputo de plazos administrativos.

En tercer lugar, en el marco de las medidas para prevenir el contagio por COVID-19 en la ANA, se reconoció la modalidad de trabajo remoto para evitar que los servidores públicos tengan contacto entre sí o con los ciudadanos, con lo cual se buscó la continuidad de las labores de los servidores público de la Autoridad Nacional del Agua en este contexto.

En cuarto lugar, las organizaciones de usuarios de agua cumplen un rol relevante en la gestión de recursos hídricos al permitir la participación de sus miembros en esta última. Sin embargo, dicho rol no habría sido considerado en un primer momento por la ANA, toda vez que no fue incluido el procedimiento administrativo de reconocimiento de organizaciones de usuarios de agua en la lista de procedimiento administrativos que se reanudarían el 29 de mayo de 2020. Sin perjuicio de ello, este procedimiento actualmente ya se encuentra habilitado para ser tramitado por el interesado.

En quinto lugar, el ejercicio de la potestad de fiscalización y sanción en materia de aguas en el contexto de COVID-19 dependerá de la modalidad de trabajo que el jefe inmediato del servidor público de la ANA haya determinado en razón de las labores que realiza respecto de la actuación en el marco de dichas potestades, pudiendo ser la modalidad presencial, mixta o remota, aunque se priorizará la última modalidad en cuanto sea posible y se deberá aprovechar el uso de herramientas tecnológicas puestas a disposición por la ANA.

En sexto lugar, la relación entre el agua y servicios esenciales -como la salud o el agua potable y saneamiento- adquiere un rol relevante en circunstancias regulares y, más aún, en escenarios de crisis como el generado por el COVID-19 al ser un medio para contrarrestar sus efectos en la dinámica interpersonal en la sociedad.

Y, en séptimo lugar, en el contexto actual de crisis sanitaria a nivel mundial, es necesario replantear las Buenas Prácticas en medidas y acciones de carácter

urgente destinadas a combatir la propagación del COVID-19 que permitan el acceso al agua de calidad y en continuidad, aunque se debe destacar su aporte y necesaria continuación a partir de los temas centrales de actuación regular.

En ese sentido, se observa que el COVID-19 ha impactado en la gestión de recursos hídricos que desarrolla la Administración Pública en Perú, lo cual no solo tendrá una connotación negativa, sino que, por el contrario, estas nuevas realidades serán un espacio de oportunidad para generar cambios positivos en la misma.

REFERENCIAS

- Autoridad Nacional del Agua. (2010). *Reglamento de Procedimientos Administrativos para el Otorgamiento de Derechos de Uso de Aguas*. Ministerio de Agricultura.
- Autoridad Nacional del Agua. (2017). *8° Foro Mundial del Agua. Brasilia 2018: compartiendo agua*.
- Autoridad Nacional del Agua. (2018). Cartilla N°1. Buenas prácticas para proteger la calidad de las fuentes de agua. *Autoridad Nacional del Agua*.
- Autoridad Nacional del Agua. (2020a). *Resolución Jefatural N° 089-2020-ANA*.
- Autoridad Nacional del Agua. (2020b). *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 laborar luego de culminada la Emergencia Nacional*.
- Autoridad Nacional del Agua. (6 de Agosto 2018). *Lineamientos para la tramitación del procedimiento administrativo sancionador por transgresión a la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, y su Reglamento*.
- Burstein, T. (2018). Reflexiones sobre la gestión de los recursos hídricos y la salud pública en el Perú. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 35(2).
- Cairampoma, A., & Villegas, P. (2015). El régimen jurídico para el aprovechamiento de recursos hídricos en el Perú. *Actas de Derecho de Aguas*, 5, 21 - 31.
- Caso Ley de las Organizaciones de Usuarios de Agua, Pleno. Sentencia 234/2020 (Sentencia de Tribunal Constitucional 23 de abril de 2020).
- Constitución Política del Perú. (31 de diciembre de 1993). [Constitución]. (Perú).
- Danós, J. (1995). Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública. *Ius et Veritas*, 5(10), 149 - 160.
- Decreto de Urgencia N° 026-2020. (2020). *Decreto de Urgencia que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional*.
- Decreto supremo N° 001-2010-AG. (23 de marzo del 2010). *Que aprueba el reglamento de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos*.
- Decreto Supremo N° 006-2015-MINAGRI. (12 de mayo 2015). *Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos*.

- Decreto Supremo N° 116-2020-PCM. (2020). *Que establece las medidas que debe observar la ciudadanía en la Nueva Convivencia Social y prorroga el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19.*
- Decreto Supremo N° 005-2015-MINAGRI. (3 Abril 2015). *Aprobación del Reglamento de la Ley N° 30157, Ley de las Organizaciones de Usuarios de Agua.*
- Embid, A., & Martín, L. (2017). *El nexo entre el agua, la energía y la alimentación en América Latina y el Caribe. Planificación, marco normativo e identificación de interconexiones prioritarias.* CEPAL.
- Global Water Partnership. (21 de diciembre de 2011). *Global Water Partnership.* Obtenido de ¿Qué es la GIRH?: <https://www.gwp.org/es/GWP-Sud-America/ACERCA/por-que/PRINCIPALES-DESAFIOS/Que-es-la-GIRH/>
- Hatta, M. (2015). La gobernanza del Perú con base en la gestión de los recursos hídricos. *Revista Agua y más*, 54. Obtenido de Autoridad Nacional del Agua: <https://hdl.handle.net/20.500.12543/2384>
- Heggen, K., & Sandset, T. (2020). *La COVID-19 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.*
- INEI. (2018). *PERÚ: Sistema de Monitoreo y Seguimiento de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.* Obtenido de <http://ods.inei.gob.pe/ods/objetivos-de-desarrollo-sostenible/salud-y-bienestar>
- Izquierdo, M. (2019). Fiscalización, supervisión e inspección administrativa: aproximación conceptual crítica y caracteres generales en el Derecho peruano. En *La proyección del derecho administrativo* (págs. 387 - 418). Palestra.
- Jiménez, R. (2011). Los principios de impulso de oficio y verdad material en el procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, 67, 189 - 206. Obtenido de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2947/3514>
- Ley N° 26821. (25 junio 1997). *Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.* Diario Oficial El Peruano.
- Ley N° 29338. (30 de marzo 2009). *Ley de Recursos Hídricos.*
- Ley N° 30157. (8 de Enero 2015). *Ley de las Organizaciones de Usuarios de Agua.*
- Ley N° 27444. (10 de abril del 2001). *Ley del Procedimiento Administrativo General.* Diario Oficial El Peruano.
- Naciones Unidas. (2020). *Objetivos de Desarrollo Sostenible* . <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

- Naser, A., & Concha, G. (2011). El gobierno electrónico en la gestión pública. *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social*, 73.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible. (2020). *La agenda para el desarrollo sostenible*. Obtenido de Naciones Unidas: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- Observatorio Colombiano de Gobernanza del Agua. (2020). *Buenas prácticas relacionadas con el recurso hídrico*.
- OCDE. (2015). *Principios de Gobernanza del agua de la OCDE*. OCDE.
- OMS & OPS. (2020). *Orientaciones para comunicar sobre la enfermedad por el coronavirus 2019*. Obtenido de Organización Panamericana de la Salud: <https://www.paho.org/es/documentos/COVID-19-orientaciones-para-comunicar-sobre-enfermedad-por-coronavirus-2019>
- OMS & OPS. (2020). *Recomendaciones clave de agua, saneamiento e higiene COVID-19*.
- OMS. (2020). *Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19*. Obtenido de Comunicados de Prensa OMS: <https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2014). *El nexo agua-energía-alimentos. Un nuevo enfoque en respaldo de la seguridad alimentaria y de una agricultura sostenible*. ONU. Obtenido de <http://www.bivica.org/upload/agua-energia-alimentos-nexo.pdf>
- Ramírez, L. E. (2019). Evaluación de la calidad del agua en el Perú. En A. Guevara Gil, W. Obando y F. Segura, *La gestión de la calidad del agua en el Perú* (págs. 255- 264). Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. .
- Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la lengua española* (22a ed.).
- Servir. (2020). *Guía para realizar el trabajo remoto en las entidades públicas*.
- Ulloa, A., Damonte, G., Quiroga, C., & Navarro, D. (2020). *Gobernanzas plurales del agua: formas diversas de concepción, relación, accesos, manejos y derechos del agua en contextos de gran minería en Colombia y el Perú [Documento de Investigación, 103]*. Lima: GRADE.
- Villegas, P. (2020). El rol de las organizaciones de usuarios de agua en el aprovechamiento sostenible de aguas subterráneas en Perú. *Ius El Veritas*, 61, 128 - 144. doi:<https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202002.008>

World Economic Forum Water Initiative. (2011). *Water Security: The Water-Food-Energy-Climate Nexus*. Island Press.

Zarza, L. (2020). *Lo que debes saber sobre agua y COVID-19*. Obtenido de Iagua: <https://www.iagua.es/blogs/laura-f-zarza/lo-que-debes-saber-agua-y-COVID-19>