Una mirada a la regulación nacional sobre áreas acuáticas, sus alcances, características y administración

Listening to the whispers: The transformative power of wargaming

Capitán de Navío CJ. (r) Katia Cruz Pardo. Estudió Derecho en la Universidad de San Martín de Porres entre 1994 y 1999, ingresando a la Marina de Guerra del Perú como Oficial del Cuerpo Jurídico con el grado de Teniente Primero el 1 de enero de 2004; a lo largo de su carrera siguió diversos cursos de especialización, entre ellos los Diplomados en Derecho Administrativo y en Administración y Saneamiento de los Bienes Muebles, los cursos Básico de Inteligencia, de Contrataciones Públicas, Básico de Estado Mayor (BAEM), Básico y Superior de Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Especial de Estado Mayor, el Curso Internacional Militar sobre Derecho Internacional Humanitario en San Remo (Italia) y el de Gestión de las Contrataciones del Sector Público; en el ámbito del asesoramiento jurídico se desempeñó como Asesora Legal en la Dirección General del Material de la Marina, Jefe de Margesí de Bienes de la Dirección de Infraestructura Terrestre, Jefe de Contratos de la Dirección General del Material de la Marina, Jefe de la Oficina de Asesoría Legal de la Comandancia General de Operaciones del Pacífico, Oficial Asesor Jurídico de la Inspectoría General de la Marina, y Jefe de la Oficina de Asesoría Legal en la Dirección General de Educación de la Marina, en los Departamentos de Personal Subalterno y Superior de la Marina, en la Dirección General del Personal de la Marina, en la Dirección General de Capitanías y Guardacostas y en el Estado Mayor General de la Marina; finalmente, el 1 de enero de 2024 el Gobierno le confirió el ascenso al grado de Capitán de Navío CJ y fue nombrada Jefe de la Oficina de Asesoría Legal de la Jefatura del Estado Mayor General de la Marina para el periodo 2024-2025, Comando General donde culmina su carrera militar.

Resumen: El presente artículo tiene como objeto describir la normativa que regula la administración de las áreas acuáticas por parte de la Autoridad Marítima Nacional, su otorgamiento en derecho de uso, características y particularidades en el ejercicio de la titularidad; en adición, plantear algunos cuestionamientos relacionados a la naturaleza jurídica que la norma vigente establece para el pago por el uso del área acuática; así como, algunos alcances que considero deben ser evaluados para ser incluidos en la normativa de la materia, en relación al establecimiento de métodos para determinar el valor razonable que debe considerarse como vigencia anual de derecho de uso de área acuática.

Palabras clave: medio acuático, área acuática, derecho de uso, Autoridad Marítima Nacional, vigencia anual de derecho de uso, metodología

Abstract: *The purpose of this article is to describe the regulations that regulate the administration of aquatic areas by the National Maritime Authority, their granting of the right of use, characteristics and particularities in the exercise of ownership; In addition, raise some questions related to the legal nature that the current norm establishes for payment for the use of the aquatic area; as well as, some scopes that I consider should be evaluated to be included in the regulations on the matter, in relation to the establishment of methods to determine the reasonable value that should be considered as annual validity of the right to use an aquatic area.*

Keywords: *Aquatic environment, aquatic area, right of use, National Maritime Authority, annual validity of the right of use, methodology*

Introducción

La definición, regulación, tratamiento, otorgamiento y demás aspectos legales del área acuática se encuentran establecidos en el Decreto Legislativo Nº 1147, norma que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional, ejercida a través de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas. Asimismo, dicho marco normativo se complementa con su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo Nº 015-2014-DE, de fecha 26 de noviembre de 2014, y recientemente modificado por el Decreto Supremo Nº 001-2024, publicado el 24 de enero de 2024.

La administración del área acuática ha sido encargada por el Estado peruano a la Marina de Guerra del Perú, a través de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, entidad que ejerce la Autoridad Marítima Nacional. Conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1147, dicha autoridad es competente en la administración marítima del Estado y cuenta con la autonomía necesaria para el ejercicio de sus funciones dentro del ámbito de aplicación del Reglamento.

Este ejercicio funcional se desarrolla en concordancia con la normativa nacional vigente, los instrumentos internacionales de los que el Perú es parte y demás normas de derecho internacional aplicables al Estado peruano en materia marítima.

Para la elaboración del presente artículo se ha realizado la búsqueda de las fuentes de información existentes sobre áreas acuáticas, ya sea fuentes normativas, doctrina o literatura de la materia; dándonos con la sorpresa que

no existen muchas fuentes, artículos jurídicos o investigaciones respecto a la problemática suscitada a partir del otorgamiento de derechos de uso de área acuática, su implicancia e impacto en la economía del país, la forma en la que debe ser regulada o como debe ser determinada la retribución a favor del Estado por el uso exclusivo de este bien de uso público (medio acuático - área acuática). Por ello, el contenido del presente documento está basado en la normativa existente y la experiencia adquirida durante los años que formé parte del equipo de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas.

Definición de área acuática

El área acuática es el área otorgada en uso mediante resolución autoritativa de la Autoridad Marítima Nacional - AMN, en favor de una persona natural o jurídica para el desarrollo de una actividad específica, previamente autorizada por el sector competente conforme a la normativa nacional, se encuentra registrada en el Catastro Único de Áreas Acuáticas. Se define además como un área georeferenciada que abarca un espacio del medio acuático y/o de la franja ribereña.

A partir de esta definición desglosaremos los términos usados para describir el área acuática con la finalidad de entender a cabalidad sus alcances; tenemos que, la norma define al área acuática como el área otorgada a una persona natural o jurídica, mediante resolución autoritativa emitida por la Autoridad Marítima; queda claro entonces que, el otorgamiento del área acuática, para que sea válido, requiere que se cumpla la formalidad establecida en la norma, que en este caso consiste en la emisión de un acto administrativo que así lo autorice, siendo potestad del Estado, a través de la AMN, autorizar su uso o denegarlo, a partir del cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin.

De la definición expuesta, puede entenderse que, para que un área acuática sea considerada como tal, debe desarrollarse en ella una actividad específica, la cual debe contar previamente con la autorización del sector competente. En tal sentido, para la emisión del acto administrativo que autorice su uso, corresponde verificar de manera previa que la actividad a desarrollarse se encuentre debidamente autorizada por la autoridad pública competente, conforme a la normativa que resulte aplicable.

El área acuática es registrada en el Catastro Único de Áreas Acuáticas, aspecto que desarrollaremos más adelante.

Finalmente, la norma describe el área acuática como un espacio georreferenciado —esto es, una ubicación concreta definida mediante un

sistema de coordenadas geográficas— que abarca un espacio en el medio acuático y/o en la franja ribereña. En este sentido, resulta necesario precisar el alcance de ambos conceptos.

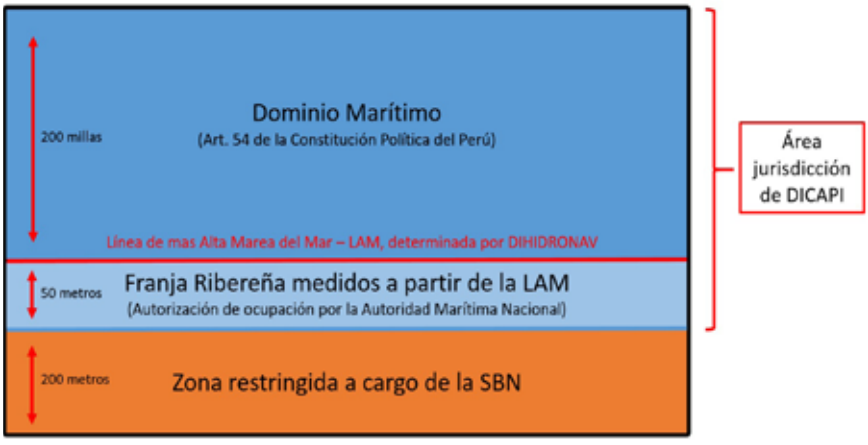
El medio acuático comprende el dominio marítimo, las aguas interiores, los ríos, los lagos navegables y las zonas insulares, incluidas las islas ubicadas en el medio acuático del Perú. Por su parte, la franja ribereña comprende el borde de tierra paralelo a la costa hasta los 50 metros medidos a partir de la Línea de Más Alta Marea (LAM).

El Decreto Legislativo señala que el ámbito de aplicación de la citada norma comprende, entre otros, el medio acuático y los terrenos ribereños hasta los cincuenta metros medidos a partir de la Línea de Más Alta Marea del mar y las riberas hasta la línea de más alta crecida ordinaria en las márgenes de los ríos y lagos navegables.

Para entender mejor los alcances del área acuática y como se encuentra definida, debemos mencionar que ni el medio acuático ni el área acuática como tal (porción del medio acuático otorgado a persona natural o jurídica para el desarrollo de una actividad en particular) son considerados en la legislación nacional como espacios públicos, por lo que no se sujetan a la legislación desarrollada para regularlos.

Delimitación de los espacios que comprenden las áreas acuáticas

Figura 1
Nombre



Fuente. -

La Ley Nº 26856, que declara las playas del litoral como bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establece la zona de dominio restringido, junto con su Reglamento, aprobado con Decreto Supremo Nº 050-2006-EF, así como, el Decreto Legislativo y su Reglamento, determinan la jurisdicción de la Autoridad Marítima Nacional respecto al medio acuático y franja ribereña, los cuales constituyen los espacios sobre los que pueden otorgarse derechos de uso de área acuática.

Derecho de uso de área acuática

Las áreas acuáticas, a solicitud de parte, pueden ser otorgadas para su uso a una persona natural o jurídica, mediante una resolución administrativa, lo cual le otorga al titular el derecho de ocupar un área acuática registrada en el Catastro Único de Áreas Acuáticas; la norma denomina a dicha figura Derecho de uso de Área Acuática. Dicha autorización de derecho de uso comprende el derecho exclusivo autorizado y registrado en el Catastro Único de Áreas Acuáticas de la Autoridad Marítima Nacional, de uso del área acuática, columna de agua, lecho y subsuelo subyacente a aquel, para el desarrollo de la actividad acuática o proyecto específico presentado en el expediente que haya dado lugar a la autorización.

La autorización no comprende el derecho de explotar los recursos naturales existentes en el área otorgada, ni en la columna de agua, ni en su lecho o subsuelo subyacente; tampoco comprende autorización alguna para el desarrollo de actividades controladas por otras entidades de la administración pública. El derecho de uso que se otorgan a las personas naturales y jurídicas se encuentra sujeto al pago por vigencia anual del derecho de uso de área acuática, la cual se calcula en función a la UIT vigente de cada año fiscal, al área acuática efectiva en metros cuadrados; así como, por la finalidad de las actividades que se realicen en las áreas acuáticas. Dicho pago es un recurso público originario que se realiza en calidad de contraprestación económica por el uso exclusivo de un bien de uso público.

La naturaleza jurídica de la vigencia anual de derecho de uso de área acuática, si bien la norma no señala de manera expresa que tiene carácter tributario, en la práctica, se le da dicho tratamiento; actualmente, es a través de la emisión de la resolución de determinación, documento regulado en el Código Tributario para el pago de deudas tributarias, que se exige al administrado, titular del derecho de uso, el pago correspondiente; asimismo, su cuestionamiento administrativo es a través del procedimiento regulado en el referido cuerpo normativo, siendo la última instancia el Tribunal Fiscal.

Sumado a ello, tenemos que el Tribunal Fiscal, a través de la Resolución Nº 09715-4-2008, estableció como precedente de observancia obligatoria el criterio referente a que el derecho de vigencia anual por el uso de área es un tributo al amparo de lo dispuesto por la Norma II del Título Preliminar del Código tributario, ya que se retribuye por el uso de un bien público (área acuática).

En cuanto a esta última resolución, fue emitida en el año 2008 cuando los derechos de uso de áreas acuáticas eran otorgadas por otra autoridad administrativa, la Autoridad Portuaria Nacional, creada con la Ley Nº 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, a través del mismo procedimiento tributario antes descrito, considerando a dicho pago como tasa; posteriormente, con la dación del Decreto Legislativo y su Reglamento y tras un proceso de conflicto positivo de competencia ante la Presidencia del Consejo de Ministros–PCM, que concluyó con la emisión de la Resolución Ministerial Nº 321-218-PCM de fecha 11 de diciembre del 2018, que resolvió a favor de la Marina de Guerra del Perú, atribuyendo la competencia del cobro de la vigencia anual de derecho de uso de área acuática a la Autoridad Marítima Nacional.

Es relevante hacer mención que, en cuanto al valor de la vigencia anual, esta es determinada por una fórmula matemática dispuesta en la norma, que está compuesta por un factor de cobro en función a la UIT vigente, establecido en el Reglamento según la actividad que se haya autorizado desarrollar en el área acuática, multiplicado por la extensión del área acuática en metros cuadrados.

No obstante, la norma no desarrolla una metodología para determinar el valor del factor a ser aplicado según la actividad a ser desarrollada, las particularidades de esta; así como, las cuantificaciones a considerar para establecer el mismo -factor- de manera objetiva y obteniendo el mejor provecho para el Estado; no existiendo a la fecha una norma que establezca el procedimiento, parámetros, características, cualidades a analizar para tasar un área acuática, de tal manera que se pueda establecer un valor razonable para la vigencia anual por derecho de uso de área acuática; este procedimiento sí se encuentra normada para el caso de terrenos eriazos, bienes muebles, bienes inmuebles, predios, edificaciones y otros, establecido en el Reglamento Nacional de Tasaciones aprobado con Resolución Ministerial Nº 172-2016 de fecha 19 de julio del 2016, el mismo que no ha incluido a las áreas acuáticas.

Medio acuático vs agua

Resulta interesante que en esta parte del artículo se aborde, sólo a manera de comparación, la legislación existente sobre el agua, elemento que forma parte intrínseca del medio acuático, pero que, sin embargo, es definida bajo conceptos diferenciados.

Dentro de nuestra legislación nacional, el agua es considerada un bien de uso público y un recurso natural renovable, constituye patrimonio de la Nación; el dominio sobre ella es inalienable e imprescriptible, su administración solo puede ser otorgada y ejercida en armonía con el bien común, no hay propiedad privada sobre el agua.

El agua es un recurso hídrico, al igual que las aguas contenidas o que discurren en las lagunas, ríos, nevados, glaciares, ensenadas, manantiales; el agua subterránea residual, medicinal, geotermal, atmosférica, la proveniente de la desalación del agua de mar, entre otros. También son los bienes asociados al agua como los cauces de los ríos, las playas, los lechos, las riberas, etc.

El agua es administrada por la Autoridad Nacional del Agua –ANA que es el ente rector y máxima autoridad técnica– normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, adscrito al Ministerio de Agricultura y Riego; sus funciones están reguladas en el Decreto Supremo N° 006-2010-AG que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua -ANA y en la Ley de Recursos Hídricos, Ley N° 29338 y su Reglamento-.

El agua puede ser otorgada en derecho de uso de agua, figura jurídica que otorga al titular de una actividad productiva o poblacional, la facultad de usar este recurso natural, con un fin y en un lugar determinado, en los términos y condiciones previstos en los dispositivos legales vigentes. Por el uso de dicho recurso natural, todos los usuarios del agua están obligados a contribuir económicamente para lograr el uso sostenible y eficiente del recurso hídrico, mediante el pago de las retribuciones económicas y las tarifas que les correspondan, la retribución económica por el uso del agua es la contraprestación económica que los usuarios deben pagar por el uso consuntivo o no consuntivo del agua, por ser dicho recurso natural patrimonio de la Nación. No constituye tributo.

La Autoridad Nacional del Agua establece la metodología para determinar el valor de las retribuciones económicas por el uso del agua superficial y subterránea. La metodología se aprueba por Resolución Jefatural de la

Autoridad Nacional del Agua y se publica en el portal electrónico de dicha Autoridad; respecto a este último punto, la norma que regula el uso del agua sí contempla el establecimiento de una metodología que determine el valor de las retribuciones económicas por el uso del agua; disposición que en el Decreto Legislativo y su Reglamento no contemplada.

Registro de las áreas acuáticas

El área acuática se encuentra registradas únicamente en el Catastro Único de Áreas Acuáticas otorgadas en derecho de uso, el cual administra la Autoridad Marítima Nacional; este catastro está disponible a través de las Capitanías de Puerto, quienes a su vez cuentan con un registro de los derechos de uso de áreas acuáticas e informan a la referida autoridad el cumplimiento de las disposiciones contenidas en las resoluciones de otorgamiento de derechos de uso de áreas acuáticas.

En este punto, resulta pertinente señalar que existe interés, por parte de algunos administrados titulares de derechos de uso de área acuática, en la creación de un registro de áreas acuáticas en los Registros Públicos, con la finalidad de inscribir la titularidad de las infraestructuras que construyan sobre las áreas acuáticas otorgadas en uso.

Dicho interés se sustenta en que la titularidad de estos derechos, conforme a la normativa vigente, puede otorgarse hasta por un plazo de treinta años renovables, lo que permitiría a sus titulares acceder a créditos u otros mecanismos de financiamiento utilizando dichas infraestructuras como garantía, de manera similar a lo que ocurre en los contratos de derecho de superficie.

Esta posición ha sido expresada mediante propuestas no oficiales formuladas por asociaciones privadas vinculadas a actividades desarrolladas en áreas acuáticas.

No obstante, la conveniencia, alcances, supuestos y condiciones para viabilizar lo antes descrito no han sido evaluados de manera amplia e integral por el Estado, a través de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y del Ministerio de Defensa, sector al que pertenece la Marina de Guerra del Perú. En consecuencia, hasta la fecha no se ha manifestado un interés público orientado a promover la creación de una normativa específica que permita regular dicha materia.

Conclusiones

La Autoridad Marítima Nacional constituye uno de los órganos más representativos y visibles de la Marina de Guerra del Perú frente a la ciudadanía, extendiendo su presencia incluso a las zonas más alejadas del país a través de las Capitanías de Puerto y Puestos de Capitanía. En ese marco, cumple funciones de especial relevancia para la comunidad marítima, conformada por personas naturales y jurídicas que desarrollan actividades en el medio acuático.

La administración de las áreas acuáticas y su otorgamiento en derecho de uso representan, asimismo, una importante oportunidad para la generación de recursos económicos en favor del Estado, mediante el impulso de inversiones privadas en sectores estratégicos como el turismo, la gastronomía, la recreación y el hospedaje, entre otros. Estas actividades contribuyen a la generación de empleo, la reducción de los niveles de pobreza y la mejora de la calidad de vida de la población, produciendo un efecto positivo en cadena que favorece el crecimiento económico del país. No obstante, muchas de estas actividades no se encuentran contempladas de manera expresa en la normativa vigente como actividades susceptibles de desarrollarse en áreas acuáticas.

En ese sentido, uno de los principales retos que enfrenta actualmente la Marina de Guerra del Perú, a través de la Autoridad Marítima Nacional, en el ejercicio de la administración de las áreas acuáticas, consiste en establecer mecanismos regulatorios adecuados que permitan definir parámetros objetivos para el cálculo de la retribución correspondiente —vigencia anual por derecho de uso de área acuática— que el Estado debe percibir por el uso exclusivo de bienes de uso público destinados al desarrollo de actividades lucrativas.

Del mismo modo, resulta necesario desarrollar una normativa clara y coherente que no solo otorgue predictibilidad a los administrados respecto de los trámites y procedimientos administrativos aplicables, sino que también garantice la transparencia y seguridad jurídica en el ejercicio de la función pública.

Referencias

1. Decreto Legislativo N.º 1147, que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas. (2012). Perú.
2. Decreto Supremo N.º 001-2010-AG, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 29338, Ley de Recursos Hídricos. (2010). Perú.
3. Decreto Supremo N.º 015-2014-DE, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1147. (2014). Perú.
4. Decreto Supremo N.º 050-2006-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 26856. (2006). Perú.
5. Ley N.º 26856, Ley que declara que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establece zona de dominio restringido. (1997). Perú.
6. Ley N.º 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional. (2003). Perú.
7. Ley N.º 29338, Ley de Recursos Hídricos. (2009). Perú.
8. Ley N.º 31199, Ley de gestión y protección de los espacios públicos. (2021). Perú.
9. Resolución Ministerial N.º 172-2016-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento Nacional de Tasaciones. (2016). Perú.
10. Resolución Ministerial N.º 321-2018-PCM. (2018). Perú.