



PERÚ

Ministerio de Agricultura y Riego

Autoridad Nacional del Agua

Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático"

RESOLUCIÓN N° 275 -2014-ANA/TNRCH

Lima, 23 OCT. 2014

EXP. TNRCH : 1127-2014
CUT : 102336-2014
IMPUGNANTE : Municipalidad Provincial de Moyobamba
ÓRGANO : ALA Alto Mayo
MATERIA : Procedimiento administrativo sancionador
UBICACIÓN POLITICA : Distrito : Moyobamba, Provincia : Moyobamba, Departamento : San Martín

SUMILLA:

Se declara infundado el recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad Provincial de Moyobamba contra la Resolución Administrativa N° 127-2014-ANA-ALA ALTO MAYO, dejando sin efecto la medida complementaria.

1. RECURSO ADMINISTRATIVO Y ACTO IMPUGNADO

El recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad Provincial de Moyobamba contra la Resolución Administrativa N° 127-2014-ANA-ALA ALTO MAYO emitida por la Administración Local de Agua Alto Mayo, que declaró infundado el recurso de reconsideración contra la Resolución Administrativa N° 088-2014-ANA-ALA ALTO MAYO, mediante la cual se resolvió:

- a) Sancionar a la Municipalidad Provincial de Moyobamba con una multa de 2 UIT por utilizar el agua sin el correspondiente derecho.
b) Disponer que en el plazo de treinta (30) días, la Municipalidad Provincial de Moyobamba inicie el procedimiento de regularización de la licencia de uso de agua.

2. DELIMITACIÓN DE PRETENSIÓN IMPUGNATORIA

La Municipalidad Provincial de Moyobamba solicita que se declare nula la Resolución Administrativa N° 127-088-2014-ANA-ALA ALTO MAYO.

3. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

La recurrente sustenta su recurso de apelación con los siguientes argumentos:

- 3.1. La resolución impugnada carece de motivación, debido a que no se encuentra conforme al ordenamiento jurídico. Además, no ha considerado las conclusiones que se señalan en el Informe Técnico N° 172-2014-ANA-ALA-AM/CASM.
3.2. La Administración Local de Agua Alto Mayo determinó el monto de la sanción sin considerar el principio de razonabilidad.
3.3. No es propietaria del inmueble donde se ubica el complejo turístico Baños Termales de San Mateo, razón por la cual no le corresponde regularizar el derecho de uso de agua.



#### 4. ANTECEDENTES

##### Actuaciones previas al inicio del procedimiento administrativo sancionador

- 4.1. La Administración Local de Agua Alto Mayo realizó una inspección inopinada en el complejo turístico Baños Termales de San Mateo y constató, entre otros hechos, que se viene utilizando el agua que proviene de la quebrada Rumiyacu sin el correspondiente derecho de uso. Los resultados de la inspección se presentan en el Informe Técnico N° 228-2010-ANA-ALA-AM/CASM de fecha 22.07.2010.
- 4.2. Con el Oficio N° 482-2010-ANA-ALA ALTO MAYO de fecha 13.08.2010, la Administración Local de Agua Alto Mayo solicitó a la Municipalidad Provincial de Moyobamba que regularice su licencia de uso de agua, solicitud que fue reiterada con el Oficio N° 005-2012-ANA-ALA-ALTO MAYO de fecha 04.01.2012.

##### Respecto a la solicitud de regularización de la licencia de uso de agua proveniente de la quebrada Rumiyacu

- 4.3. Mediante el Oficio N° 054-2012-MPM/GDE de fecha 24.10.2012, la Municipalidad Provincial de Moyobamba solicitó ante la Administración Local de Agua Alto Mayo la licencia de uso de agua para el complejo turístico Baños Termales de San Mateo, para tal fin presentó los siguientes documentos:
  - a. Informe de Prueba de Ensayo N° 023-2012-M/DCC elaborado por el Departamento de Control de Calidad de la EPS Moyobamba, el cual cuenta con el visto de la Dirección de Salud Colectiva y Ambiental de la Dirección Sub Regional de Salud Alto Mayo.
  - b. Certificado de Clasificación Físico Químico de Fuentes de Agua Termo Minerales otorgado por el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET).
- 4.4. En atención a la solicitud presentada, con el Oficio N° 672-2012-ANA-ALA-ALTO MAYO de fecha 13.11.2012 la Administración Local de Agua Alto Mayo requirió a la Municipalidad Provincial de Moyobamba los documentos que acrediten la propiedad o posesión legítima del inmueble donde se ubica el complejo turístico Baños Termales de San Mateo.
- 4.5. Mediante el Oficio N° 273-2013-ANA-ALA-ALTO MAYO de fecha 14.05.2013, la Administración Local de Agua Alto Mayo comunicó a la Municipalidad Provincial de Moyobamba los requisitos que debe completar para obtener la licencia de uso de agua proveniente de la quebrada Rumiyacu.
- 4.6. Con el Oficio N° 690-2013-ANA-ALA-ALTO MAYO de fecha 28.11.2013, la Administración Local de Agua Alto Mayo otorgó a la Municipalidad Provincial de Moyobamba un plazo de diez (10) días hábiles para que regularice la licencia de uso de agua para el complejo turístico Baños Termales de San Mateo.
- 4.7. Mediante el Memorándum N° 570-2014-ANA-TNRCH/ST de fecha 16.09.2014, el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas solicitó a la Administración Local de Agua Alto Mayo informe sobre el estado de la solicitud de licencia de uso de agua presentada por la Municipalidad Provincial de Moyobamba en fecha 08.11.2012.
- 4.8. Con el Oficio N° 453-2014-ANA-ALA ALTO MAYO de fecha 23.09.2014, la Administración Local de Agua Alto Mayo indicó que la Municipalidad Provincial de Moyobamba no ha realizado nuevos trámites para regularizar la licencia de uso de agua.

##### Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador

- 4.9. Con la Carta N° 133-2014-ANA-ALA-ALTO MAYO de fecha 22.04.2014 se inició el procedimiento administrativo sancionador contra la Municipalidad Provincial de Moyobamba por utilizar el agua proveniente de la quebrada Rumiyacu en el complejo turístico Baños Termales de San Mateo sin el correspondiente derecho de uso de agua.



4.10. Mediante la Resolución Administrativa N° 088-2014-ANA-ALA ALTO MAYO de fecha 14.05.2014, la Administración Local de Agua Alto Mayo sancionó a la Municipalidad Provincial de Moyobamba con una multa de 2 UIT por usar el agua sin el correspondiente derecho de uso y dispuso como medida complementaria que la Municipalidad inicie el procedimiento de regularización de la licencia de uso de agua.

#### Actuaciones posteriores a la imposición de la sanción administrativa

4.11. Con el escrito presentado el 05.06.2014, la Municipalidad Provincial de Moyobamba interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Administrativa N° 088-2014-ANA-ALA ALTO MAYO, indicando que recién el 24.04.2013 se suscribió el convenio de usufructo con la Beneficencia Pública de Moyobamba, pero no se ha concluido con la transferencia de competencias y funciones, razón por la cual no ha podido regularizar la licencia de uso de agua.

4.12. Mediante la Resolución Administrativa N° 127-2014-ANA-ALA ALTO MAYO de fecha 02.07.2014 se declaró infundado el recurso de reconsideración, debido a que el Informe N° 007-2014-MPM/GDE de 02.06.2014 que presentó la Municipalidad Provincial de Moyobamba como nueva prueba, no desvirtúa el criterio adoptado por la Autoridad al momento de emitir la resolución cuestionada.

4.13. Con el escrito de fecha 01.08.2014, la Municipalidad Provincial de Moyobamba interpuso recurso de apelación contra la Resolución Administrativa N° 127-2014-ANA-ALA ALTO MAYO.

### 5. ANÁLISIS DE FORMA

#### Competencia del Tribunal

5.1. El Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas tiene competencia para conocer y resolver el presente recurso de apelación de conformidad con el artículo 22° y la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, los artículos 14° y 15° del Reglamento de Organización y Funciones de la ANA, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2010-AG, así como el artículo 20° y la Primera Disposición Complementaria Transitoria de su Reglamento, aprobado por Resolución Jefatural N° 096-2014-ANA.

#### Admisibilidad del recurso

5.2. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 209° y 211° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, por lo que es admitido a trámite.

### 6. ANÁLISIS DE FONDO

#### Regla del expediente único

6.1. El numeral 150.1 del artículo 150° de la Ley del Procedimiento Administrativo General señala que *"solo puede organizarse un expediente para la solución de un mismo caso, para mantener reunidas todas las actuaciones para resolver"*.

6.2. De la revisión del expediente administrativo se advierte que éste contiene actuaciones correspondientes a un procedimiento de regularización de licencia de uso de agua iniciado por la Municipalidad Provincial de Moyobamba. Estas actuaciones han sido detalladas a partir del numeral 4.3. al 4.8 de la presente resolución.

6.3. Se advierte que con posterioridad al inicio del procedimiento de regularización y sin que exista alguna decisión al respecto, la Administración Local de Agua Alto Mayo con la Carta N° 133-2014-ANA-ALA-ALTO MAYO de fecha 22.04.2014 inició el procedimiento administrativo sancionador contra la Municipalidad Provincial de Moyobamba por utilizar el agua sin el correspondiente derecho de uso.



- 6.4. De esa manera, se ha infringido la regla del expediente único contemplada en el numeral 150.1 del artículo 150° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, situación que genera un defecto en la tramitación del procedimiento sancionador.
- 6.5. Corresponde a la Administración Local de Agua Alto Mayo tramitar de forma separada dichos procedimientos y emitir pronunciamiento sobre la solicitud de licencia de uso de agua presentada por la Municipalidad Provincial de Moyobamba, de conformidad con el numeral 6 del artículo 75° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual señala: "es función de las autoridades resolver explícitamente todas las solicitudes".

#### Respecto a la infracción imputada a la Municipalidad Provincial de Moyobamba

- 6.6. El artículo 120° de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, establece las infracciones en materia de recursos hídricos y señala en el numeral 1) que constituye infracción el utilizar el agua sin el correspondiente derecho de uso.
- 6.7. En el presente caso, se sancionó a la Municipalidad Provincial de Moyobamba por utilizar el agua proveniente de la quebrada Rumiyacu para el complejo Turístico Baños Termales de San Mateo sin el correspondiente derecho de uso de agua, hecho que se encuentra acreditado con los siguientes medios probatorios:
  - a. Informe Técnico N° 228-2010-ANA-ALA-AM/CASM de fecha 22.07.2010 que contiene los resultados de la inspección inopinada realizada por la Autoridad Local de Agua Alto Mayo.
  - b. Fotografías adjuntas al Informe Técnico N° 228-2010-ANA-ALA-AM/CASM de fecha 22.07.2010, en donde figura la instalación de una tubería para la captación del agua de la quebrada Rumiyacu.

#### Respecto a los fundamentos del recurso de apelación de la Municipalidad Provincial de Moyobamba

- 6.8. En relación con lo señalado por la recurrente respecto a que la resolución impugnada carece de motivación, debido a que no se encuentra conforme al ordenamiento jurídico. Además, no se ha tomado en consideración las conclusiones contenidas en el Informe Técnico N° 172-2014-ANA-ALA-AM/CASM, este Tribunal considera lo siguiente:
  - 6.8.1. El artículo 3° de la Ley del Procedimiento Administrativo General establece los requisitos de validez de los actos administrativos y señala en el numeral 4 que estos deben estar debidamente motivados en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
  - 6.8.2. De acuerdo con el artículo 6° de la mencionada ley, la motivación debe ser expresa, mediante la relación concreta y directa de los hechos probados y la exposición de las razones jurídicas y normativas. Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes que se encuentren en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.
  - 6.8.3. Del análisis de la Resolución Administrativa N° 127-2014-ANA-ALA ALTO MAYO, se verifica que esta sí cumple con el requisito de motivación, debido a que considera las conclusiones que se señalan en el Informe Técnico N° 172-2014-ANA-ALA-AM/CASM de fecha 27.06.2014, el cual analiza los argumentos de la Municipalidad Provincial de Moyobamba.

Además, el contenido de ese informe forma parte de los considerandos de la Resolución Administrativa N° 127-2014-ANA-ALA ALTO MAYO.



6.9. Respecto a que la Administración Local de Agua Alto Mayo determinó el monto de la sanción sin considerar el principio de razonabilidad, este Tribunal considera oportuno evaluar si la multa impuesta a la Municipalidad Provincial de Moyobamba es proporcional a la infracción cometida.

6.9.1. El artículo 230° de la Ley de Procedimiento Administrativo General desarrolla los principios de la potestad sancionadora administrativa y señala en el numeral 3:

[...]

**3. Razonabilidad.**-Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación: a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido; b) El perjuicio económico causado; c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción; d) Las circunstancias de la comisión de la infracción; e) El beneficio ilegalmente obtenido; y f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

[...]

6.9.2. Por su parte, el artículo 121° de la Ley de Recursos Hídricos dispone:

*“Las infracciones en materia de agua son calificadas como leves, graves y muy graves, teniendo en cuenta los siguientes criterios:*

1. *Afectación o riesgo a la salud de la población;*
2. *Beneficios económicos obtenidos por el infractor;*
3. *Gravedad de los daños generados;*
4. *Circunstancias de la comisión de la infracción;*
5. *Impactos ambientales negativos, de acuerdo con la legislación vigente;*
6. *Reincidencia; y*
7. *Costos en que incurra el Estado para atender los daños generados. La calificación e imposición de sanciones en primera instancia corresponde a la Autoridad Administrativa del Agua.*

*La calificación e imposición de sanciones en primera instancia corresponde a la Autoridad Administrativa del Agua.”*

Esta disposición ha sido recogida en el numeral 2 del artículo 278° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, el cual señala:

[...]

278.2. *Para la calificación de las infracciones, la Autoridad Administrativa del Agua [...] tomará en consideración los siguientes criterios específicos:*

- a. *La afectación o riesgo a la salud de la población;*
- b. *Los beneficios económicos obtenidos por el infractor;*
- c. *La gravedad de los daños generados;*
- d. *Las circunstancias de la comisión de la conducta sancionable o infracción;*
- e. *Los impactos ambientales negativos, de acuerdo con la legislación vigente;*
- f. *Reincidencia; y*
- g. *Los costos en que incurra el Estado para atender los daños generados”.*

6.9.3. Por otro lado, el numeral 278.3 del artículo 278° del citado Reglamento dispone que no podrá ser calificada como infracción “leve” el usar las aguas sin el correspondiente derecho de uso de agua o autorización de la Autoridad Nacional del Agua.

6.9.4. En consecuencia, el hecho de usar el agua proveniente de la quebrada Rumiayacu sin el correspondiente derecho de uso debe ser calificado como una infracción “grave o muy grave”. Las infracciones calificadas como “graves” serán sancionadas con una multa mayor de 2 UIT y menor de 5 UIT, y las infracciones calificadas como “muy graves” serán sancionadas con una multa mayor de 5 UIT hasta 10 000 UIT.



6.9.5. En el presente caso, la infracción cometida por la recurrente fue calificada como "grave" y considerando el principio de razonabilidad, la Administración Local de Agua Alto Mayo le impuso una sanción de 2 UIT, la mínima para esta infracción.

6.10. En relación con lo señalado por la recurrente respecto a que no le corresponde regularizar el derecho de uso de agua, debido a que no es propietaria del inmueble donde se ubica el complejo turístico Baños Termales de San Mateo, este Tribunal considera lo siguiente:

6.10.1. El 24.04.2013 la Beneficencia Pública de Moyobamba otorgó en usufructo el inmueble donde se ubica el complejo turístico Baños Termales de San Mateo a favor de la Municipalidad Provincial de Moyobamba, para tal efecto suscribieron un convenio interinstitucional y en el marco de este convenio la Municipalidad Provincial de Moyobamba asumió las siguientes obligaciones:

- a. Entregar a la Beneficencia Pública de Moyobamba el 50 % de los ingresos brutos que genere el usufructo del inmueble donde se ubica el complejo turístico Baños Termales de San Mateo, el cual se hará efectivo a partir del vencimiento del mes siguiente a la suscripción del convenio interinstitucional.
- b. Ceder las mejoras que se realicen en el inmueble, al vencimiento del plazo del convenio.
- c. Otorgar en afectación en uso o donación un terreno a favor de la Beneficencia Pública para la construcción de un centro de atención residencial de adultos mayores.

6.10.2. Se encuentra acreditado que la propietaria del inmueble donde se ubica el complejo turístico Baños Termales de San Mateo es la Beneficencia Pública de Moyobamba. Sin embargo, quien en virtud del convenio de usufructo de fecha 24.04.2013 cedió el inmueble a la Municipalidad Provincial de Moyobamba.

6.10.3. De conformidad con los artículos 999° y 1002° del Código Civil, el derecho real de usufructo confiere las facultades de usar y disfrutar temporalmente de un bien ajeno, pudiendo ser transferido a título oneroso o gratuito. Asimismo el artículo 1008° del Código Civil establece que el usufructuario debe explotar el bien en la forma normal y acostumbrada.

El usufructuario usa y disfruta de un bien ajeno, explotándolo sin alterar su forma y sustancia hasta el tiempo que fue pactado. Las gestiones para la explotación del bien son de cargo del usufructuario

6.10.4. De lo expuesto se concluye que el inmueble donde se ubica el complejo turístico Baños Termales de San Mateo es administrado por la Municipalidad Provincial de Moyobamba en virtud del convenio de usufructo suscrito con la Beneficencia Pública de Moyobamba, razón por la cual las gestiones para explotar dicho inmueble son de responsabilidad de la recurrente.

En ese sentido se acredita que fue la Municipalidad Provincial de Moyobamba quien incurrió en la infracción tipificada en el numeral 1 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos.

6.11. Con relación a la medida complementaria establecida en el artículo 3° de la Resolución Administrativa N° 088-2014-ANA-ALA ALTO MAYO de fecha 14.05.2014, que dispone se inicie el procedimiento de regularización de la licencia de uso de agua para el complejo turístico Baños Termales de San Mateo, este Tribunal considera pertinente dejar sin efecto dicha medida, debido a que la Municipalidad Provincial de Moyobamba presentó su solicitud de licencia de uso de agua con el Oficio N° 054-2012-MPM/GDE de fecha 24.20.2012, razón por la cual ya no procedería dictar dicha medida complementaria.



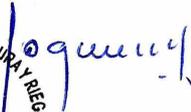
Vista la opinión contenida en el Informe Legal N° 305-2014-ANA-TNRCH/ST y por las consideraciones expuestas, este Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas,

**RESUELVE:**

1°.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad Provincial de Moyobamba contra la Resolución Administrativa N° 127-2014-ANA-ALA ALTO MAYO.

2°.- Dejar sin efecto la medida complementaria que dispone que se inicie el procedimiento de regularización de uso de agua de la unidad operativa "Baños Termales de San Mateo".

Regístrese, comuníquese y publíquese en el portal web de la Autoridad Nacional del Agua.



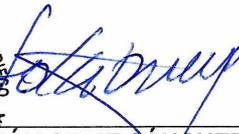
**JOSÉ LUIS AGUILAR HUERTAS**  
VOCAL



**JÓRGE ARMANDO GUEVARA GIL**  
VOCAL



**HUMBERTO GUEVARA PÉREZ**  
VOCAL



**JOHN IVÁN ORTIZ SÁNCHEZ**  
VOCAL



**LUCÍA DELFINA RUIZ OSTOIC**  
PRESIDENTA