



PERÚ

Ministerio  
de Agricultura y Riego

Autoridad Nacional  
del Agua

Tribunal Nacional de  
Resolución de  
Controversias Hídricas

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Universalización de la Salud"

## RESOLUCIÓN N° 087 -2020-ANA/TNRCH

Lima, 24 ENE. 2020

EXP. TNRCH : 1116-2019  
CUT : 224435-2019  
IMPUGNANTE : Municipalidad Distrital de Chao  
MATERIA : Procedimiento administrativo sancionador  
ÓRGANO : AAA Huarmey-Chicama  
UBICACIÓN : Distrito : Chao  
POLÍTICA : Provincia : Virú  
Departamento : La Libertad

### SUMILLA:

Se declara la nulidad de oficio parcial de la Resolución Directoral N° 1080-2019-ANA-AAA.H.CH, en el extremo de la sanción impuesta a la Municipalidad Distrital de Chao, por contravenir los Principios de Causalidad y Culpabilidad; confirmándose dicha resolución en el extremo de la sanción impuesta a la empresa Construcciones & Servicios Dieguito S.A.C.

### 1. RECURSO ADMINISTRATIVO Y ACTO IMPUGNADO

El recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad Distrital de Chao contra la Resolución Directoral N° 1080-2019-ANA-AAA.H.CH de fecha 14.10.2019, emitida por la Autoridad Administrativa del Agua Huarmey-Chicama, que dispuso lo siguiente:

- Sancionar a la Municipalidad Distrital de Chao y a la empresa Construcciones & Servicios Dieguito S.A.C. con una multa de 3 UIT, por haber construido un puente carrozable en el cauce del río Chorobal entre los puntos de coordenadas UTM Datum WGS 84: 0751256 mE; 9049042 mN y 0751190 mE; 9048974 mN, hecho que configura la infracción tipificada en el literal b) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos.
- Disponer que posterior al pronunciamiento del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas respecto de la apelación interpuesta contra la Resolución Directoral N° 809-2019-ANA-AAA.HCH, la Administración Local de Agua Moche-Virú-Chao, evalúe si corresponde requerir a la Municipalidad Distrital de Chao que regularice la obtención de autorización de ejecución de obras en fuentes naturales para la ejecución de la obra "Construcción de Puente Carrozable en el sector Laramie, distrito de Chao, provincia de Virú, departamento de La Libertad".
- Disponer que en el plazo de 30 días calendarios la Municipalidad Distrital de Chao y la Empresa Construcciones & Servicios Dieguito S.A.C., en coordinación con la Junta de Usuarios Chao deberán efectuar la habilitación de la infraestructura de riego necesaria para el suministro de agua al Comité de Usuarios 1° de mayo, bajo la supervisión de la Administración Local de Agua Moche-Virú-Chao.

### 2. DELIMITACIÓN DE LA PRETENSIÓN IMPUGNATORIA

La Municipalidad Distrital de Chao solicita que se declare la nulidad de la Resolución Directoral N° 1080-2019-ANA-AAA.H.CH y se suspenda la ejecución de dicho acto administrativo.

### 3. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

La impugnante sustenta su recurso de apelación con los siguientes fundamentos:

- 3.1. Para que se sancione, es necesario que primero se compruebe la responsabilidad subjetiva del agente infractor a efectos de imponerle una sanción administrativa, lo cual no ha ocurrido en el presente caso, porque la autoridad no ha demostrado que haya actuado negligentemente.
- 3.2. Mediante el escrito ingresado el 02.10.2018, signado con el expediente CUT N° 174933-2018, solicitó la autorización de ejecución de obras en fuente natural para la ejecución de la obra "Construcción de puente carrozable en el sector Laramie, distrito de Chao-Virú-La Libertad"; sin embargo, la Resolución Directoral N° 1080-2019-ANA-AAA.H.CH, no se ha pronunciado al respecto en ninguno de sus considerandos y se ha limitado a imponer la sanción de multa sin realizar un análisis o refutar este extremo de sus descargos. Por lo tanto, la resolución impugnada ha trasgredido el Principio del Debido Procedimiento al carecer de una debida motivación.
- 3.3. La Administración Local de Agua Moche-Virú-Chao incurre en error porque le imputa la infracción tipificada en el literal b) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, referida a "Construir, sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua, obras de cualquier tipo permanentes o transitorias en las fuentes naturales de agua, los bienes naturales asociados a éstas o en la infraestructura hidráulica mayor pública".

La citada infracción ha excedido la tipificación original de la Ley de Recursos Hídricos, puesto que en la Ley se tipifica como infracción "La ejecución de obras hidráulicas sin autorización (...)"; sin embargo, en vía reglamentaria se excede en la prohibición incluyendo "obras de cualquier tipo permanentes o transitorias", lo cual resulta a todas luces ilegal y arbitrario.

La tipificación nueva efectuada en vía reglamentaria descrita en el párrafo anterior, no ha sido autorizada por la referida Ley de Recursos Hídricos, no siendo posible que se nos impute una infracción administrativa tipificada en vía reglamentaria (Reglamento de la Ley N° 29338), esto en razón de la prohibición efectuada por el Principio de Tipicidad regulado en la parte final del numeral 4 del artículo 248° TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.



#### 4. ANTECEDENTES

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

- 4.1. En fecha 10.06.2019, la Administración Local de Agua Moche-Virú-Chao, realizó una inspección ocular en el sector Laramie del distrito de Chao, verificando entre otros aspectos, que en el cauce del río Chorobal, entre los puntos de coordenadas UTM Datum WGS 84: 0751256 mE; 9049042 mN y 0751190 mE; 9048974 mN, la empresa Construcciones & Servicios Dieguito S.A.C. viene ejecutando la obra "Construcción de puente carrozable en el sector Laramie, distrito de Chao-Virú-La Libertad" observándose estructuras de concreto y metálicos en el cauce del referido río. Asimismo, producto de la construcción del puente, se constató que un trazo primigenio del Canal 1° de Mayo ha sido borrado en una longitud aproximada de 500 metros.



##### Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador

- 4.2. Mediante la Notificación Múltiple N° 069-2019-ANA-ALA.MVCHAO de fecha 12.06.2019, recibida el 14.06.2019 y 19.06.2019, respectivamente, la Administración Local de Agua Moche-Virú-Chao comunicó a la empresa Construcciones & Servicios Dieguito S.A.C. y a la Municipalidad Distrital de Chao el inicio de un procedimiento administrativo sancionador por presuntamente incurrir en la conducta infractora tipificada en el numeral 3 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos y el literal b) del artículo 277° de su Reglamento.
- 4.3. A través del escrito presentado el 19.06.2019, la empresa Construcciones & Servicios Dieguito S.A.C. presentó sus descargos manifestando que, según el Reglamento de la Ley de Contrataciones con el Estado, la Municipalidad Distrital de Chao era la responsable de obtener la autorización para la ejecución de la obra.

- 4.4. La Municipalidad Distrital de Chao con el escrito ingresado el 26.06.2019, formuló sus descargos señalando que con el escrito ingresado el 02.10.2018, signado con el expediente CUT N° 174933-2018, solicitó la autorización de ejecución de obras en fuente natural para la ejecución de la obra "Construcción de puente carrozable en el sector Laramie, distrito de Chao-Virú-La Libertad", por lo que, en ningún momento han tenido la intención de actuar de manera negligente, debiendo archivers el procedimiento sancionador instaurado en su contra.
- 4.5. La Administración Local de Agua Moche-Virú-Chao emitió el informe final de instrucción (Informe Técnico N° 011-2019-ANA-ALA.MVCH de fecha 04.07.2019), concluyendo lo siguiente:
- "Asimismo, en el presente procedimiento se debe tener en cuenta el artículo 146° del Reglamento de la Ley N° 30225, "Ley de Contrataciones del Estado", aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF, el cual señala la responsabilidad de la entidad y en su numeral 146.2 indica "La entidad es responsable de la obtención de las Licencias, autorizaciones, permisos, servidumbre y similares para la ejecución y consultoría de obras (...)"*. En ese sentido, la Municipalidad Distrital de Chao, posee responsabilidad administrativa solidaria con la empresa ejecutora de la obra "Construcción de Puente Carrozable en el sector Laramie, distrito de Chao, provincia de Virú, departamento de la Libertad", por haber permitido que la empresa ejecutora Empresa Construcciones & Servicios Dieguito S.A.C. ejecute tal obra sabiendo que no contaba con la autorización correspondiente" [Sic].
  - "Las infracciones administrativas cometidas por la administrada podrían categorizarse como Muy Grave al comportamiento ilícito detectado por la Municipalidad Distrital de Chao y la Empresa Construcciones & Servicios Dieguito S.A.C.; correspondiendo imponer una sanción administrativa de multa solidaria de 8 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha de pago, la cual deberá ser pagada en forma proporcional y equitativa, en mérito a las consideraciones expuestas en el presente informe, por construir un puente carrozable en el sector Laramie, distrito de Chao, provincia de Virú, departamento de la Libertad; sin contar con la autorización respectiva, lo cual se tipifica en el numeral 3) del artículo 120° de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, que señala "La ejecución de obras hidráulicas sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua", concordado con el literal b) del artículo 277° del Reglamento de la citada Ley, que señala "Construir, sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua, obras de cualquier tipo permanentes o transitorias en las fuentes naturales de agua, los bienes naturales asociados a ésta o en la infraestructura hidráulica mayor pública" [Sic]*



El referido informe fue notificado a la empresa Construcciones & Servicios Dieguito S.A.C. y a la Municipalidad Distrital de Chao a través de la Notificación Múltiple N° 006-2019-ANA-AAA HCH, en fecha 09.08.2019.

- 4.6. A través de la Carta N° 011-2019-NMR/RL ingresada el 13.08.2019, la empresa Construcciones & Servicios Dieguito S.A.C. presentó sus descargos al informe final de instrucción reiterando el argumento alegado en su escrito de fecha 19.06.2019.
- 4.7. La Municipalidad Distrital de Chao con el escrito ingresado el 15.08.2019, presentó sus descargos al informe final de instrucción bajo los mismos fundamentos que sustentan su recurso de apelación.
- 4.8. En el Informe Legal N° 163-2019-ANA-AAA.H.CH-AL/ZPA de fecha 09.10.2019, el área legal de la Autoridad Administrativa del Agua Huarmey-Chicama luego de evaluar los criterios para la calificación de infracciones, determinó que la conducta cometida por la empresa Construcciones & Servicios Dieguito S.A.C. y la Municipalidad Distrital de Chao califica como grave, correspondiéndole una multa de 3 UIT.
- 4.9. La Autoridad Administrativa del Agua Huarmey-Chicama mediante la Resolución Directoral N° 1080-2019-ANA-AAA.H.CH de fecha 14.10.2019, notificada el 22.10.2019, dispuso lo siguiente:



- a) Sancionar a la Municipalidad Distrital de Chao y a la empresa Construcciones & Servicios Dieguito S.A.C. con una multa de 3 UIT, por haber construido un puente carrozable en el cauce del río Chorobal entre los puntos de coordenadas UTM Datum WGS 84: 0751256 mE; 9049042 mN y 0751190 mE; 9048974 mN, hecho que configura la infracción tipificada en el literal b) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos.
- b) Disponer que posterior al pronunciamiento del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas respecto de la apelación interpuesta contra la Resolución Directoral N° 809-2019-ANA-AAA.HCH, la Administración Local de Agua Moche-Virú-Chao, evalúe si corresponde requerir a la Municipalidad Distrital de Chao que regularice la obtención de autorización de ejecución de obras en fuentes naturales para la ejecución de la obra "Construcción de Puente Carrozable en el sector Laramie, distrito de Chao, provincia de Virú, departamento de la Libertad".
- c) Disponer que en el plazo de 30 días calendarios la Municipalidad Distrital de Chao y la empresa Construcciones & Servicios Dieguito S.A.C., en coordinación con la Junta de Usuarios Chao deberán efectuar la habilitación de la infraestructura de riego necesaria para el suministro de agua al Comité de Usuarios 1° de mayo, bajo la supervisión de la Administración Local de Agua Moche-Virú-Chao.

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

- 4.10. Con el escrito ingresado en fecha 29.10.2019, la Municipalidad Distrital de Chao interpuso un recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1080-2019-ANA-AAA.H.CH, conforme a los argumentos indicados en los numerales 3.1 al 3.3 de la presente resolución.

### 5. ANÁLISIS DE FORMA

#### Competencia del Tribunal

- 5.1. Este Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas tiene competencia para conocer y resolver el presente recurso de apelación, de conformidad con el artículo 22° de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, los artículos 17° y 18° del Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2017-MINAGRI, así como los artículos 4° y 15° de su Reglamento Interno, aprobado por Resolución Jefatural N° 076-2018-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 220° y 221° del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, por lo que es admitido a trámite.

### 6. ANÁLISIS DE FONDO

#### Respecto al Principio de Causalidad y Culpabilidad

- 6.1 Los numerales 8 y 10 del artículo 248<sup>1</sup> del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, establecen que los Principios de Causalidad y Culpabilidad son principios del procedimiento administrativo sancionador en virtud de los cuales se establece que la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable; asimismo, se determina que la responsabilidad administrativa es

<sup>1</sup> Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

8. Causalidad. - La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

(...)

10. Culpabilidad. - La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

En ese sentido, conforme al principio de causalidad resulta indispensable para aplicar una sanción a un administrado que su conducta satisfaga la relación de causa y efecto, esto es, la configuración del hecho previsto en el tipo como sancionable<sup>2</sup>.

Como ha sido antes señalado, el principio de causalidad obliga a la administración a someter los hechos constatados a un análisis que determine su identidad con la acción calificada propiamente como infracción y la correcta identificación del agente o autor.

### Respecto a la infracción imputada y sanción impuesta a la Municipalidad Distrital de Chao

6.2 El literal b) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos tipificó como infracción a la acción de: *“Construir o modificar, sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua, obras de cualquier tipo, permanentes o transitorias, en las fuentes naturales de agua, los bienes naturales asociados a ésta o en la infraestructura hidráulica mayor pública”*.

En ese sentido, la tipificación antes expuesta supone la concurrencia de dos (2) aspectos para su configuración:

- a) La acción de ejecutar, sea mediante la construcción o modificación, *obras de cualquier tipo, permanentes o transitorias, en las fuentes naturales de agua, los bienes naturales asociados a ésta o en la infraestructura hidráulica mayor pública.*
- b) Que la acción antes señalada se realice *sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua.*

6.3 Mediante el fundamento 6.5 de la Resolución N° 127-2014-ANA/TNRCH de fecha 22.07.2014, recaída en el Expediente TNRCH N° 104-2014<sup>3</sup>, este Tribunal precisó que la infracción tipificada en el literal b) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos contempla tres (3) supuestos de lugares en donde se incurre en una infracción administrativa si se ejecutan obras de cualquier tipo, permanentes o transitorias, sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua, siendo dichos supuestos:

- a) En las fuentes naturales de agua.
- b) En los bienes naturales asociados al agua.
- c) En la infraestructura hidráulica mayor pública.

6.4 En la revisión del expediente se aprecia que, mediante Notificación Múltiple N° 069-2019-ANA-ALA.MVCHAO de fecha 12.06.2019, recibida el 14.06.2019 y 19.06.2019, respectivamente, la Administración Local de Agua Moche-Virú-Chao comunicó a la empresa Construcciones & Servicios Dieguito S.A.C. y a la Municipalidad Distrital de Chao el inicio de un procedimiento administrativo sancionador por haber construido un puente carrozable en el cauce del río Chorobal entre los puntos de coordenadas UTM Datum WGS 84: 0751256 mE; 9049042 mN y 0751190 mE; 9048974 mN, hecho que configura la infracción tipificada en el literal b) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos.

Asimismo, en mérito a la evaluación de los medios probatorios expuestos por las partes durante el trámite del presente procedimiento administrativo sancionador, mediante la Resolución Directoral N° 1080-2019-ANA-AAA.H.CH de fecha 14.10.2019, la Autoridad Administrativa del Agua Huarney-Chicama determinó que las referidas administradas son responsables de haber incurrido en la conducta imputada y las sancionó con una multa de 3 UIT.



<sup>2</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima 9° Ed., 2011. Pág. 723.

<sup>3</sup> Véase la Resolución N° 127-2014-ANA/TNRCH de fecha 22.07.2014, recaída en el Expediente TNRCH N° 104-2014.

En: [http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/127\\_cut\\_62965-12\\_exp\\_104-14\\_aaa\\_chch\\_petcaracocha\\_0.pdf](http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/127_cut_62965-12_exp_104-14_aaa_chch_petcaracocha_0.pdf)

6.5 Al respecto, para la determinación de responsabilidades administrativas debe tenerse en cuenta que, la infracción sancionada supone dos (2) aspectos sobre los cuales se puede determinar que se ha incurrido en el tipo infractor, de conformidad con lo señalado en el numeral 6.2 de la presente resolución, siendo estos aspectos los siguientes:

a) **Ejecutar, sea mediante la construcción o modificación, obras hidráulicas u obras de cualquier tipo, permanentes o transitorias, en las fuentes naturales de agua, los bienes naturales asociados a ésta o en la infraestructura hidráulica mayor pública.**

Del análisis a los medios probatorios contenidos en el expediente, tales como la Carta N° 02-YAMA/DOP/MDCH de fecha 19.04.2019, y el Acta de entrega de terreno y autorización de reubicación de canal de regadío de fecha 15.04.2019, de las cuales se desprende que la empresa Construcciones & Servicios Dieguito S.A.C. se encontraba a cargo de la ejecución del proyecto "Construcción de puente carrozable en el sector Laramie, distrito de Chao-Virú-La Libertad". Asimismo, en el acta de inspección ocular de fecha 10.06.2019, se precisó que la empresa Construcciones & Servicios Dieguito S.A.C. viene ejecutando la obra antes mencionada.

b) **Que la acción antes señalada se realice sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua.**

Conforme señaló en su oportunidad la Administración Local de Agua Moche-Virú-Chao, mediante el Informe Técnico N° 011-2019-ANA-ALA.MVCH de fecha 04.07.2019, descrito en el numeral 4.5 de la presente resolución, la ejecución de la obra constatada durante la inspección de campo de fecha 10.06.2019, no cuenta con autorización de la Autoridad Nacional del Agua.

6.6 De lo expuesto, se encuentra acreditado que, la empresa Construcciones & Servicios Dieguito S.A.C. fue el ejecutor del puente carrozable en el cauce del río Chorobal entre los puntos de coordenadas UTM Datum WGS 84: 0751256 mE; 9049042 mN y 0751190 mE; 9048974 mN, sin contar con una autorización otorgada para estos fines por la Autoridad Nacional del Agua, por lo tanto, la citada empresa es el único sujeto activo de la infracción contenida en el literal b) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, lo cual se acredita con los siguientes medios probatorios:

- El acta de la verificación técnica de campo realizada el 10.06.2019.
- El escrito de descargos ingresado el 19.06.2019, mediante el cual la empresa Construcciones & Servicios Dieguito S.A.C. indicó que tiene un contrato de ejecución de obra suscrito con la Municipalidad Distrital de Chao para la construcción de un puente carrozable.
- El Informe Técnico N° 011-2019-ANA-ALA.MVCH de fecha 04.07.2019, en el cual se concluyó que la empresa Construcciones & Servicios Dieguito S.A.C. es responsable de incurrir en la infracción tipificada en el literal b) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos.
- Las fotografías captadas en la inspección ocular de fecha 10.06.2019, en las cuales se aprecia el puente en construcción en el cauce del río Chorobal.



FOTOGRAFIA 07: PUENTE EN CONSTRUCCIÓN DENTRO DEL CAUCE DEL RÍO CHOROBAL. SE OBSERVA PILA O COLUMNA DE APOYO.



- 6.7 Ahora bien, de conformidad con lo expuesto en el Informe final de instrucción (Informe Técnico N° 011-2019-ANA-ALA.MVCH de fecha 04.07.2019), la Autoridad Administrativa del Agua Huarmey-Chicama para determinar la responsabilidad de la Municipalidad Distrital de Chao, consideró lo dispuesto en el numeral 146.2 del artículo 146° del Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, aprobada mediante el Decreto Supremo N° 344-2018-EF, el cual establece que la Entidad<sup>4</sup> es responsable de la obtención de las licencias, autorizaciones, permisos, servidumbre y similares para la ejecución y consultoría de obras, salvo que en los documentos del procedimiento de selección se estipule que la tramitación de éstas se encuentra a cargo del contratista.

Sin embargo, dicho sustento no es relevante, toda vez que la norma acotada regula exclusivamente la relación contractual entre la Entidad y los contratistas, de tal manera que las partes conocen las obligaciones que cada una asumirá; no obstante, la citada disposición normativa no tiene incidencia en la legislación sobre recursos hídricos en donde se establece la imposición de una sanción administrativa a cualquiera que incurra en la conducta de ejecutar una obra en fuente natural de agua sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua, de conformidad con la infracción tipificada en el numeral 3 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos y el literal b) del artículo 277° de su Reglamento y sin que sea relevante incidir en la relación contractual en la que el sujeto sobre el cual recae la responsabilidad administrativa estuviera involucrado.

Se debe precisar que el procedimiento sancionador imputa el hecho a quien realiza el verbo rector: "ejecutar", pues no existe, en este caso, el tipo infractor por culpa in vigilando, o por "no impedir la ejecución"; además la Ley de Contrataciones del Estado regula la relación contractual, y los riesgos asumidos por las partes entre sí, pero no las infracciones por falta de autorización, permiso o licencia en el ámbito de los recursos hídricos. Por tanto, en este caso, la ejecución de la obra se realizó por la empresa y no por la municipalidad, en consecuencia, esta no es autora del hecho ilícito, y, por ello, debe poder exonerarse de responsabilidad.

- 6.8 En virtud de lo expuesto, este Tribunal considera que no se cumple la causalidad entre la construcción del puente carrozable en el cauce del río Chorobal y la Municipalidad Distrital de Chao, por tanto, la Resolución Directoral N° 1080-2019-ANA-AAA.H.CH, contraviene los Principios de Causalidad y Culpabilidad, contemplados en los numerales 8 y 10 del artículo 248° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, en el extremo que sancionó a la referida municipalidad por la infracción contenida en el literal b) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos. Como consecuencia de lo antes señalado, la citada resolución directoral incurrió en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>5</sup>.

- 6.9 En consecuencia, y teniendo en cuenta que el numeral 13.2 del artículo 13° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, dispone que la nulidad parcial del acto administrativo

<sup>4</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. Aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF y publicado en el Diario Oficial El Peruano el 13 de marzo de 2019

Artículo 3. Ámbito de aplicación

3.1 Se encuentran comprendidos dentro de los alcances de la presente norma, bajo el término genérico de **Entidad**:

- Los Ministerios y sus organismos públicos, programas y proyectos adscritos.
- El Poder Legislativo, Poder Judicial y Organismos Constitucionalmente Autónomos.
- Los Gobiernos Regionales y sus programas y proyectos adscritos.

d) **Los Gobiernos Locales y sus programas y proyectos adscritos**. e) Las universidades públicas. f) Juntas de Participación Social. g) Las empresas del Estado pertenecientes a los tres niveles de gobierno. h) Los fondos constituidos total o parcialmente con recursos públicos, sean de derecho público o privado.

3.2 Para efectos de la presente norma, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú y los órganos desconcentrados tienen el mismo tratamiento que las Entidades señaladas en el numeral anterior.

3.3 La presente norma se aplica a las contrataciones que deben realizar las Entidades y órganos señalados en los numerales precedentes, así como a otras organizaciones que, para proveerse de bienes, servicios u obras, asumen el pago con fondos públicos.

<sup>5</sup> El artículo 10° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, establece lo siguiente:

"Artículo 10. - Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

- La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

(...)"

no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales no obstante el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario; este Tribunal considera que al amparo de lo establecido en el numeral 213.2 del artículo 213° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, corresponde declarar la nulidad parcial de oficio de la Resolución Directoral N° 1080-2019-ANA-AAA.H.CH emitida por la Autoridad Administrativa del Agua Huarmey-Chicama, en el extremo que dispuso sancionar a la Municipalidad Distrital de Chao con una multa de 3 UIT por la infracción tipificada en el literal b) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos; disponiéndose el archivo del procedimiento administrativo sancionador contra la citada municipalidad.

6.10 Finalmente, habiéndose advertido una causal de nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 1080-2019-ANA-AAA.H.CH, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre los fundamentos del recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad Distrital de Chao.

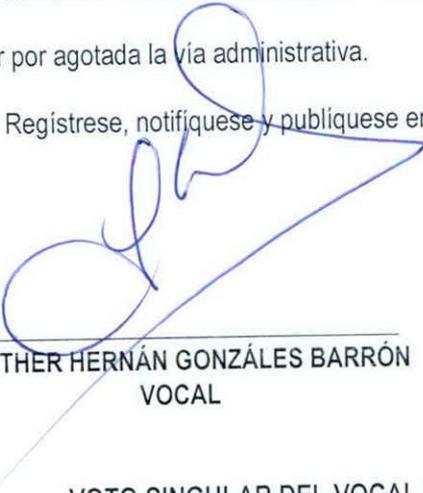
Concluido el análisis del expediente, visto el Informe Legal N° 087-2020-ANA-TNRCH/ST y con las consideraciones expuestas durante la sesión de fecha 24.01.2020, estableciendo el quórum legal de los miembros, de conformidad con lo expuesto en el acta de sesión de misma fecha, por mayoría, este Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas,

#### RESUELVE:

- 1°. Declarar la **NULIDAD PARCIAL DE OFICIO** de la Resolución Directoral N° 1080-2019-ANA-AAA.H.CH, en el extremo de la sanción impuesta a la Municipalidad Distrital de Chao por la infracción tipificada en el literal b) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, y **ARCHIVAR** el presente procedimiento administrativo sancionador en este extremo.
- 2°. Confirmar la Resolución Directoral N° 1080-2019-ANA-AAA.H.CH en todo lo demás que contiene.
- 3°. Dar por agotada la vía administrativa.

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



  
GUNTHER HERNÁN GONZÁLES BARRÓN  
VOCAL



  
FRANCISCO MAURICIO REVILLA LOAIZA  
VOCAL

#### VOTO SINGULAR DEL VOCAL FRANCISCO MAURICIO REVILLA LOAIZA

Me adhiero al sentido de la decisión, pero únicamente por los fundamentos contenidos en los numerales 6.5 y 6.6 de la presente resolución.



  
FRANCISCO MAURICIO REVILLA LOAIZA  
VOCAL



PERÚ

Ministerio  
de Agricultura y Riego

Autoridad Nacional  
del Agua

Tribunal Nacional de  
Resolución de  
Controversias Hídricas

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Universalización de la Salud"

## VOTO EN DISCORDIA DEL PRESIDENTE LUIS EDUARDO RAMIREZ PATRON

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas vocales de la Sala Única del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas de la Autoridad Nacional del Agua, emito el presente voto en discordia en relación al recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad Distrital de Chao contra la Resolución Directoral N° 1080-2019-ANA-AAA.H.CH de fecha 14.10.2019, emitida por la Autoridad Administrativa del Agua Huarmey, en base a los siguientes fundamentos:

### Respecto a la responsabilidad de las municipalidades sobre la ejecución de obras destinadas a la prestación de los servicios públicos locales de su competencia.

1. El numeral 4.1 del artículo 79° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, establece como competencia de las municipalidades distritales: "Ejecutar directamente o proveer la ejecución de las obras de infraestructura urbana o rural que sean indispensables para el desenvolvimiento de la vida del vecindario, la producción, el comercio, el transporte y la comunicación en el distrito, tales como pistas o calzadas, vías, puentes, parques, mercados, canales de irrigación, locales comunales, y obras similares, en coordinación con la municipalidad provincial respectiva". (El resaltado corresponde al Tribunal)
2. El artículo 104° de la Ley de Recursos Hídricos dispone que, la Autoridad Nacional del Agua aprueba la ejecución de obras de infraestructura pública o privada que se proyecten en los cauces y cuerpos de agua naturales y artificiales, así como en los bienes asociados al agua correspondiente; dicha aprobación está sujeta a la presentación de la certificación ambiental de la autoridad competente, según corresponda.
3. Por lo señalado, la responsabilidad sobre la ejecución de las obras de infraestructura urbana o rural, de competencia de las municipalidades distritales o provinciales, según sea el caso, recae sobre estas entidades; por este motivo, cuando dichas obras impliquen la intervención de cauces y cuerpos de agua naturales y artificiales, así como bienes asociados al agua, los municipios serán responsables de que su ejecución se realice después de haber obtenido la respectiva autorización, emitida por la Autoridad Nacional del Agua.

### Respecto a la infracción por la cual se sanciona a la Municipalidad Distrital de Chao

4. El artículo 277° literal b) del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos tipificó como infracción a la acción de: "Construir o modificar, sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua, obras de cualquier tipo, permanentes o transitorias, en las fuentes naturales de agua, los bienes naturales asociados a ésta o en la infraestructura hidráulica mayor pública".
5. Al respecto, conforme ha sido desarrollado por este Tribunal en los fundamentos 6.5.1 al 6.5.3 de la Resolución N° 127-2014-ANAITNRCH de fecha 22.07.2014, recaída en el Expediente N° 104-2014, en la tipificación del literal b) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos





Hídricos se prevé como supuestos de infracción el construir o modificar, sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua, obras de cualquier tipo, permanentes o transitorias, ejecutadas en; (i) las fuentes naturales de agua; (ii) los bienes naturales asociados a ésta; o, (iii) en la infraestructura hidráulica mayor pública.

6. En el presente caso, mediante la Resolución Directoral N° 1080-2019-ANA-AAA.H.CH de fecha 14.10.2019, la Autoridad Administrativa del Agua Huarmey-Chicama sancionó a la Municipalidad Distrital de Chao con una multa de 3 UIT, por haber construido un puente carrozable en el cauce del río Chorobal entre los puntos de coordenadas UTM Datum WGS 84: 0751256 mE; 9049042 mN y 0751190 mE; 9048974 mN, hecho que configura la infracción tipificada en el literal b) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos; lo cual se encuentra acreditado con los siguientes medios probatorios:

- El acta de la verificación técnica de campo realizada el 10.06.2019, descrita en el numeral 4.1 de la presente resolución.
- El escrito de descargos ingresado el 26.06.2019, mediante el cual la Municipalidad Distrital de Chao manifestó que en su oportunidad ha solicitado la autorización de ejecución de obra en fuente natural.
- El Informe Técnico N° 011-2019-ANA-ALA.MVCH de fecha 04.07.2019, descrito en el numeral 4.2 de la presente resolución, en el cual se evaluó las actuaciones realizadas durante el procedimiento y se concluyó que la Municipalidad Distrital de Chao y la empresa Construcciones & Servicios Dieguito S.A.C. son responsables de incurrir en la infracción tipificada en el literal b) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos.
- Las fotografías captadas en la inspección ocular de fecha 10.06.2019, en las cuales se aprecia el puente en construcción en el cauce del río Chorobal:

#### Respecto al recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad Distrital de Chao

7. En relación con el argumento recogido en el numeral 3.1 de la presente resolución, corresponde indicar lo siguiente:

7.1 Según el artículo 104° de la Ley de Recursos Hídricos, para la ejecución de obras de infraestructura pública o privada que se proyecten en los cauces y cuerpos de agua naturales y artificiales se establece la obligatoriedad de obtener una autorización ante la Autoridad Nacional del Agua.

7.2 En el presente caso, conforme a lo expuesto en los numerales 1 y 3 del presente voto, la Municipalidad Distrital de Chao es responsable de obtener la autorización para la construcción del puente carrozable sobre el río Chorobal, pues dicha obra conlleva la intervención en el cauce del referido cuerpo de agua.

7.3 La recurrente señala que la autoridad no ha demostrado que haya actuado de manera negligente; sin embargo, la Municipalidad Distrital de Chao tenía presente el deber de contar con una autorización antes de iniciar la ejecución de la obra, motivo por el cual en su oportunidad solicitó la autorización de ejecución de obras en fuente natural mediante el expediente signado con CUT N° 174933-2018, admitiendo la realización de la misma; sin embargo; antes de haber obtenido el título habilitante procedió a realizar la ejecución de la obra evidenciando un actuar negligente e incurrindo en la infracción tipificada en el literal b) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos.





PERÚ

Ministerio  
de Agricultura y Riego

Autoridad Nacional  
del Agua

Tribunal Nacional de  
Resolución de  
Controversias Hídricas

7.4 Por lo expuesto, se confirma la responsabilidad de la Municipalidad Distrital de Chao en la comisión del hecho materia de sanción, el cual se encuentra acreditado con los medios probatorios detallados en numeral 6 del presente voto. En consecuencia, se debe desestimar este extremo del recurso de apelación.

8. En relación con el argumento recogido en el numeral 3.2 de la presente resolución, cabe señalar lo siguiente:

8.1 Del análisis de la Resolución Directoral N° 1080-2019-ANA-AAA.H.CH, se advierte que en el considerando doceavo, la Autoridad Administrativa del Agua Huarmey-Chicama se pronunció respecto a la solicitud de autorización de ejecución de obras en fuente natural (expediente CUT N° 174933-2018), presentado por la recurrente, precisando que dicho pedido fue resuelto mediante la Resolución Directoral N° 809-2019-ANA-AAA.H.CH, a través de la que se denegó lo solicitado por no cumplir con los requisitos del procedimiento.

8.2 Es menester indicar que, la Resolución Directoral N° 809-2019-ANA-AAA.H.CH fue objeto de un recurso de apelación, el cual fue resuelto por este Tribunal mediante la Resolución N° 1312-2019-ANA/TNRCH de fecha 15.11.2019, a través de la que se dispuso declarar la nulidad de oficio de la citada resolución directoral y emitiendo pronunciamiento sobre el fondo del asunto, se declaró improcedente la solicitud de autorización de ejecución de obras de obras presentada por la Municipalidad Distrital de Chao respecto del proyecto "Construcción de Puente Carrozable en el sector Laramie, distrito de Chao-Virú-La Libertad", por no cumplir los requisitos establecidos por la normatividad vigente.

8.3 En tal sentido, no se advierte una indebida motivación de la Resolución Directoral N° 809-2019-ANA-AAA.H.CH, porque se pronuncia sobre cada uno de los alegatos de la recurrente, habiendo cumplido con el requisito de validez contenido en el numeral 4 del artículo 3° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual establece que el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. Por tales razones, corresponde desestimar este extremo del recurso de apelación.

9. En relación con el argumento recogido en el numeral 3.3 de la presente resolución, cabe señalar lo siguiente:

9.1 De conformidad con el numeral 1 del artículo 248° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General «*Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad*».

9.2 Asimismo, el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General regula al principio de tipicidad como uno de los principios que rigen la potestad sancionadora administrativa:



**«Artículo 248°.- Principios de la potestad sancionadora**

*La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales. [...]*

**4. Tipicidad.-** *Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rangos de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.*

*A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.*

*En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras».*



- 9.3 Con respecto al mencionado principio, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 2192-2004-AA/TC establece en el segundo párrafo del numeral 5 que: (...) *“El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal”<sup>1</sup>.*
- 9.4 De lo señalado, se tiene que el principio de tipicidad implica que la infracción debe estar tipificada de manera expresa y precisa en una norma con rango de ley de modo que el administrado pueda comprender que determinada conducta puede ser objeto de sanción y por otro lado, limitar el margen de discrecionalidad de la Autoridad al momento de imponer las sanciones. }
- 9.5 No obstante, se establece una excepción al principio de tipicidad con el llamado tipo abierto o indeterminado, es decir, aquel que no describe de modo expreso la infracción y la sanción correspondiente, sino que la delimitación o identificación de conductas sancionables se da por la vía reglamentaria.
- 9.6 De lo antes señalado se advierte, que el principio de tipicidad tiene excepciones por cuanto se admite la posibilidad de recurrir a la vía

<sup>1</sup> Numeral 5, segundo párrafo, de la sentencia del Tribunal Constitucional que recae en el expediente N° 2192-2004-AA/TC publicado con fecha 11.10.2004. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02192-2004-AA.html>



PERÚ

Ministerio  
de Agricultura y Riego

Autoridad Nacional  
del Agua

Tribunal Nacional de  
Resolución de  
Controversias Hídricas

reglamentaria con la finalidad de incluir como hecho sancionable la trasgresión a la norma sustantiva, siempre que, el margen de apertura sea razonable y permita determinar de manera clara la contravención de la norma sustantiva.

9.7 En el presente caso, se imputó a la Municipalidad Distrital de Chao, la construcción de un puente carrozable en el cauce del río Chorobal, conducta que se configura como la infracción tipificada en el literal b) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos referida a: *"Construir o modificar, sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua, obras de cualquier tipo, permanentes o transitorias, en las fuentes naturales de agua, los bienes naturales asociados a ésta o en la infraestructura hidráulica mayor pública"*.

9.8 Conforme a lo establecido en el numeral 6.8.6 de la presente resolución, la imputación y posterior sanción a la administrada, por incurrir en la infracción tipificada en el literal b) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, no resulta ilegal ni arbitraria, pues de la descripción del tipo legal se determina de manera clara la contravención de la norma sustantiva, desprendiéndose que se constituye en infracción en materia de recursos hídricos, la ejecución de obras de cualquier tipo en las fuentes naturales de agua, sin contar con la autorización correspondiente. Por lo expuesto, no se advierte una vulneración al Principio de Tipicidad, debiéndose desestimar este extremo del recurso de apelación.

Por lo expuesto, esta Presidencia

#### RESUELVE

- Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad Distrital de Chao contra la Resolución Directoral N° 1080-2019-ANA-AAA.H.CH de fecha 14.10.2019.
- Dar por agotada la vía administrativa.

Lima, 24 de enero de 2020



LUIS EDUARDO RAMIREZ PATRON  
Presidente