



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° 119 -2020-ANA/TNRCH

Lima, 31 ENE. 2020

EXP. TNRCH : 035 - 2020
 CUT : 45341 - 2019
 IMPUGNANTE : Jesús Juan Lazo Valdivia
 MATERIA : Procedimiento Administrativo Sancionador
 ÓRGANO : AAA Caplina - Ocoña
 UBICACIÓN : Distrito : Majes
 POLÍTICA : Provincia : Caylloma
 : Departamento : Arequipa

SUMILLA:

Se declara infundado el recurso de apelación interpuesto por el señor Jesús Juan Lazo Valdivia contra la Resolución Directoral N° 1284-2019-ANA/AAA.CO, porque dicho acto ha sido emitido conforme a ley.

1. RECURSO ADMINISTRATIVO Y ACTO IMPUGNADO

El recurso de apelación interpuesto por el señor Jesús Juan Lazo Valdivia contra la Resolución Directoral N° 1284-2019-ANA/AAA.CO de fecha 24.10.2019, mediante la cual la Autoridad Administrativa del Agua Caplina - Ocoña resolvió declarar infundado su recurso de reconsideración de la Resolución Directoral N° 711-2019-ANA/AAA.CO de fecha 03.07.2019, mediante la cual se resolvió lo siguiente:

ARTÍCULO 1°.- Establecer la responsabilidad de Jesús Juan Lazo Valdivia, e imponerle sanción de multa ascendente a 25 (uno coma veinticinco) Unidades Impositivas Tributarias, vigente a la fecha de cancelación, por infracción a la Ley de Recursos Hídricos tipificada en el literal g) del artículo 277° del Reglamento de la Ley, aprobado mediante Decreto Supremo 01-2010-AG, "Destinar las aguas a un predio distinto para el cual fueron otorgadas, sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua"; concordante con el numeral 2) del artículo 120° la Ley de Recursos Hídricos - Ley N° 29338. La misma que debe de ser cancelada, por el infractor en el Banco de la Nación, Cuenta Corriente N° 0000-877174 ANA-MULTAS, concepto multas por infracción, en el plazo de quince días contados a partir de notificada la presente Resolución, bajo apercibimiento de que se inicie el Procedimiento de Ejecución Coactiva debiendo alcanzar una copia del cupón de depósito a la Administración Local de Agua Colca Sigvas Chivay, dentro del tercer día de efectuado el mismo.

ARTÍCULO 2°.- Disponer que la Administración Local de Agua Colca Sigvas Chivay, realice monitoreo periódico a fin de supervisar el uso adecuado del agua en la parcela 392 de la Comisión de Usuarios 3R-P5 Los Molles, del distrito de Majes, Provincia de Caylloma y Región Arequipa».

DELIMITACIÓN DE LA PRETENSION IMPUGNATORIA

El señor Jesús Juan Lazo Valdivia solicita que se deje sin efecto lo resuelto en la Resolución Directoral N° 711-2019-ANA/AAA.CO.

3. FUNDAMENTO DEL RECURSO

El señor Jesús Juan Lazo Valdivia sustenta su recurso impugnatorio señalando que «por haberse dejado de cometer la infracción de forma inmediata, debió solicitarse solo una amonestación escrita, conforme lo establece la Resolución Jefatural N° 235-2018-ANA».

4. ANTECEDENTES RELEVANTES

Actuaciones previas al inicio del procedimiento administrativo sancionador

- 4.1. Mediante la Resolución Administrativa N° 553-2004-GRA/PR-DRAG-ATDR.CSCH de fecha 20.12.2004, la Administración Técnica del Distrito de Riego Colca – Siguas – Chivay otorgó licencia de uso de agua con fines agrarios al bloque de riego N° 07 Los Molles, ubicado en el ámbito de la Comisión de Usuarios 3R – P5 Los Molles, de la Junta de Usuarios Pampa de Majes, dentro del cual se encuentra considerado el señor Jesús Juan Lazo Valdivia como propietario del predio denominado Parcela 392.
- 4.2. Durante la inspección ocular de fecha 14.02.2019, llevada a cabo por el personal de la Administración Local de Agua Colca – Siguas - Chivay en la Parcela 392, comprendida en el ámbito de la Comisión de Usuarios 3R – P5 Los Molles, en el distrito de Majes, provincia de Caylloma y departamento de Arequipa, se constató lo siguiente:
- «- Se observa un área de 1480m² aproximadamente la cual se encuentra instalado con cultivo de alfalfa con prolongación de la línea de riego por aspersión y cultivo de maíz con sistema de riego por goteo, dicha área se encuentra en la parte anterior adyacente a la parcela 392.
 - Se observa un área de 8708 m² aproximadamente instalado con cultivo de alfalfa con prolongación de la línea de riego por aspersión y cultivo de vid con sistema de riego por goteo, dicha área se encuentra ubicada en la parte posterior adyacente a la parcela 392.
 - Se observa un área de 2414 m² aproximadamente instalada con cultivo de alfalfa con prolongación de la línea de riego por aspersión y cultivo de vid con sistema de riego por goteo, dicha área se encuentra ubicada hacia el lado de la calle Ancha».

Inicio del procedimiento administrativo sancionador



- 4.3. Mediante la Notificación N° 027-2019-ANA-AAA I C-O-ALA.CSCH de fecha 12.03.2019, recibida el 29.03.2019, la Administración Local de Agua Colca – Siguas - Chivay comunicó al señor Jesús Juan Lazo Valdivia el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra por el siguiente hecho:

«Destinar a predio distinto las aguas para el cual fueron otorgadas a la parcela N° 392 de la Comisión de Usuarios 3R-P5 Los Molles, sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua, hecho verificado en Inspección ocular de fecha 14 de febrero del presente año, encontrando tres áreas: 1) existe prolongación del sistema de riego por aspersión y goteo, en terreno no autorizado con cultivo de alfalfa y maíz, el área de avance es de aproximadamente 0.1480 has, que se encuentra ubicado en la parte anterior adyacente a la parcela 392; 2) existe prolongación del sistema de riego por aspersión y goteo, en terreno no autorizado con cultivo de alfalfa y vid, el área de avance es de aproximadamente 0.8708 has, que se encuentra ubicada en la parte posterior adyacente a la parcela 392; 3) existe prolongación del sistema de riego por aspersión y goteo, en terreno no autorizado con cultivo de alfalfa y vid, el área de avance es de aproximadamente 0.2414 has, que se encuentra ubicado hacia el lado de la calle ancha adyacente a la parcela 392, áreas que no cuentan con derecho de uso de agua».



- La conducta descrita fue subsumida dentro del tipo infractor previsto en el literal g) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos referido a destinar las aguas a uso o predio distinto para el cual fueron otorgadas sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua.
- 4.4. Con el escrito ingresado el 02.04.2019, el señor Jesús Juan Lazo Valdivia presentó sus descargos a lo señalado por la Notificación N° 027-2019-ANA-AAA I C-O-ALA.CSCH, indicando que utilizó el agua en las zonas adyacentes a la parcela 392 por desconocimiento de la norma, precisando que ya había retirado los cultivos en dichas áreas; razón por la cual, solicitó se programe una nueva inspección ocular a efectos de que la Administración pueda constatar lo indicado.
- 4.5. Durante la inspección ocular de fecha 25.04.2019, llevada a cabo por el personal de la Administración Local de Agua Colca – Siguas - Chivay en la Parcela 392, comprendida en el ámbito de la Comisión de Usuarios 3R – P5 Los Molles, en el distrito de Majes, provincia de

Caylloma y departamento de Arequipa, se constató lo siguiente:

- «- Se observa un área de 1480m² aproximadamente ubicado en la parte anterior a la parcela 392 la cual se encuentra sin cultivo.
- Se observa un área de 8708 m² aproximadamente ubicada en la parte posterior adyacente a la parcela 392 la cual se encuentra sin cultivo.
- Se observa un área de 2414 m² aproximadamente ubicada hacia la parte de la calle Ancha adyacente a la Parcela 392, la cual se encuentra con alfalfa en estado de marchitez y otra parte sin cultivo.».

- 4.6. La Administración Local de Agua Colca – Sigvas - Chivay, en el Informe Técnico N° 041-2019-ANA-AAA I C-O/ALA.CSCH de fecha 06.05.2019, notificado el 09.05.2019, concluyó que el señor Jesús Juan Lazo Valdivia es responsable de la infracción tipificada en el literal g) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, calificando la infracción como grave, correspondiéndole una sanción de multa de 2.5 UIT; sin embargo, al considerar que se ha configurado la condición atenuante de responsabilidad prevista en el numeral 2 del artículo 257° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, referida al reconocimiento de la comisión de la infracción por parte del administrado, recomendó reducir el monto de la multa a 1.25 UIT.

Al referido informe se adjuntó un mapa donde se aprecia el cultivo en las áreas adyacentes a la Parcela 392:



- 4.7. La Autoridad Administrativa del Agua Caplina – Ocoña, mediante la Resolución Directoral N° 711-2019-ANA/AAA.CO de fecha 03.07.2019, notificada el 25.07.2019, resolvió lo siguiente:

«**ARTÍCULO 1°.** - Establecer la responsabilidad de Jesús Juan Lazo Valdivia, e imponerle sanción de multa ascendente a 1,25 (uno coma veinticinco) Unidades Impositivas Tributarias, vigente a la fecha de cancelación, por infracción a la Ley de Recursos Hídricos tipificada en el literal g) del artículo 277° del Reglamento de la Ley, aprobado mediante Decreto Supremo 01-2010-AG, "Destinar las aguas a un predio distinto para el cual fueron otorgadas, sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua"; concordante con el numeral 2) del artículo 120° la Ley de Recursos Hídricos - Ley N° 29338. La misma que debe de ser cancelada, por el infractor en el Banco de la Nación, Cuenta Corriente N° 0000-877174 ANA-MULTAS, concepto multas por infracción, en el plazo de quince días contados a partir de notificada la presente Resolución, bajo apercibimiento de que se inicie el Procedimiento de Ejecución Coactiva debiendo alcanzar una copia del cupón de depósito a la Administración Local de Agua Colca Sigvas Chivay, dentro del tercer día de efectuado el mismo.

ARTÍCULO 2°. - Disponer que la Administración Local del Agua Colca Sigvas Chivay, realice monitoreo periódico a fin de supervisar el uso adecuado del agua en la parcela 392 de la Comisión de Usuarios 3R-P5 Los Molles, del distrito de Majes, Provincia de Caylloma y Región Arequipa».

Actuaciones posteriores a la imposición de la sanción administrativa

- 4.8. Con los escritos ingresados en fecha 02.08.2019 y 03.09.2019, el señor Jesús Juan Lazo Valdivia interpuso un recurso de reconsideración de la Resolución Directoral N° 711-2019-ANA/AAA.CO,

señalando que ya no hace uso del agua en los terrenos colindantes a su Parcela 392, por lo que solicita a la administración revisar la sanción impuesta.

- 4.9. La Autoridad Administrativa del Agua Caplina - Ocoña, mediante la Resolución Directoral N° 1284-2019-ANA/AAA.CO de fecha 24.10.2019, notificada el 06.12.2019, resolvió declarar infundado el recurso de reconsideración de la Resolución Directoral N° 711-2019-ANA/AAA.CO presentado por el señor Jesús Juan Lazo Valdivia.
- 4.10. Con el escrito ingresado en fecha 23.12.2019, el señor Jesús Juan Lazo Valdivia interpuso un recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1284-2019-ANA/AAA.CO, acorde con el fundamento indicado en el numeral 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 recurso de apelación, de conformidad con el artículo 22° de la Ley de Recursos Hídricos, los artículos 17° y 18° del Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua, aprobado por el Decreto Supremo N° 018-2017-MINAGRI, así como los artículos 4° y 15° del Reglamento Interno del Tribunal, aprobado por la Resolución Jefatural N° 076-2018-ANA.

Admisibilidad del recurso

- 5.2. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los 15 días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 220° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, por lo cual es admitido a trámite.

6. ANÁLISIS DE FONDO

Respecto de la infracción imputada

- 6.1. El literal g) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos señala lo siguiente:

«Artículo 277.- Tipificación de infracciones

Son infracciones en materia de recursos hídricos las siguientes:

- (...)
- g. *Destinar las aguas a uso o predio distinto para el cual fueron otorgadas sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua.*
- (...).

- 6.2. En el presente caso, la Autoridad Administrativa del Agua Caplina - Ocoña, mediante la Resolución Directoral N° 711-2019-ANA/AAA.CO, sancionó al señor Jesús Juan Lazo Valdivia con una multa de una 1.25 UIT, por destinar las aguas a un predio distinto para el cual fueron otorgadas sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua, conducta que se encuentra tipificada como infracción en el literal g) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos hídricos. La Administración consideró que la responsabilidad del administrado en la comisión de la infracción se encontraba acreditada con los siguientes medios probatorios:



- El acta de la inspección ocular de fecha 14.02.2019, elaborada por el personal de la Administración Local de Agua Colca - Siguas - Chivay, en la cual, se dejó constancia del uso del agua en un área distinta a la que abarca la parcela 932.
- El escrito presentado por el señor Jesús Juan Lazo Valdivia el 02.04.2019, en el cual reconoce la comisión de la infracción.
- El Informe Técnico N° 041-2019-ANA-AAA I C-O/ALA.CSCH de fecha 06.05.2019 elaborado por la Administración Local de Agua Colca - Siguas - Chivay.

Respecto de la infracción imputada

- 6.3. El Principio de Razonabilidad, previsto en el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, es uno de los principios que rige el procedimiento administrativo sancionador, según el cual las autoridades deben prever que la comisión de una conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción.
- 6.4. El numeral 278.2 del artículo 278° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, en concordancia con el artículo 121° de la Ley de Recursos Hídricos, señala que para la calificación de las infracciones en materia de recursos hídricos como leves, graves y muy graves la Autoridad Administrativa del Agua aplicará el principio de razonabilidad y tomará en consideración los siguientes criterios específicos: i) afectación o riesgo a la salud pública, ii) beneficio económico obtenido por el infractor, iii) gravedad de los daños generados, iv) circunstancias de la comisión de la infracción, v) impactos ambientales negativos, vi) reincidencia; y, vii) costos en que incurrirá el Estado para atender los daños generados.
- 6.5. Los numerales 279.2 y 279.3 del artículo 279° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos establece cuales son las sanciones por la comisión de infracciones en materia de recursos hídricos, según la clasificación de estas últimas:

	CALIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN	RANGO DE LA MULTA
SANCIÓN ADMINISTRATIVA MULTA	Leve	Amonestación escrita o multa no menor de 0.5 UIT ni mayor de 2 UIT	De 0.5 UIT hasta 2 UIT
	Grave	Multa mayor de 2 UIT y menor de 5 UIT	De 2.1 UIT hasta 4.9 UIT
	Muy grave	Multa mayor de 5 UIT hasta 10000 UIT	De 5.1 UIT hasta 10 000 UIT

En los casos de infracciones calificadas como leve, el artículo 19° de los Lineamientos para la Tramitación del Procedimiento Administrativo Sancionador por Transgresión a la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento, aprobado mediante la Resolución Jefatural N° 235-2018-ANA, señala que estas pueden ser sancionadas con una sanción de amonestación escrita, siempre que ocurra cualquiera de las siguientes circunstancias:

- a) La conducta sancionable no causa afectación a terceras personas ni al ambiente.
- b) El administrado no debe ser reincidente en infracciones en materia de recursos hídricos.

Es importante advertir que, previo al análisis de los supuestos referidos para la imposición de una sanción de amonestación escrita, la infracción debe haber sido calificada como leve por parte de la Administración, teniendo en cuenta el análisis de los criterios y el principio de razonabilidad.

- 6.6. En el caso en concreto, mediante la Resolución Directoral N° 711-2019-ANA/AAA.CO, la Autoridad Administrativa del Agua Caplina – Ocoña consideró responsable al señor Jesús Juan Lazo Valdivia de la infracción tipificada en el literal g) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos y, a efectos de calificar la gravedad de la infracción cometida y determinar la sanción a imponer, en cumplimiento con el principio de razonabilidad, realizó el siguiente



análisis de los criterios:

Criterio para calificar la infracción.	Descripción	Documento
Circunstancias de la comisión de la conducta infractora	Se evidencia la premeditación en la comisión de la infracción debido a que el infractor conocedor que esa área adyacente no tenía autorización para hacer uso del agua la sembró.	Folio 01 y 02.
Beneficios económicos obtenidos por el infractor.	El infractor ha obtenido ganancias económicas considerables, puesto que tiene un área de 1,2602 ha. instalada con cultivo de alfalfa, vid y maíz, han generado ganancias a mediano plazo constante durante el año.	Folio 02, y 07
Gravedad de Daños Generados	Producto del uso de las aguas en área no autorizada, afecta derecho de los usuarios de la comisión de usuarios.	Folio 1

- 6.7. Por lo expuesto, el órgano resolutor calificó la infracción cometida como grave, tipo de infracción a las que no le corresponde de modo alguno la imposición de una sanción de amonestación escrita, aunque se cumpla alguno de los supuestos previstos en el artículo 19° de los Lineamientos para la Tramitación del Procedimiento Administrativo Sancionador por Transgresión a la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento, aprobado mediante la Resolución Jefatural N° 235-2018-ANA, pues este tipo de sanciones han sido reservadas únicamente para infracciones calificadas previamente como leves; en consecuencia, corresponde desestimar el argumento del recurso de apelación, más aún, si el motivo por el cual el administrado solicita ser amonestado por escrito no ha sido previsto como una circunstancia para acceder a ello en el citado dispositivo legal.
- 6.8. Habiéndose desestimado el fundamento del recurso impugnatorio y encontrándose acreditada la responsabilidad del señor Jesús Juan Lazo Valdivia en la comisión de la infracción tipificada en el literal g) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos con los medios probatorios señalados en el numeral 6.2 de la presente resolución, corresponde declarar infundado el recurso de apelación presentado por el administrado contra la Resolución Directoral N° 1284-2019-ANA/AAA.CO.

Concluido el análisis del expediente, visto el Informe Legal N° 119-2020-ANA-TNRCH/ST y con las consideraciones expuestas durante la sesión de fecha 31.01.2020, estableciendo el quórum legal de los miembros, de conformidad con lo expuesto en el acta de sesión de misma fecha, este Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas, por mayoría,

RESUELVE:

- 1°. - Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por el señor Jesús Juan Lazo Valdivia contra la Resolución Directoral N° 1284-2019-ANA/AAA.CO.
- 2°. - Dar por agotada la vía administrativa.

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



GUNTHER HERNÁN GONZALES BARRÓN
VOCAL



FRANCISCO MAURICIO REVILLA LOAIZA
VOCAL

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 el señor Jesús Juan Lazo Valdivia contra la Resolución



Directoral N° 1284-2019-ANA/AAA I C-O de fecha 24.10.2019, emitida por la Autoridad Administrativa del Agua Caplina - Ocoña. Los fundamentos que sustentan este voto en discordia son los siguientes:

1. Las consideraciones adoptadas por el órgano de primera instancia administrativa para calificar la condición atenuante de la responsabilidad administrativa por el reconocimiento de la comisión de la infracción, para esta Presidencia, contienen una motivación insuficiente, ya que el reconocimiento en el presente caso no ha existido, tal como se explicará en los numerales siguientes.
2. Inicialmente, debe analizarse el marco legal sobre la aplicación de las condiciones atenuantes; al respecto, el literal a) del numeral 2 del artículo 257° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General establece como una de las condiciones atenuantes de la responsabilidad derivada por la comisión de una conducta calificada como infracción administrativa a la siguiente:

«Artículo 257°.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad administrativa por infracciones

(...)

2.- Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito. En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor a la mitad de su importe».

Al respecto, Morón señala que: «(...) La finalidad de este supuesto es evitar el complejo tránsito del procedimiento administrativo – sancionador y los costos horas – hombre que conlleva determinar la existencia de la responsabilidad administrativa del presunto infractor que se encuentra presto a admitir su responsabilidad»¹.



De este modo, la aplicación de la condición atenuante de responsabilidad por infracciones se justifica en tanto constituye una expresión de la nueva perspectiva del derecho administrativo, que busca la eficacia y la eficiencia de los procedimientos iniciados ante la comisión de conductas tipificadas como ilícitos administrativos, mediante la instauración de mecanismos que incentiven la honestidad y la buena fe procedimental de los administrados, para el cumplimiento de las disposiciones legales administrativas.

4. Por este motivo, la aprobación del reconocimiento de la responsabilidad por parte del administrado permite la disminución de los costos que implica la instrucción y resolución de un procedimiento administrativo sancionador a cargo de la administración y por consiguiente un resultado favorable para los fines que persiguen los mecanismos que desincentivan la comisión de actos ilícitos.
5. No obstante, es necesario que la aplicación de una condición atenuante de responsabilidad por infracciones debe prever ciertas garantías que eviten que el administrado utilice dichos beneficios para evitar multas con mayor monto y acogerse a los atenuantes cuando no tenga otra alternativa frente a la inminente imposición de una sanción alta luego de la instrucción del procedimiento, o peor aun cuando ya se encuentra en la etapa de los recursos administrativos, lo que es contrario a la finalidad de aplicar la atenuación de multas.
6. En ese contexto, del literal a) del numeral 2 del artículo 257° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General se advierten los presupuestos para que el reconocimiento de responsabilidad a cargo del administrado pueda ser considerado como una condición atenuante de responsabilidad administrativa, sobre los cuales es preciso identificar los requisitos para su aplicabilidad:
 - i. **Voluntad expresada por escrito.-** Para este presupuesto partimos de la premisa: «(...) **el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito** (...)», con lo cual se afirma que es necesario garantizar que el reconocimiento de responsabilidad administrativa derive de una manifestación voluntaria que adopte el administrado, para lo cual se deberá disponer las medidas necesarias a fin de que, durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, no medie

¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General". Tomo II, 12a Edición. Gaceta Jurídica. Lima, 2016. Pág. 255.

requerimiento alguno exigiendo la autoinculpación². En ese sentido, el reconocimiento de responsabilidad administrativa deriva del ejercicio de un acto voluntario por parte del imputado.

Dicho acto voluntario debe realizarse en forma expresa, inequívoca, indubitable y necesariamente por escrito; por consiguiente, no procederán las manifestaciones verbales ni aquellas declaraciones que expresen ideas ambiguas o que no generen convicción sobre el reconocimiento específico de la conducta infractora por parte del administrado.

- ii. **Oportunidad.**- La norma materia de análisis comienza con la premisa de: "**Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador (...)**"; por lo que en razón a ello, resulta razonable considerar que el reconocimiento de la responsabilidad administrativa por parte del presunto infractor debe efectuarse una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador; esto es, en el momento en que formule sus descargos respecto a los hechos que se imputan a título de cargo en la notificación que dispone la instrucción de un procedimiento administrativo sancionador, la cual debe estar acorde a lo dispuesto en el inciso 3 del numeral 254.1 del artículo 254° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General³, ya que es la primera oportunidad de participación del administrado en el procedimiento.

Sobre lo expuesto, es preciso señalar que, en reiterados pronunciamientos (Fundamentos 6.8.4, 6.8.5 y 6.8.6 de la Resolución N° 701-2017-ANA/TNRCH, Fundamentos 6.4.3, 6.4.4, 6.4.5 y 6.4.6 de la Resolución N° 402-2018-ANA/TNRCH, Fundamentos 6.4.2, 6.4.3, 6.4.4, 6.4.5 y 6.4.6 de la Resolución N° 557-2018-ANA/TNRCH y Fundamentos 6.4.2, 6.4.3, 6.4.4, 6.4.5 y 6.4.6 de la Resolución N° 764-2018-ANA/TNRCH⁴), las dos Salas de este Tribunal han mantenido uniformidad en sus pronunciamientos respecto a la oportunidad (dentro del plazo de presentación de los descargos) en la que debe efectuarse el reconocimiento que se constituye como condición atenuante de responsabilidad por infracciones en materia de recursos hídricos.



En ese orden de ideas, también este Tribunal, ha emitido pronunciamientos (Fundamento 6.4.6 de la Resolución N° 555-2018-ANA/TNRCH y Fundamento 6.8.3 de la Resolución N° 727-2018-ANA/TNRCH) donde ha establecido que no procede considerar el reconocimiento expresado por los administrados, como condición atenuante de responsabilidad por infracciones en materia de recursos hídricos, dentro de sus recursos administrativos, debido a que dicho reconocimiento es realizado posteriormente a la determinación de la responsabilidad administrativa y a la sanción impuesta por la administración pública.

El razonamiento expuesto anteriormente, se sustenta en el hecho que, al no haberse reconocido la responsabilidad administrativa por infracción en el primer momento cuando se efectúan los descargos sobre los hechos que se imputan, implica que hacerlo posteriormente signifique para el administrado un beneficio como parte de un cálculo de las probabilidades que tendría en su contra ante la inminencia de la determinación de la responsabilidad y, en consecuencia, la imposición de una sanción administrativa

² Conforme al fundamento 274 de la Sentencia emitida en fecha 09.08.2006, recaída en el Expediente N° 003-2005-PI/TC, el Tribunal Constitucional dispuso que: "(...) El derecho a no autoincriminarse no se encuentra reconocido expresamente en la Constitución. Sin embargo, se trata de un derecho fundamental de orden procesal que forma parte de los derechos implícitos que conforman el derecho al debido proceso penal, este último reconocido en el inciso 3) del artículo 139 de la Constitución. (...) Dicho derecho garantiza a toda persona no ser obligada a descubrirse contra sí misma (nemo tenetur se detegere), no ser obligada a declarar contra sí misma (nemo tenetur edere contra se) o, lo que es lo mismo, no ser obligada a acusarse a sí misma (nemo tenetur se ipsum accusare) (...)" En: www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00003-2005-AI%20Reposicion.html.

³ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS "**Artículo 254°.- Caracteres del procedimiento sancionador**
254.1. Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentario establecido caracterizado por:
(...)
3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia".

⁴ Véase dichas resoluciones en <https://www.ana.gob.pe/normatividad/resoluciones-ana/del-tribunal-de-controversias-hidricas>.

mayor a la que tiene la intención de acatar; con lo que dicha actitud demostraría un acto contrario a la correcta conducta procesal que debe tener cualquier administrado. Cabe precisar que al momento del inicio del procedimiento administrativo sancionador, los administrados ya conocen el rango de multa que se le pudiese imponer, así como la calificación de la infracción.⁵

Conforme a lo expuesto, se determina que la fase de iniciación de la etapa instructora del procedimiento administrativo sancionador será el momento oportuno para que un administrado pueda reconocer su responsabilidad por la comisión de una determinada infracción administrativa, específicamente deberá realizarla en el escrito de descargos al acto administrativo que da inicio al procedimiento administrativo sancionador y dentro del plazo otorgado para presentarlos, con el fin que el reconocimiento sea considerado como una condición atenuante de responsabilidad que derivará en la reducción de la sanción a imponer, cuando esta se trate de una multa administrativa.

iii. **Incondicionalidad.** – El reconocimiento de responsabilidad debe ser entendido como la total aceptación a los cargos imputados sin ningún tipo de condicionamientos; por lo que, es necesario precisar que en el momento de presentar sus descargos, el administrado debe reconocer su responsabilidad respecto a la infracción que se le imputa y abstenerse de fundamentos argumentos de descargo o cualquier manifestación que pretenda rebatir la imputación de cargos en su contra.

7. Conforme a lo expuesto, en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de recursos hídricos, a criterio de esta Presidencia, procederá la aplicación de la condición atenuante de responsabilidad administrativa estipulada en el literal a) del numeral 2 del artículo 257° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, reduciéndose el cincuenta por ciento (50%) de la multa a imponer, en aquellos casos que el administrado mediante una manifestación inequívoca y expresa que deberá cumplir con los requisitos de voluntad, oportunidad y forma reconozca la misma en el escrito de descargos al acto administrativo que da inicio al procedimiento administrativo sancionador y dentro del plazo otorgado para presentarlos, siempre y cuando tampoco cuestione la determinación de la responsabilidad administrativa. Asimismo, no cabe la aplicación del atenuante mencionado, para el reconocimiento realizado en la interposición de los recursos administrativos.
8. Cabe precisar que, cuando en el inicio de un procedimiento administrativo se imputan más de dos infracciones, el administrado quedará en la libertad de reconocer su responsabilidad sobre cada una de ellas en forma individual. Esto ameritará que dicho reconocimiento sea considerado como atenuante de responsabilidad por cada una de las infracciones que fueron reconocidas, excluyendo a aquellas que no fueron expresadas en el escrito que presente el administrado en forma voluntaria.
9. Luego de estas consideraciones, corresponde analizar los fundamentos de la apelación relacionados con el reconocimiento de la comisión de la infracción. Al respecto, en la revisión del expediente, se verifica que a través de la Notificación N° 027-2019-ANA-AAA I C-O-ALA.CSCH se dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra el señor Jesús Juan Lazo Valdivia por infringir el literal g) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, infracción que se encuentra sustentada en los hechos constatados en la verificación técnica de campo realizada en fecha 14.02.2019 en el distrito de Majes, provincia de Caylloma y departamento de Arequipa.
10. Al respecto, teniendo en consideración los presupuestos para que el reconocimiento a cargo del administrado pueda ser aplicado como una condición atenuante de responsabilidad administrativa, conforme a lo señalado en el presente voto en discordia, se puede apreciar, en primer lugar, que no ha existido ningún reconocimiento debido a que en los primeros descargos, el apelante indicó que utilizó el agua en las zonas adyacentes a la parcela 392 por desconocimiento de la norma, precisando que ya había retirado los cultivos en dichas áreas; razón por la cual, solicitó se programe una nueva inspección ocular a efectos de que la Administración pueda constatar lo indicado, siendo evidente que la apelante ha tratado de justificar el uso sin licencia, teniendo en cuenta que el desconocimiento de las normas no califica como

⁵ Debe tenerse en cuenta que la circunstancia que el administrado recién conozca el posible monto de la multa en el Informe Final de Instrucción no es un incentivo para que proceda a reconocer la infracción, ya que finalmente dicho informe al no ser vinculante, puede generar que el órgano resolutorio a su criterio pueda considerar que el reconocimiento no es aplicable e imponer una sanción mayor a la propuesta por el órgano instructor y sin la reducción correspondiente.



reconocimiento.

11. En el caso expuesto a criterio de esta Presidencia, la aplicación de la condición de atenuante de la responsabilidad administrativa establecida en el literal a) del numeral 2 del artículo 257° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General contiene una motivación insuficiente⁶, ya que el órgano de primera instancia ha procedido a fundamentar incorrectamente las condiciones para que opere un reconocimiento, lo que vulnera dicha disposición legal, así como el artículo 6° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, lo que genera la causal de nulidad contenida en el numeral 1° del artículo 10° de la mencionada norma.
12. En razón a ello, debe retrotraerse el presente procedimiento administrativo sancionador, al momento anterior a la emisión de la resolución final de la primera instancia administrativa, a fin de que se evalúe la responsabilidad administrativa del impugnante y las condiciones por las cuales se dio el reconocimiento de la comisión de la infracción.
13. Por lo que, bajo las consideraciones expuestas, esta Presidencia vota por:

Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 1284-2019-ANA/AAA I C-O de fecha 24.10.2019 y retrotraer el presente procedimiento administrativo sancionador hasta el momento anterior a la emisión de la resolución final de la primera instancia administrativa, conforme a los fundamentos expuestos.

Lima, 31 de enero de 2020.



MINISTERIO DE AGRICULTURA, IRRIGACION Y PESQUERÍA
REPUBLICA DEL PERÚ
AUTORIDAD NACIONAL DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR
LUIS EDUARDO RAMIREZ PATRON
PRESIDENTE

⁶ En relación con lo anotado sobre la motivación insuficiente, es preciso señalar que mediante la sentencia recaída en el Expediente N° 00728-2008-PHC/TC, el Tribunal Constitucional delimitó el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la debida motivación de las resoluciones bajo los siguientes conceptos:

“...Así, en el Exp. N° 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Exp. N° 1744-2005-PA/TC), este Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:

...d) La motivación insuficiente. Se refiere, básicamente, al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la “insuficiencia” de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo...”