



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 Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

## RESOLUCIÓN N° 207 -2019-ANA/TNRCH

Lima, 08 FEB. 2019

N° DE SALA : Sala 2  
 EXP. TNRCH : 1226 – 2018  
 CUT : 181751 – 2018  
 IMPUGNANTE : Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Menor Jequetepeque Clase A  
 MATERIA : Procedimiento administrativo sancionador  
 ÓRGANO : AAA Jequetepeque – Zarumilla  
 UBICACIÓN : Distrito : Guadalupe  
 POLÍTICA : Provincia : Pacasmayo  
 Departamento : La Libertad

### SUMILLA:

Los gastos realizados en rubros no autorizados, o los gastos que superan notoriamente el monto programado, o la falta de expediente técnico o liquidación de las obras, entre otros actos de desorden o mal manejo administrativo, en contravención con los instrumentos aprobados, se subsumen en la infracción tipificada en el art. 105-c) D.S. 005-2015-MINAGRI; mientras la ausencia de las inversiones programadas en el PMI constituye la infracción tipificada en el art. 106-c) D.S. 005-2015-MINAGRI.



### I. Antecedentes

1. La Administración Local de Agua Jequetepeque (en adelante, "la ALA"), en mérito a sus facultades de supervisión y/o fiscalización de las organizaciones de usuarios de agua, notificó a la Junta de Usuarios Sector Hidráulico Menor Jequetepeque Clase A (en adelante, "la Junta") que realizaría labores de supervisión con fecha 16 y 17 de julio de 2018, conforme se detalla en la Carta N° 108-2018-ANA-AAA.V-JZ/ALA.J de fecha 03.07.2018 (f. 2).
2. La supervisión dio lugar a la emisión del Informe Técnico N° 007-2018-ANA-AAA.JZ-ALA.J-AT/CATH de fecha 20.07.2018 (fs. 4-10), que detalla una serie de observaciones. Por tal motivo, mediante Carta de Requerimiento N° 125-2018-ANA-AAA V.JZ-ALA-J de fecha 24.07.2018, y notificada ese mismo día (f. 18), "la ALA" requirió a "la Junta" para que proceda a subsanar tales deficiencias, calificadas como de "alto grado de complejidad", por cuya razón otorgó el plazo de quince días hábiles.



### Imputación de cargos

El procedimiento sancionador se inició con la Notificación N° 331-2018-ANA-AAA.JZ-ALAJ de fecha 22.8.2018 (fs. 73-75), en la que se imputa a "la Junta" distintas conductas antijurídicas, todas ellas complementadas con la Carta de Requerimiento N° 125-2018-ANA-AAA V.JZ-ALA-J de fecha 24.07.2018 (f. 18) y el Informe Técnico N° 007-2018-ANA-AAA.JZ-ALA.J-AT/CATH de fecha 20.07.2018 (fs. 4-10), que se individualizan de la siguiente forma:

- 3.1. No haber implementado, en coordinación con la ALA-J un plan de formalización para adquirir el derecho de uso de agua por parte de los usuarios informales.
- 3.2. Modificar el POMDIH menor 2018 y presentarlo a la ALA-J, para su aprobación.
- 3.3. Deberá presentar a la ALA-J, el Formato N° 5 (resumen de metas y presupuesto programado y ejecutado PMI 2017-2021), anexo de la Resolución Jefatural N° 041-2018-ANA.
- 3.4. Deberá actualizar el Inventario de infraestructura hidráulica menor, una vez que sea aprobado por la autoridad.



- 3.5. Implementar los manuales, como el MOF de la institución, reglamento interno de trabajo, los manuales de operación de las estructuras de medición y control en canales, entre otros.
- 3.6. Realizar la acción de cobranza en forma inmediata, para evitar la transgresión de la Ley de Recursos Hídricos, pues si "la Junta" no cobra las tarifas de agua, permite la existencia de adeudos mayores de doce meses, y no inicia las acciones de cobranza, incurre en las infracciones previstas en el art. 108-d) D.S. 005-2015-MINAGRI.
- 3.7. Presentación de información incompleta en el Formato Anexo N° 09, años 2013-2018, pues solo se detalla el valor de la retribución económica, pero no los intereses moratorios, además no se presentó las notificaciones de cobranza.
- 3.8. Falta de presentación de copias de los estados financieros auditados y el acta de aprobación por la asamblea general, por lo que se imputa la infracción del art. 111-e) D.S. 005-2015-MINAGRI.



4. En el derecho sancionador, el concepto de "cargos", conforme el art. 254.1.3 del TUO de la Ley 27444 (en adelante, TUO), implica que la autoridad imputa a una persona la comisión de una falta, para lo cual requiere las siguientes especificaciones, en orden a garantizar el derecho de defensa del administrado:

- 4.1. La conducta o acción antijurídica" (base fáctica de la imputación).
- 4.2. La infracción legal en la que se subsumiría la conducta (base legal de la imputación).
- 4.3. La calificación de la infracción -muy grave, grave, leve-, la sanción que podría imponerse, la autoridad competente y la norma atributiva de competencia (base complementaria de la imputación).

En buena cuenta, la administración pública tiene la potestad de imputar "cargos", pero también tiene el deber de hacerlo en forma detallada, precisa y clara, con el fin de permitir el ejercicio del derecho de defensa del administrado, pues, solo de esa manera podrá "refutarlos", conforme el art. IV.1.2 del TUO.



5. En el presente caso, la imputación de cargos, en el ámbito esencial de la base fáctica y base legal, se ha realizado de la siguiente forma:

5.1. Los hechos imputados con los números II.3.6 y II.3.8 se subsumen específicamente en determinados tipos infractores previstos en el D.S. 005-2015-MINAGRI:

- Hecho II.3.6 ===== art. 108-d)
- Hecho II.3.8 ===== art. 111-e)

5.2. Por su parte, los hechos imputados II.3.1, II.3.2, II.3.3, II.3.4, II.3.5 y II.3.7 se subsumen en la infracción (o infracciones) más afín de todas las propuestas (arts. 105-c, 105-e, 106-c, 107-b, 108-d, 111-e y 111-j D.S. 005-2015-MINAGRI), en concordancia con el principio de favorecer la posición jurídica del administrado, y facilitar así su derecho de defensa, pues, un hecho es concordado en vía interpretativa con la infracción que la subsume. Por tal motivo, la relación entre conducta imputada e infracción queda establecida de la siguiente forma:

- Hecho II.3.1 ===== art. 111-j)
- Hecho II.3.2 ===== art. 105-c), art. 106-c)
- Hecho II.3.3 ===== art. 111-e)
- Hecho II.3.4 ===== art. 105-e)
- Hecho II.3.5 ===== art. 111-j), art. 107-b)
- Hecho II.3.7 ===== art. 111, literal e)



6. La imputación de cargos a "la Junta" se realizó el 22.8.2018 (f. 73), y el mismo día se hizo lo propio con los otros miembros de la directiva (en adelante, "los directivos") (fs. 76-85), salvo con el Sr. Dimas Zumaeta Escobedo, a quien se le comunicó el 23.08.2018 (f. 85).

### III. Resolución apelada

7. La R.D. N° 2100-2018-ANA-AAA.JZ-V de fecha 02.10.2018 (fs. 153-160) impone a "la Junta", así como a "los directivos", la sanción de multa de 4.2 UIT "por incurrir en las infracciones previstas en el literal c) del artículo 105, literal c) del artículo 106, literal b) del artículo 107, literal d) del artículo 108, y literales e) y j) del artículo 111 del Reglamento de la Ley N° 30157".

### IV. Apelación

8. "La Junta" interpuso recurso de apelación mediante escrito presentado con fecha 12.10.2018 (fs. 174-175), luego ampliado por escrito de alegatos de 07.12.2018 (fs. 183-188), cuyos fundamentos serán evaluados directamente en el acápite VI: "Análisis de los hechos imputados y de los tipos infractores". Por su parte, "los directivos" no formularon apelación alguna.

### V. Procedimiento sancionador y garantías del administrado

#### V.1 El debido proceso

9. El proceso es el instrumento para dilucidar derechos o intereses contrapuestos, por lo cual se establece un conjunto de garantías institucionales que coadyuvan a dicho propósito. El proceso, por tanto, es el medio que trata de lograr el fin de la justicia<sup>1</sup>.
10. Pero, ¿cuáles son esas garantías esenciales que delinearían el debido proceso?

10.1. La primera garantía es la dialéctica (tesis, antítesis, síntesis), es decir, el proceso reúne a dos partes que se enfrentan en igualdad de condiciones ("de armas") para contraponer sus posiciones, argumentos y pruebas, lo cual facilita alcanzar la verdad, pues oír una sola versión, sin contrastación, es el camino más simple para equivocarse. Esta garantía presupone varias condiciones: derecho a ser informado de la pretensión ajena o de la imputación, contar con tiempo y medios suficientes para preparar una defensa adecuada, ser oído en audiencia o en cada alegación de la parte contraria.

10.2. La segunda garantía es contar con un procedimiento sometido a reglas públicas, preestablecidas, ciertas, que se inspiren en la igualdad y contradicción.

10.3. La tercera garantía es contar con un tribunal imparcial, pues de nada vale la dialéctica si el resultado ya está preparado de antemano, "conversado", lo cual implicaría que la bilateralidad y confrontación de ideas y posiciones sea una burla, pues diga lo que diga una de las partes, nada cambia.

10.4. La cuarta garantía es que la decisión sea motivada en forma suficiente, adecuada, racional, conforme a los hechos y el derecho; es decir, que la autoridad o el juez expresen los argumentos que justifican la decisión.

10.5. La quinta garantía es que la decisión del tribunal sea susceptible de revisión por una instancia superior, con lo cual se pueda corregir el eventual error cometido.



<sup>1</sup>TARUFFO, M (2006) "Ideas para una teoría de la decisión justa". En: Sobre las fronteras de la justicia. Escritos sobre la justicia civil. Trad. Beatriz Quinteros. Editorial Temis: Bogotá, p. 203.

11. En suma, el proceso judicial es un instrumento de justicia, que permite confrontar posiciones en forma igualitaria, civilizada, racional, con reglas claras, que luego de escuchadas ambas partes, exige que el juez (imparcial) emita una decisión argumentada que, no obstante, puede ser revisada. Nótese, pues, que las garantías institucionales del proceso tratan de alcanzar la verdad y la solución justa de la controversia, y aunque siempre es posible el error, sin embargo, este trata de minimizarse.
12. El debido proceso no es un simple tema procesal o formalista del que se pueda prescindir tan fácilmente, pues la justicia necesita conocer la verdad, y el instrumento para ello son las reglas del debido proceso. Si falla esto último, entonces existe el grave riesgo de que la decisión jurídica sea incorrecta, pues no se permite conocer los hechos dentro de ciertos márgenes de razonabilidad, legalidad y dialéctica. Sin verdad no hay justicia. El linchamiento mediático, por voluntad popular o por presión política es contradictorio con la idea de un juzgamiento imparcial y justo, pues la deliberación se convertiría en absolutamente subjetiva.
13. La importancia del debido proceso es tal que todos los catálogos de derechos humanos lo incluyen, y como no podía ser de otra manera la Convención Americana sobre Derechos Humanos lo prevé en el art. 8, sobre Garantías Judiciales:

“8.1 Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

8.2 Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, con plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: (...)

- b) Comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;
- c) Concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; (...)
- f) Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos; (...).”

14. Es importante recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene un numeroso grupo de sentencias en las que ha ido perfilando el concepto del debido proceso hasta fijar algunos elementos de esencia<sup>2</sup>:
  - a) Derecho a un recurso efectivo para la protección de los derechos humanos.
  - b) Derecho a un tribunal independiente e imparcial.
  - c) Derecho a ser informado de la imputación.
  - d) Derecho a ser citado.
  - e) Derecho a preparar una defensa en condiciones eficaces y de igualdad.
  - f) Derecho a ser oído, en el caso que se dilucide derechos o intereses de la persona.
  - g) Derecho a obtener una solución en el plazo razonable.

Toda persona, por esa sola circunstancia, tiene derecho a conocer los fundamentos y pruebas de la imputación mediante una citación adecuada y suficiente; a preparar su defensa; a contar con los elementos instrumentales que le permitan el adecuado ejercicio para una defensa eficaz; a tener participación cuando se dilucida un derecho o interés suyo; a probar sus pretensiones; y, finalmente, a recibir una respuesta motivada, y fundada en derecho, por un tribunal independiente e imparcial, dentro de un plazo razonable. Lo contrario supone que no se cumple el ideal de proceso justo que se manifiesta en la igualdad de armas, que permite la bilateralidad, la contradicción y la defensa.

<sup>2</sup> ACOSTA ALVARDO, P (2009) "El derecho de acceso a la justicia como norma de ius cogens según la jurisprudencia interamericana". En: VV.AA. Apuntes sobre el Sistema Interamericano, Universidad Externado de Colombia: Bogotá, pp. 20-21.

## V.2 El debido proceso en sede administrativa

15. La importancia transversal del debido proceso, que comprende toda actuación en la que se dilucide directa o indirectamente los derechos de las personas, con el ánimo de alcanzar la verdad, trae como consecuencia que tal derecho sea exigible en todo ámbito jurídico, y no solo en el judicial, conforme se deduce del propio art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos cuando se refiere a los procesos de determinación de derechos y obligaciones "de cualquier carácter"; por tanto, el debido proceso debe respetarse y garantizarse en sede administrativa, política, parlamentaria e incluso en el ámbito privado.
16. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha asumido este criterio en la importante sentencia del 31 de enero de 2001, "caso Tribunal Constitucional vs. Perú":

"68. El respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto a las demás personas. Es así, ilícita, toda forma de ejercicio de poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. Esto es aún más importante cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, pues este no solo presupone la actuación de la autoridad con un total apego al orden jurídico, sino implica además la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, bajo las exigencias establecidas en la Convención. 69. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino "el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos".

Las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sirven para interpretar los derechos y libertades constitucionales, conforme la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución de 1993; asimismo lo ha reconocido en forma reiterada por el Tribunal Constitucional (STC N° 3741-2004-AA/TC, fundamento jurídico 49; N° 1333-2006-PA/TC, fundamento jurídico N° 11; N° 4119-2005-PA/TC, fundamento jurídico N° 37), por tanto, el debido proceso constituye derecho fundamental y transversal a todo el ordenamiento jurídico.

Por su parte, el art. IV.1.2 del título preliminar del TUO de la Ley 27444 aprobado por D.S. 004-2019-JUS (en adelante, TUO), establece sobre el principio del debido procedimiento: "*Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo, más no limitativo, los derechos a ser notificados, a acceder al expediente, a refutar los cargos imputados, a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios, a ofrecer y a producir pruebas, a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda, a obtener una decisión motivada fundada en derecho emitida por autoridad competente y en un plazo razonable, y a impugnar las decisiones que los afecten*". En tal sentido, la administración, al imponer sanciones, deberá respetar las garantías del debido procedimiento, conforme el art. 248.2 del TUO: "*No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento*".

## V.3 En especial, sobre la imputación clara y precisa en los procedimientos sancionadores y el derecho de defensa

18. El debido proceso consiste en un derecho compuesto por diversas garantías que tratan de asegurar el enfrentamiento dialéctico de dos posiciones jurídicas opuestas, pero en condiciones de igualdad y contradicción, cuya finalidad sea alcanzar la verdad y la correcta actuación de la ley. Entre dichas garantías se encuentra la de ser informado en forma previa y detallada de la imputación, no solo para asegurar la igualdad de armas entre el órgano estatal (investigador o acusador) y el ciudadano, sino también para hacer eficaz el derecho de defensa, pues solo con la información



suficiente se garantiza que el imputado pueda preparar una defensa adecuada para la protección de sus derechos.

19. El art. 8.2.b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho de "comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada", que si bien en su origen se circunscribía a los procesos penales en los que se investigaba la comisión de un delito, sin embargo, en la actualidad se admite sin discusión que tal derecho comprende todos los procedimientos sancionadores, de tipo administrativo o parlamentario (Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Tribunal Constitucional vs. Perú), pues, en cualquiera de esos casos, se encuentra en juego la pretensión punitiva del Estado, en contradicción con derechos o libertades fundamentales de las personas. Por otro lado, el derecho a la comunicación previa y suficiente no se agota con los acusados, sino con los investigados de cualquier sanción, e incluso este derecho se activa desde la primera citación realizada por el Estado, en fase preliminar de investigación, pero con posibilidad punitiva (Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Barreto Leiva vs. Venezuela).



20. En tal sentido, la STC N° 3485-2012-PA/TC de fecha 10.3.2016, asume el mismo criterio garantista respecto del derecho a la imputación clara y precisa, así como al principio de tipicidad de las conductas sancionables:

"11. Este último derecho relativo a la notificación de los hechos y de la conducta jurídica que se imputa al administrado en el procedimiento administrativo sancionador es una reproducción en sede administrativa, del derecho a la comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada, contenido en el art. 8.b) de la Convención Americana de Derechos Humanos y en los arts. 9, 2) y 14, 3.a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, además de una concreción del derecho a no ser privado de defensa en ninguna etapa de proceso contenido en el art. 139, inciso 14, de la Constitución de 1993. Y es que uno de los requisitos básicos para el ejercicio del derecho de defensa en cualquier proceso lo constituye el conocimiento previo, claro y detallado de los hechos en los cuales se funda la imputación, de la calificación jurídica otorgada a esos hechos y de las pruebas en las cuales se basa la vinculación del imputado con dichos hechos. En el caso del procedimiento administrativo sancionador, de acuerdo al art. 235.3 de la Ley 27444, dicha comunicación debe efectuarse en el momento del inicio del procedimiento sancionador, con el objeto que el administrado pueda formular sus descargos".

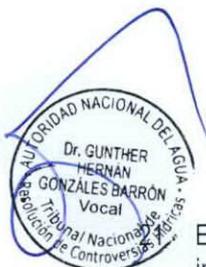


En el caso resuelto por el Tribunal Constitucional se declaró fundada la demanda de amparo en cuanto la imputación se realizó en forma genérica, pues la denuncia muy vaga da lugar al inicio del procedimiento sancionador pero sin precisar los cargos:

"12. (...) (la entidad) no precisa si el procedimiento disciplinario se abre por alguna de estas imputaciones o por todas ellas, situación que afecta el derecho de defensa de los recurrentes, al carecer los elementos mínimos para ejercer la defensa técnica y fáctica requerida".

Por último, en la misma sentencia se señala que el principio de tipicidad resulta afectado cuando se permiten tipos abiertos, sin mayor concreción:

"32. (...) la existencia de cláusulas genéricas como "conducta deshonrosa", "comportamiento impropios", "conducta indecente" o "conducta inmoral", podría permitir la inclusión de un número indeterminado de conductas que pueden ser relacionadas con el supuesto de la norma según la perspectiva moral del funcionario encargado de la comisión de una falta disciplinaria".



En este contexto, resulta obvio que la comunicación detallada al imputado significa que debe informársele de los hechos investigados de la forma más detallada posible, esto es, que resulte suficiente y adecuada para efecto que la parte sometida al proceso pueda atender

eficazmente a su defensa, y ello rige desde la primera citación que realiza una autoridad estatal. En buena cuenta, un proceso no es justo cuando una autoridad estatal realiza una investigación secreta o inquisitorial, es decir, no se comunica adecuadamente los hechos y la infracción que se atribuye a la persona imputada.

22. El derecho a la información suficiente es una garantía-medio para asegurar el derecho de defensa, que es una garantía-finalidad. Por tanto, si se omite o es insuficiente lo primero, entonces se viola lo segundo. Además, el derecho a la información suficiente está relacionado con el avance del procedimiento; por tanto, el investigado deberá ser comunicado de modo distinto al que ya es acusado, pues la posición de mayor gravamen en este último caso, exige en forma simétrica que los órganos estatales proporcionen más información frente a una situación de grave riesgo para los derechos de la persona, que podría sufrir una inminente privación de su libertad, inclusive.

En buena cuenta, el derecho de previa información solo se entenderá cumplido cuando el órgano de poder comunique al ciudadano una cantidad de hechos y especificaciones que le permitan ejercer con eficacia su defensa, y dentro de los alcances del estadio del proceso. Por el contrario, una información insuficiente es la que no permite al imputado preparar una defensa adecuada frente a cargos genéricos, indeterminados, amplísimos o simples "líneas de investigación", sin precisiones.



23. El art. IV.1.2 del título preliminar del TUO establece en forma expresa que todo administrado tiene derecho a "refutar los cargos", lo que presupone que la administración se encuentra obligado a poner en conocimiento al imputado de los cargos, pero no en forma indeterminada o genérica, sino de modo claro y preciso, conforme señala el art. 254.3 del TUO: "*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 la competencia*", cuya inobservancia determina la nulidad del procedimiento sancionador, según los arts. 248.2 y 10.1 del TUO.

## VI. Análisis de los hechos imputados y de los tipos infractores

### VI.1 Los deberes sustanciales y formales en la normativa de recursos hídricos

24. La vida en sociedad exige el reconocimiento de derechos que aseguren las libertades, el desarrollo personal, la realización de capacidades y el logro de objetivos individuales. Sin embargo, la propia convivencia determina la imposición de deberes o prohibiciones para diversos fines relevantes, tales como la ordenación social (no estática, sino dinámica por la conjugación de las distintas cosmovisiones); la prevención de conflictos; la ponderación en el ejercicio de derechos; la planificación frente a recursos escasos; el logro de metas sociales o de igualdad, entre otras.

Por su parte, la normativa de recursos hídricos se sustenta en la planificación de un recurso natural para permitir sus distintos aprovechamientos, la defensa del medio ambiente, la satisfacción de necesidades esenciales del ser humano (que comprende la vida, pero también la identidad cultural), dentro de un marco de seguridad jurídica. Por tal motivo, la técnica jurídica establece que la ley o la administración, siempre que respete la legalidad, imponen obligaciones, deberes, restricciones y/o prohibiciones, siempre con la perspectiva de lograr los fines relevantes antes mencionados.

25. Por tal motivo, los deberes o prohibiciones en la materia de recursos hídricos pueden dividirse en dos clases:

25.1. De carácter sustancial: La normativa establece deberes y/o prohibiciones directas, en orden a las aguas y sus bienes asociados; por ejemplo: la persona necesita una licencia para contar con el uso legítimo del agua (deber), pero, en caso de no obtenerla, queda impedido de hacer uso del recurso (prohibición).

25.2. De carácter formal: La normativa establece deberes y/o prohibiciones formales o indirectas, en tanto su objetivo inmediato constituye que la persona cumpla mandatos de la autoridad, pero



ello, en forma mediata, buscará que se cumplan los objetivos en torno al agua o sus bienes asociados. En tal sentido, los deberes formales, o indirectos, pueden ser: de implementación o de información.

26. El deber de implementación surge cuando la autoridad impone recomendaciones, sugerencias o mandatos que surgen del procedimiento de supervisión en el que se constatan omisiones, faltas o irregularidades, cuya subsanación es ordenada en plazo perentorio. Sin embargo, en caso que el administrado no cumpla el mandato, entonces incurrirá en la falta tipificada en el art. 111-j D.S. 005-2015-MINAGRI, que constituye una **omisión** antijurídica frente al requerimiento de la autoridad que busca superar una situación irregular.

El deber de información o de entrega de documentos, también de carácter formal, sin embargo, pretende que la autoridad cuente con los elementos de juicio que le permitan el cumplimiento de sus objetivos, pero, en caso de renuencia del administrado, entonces incurre en la falta tipificada en el art. 111-e) D.S. 005-2015-MINAGRI. Cabe agregar, en este punto, que las infracciones vinculadas con la implementación o información son **omisiones**, pero se diferencian en cuanto la primera se configura por la desatención de medidas destinadas a cumplir la ejecución de planes y políticas para la adecuada gestión de la organización; mientras la segunda implica dejar de atender el pedido de documentos, sin más, por lo que no implica ni pretende cambios en la gestión.



#### VI.2 Respetto a la conducta imputada en el acápite II.3.1

27. La autoridad imputa a "la Junta" por no haber implementado, en coordinación con "la ALA" un plan de formalización para adquirir el derecho de uso de agua por parte de los usuarios informales. El Informe Técnico N° 007-2018 detalla que existen usuarios en el padrón que carecen de derechos de agua, por lo que se establece como recomendación: *"(deberá) implementarse en coordinación con la ALA.J un plan de formalización para adquirir el derecho de uso de agua"*, pero este mandato, así considerado, resulta tan abierto y genérico, que bien podría cumplirse, ora con una carta a "la ALA", ora con un conversatorio o una charla, ora con una carta al Congreso para que dicte una ley de formalización, ora con un correo electrónico, ora con un cartel pegado en la sede de la organización; todo lo cual pone en entredicho que los auditores establezcan este tipo de sugerencias y/o recomendaciones (simbólicas); pero el mayor problema surge con la inexistente base legal que sustente ese requerimiento, pues las organizaciones de usuarios de agua representan a los titulares de derechos de agua o titulares de certificados nominativos, según el art. 3 D.S. 005-2015-MINAGRI, y no a los que carecen de derechos; por tanto, la citada recomendación escapa del marco normativo vigente, por lo que se REVOCA la resolución apelada por inexistencia de esta infracción, y el consiguiente archivo del procedimiento sancionador.



#### VI.2 Respetto a la conducta imputada en el acápite II.3.2

28. La autoridad imputa a "la Junta" no haber modificado el POMDIH menor 2018, para su posterior presentación y aprobación por la ALA-J, pero la adecuada comprensión de este cargo requiere complementarse con el Informe Técnico N° 007-2018 -ambos notificados conjuntamente-, que detalla las siguientes observaciones:

28.1. En la actividad N° 01, de operación hidráulica, se ha ejecutado un mayor gasto en 22% en el primer semestre, resaltando que en el ítem de bienes y servicios se encontró mayor gasto al programado en 300%, además no existe el rubro de otros servicios, pero se ha ejecutado un gasto de S/. 110,243 soles.

28.2. En la actividad N° 02, de mantenimiento de la infraestructura hidráulica se ha ejecutado un mayor gasto en 7.34% respecto al primer semestre, resaltando que en el ítem bienes y servicios se gastó un 100% más del monto total programado, además en el ítem de la bocatoma CD San Pedro-San José-Tecapa, se ha efectuado un gasto superior al 300%, asimismo se ha ejecutado acciones como mantenimiento de canales, drenes menores, caminos de vigilancia, pero que no habían sido programados en el semestre, por último, no existe un rubro de



instalación de estructuras de medición en comisiones de usuarios, pese a lo cual se ha gastado S/. 3,140 soles.

- 28.3. En la actividad N° 03, de desarrollo de la infraestructura hidráulica, se ha ejecutado un mayor gasto al programado de 19%, además de gastos no presupuestados como mantenimiento de drenes menores que han representado una inversión de S/. 4,892 soles, asimismo hay actividades programadas pero no ejecutadas, por último, el POMDIH no reconoce el rubro de otros bienes, pero igual se gastó S/. 23,232 soles.
- 28.4. En la actividad N° 05, prevención de riesgos, se verificó que no existe monto programado en el rubro de bienes y servicios corrientes, pero se gastó S/. 23,300.65 soles, además algunas actividades programadas no se ejecutaron.
- 28.5. En la actividad N° 06, de promoción y capacitación, se encontró mayor gasto del programado para el semestre en 65%.
- 28.6. En la actividad N° 07, gestión de los recursos económicos para la prestación de servicios, se encontró mayor gasto que el programado en 100%, y se verificó que en el rubro de bienes y servicios corrientes se ejecutó un gasto mayor al 100% del monto anual programado, además no existe el rubro de módulos y cortinas, pero igual se gastó S/. 29,451.21 soles.
- 28.7. Las obras ejecutadas no cuentan con expediente técnico o ficha, y menos con la liquidación de obra y actividad.



29. Pues bien, los hallazgos descritos permiten concluir que la gestión y administración de "la Junta" ha incurrido en múltiples irregularidades, no desvirtuadas de forma alguna, y que se subsumen en los tipos infractores del D.S. 005-2015-MINAGRI: "Incumplir con realizar la operación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica, según los instrumentos aprobados" (art. 105-c) e "Incumplir con realizar las inversiones en la infraestructura hidráulica, previstas en el Plan Multianual de Inversiones" (art. 106-c) En este punto, cabe señalar que el administrado, en su escrito de descargos (fs. 19-23), y reiterado en escritos sucesivos, considera que la presentación de los planes reformulados para su aprobación, constituye motivo suficiente para lograr la subsanación. Ese criterio no es correcto, pues la presentación del plan modificado, por sí solo, no legaliza o convalida las infracciones descritas, **y ya cometidas**, pues la organización de usuarios que ejecuta acciones en vulneración de los instrumentos aprobados, lo hace bajo su cuenta y riesgo, pues nadie le asegura que los planes reformulados sean aprobados en los términos acordados para subsanar las faltas; como ocurre en el presente caso, pues dichas modificaciones de planes no han sido aprobadas, y, además, difícilmente podrían serlo, en tanto el mal manejo administrativo no puede arreglarse con un nuevo "plan" que pretenda subsanar lo que se hizo de forma irregular. En tal sentido, la recomendación y/o sugerencia del auditor de "modificar los planes" se entiende en el sentido que se trata de una medida idónea para superar el impasse, **pero cuando ello sea factible**, pues, en el caso concreto, el cúmulo de desviaciones de un manejo ordenado de los recursos de la organización impide que se apruebe la reformulación. Por lo expuesto, se CONFIRMA la resolución apelada, en cuanto se acredita de modo fehaciente la comisión de las infracciones tipificadas en los arts. 105-c) y 106-c) D.S. 005-2015-MINAGRI.



#### VI.4 Respecto a la conducta imputada en el acápite II.3.3

30. La autoridad imputa a "la Junta" no haber elaborado el Formato N° 05 para su presentación a "la ALA", lo que se refiere al resumen de metas y presupuesto del PMI 2017-2020", según se complementa en el informe técnico. Por su parte, "la Junta" formula su descargo (fs. 19-23) en el sentido que "presentó el PIM 2017-2022 reformulado para su aprobación"; sin embargo, el requerimiento, en este punto, no consiste en modificar el plan, sino en la entrega del Formato N° 05 con los datos existentes a la fecha de supervisión, y no con los datos del plan reformulado, una vez que se apruebe (hecho futuro e incierto); por tanto, en este caso, queda en evidencia la comisión de la infracción prevista en el art. 111-e) D.S. 005-2015-MINAGRI, por lo que se CONFIRMA la resolución.



#### VI.5 Respecto a la conducta imputada en el acápite II.3.4

31. La autoridad imputa a "la Junta" la falta de aprobación y actualización del inventario de la infraestructura hidráulica menor, pero el Informe Técnico N° 007-2018, complementario de la imputación de cargos, señala: "La JUSHMJ-Clase A cuenta con un inventario actualizado al año 2016, el cual fue presentado a esta ALA.J y remitido para su aprobación a la AAA.JZ.V, el cual se encuentra pendiente", por tanto, "una vez aprobado el inventario de la I.H. menor, la JUSHMJ-Clase A, deberá actualizarlo", sin embargo, mediante Resolución N° 290-2018-ANA-AAA.VJZ/ALAJ de fecha 21.08.2018 (f. 114), se declaró improcedente la solicitud del administrado, y no consta que siquiera haya sido apelada -lo que tampoco es alegado por "la Junta"-; por tanto, resulta que el administrado carece de inventario, y ello no ha sido desvirtuado en los sucesivos escritos de descargos y/o apelación y/o alegatos de "la Junta"; por tanto, en este caso, queda en evidencia la comisión de la infracción tipificada en el art. 105-e) D.S. 005-2015-MINAGRI, por lo que se CONFIRMA la resolución.



#### VI.6 Respecto a la conducta imputada en el acápite II.3.5

32. La autoridad imputa a "la Junta" por falta de implementación de manuales como el MOF de la institución, reglamento interno de trabajo, manuales de operación de las estructuras de medición y control en canales, entre otros; lo que se complementa con el Informe Técnico N° 007-2018, cuyo hallazgo señala: "no presentó manuales"; no obstante, en su escrito de descargo (fs. 19.23), el administrado señala que cuenta con MOF y RIT, pero respecto a los otros documentos técnicos señala que "se ha elaborado los términos de referencia para su formulación"; sin embargo, en este caso, la ANA no ha aprobado oficialmente los manuales o guías técnicas que resulten obligatorios para las organizaciones de usuarios; por tanto, es imposible que se configure las infracciones vinculadas con tales instrumentos, pues falta un elemento del tipo previsto en el art. 107-b) D.S. 005-2015-MINAGRI, y, que, además, impide que pueda exigirse su implementación según el art. 111-j), en tanto de tipo vinculado; por tanto, se REVOCA ambas imputaciones por inexistencia de infracción, y se dispone el archivo del procedimiento sancionador.



#### VI.7 Respecto a la conducta imputada en el acápite II.3.6

33. La autoridad imputa a "la Junta" no haber realizado la acción de cobranza en forma inmediata, para evitar la transgresión de la Ley de Recursos Hídricos, pues si "la Junta" no cobra las tarifas de agua, permite la existencia de adeudos mayores de doce meses, entonces la conducta se subsume en la infracción prevista en el art. 108-d) D.S. 005-2015-MINAGRI. Por su parte, el administrado, en su escrito de descargos (fs. 19-23) señala que: "realizó un plan estratégico de cobranza", y nada más, lo que ha repetido en los escritos posteriores; lo que pone en evidencia la comisión de la citada infracción, que ocurre por: "omitir el inicio de acciones de cobranza de la tarifa de agua", y el primer paso, o inicio, de la cobranza es siempre el requerimiento de pago, vía carta o comunicación, dirigida a los deudores, lo que nunca se hizo; por tanto, se CONFIRMA la resolución apelada.

#### VI.8 Respecto a la conducta imputada en el acápite II.3.7

34. La autoridad imputa a "la Junta" haber presentado la información del anexo N° 09 de los años 2013-2018 solo referido al valor de la retribución económica, pero no de los intereses moratorios, sin embargo, revisada la Resolución Jefatural N° 041-2018-ANA se aprecia que el citado anexo contiene un cuadro genérico que dice: "monto que adeudan", uno solo, y no se divide en dos compartimentos: uno, de deuda (capital), y otro, de intereses; en todo caso, esta situación dudosa no puede interpretarse en contra del administrado, conforme el art. 248.4 del TUO, por lo que se declara la inexistencia de la infracción contenida en el art. 111-e) D.S. 005-2015-MINAGRI, y, en tal sentido, se REVOCA la apelada, y, por consiguiente, se archiva el procedimiento sancionador en este extremo.



#### VI.9 Respecto a la conducta imputada en el acápite II.3.8

35. La autoridad imputa a "la Junta" no haber presentado copias de los estados financieros auditados y el acta de aprobación por la asamblea general, tipificándose la conducta en el art. 111-e) D.S. 005-2015-MINAGRI. Por su parte, el administrado, en su escrito de descargos (fs. 19-23) señala haber cumplido con entregar el documento mediante oficio de 05.7.2018, lo que no se ajusta a la verdad, pues en el acta de supervisión iniciada el 16.7.2018 y cerrada el 17.7.2018 se da cuenta que se presentó:

"estados financieros 2017 sin auditar", lo que no ha sido desvirtuado; por tanto, se evidencia la comisión de la infracción contenida en el art. 111-e) D.S. 005-2015-MINAGRI, por lo que se CONFIRMA la resolución.

#### VI.10 Sobre la "imputación de cargos"

36. "La Junta" alega que la imputación de cargos no fue clara ni precisa (mal llamado, "principio de tipicidad" en el escrito de descargos de "la Junta"), sin embargo, este Tribunal considera exactamente lo contrario, pues la comunicación detallada al imputado significa que debe informársele de los hechos investigados de la forma más detallada posible, esto es, que resulte suficiente y adecuada para efecto que la parte sometida al proceso pueda atender eficazmente a su defensa, y ello rige desde la primera citación que realiza una autoridad estatal. En el presente caso, el acto de imputación de cargos señala un listado claro y ordenado de conductas ilícitas que se imputa al administrado (fs. 73-75), que, además, se entienden con mayor precisión, si ello fuese necesario, a través de los hallazgos (observaciones) encontrados en el Informe Técnico N° 007-2018 (fs. 4-10), pues ambos instrumentos fueron notificados en conjunto (f. 18), lo que permite inferir que se ha cumplido, con creces, el estándar requerido de imputación adecuada y suficiente. Téngase en cuenta, además, que el procedimiento de supervisión, regulado en la Resolución Jefatural N° 041-2018-ANA, constituye el antecedente directo del procedimiento sancionador, por tanto, la imputación de cargos se basa en los hallazgos de la supervisión, y ambos se entienden e interpretan en forma conjunta, si hubiese alguna duda en el administrado, que en el caso no se advierte.
37. Por su parte, los hechos imputados como ilícitos se conectan con una infracción tipificada, lo que ocurre en los hechos II.3.6 y II.3.8 que se subsumen específicamente en los siguientes tipos infractores del D.S. 005-2015-MINAGRI:

- Hecho II.3.6 ===== art. 108-d)
- Hecho II.3.8 ===== art. 111-e)

Por su parte, los hechos imputados II.3.1, II.3.2, II.3.3, II.3.4, II.3.5 y II.3.7 se subsumen en la infracción más afín de todas las propuestas (arts. 105-c, 105-e, 106-c, 107-b, 108-d, 111-e y 111-j D.S. 005-2015-MINAGRI), en concordancia con el principio de favorecer la posición jurídica del administrado, y facilitar así su derecho de defensa, pues, un hecho es concordado en vía interpretativa con la infracción que la subsume en forma directa, máxime cuando el acto de imputación de cargos (fs. 73-75) se complementa con el informe técnico que detalla los hallazgos (fs. 4.10), y estos permiten entender cuál es la infracción supuestamente cometida. Por tal motivo, la relación entre conducta imputada e infracción queda establecida de la siguiente forma:

- Hecho II.3.1 ===== art. 111-j)
- Hecho II.3.2 ===== art. 105-c), art. 106-c)
- Hecho II.3.3 ===== art. 111-e)
- Hecho II.3.4 ===== art. 105-e)
- Hecho II.3.5 ===== art. 111-j), art. 107-b)
- Hecho II.3.7 ===== art. 111, literal e)

38. Por lo expuesto, la imputación cumple los presupuestos de claridad y suficiencia, necesarios para asegurar el derecho de defensa, en especial porque el administrado no ha señalado, y menos demostrado, qué acto de protección o defensa de sus intereses haya sido dificultado, obstaculizado o impedido por la forma de imputar los cargos; y, por el contrario, se advierte que en todo momento ha



podido ejercer su derecho de contradicción, conforme aparece, por ejemplo, de su escrito de descargos (fs. 19-23), en el que enumera todas y cada una de sus alegaciones, punto por punto, conforme a cada una de las imputaciones; por tanto, las entendió debidamente y las contradijo como pudo; por lo que se descarta este argumento de defensa.

## VII. Otros argumentos de "la Junta"

39. "La Junta" interpuso recurso de apelación mediante escrito presentado con fecha 12.10.2018 (fs. 174-175), luego ampliado por escrito de alegatos de 07.12.2018 (fs. 183-188), cuyos fundamentos, en relación directa con cada una de las imputaciones, ha sido evaluado en los acápites VI.1 a VI.10. Sin embargo, en el presente se evaluarán **otros fundamentos** del administrado, tanto en la apelación como en los alegatos:



39.1. "La Junta" señala que la notificación de la supervisión debió realizarse con diez días de notificación, lo que no se habría cumplido; sobre el particular, luego de revisado el expediente, se advierte que la citación al Presidente de "la Junta" se realizó el 03.7.2018 (f. 1), por lo que la supervisión realizada los días 16 y 17 de julio, sí cumple el plazo de anticipación de **diez días calendario**s, o naturales (no hábiles), que señala el art. 9 de la Resolución Jefatural N° 041-2018-ANA.

39.2. "La Junta" indica que la notificación de supervisión no precisa las actuaciones a realizarse; lo que no es correcto, pues la carta de fecha 03.7.2018 (f. 1) abunda en detalles al respecto, además, el administrado no denunció este hecho como restrictivo de su derecho de defensa, y más bien se presentó a la diligencia de supervisión, conforme aparece del acta (fs. 11-17), **sin que haga constar observación alguna**.



39.3. "La Junta" alega que la Resolución Jefatural N° 041-2018-ANA está vigente desde el 03.2.2018, pero la supervisión abarcó todo el 2018, por lo que, según su muy particular interpretación, significaría darle efecto retroactivo; empero, tal alegación carece de todo sustento, pues el procedimiento de supervisión se inició con la carta de fecha 03.7.2018 (f. 1), cuando se encontraba en vigor la mencionada Resolución Jefatural, sin importar que el periodo supervisado sea anterior, pues la mencionada norma regula solo el procedimiento, que se inició el 03.7.2018. Por lo demás, la facultad de supervisión de ANA y sus órganos no se origina con la Resolución Jefatural N° 041-2018-ANA, ni con la anterior N° 118-2015-ANA, sino por virtud del art. 12 de la Ley 30157, vigente desde el 20.01.2014.

39.4. "La Junta" señala que el programa de supervisión no fue aprobado por "la ALA"; pero ello olvida que caben modificaciones, o, incluso, las visitas pueden realizarse fuera del programa o en forma inopinada, conforme el art. 8 de la Resolución Jefatural N° 041-2018-ANA, por tanto, no hay irregularidad alguna.

39.5. "La Junta" insiste en que la supervisión no ha cumplido los lineamientos, pero no precisa en qué sentido se habría producido la inobservancia, por lo que un agravio indeterminado no merece pronunciamiento, y, en todo caso, si ello se refiere a las anteriores cuestiones (acápites VII.39.1 a VII.39.4), el Tribunal los descartó por los fundamentos allí expuestos. Asimismo, la "Junta" señala que la supervisión tiene finalidad preventiva, y si bien ello es cierto, sin embargo, también sirve para el inicio de los respectivos procedimientos sancionadores, conforme el art. 16 de la Resolución Jefatural N° 041-2018-ANA.



39.6. "La Junta" señala que no se ha tomado en cuenta su descargo de fecha 17.08.2018, y que la apelada no estaría motivada; pero este Tribunal descarta tal apreciación, no solo porque el administrado no precisa en qué sentido se habría producido la inobservancia de motivación, y un agravio tan indeterminado no es serio, sino además porque **la presente resolución responde todas las alegaciones de "la Junta"**.

39.7. "La Junta" indica que el profesional César Antonio Torres Herrera no estaba habilitado para el ejercicio profesional, por lo que su informe es nulo; empero, por un principio de respeto a la confianza legítima, no es posible invalidar actuaciones que cumplen los requisitos de validez del acto administrativo, pues, ciertamente no menciona la inhabilitación profesional como causa de nulidad; por lo demás, la Corte Suprema ha establecido, por ejemplo en la Casación N° 2155-2015-Lima Norte, que no es inválido el escrito presentado por un abogado inhabilitado, por lo que este Tribunal se adhiere al criterio de la máxima instancia de la justicia ordinaria del país, pues el presente caso es sustancialmente análogo; por último, el citado profesional se encuentra habilitado a la fecha, según la constancia de su Colegio (fs. 47 numeración Tribunal).

39.8. "La Junta" indica que una locadora Nimia Brendita Olay no puede realizar actuaciones de supervisión (f. 116); empero, esa afirmación es errada, pues el art. 4.1 de la Ley 27815, Código de Ética de la Función Pública, modificado por Ley 28496, establece: "*Para los efectos del presente Código, se considera como empleado público a todo funcionario o servidor de las entidades de la administración pública en cualquiera de los niveles jerárquicos sea este nombrado, contratado, designado, de confianza o electo, que desempeñe actividades o funciones en nombre del servicio del Estado*", e incluso con más rotundidad el art. 4.2 del mismo Código: "*Para tal efecto, no importa el régimen jurídico de la entidad en la que se preste servicios ni el régimen laboral o de contratación al que esté sujeto*"; por tanto, la función pública se ejerce con cualquier régimen laboral o de contratación que tenga el empleado público.

39.9. "La Junta" pide que se le aplique la eximente de subsanación voluntaria; sin embargo, en ninguno de los casos se levantó las observaciones antes del inicio del procedimiento sancionador (22.8.2018), sin perjuicio de los extremos en los que se ha declarado la inexistencia de falta.

39.10. "La Junta" alega que se ha vulnerado la regla del concurso de infracciones, pues la supervisión ha dado lugar a dos expedientes: uno, por infracciones de menor complejidad; otro, por infracciones de mayor complejidad. Sobre el particular, cabe indicar que el art. 248.6 del TUO establece "*cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad*"; sin embargo, esta norma es inaplicable en el caso, pues los varios hechos imputados son distintos y autónomos entre sí, por tanto, la sanción no se refunde en la mayor, como ocurre cuando la misma conducta se subsume en varios tipos, sino que la sanción es acumulativa. Es el caso, por ejemplo, de la infracción por no implementar la aprobación del inventario, y otra distinta por carecer de este. En tal caso, las infracciones son diferentes, por lo que la sanción es acumulativa, es decir, una se suma a la otra, y no se aplica la refundición del art. 248.6 del TUO, que presupone una sola conducta subsumida en varios tipos.

39.11. "La Junta" menciona que se ha iniciado un nuevo procedimiento de supervisión, pero ese hecho es completamente ajeno a las cuestiones que se resuelven en este caso, por lo que no puede incidir ni tomarse en cuenta para el presente.

39.12. "La Junta" alega que el procedimiento sancionador, luego de una supervisión, requiere dos presupuestos conjuntos: que la acción no se haya realizado por causa imputable a la organización y por no haberse subsanado una observación; sin embargo, el art. 17.3 de la Resolución Jefatural N° 041-2018-ANA dice otra cosa: "*La fiscalización procede EN LOS CASOS indicados en los numerales 10.2 y 16.4*", utilizándose el plural, por tanto, el procedimiento sancionador resulta pertinente en ambos casos (plural), no solo en uno, tanto cuando la organización impida la supervisión, como si la supervisión arroja observaciones que no son levantadas. Por lo demás, nótese lo absurdo que significaría que el inicio del sancionador requiriese de las dos condiciones en forma conjunta, pues entonces nunca podría iniciarse el procedimiento, en tanto bastaría que el supervisado abra las puertas para que el sancionador sea imposible, o bastaría que el supervisado cierre las puertas, pues, en tal caso, nunca habría observaciones.



40. Por los fundamentos expuestos, se descartan los alegatos precedentes de "la Junta".

### VIII. Sanción

41. En el presente caso, el Tribunal considera acreditado que los siguientes hechos constituyen infracciones tipificadas en el D.S. 005-2015-MINAGRI: II.3.2 (arts. 105-c y 106-c), II.3.3 (art. 111-e), II.3.4 (art. 105-e), II.3.6 (art. 108-d) y II.3.8 (art. 111-e).

42. Las seis infracciones descritas (dos por el hecho II.3.2, una por cada hecho II.3.3, II.3.4, II.3.6 y II.3.8), corresponden a conductas distintas y autónomas entre sí, por tanto, la sanción es acumulativa, pues cada hecho, diferente del otro, tiene su propia penalidad, por lo que no se aplica el concurso de infracciones previsto en el art. 248.6 del TUO, sino la suma de sanciones en función a tantas conductas antijurídicas como se hubiesen cometido. En tal sentido, **cinco de las seis infracciones son graves**, pues se ubican en los art. 105, 108 y 111 D.S. 005-2015-MINAGRI, y una es **leve**, del art. 106 D.S. 005-2015-MINAGRI, aplicándose la misma calificación de infracciones que hace el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, conforme el art. 101 D.S. 005-2015-MINAGRI; en consecuencia, tratándose de cinco infracciones graves, cada una con una penalidad mayor de 2 UIT y menor de 5 UIT, y una leve, que sanciona con amonestación escrita o multa no menor de 0.5 hasta 2 UIT, según el art. 279.2 D.S. 001-2010-AG; entonces si se aplica el piso mínimo de cada una, multiplicado por cinco infracciones graves (2.1) y una leve (amonestación), conllevaría una sanción económica de 10.5 UIT. Sin embargo, la resolución apelada impuso una multa de 4.2 UIT, y, por el principio de *reformatio in peius* no es posible modificarlo en perjuicio del administrado, por lo que se CONFIRMA ese extremo. En este punto, además, resulta inocuo el análisis de la razonabilidad previsto en el art. 248.3 del TUO, en tanto la sanción no puede ser menor, incluso con la aplicación de tales criterios.



43. Por su parte, "los directivos", en cuanto a las dos sanciones confirmadas, responden solidariamente por las infracciones cometidas por "la Junta", según el art. 43.2 D.S. 005-2015-MINAGRI, debiéndose agregar que las faltas cometidas son de su directa incumbencia, pues el Consejo Directivo, en su conjunto, dirige y supervisa la gestión institucional, administrando los recursos económicos y financieros según la Ley de Recursos Hídricos (art. 10.2 Ley 30157, art. 43.1.b D.S. 005-2015-MINAGRI, entre otros), por tanto, en virtud de lo expuesto, se cumple el principio de causalidad, previsto en el art. 248.8 del TUO. Por el contrario, en el caso de las sanciones revocadas, y pese a no haber interpuesto recurso de apelación, "los directivos" también deben beneficiarse por el efecto de vinculación con la infracción o absolución.



44. Igualmente, por virtud del principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, una vez confirmadas las sanciones, entonces se mantienen las medidas correctivas a que hubiere lugar, como la imposición del deber de fiscalización.

### IX. Conclusión

45. En virtud de lo expuesto, se CONFIRMA la resolución apelada, pues los siguientes hechos constituyen infracciones tipificadas en el D.S. 005-2015-MINAGRI: II.3.2 (arts. 105-c y 106-c), II.3.3 (art. 111-e), II.3.4 (art. 105-e), II.3.6 (art. 108-d) y II.3.8 (art. 111-e), tanto respecto a "la Junta", como a "los directivos"; también se CONFIRMA la sanción de multa por 4.2 UIT que se abonará solidariamente; por el contrario, se REVOCA la resolución en cuanto sancionó los hechos imputados II.3.1, II.3.5 y II.3.7, y, en consecuencia, se declara la inexistencia de las infracciones, archivándose el procedimiento disciplinario en tales extremos; por último, se CONFIRMA en lo demás que contiene.



Luego de evaluado este caso, cabe señalar, como corolario de todo lo expuesto, que las organizaciones de usuarios de agua constituyen el eslabón participativo de los ciudadanos directamente interesados en la gestión multisectorial y uso sostenible de los recursos hídricos (art. 3 Ley 30157), concentrándose su actividad en la administración de la infraestructura hidráulica, en el buen uso del agua, así como en el cobro de la retribución económica y tarifa; todo lo que constituye asunto de **interés público** (art. 2 Ley 30157); por tanto, estas organizaciones gestionan y administran

bienes públicos y recursos de la Nación (art. 66 Constitución), por lo que se encuentran sometidas a una normativa jurídica que asegure el cumplimiento estricto de sus fines mediante un manejo oportuno, adecuado, correcto, honesto y legítimo de los recursos que no pertenecen a los directivos, ni a los usuarios, sino a todos los peruanos, por lo que la Autoridad Nacional del Agua tiene el deber de supervisar y fiscalizar las obligaciones que se le imponen a tales organizaciones (art. 10 y 12 Ley 30157). En este mismo contexto, el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas, como última instancia administrativa, y garante de la legalidad hídrica (art. 22 Ley 29338) considera que esta resolución envía un claro mensaje para que las acciones de las Juntas de Usuarios velen exclusivamente por el interés público, y no por otro tipo de intereses.

47. De conformidad con lo acordado en la sesión de fecha 08.02.2018, en concordancia con el art. 108-3 del TUO, actuando como vocal ponente el vocal Gonzales Barrón, contando con la adhesión de los vocales Ramírez Patrón y Guevara Pérez y desestimándose el proyecto de Secretaría Técnica;

Por tales consideraciones,

**SE RESUELVE:**

- 1º. **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 2100-2018-ANA.AAA.JZ-V de fecha 02.10.2018, pues los siguientes hechos constituyen infracciones tipificadas en el Decreto Supremo N° 005-2015-MINAGRI: II.3.2 (arts. 105-c y 106-c), II.3.3 (art. 111-e), II.3.4 (art. 105-e), II.3.6 (art. 108-d) y II.3.8 (art. 111-e), tanto para "la Junta", como para "los directivos".
- 2º. **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 2100-2018-ANA.AAA.JZ-V de fecha 02.10.2018, en cuanto impone la multa de 4.2 UIT por las infracciones descritas en el artículo precedente, debiéndose abonar en forma solidaria por todos los responsables.
- 3º. **REVOCAR** la Resolución Directoral N° 2100-2018-ANA.AAA.JZ-V de fecha 02.10.2018 que sancionó los hechos imputados II.3.1, II.3.5 y II.3.7, y, en consecuencia, se declara la inexistencia de las infracciones, archivándose el procedimiento disciplinario en esos extremos, tanto para "la Junta", como a "los directivos".
- 4º. **CONFIRMAR** en lo demás que contiene la Resolución Directoral N° 2100-2018-ANA.AAA.JZ-V de fecha 02.10.2018, y que no ha sido modificada por los artículos precedentes.

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

  
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO  
REPUBLICA DEL PERÚ  
AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA  
**LUIS EDUARDO RAMIREZ PATRÓN**  
PRESIDENTE

  
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO  
REPUBLICA DEL PERÚ  
AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA  
**EDILBERTO GUEVARA PÉREZ**  
VOCAL

  
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO  
REPUBLICA DEL PERÚ  
AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA  
**GUNTHER HERNÁN GONZALES BARRÓN**  
VOCAL