



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° 212 -2019-ANA/TNRCH

Lima, 08 FEB. 2019

N° DE SALA : Sala 2
 EXP. TNRCH : 1544 – 2018
 CUT : 198543 – 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:

El art. 111-j) D.S. 005-2015-MINAGRI tipifica como infracción la ausencia de implementación de las disposiciones, medidas y/o recomendaciones formuladas por ANA, lo que se configura con la omisión antijurídica del administrado frente a un requerimiento formal efectuado por la autoridad, siempre que este sea legal, posible, proporcional y razonable; por tanto, la infracción exige que se especifique las recomendaciones o acciones que deben ejecutarse en un plazo determinado, siempre que cumplan los presupuestos mencionados.

I. Antecedentes

1. La Administración Local de Agua Jequetepeque (en adelante, "la ALA") notificó a la Junta de Usuarios Sector Hidráulico Menor Jequetepeque Clase A (en adelante, "la Junta") con el fin de comunicar 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. 5-11), que detalla una serie de observaciones. Por tal motivo, mediante Carta N° 124-2018-ANA-AAA V.JZ-ALA-J de fecha 24.07.2018, y notificada ese mismo día (f. 108), "la ALA" requirió a "la Junta" para que proceda a subsanar tales deficiencias, calificadas expresamente como de "menor dificultad o complejidad", por cuya razón otorgó el plazo de cinco días hábiles.

II. Imputación de cargos

3. El procedimiento sancionador se inició con la Notificación N° 330-2018-ANA-AAA.JZ-ALAJ de fecha 21.8.2018 (fs. 756-757), en la cual se imputa a "la Junta" la comisión de las siguientes conductas:
 - 3.1. No haber implementado las sugerencias y recomendaciones en lo que respecta a la lista de equipo técnico y administrativo que se encarga de la operación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica y funcionamiento administrativo de la junta de usuarios, conforme a los términos de la Carta N° 124-2018-ANA-AAA V.JZ-ALA-J de fecha 24.07.2018 (f. 108) e Informe Técnico N° 007-2018-ANA-AAA.JZ-ALA.J-AT/CATH de fecha 20.07.2018 (fs. 5-11).
 - 3.2. No haber implementado las sugerencias y recomendaciones en lo que respecta a los montos cobrados por concepto de retribución económica y transferencia a la ANA a la fecha de supervisión conforme a los términos de la Carta N° 124-2018-ANA-AAA V.JZ-ALA-J de fecha 24.07.2018 (f. 108) e Informe Técnico N° 007-2018-ANA-AAA.JZ-ALA.J-AT/CATH de fecha 20.07.2018 (fs. 5-11).
 - 3.3. No haber implementado las sugerencias y recomendaciones respecto al informe emitido por la sociedad auditora sobre los estados financieros de la junta, conforme a los términos



de la Carta N° 124-2018-ANA-AAA V.JZ-ALA-J de fecha 24.07.2018 (f. 108) e Informe Técnico N° 007-2018-ANA-AAA.JZ-ALA.J-AT/CATH de fecha 20.07.2018 (fs. 5-11).

- 3.4. No haber implementado las sugerencias y recomendaciones respecto a gastos de cada una de las cuentas bancarias, conforme a los términos de la Carta N° 124-2018-ANA-AAA V.JZ-ALA-J de fecha 24.07.2018 (f. 108) e Informe Técnico N° 007-2018-ANA-AAA.JZ-ALA.J-AT/CATH de fecha 20.07.2018 (fs. 5-11).
- 3.5. No haber implementado las sugerencias y recomendaciones respecto a los estados de cuenta corriente, conforme a los términos de la Carta N° 124-2018-ANA-AAA V.JZ-ALA-J de fecha 24.07.2018 (f. 108) e Informe Técnico N° 007-2018-ANA-AAA.JZ-ALA.J-AT/CATH de fecha 20.07.2018 (fs. 5-11).



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, los hechos imputados se subsumen en la infracción más afín de todas las propuestas (arts. 105-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 cierto hecho imputado 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), art. 105-d)
- Hecho II.3.2 ===== art. 111-j)
- Hecho II.3.3 ===== art. 111-e)
- Hecho II.3.4 ===== art. 111-j)
- Hecho II.3.5 ===== art. 111-j)

6. La imputación de cargos a "la Junta" se realizó el 21.8.2018 (f. 763), y el mismo día se hizo lo propio con los otros miembros de la directiva (en adelante, "los directivos") (fs. 758-773), salvo con el Sr. Dimas Zumaeta Escobedo, a quien se le comunicó el 23.08.2018 (f. 764).

III. Resolución apelada

7. La R.D. N° 2273-2018-ANA-AAA.JZ-V de fecha 25.10.2018 (fs. 883-889) 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 d) del artículo 105 y literales e) y j) del artículo 111 del Reglamento de la Ley N° 30157".



La motivación específica que sustenta la decisión es la siguiente:

"i) En cuanto a la implementación para la formulación 'Plan para la capacitación administrativa y técnica de acuerdo a la ubicación y perfil técnico y profesional' se encargó al área de capacitación para su implementación, la misma que al no haber cumplido con implementar dicho plan, ha incurrido en la presente infracción; ii) en relación a los montos cobrados por concepto de

retribución económica y transferencia a la ANA, estas se realizan de forma semanal, y se ha verificado que el pago de la segunda semana se realizó con fecha posterior a la que debieron haber pagado, cumpliendo con realizar la transferencia conforme detallan en el anexo de la referencia b); sin embargo, cabe señalar que dicha situación no desvirtúa la infracción cometida debido a que el depósito de la retribución económica debió efectuarse de manera íntegra y oportuna, conforme lo establece el artículo 27 de la Ley 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería y la Resolución Jefatural N° 018-2013-ANA, el cual establece que: 'el plazo para transferir la retribución económica a la ANA es de 24 horas de recaudada', lo que no ha ocurrido en el presente caso; **iii)** respecto a la copia del informe emitido por la sociedad auditora sobre los estados financieros de la junta de usuarios, cabe señalar que dicha información fue requerida y evaluada en el expediente administrativo que dio origen a la Resolución Directoral N° 2100-2018-ANA-AAA.JZ-V, por lo que dichos hechos no pueden ser objeto de procedimientos distintos, puesto que de ser así se estaría vulnerando el principio non bis in ídem; **iv)** respecto a documentos sustentatorios de gastos por cada una de las cuentas bancarias, no se ha implementado la observación respecto a que aún no se han actualizado en el sistemas Aguas Contab donde se reflejara la cuenta N° 165-112-1003254 en los respectivos comprobantes de pago; **v)** de los servicios no personales por reformulación de POMDIH 2018 y PMI 2017-2021 se evidenció que los gastos no fueron aprobados antes de su ejecución; **vi)** respecto al caso específico del Sr. Segundo Marcelino Reyna Marin, el cual se desempeñó en el cargo de asesor técnico con un pago mensual de S/. 4,500 soles, no hay justificación de la fecha de ingreso, condición laboral, funciones desempeñadas y la existencia en el organigrama de la organización de este puesto de trabajo. Esta situación origina un perjuicio económico a la organización, en el sentido de que existen gastos excesivos de contratación de personal que no justifica su existencia; **vii)** de los estados financieros de cuentas corrientes, referida a la cuenta en dólares americanos (plazo fijo), la JUSHMJ-Clase A sustentó la procedencia del recurso que corresponden a los pagos de tarifa de la Empresa Agrícola Cerro Prieto SA, Sociedad Agrícola Moche Norte SA y Empresa Agrícola Hoja Redonda SA, estos importes son transferidos a una cuenta N° 001102910100006743-27, el cual se encuentra en soles. En este sentido se concluye que de la información presentada por la JUSHMJ-Clase A se advierte que de las 07 observaciones formuladas, la administrada solo ha cumplido con levantar la última observación, incumpliendo en ese sentido con las demás observaciones".



IV. Apelación

9. "La Junta" interpuso recurso de apelación mediante escrito presentado con fecha 09.11.2018 (fs. 903-905), luego ampliado por escrito de alegatos de 27.12.2018 (fs. 01-09 numeración Tribunal), 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

10. 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 justicia¹.
11. Pero, ¿cuáles son esas garantías esenciales que delinear el debido proceso?
 - 11.1. 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.



¹ 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.

- 11.2. La segunda garantía es contar con un procedimiento sometido a reglas públicas, preestablecidas, ciertas, que se inspiren en la igualdad y contradicción.
- 11.3. 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.
- 11.4. 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.
- 11.5. 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.

12. 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.
13. 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.
14. 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; (...)"

15. 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 esencia²:

- 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.

² 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.

- 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.

16. 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.



V.2 El debido proceso en sede administrativa

17. 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.
18. 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.

19. 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

20. 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.

21. 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 IDH, 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 en sede penal, 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 IDH, caso Barreto Leiva vs. Venezuela).

22. 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”.

23. 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.

24. 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.

25. 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.

Análisis de los hechos imputados y de los tipos infractores

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

26. 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/ prohibiciones, siempre con la perspectiva de lograr los fines relevantes antes mencionados.

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



27.1. 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).

27.2. 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.



28. 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 imputación II.3.1

29. La autoridad imputa a "la Junta" no haber implementado las sugerencias y recomendaciones en lo que respecta a la lista del equipo técnico y administrativo que se encarga de la operación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica y funcionamiento administrativo de la junta de usuarios, sin embargo, el Informe Técnico N° 007-2018 (fs. 5-11), que es complemento del acto de imputación (ambos se notificaron en forma conjunta, con la Carta N° 124-2018: f. 108) señala como hallazgo la existencia de cargos ocupados, como los de técnicos de cobranza, sectorista o jefe de sector que no reúnen los requisitos de acuerdo con el Formato Anexo N° 03.



30. Por su parte, "la Junta", en su escrito de apelación señala: *"(el personal) cuenta con contratos a tiempo indeterminado y con estabilidad laboral y en algunos casos existen trabajadores repuestos judicialmente o por conciliación (...). Para el caso de las nuevas contrataciones se tendrá en cuenta el perfil del profesional"* (f. 8 numeración Tribunal). Es decir, el propio administrado reconoce la comisión de las infracciones, pues se limita a efectuar un descargo de "resignación", en tanto manifiesta que no puede tomar medida alguna respecto a las observaciones formuladas por la autoridad, en cuanto señala que sus trabajadores son estables o repuestos judiciales, y, por ello, agrega que solo cumplirán la ley "para las nuevas contrataciones", con lo que reafirma su negativa a subsanar las faltas detectadas; además de reconocer la existencia de personas contratadas sin la especialización requerida; por tanto, corresponde CONFIRMAR las infracciones previstas en los arts. 105-d) y art. 111-j) D.S. 005-2015-MINAGRI, en tanto se incumplió, tanto la obligación sustancial de mantener un equipo técnico y especializado, como la obligación formal de implementar la recomendación efectuada por la autoridad.



31. No obstante, en este punto cabe señalar que la omisión del deber de implementar podría eventualmente justificarse en ciertas circunstancias, o requerirse una ampliación de plazo, por mérito de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, pero en el presente caso, "la Junta" no hizo esfuerzo alguno por cumplir la ley, cómo podría haber ocurrido, por ejemplo, si hubiese rotado a los trabajadores para que ocupen puestos compatibles con su especialidad, o mediante la evaluación a los empleados sin capacitación, o, por último, presentar un cronograma

de cumplimiento. Por el contrario, "la Junta" no tomó medida alguna, y prefirió la actitud de renuencia frente a la ley, señalando que solo la aplicará para "casos futuros".

VI.3 Respecto a la imputación II.3.2

32. La autoridad imputa a "la Junta" no haber implementado las sugerencias y recomendaciones respecto a los montos cobrados por concepto de retribución económica y transferencia a la ANA hasta la fecha de supervisión conforme a los términos de la Carta N° 124-2018 (f. 108) e Informe Técnico N° 007-2018 (fs. 5-11). Este último detalla que "el día 17.07.2018 se efectuó el depósito del saldo pendiente con voucher 10825471", y, luego la resolución apelada reconoce esta situación: "*ii) en relación a los montos cobrados por concepto de retribución económica y transferencia a la ANA, estas se realizan de forma semanal, y se ha verificado que el pago de la segunda semana se realizó con fecha posterior a la que debieron haber pagado, cumpliendo con realizar la transferencia conforme detallan en el anexo de la referencia b); sin embargo, cabe señalar que dicha situación no desvirtúa la infracción cometida debido a que el depósito de la retribución económica debió efectuarse de manera íntegra y oportuna, conforme lo establece el artículo 27 de la Ley 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería y la Resolución Jefatural N° 018-2013-ANA, el cual establece que: 'el plazo para transferir la retribución económica a la ANA es de 24 horas de recaudada', lo que no ha ocurrido en el presente caso*", es decir, el administrado cumplió esa específica recomendación, por lo que no puede imputarse, en este caso, la infracción del art. 111-j) D.S. 005-2015-MINAGRI; por tal motivo, la resolución apelada sanciona a "la Junta" por una infracción distinta, no considerada en la imputación de cargos, pues la demora en el depósito bancario, que ocurrió luego del plazo de 24 horas, constituye un tipo infractor diferente, previsto en el art. 109-c) D.S. 005-2015-MINAGRI, pero este no forma parte de los cargos imputados, y, por ello, no puede dar lugar a una sanción en este expediente, pues tal circunstancia violaría el derecho de defensa, que exige siempre, y sin excepciones, la posibilidad de "refutar los cargos", según el art. IV.1.2 del título preliminar del TUO. En consecuencia, se REVOCA la apelada, por inexistencia de la infracción - materia de cargo-, disponiéndose el archivo, sin perjuicio de ordenarse la apertura de un procedimiento por la infracción del citado art. 109-c).



VI.4 Respecto a la imputación II.3.3

33. La entidad imputa a "la Junta" no haber implementado las sugerencias y recomendaciones respecto al informe emitido por la sociedad auditora sobre los estados financieros de la junta, pero, según el Informe Técnico N° 007-2018 (fs. 5-11), que complementa el acto de imputación de cargos, en tanto uno es base del otro, y ambos fueron notificados en forma conjunta, el hallazgo determina "*no presentó copia de los estados financieros auditados, acta de aprobación*". Sin embargo, sobre el particular, la resolución apelada señala: "*iii. respecto a la copia del informe emitido por la sociedad auditora sobre los estados financieros de la junta de usuarios, cabe señalar que dicha información fue requerida y evaluada en el expediente administrativo que dio origen a la Resolución Directoral N° 2100-2018-ANA-AAA.JZ-V, por lo que dichos hechos no pueden ser objeto de procedimientos distintos, puesto que de ser así se estaría vulnerando el principio non bis in ídem*"; por tanto, el propio órgano de primera instancia reconoce que este hecho se duplica en otro expediente sancionador, por lo que, en aplicación del art. 248.11 del TUO, corresponde REVOCAR este extremo de la decisión, y, disponer el archivo del procedimiento.



VI.5 Respecto a la imputación II.3.4

34. La autoridad imputa a "La Junta" no haber implementado las sugerencias y recomendaciones respecto a los documentos que sustentan los gastos de las cuentas bancarias, lo que se complementa con el Informe Técnico N° 007-2018, que es la base del acto de imputación de cargos, y, por ello, ambos se notifican en forma conjunta. Pues bien, en dicho Informe (fs. 5-11) se detallan una serie de faltas o deficiencias en el manejo organizativo de "la Junta", lo que concluye lleva a recomendar lo siguiente: debe revisarse el nominativo de la cuenta que aparece en los comprobantes para realizar el cruce de información, debe justificarse las locaciones no programadas y tiene que aclararse la condición laboral del Sr. Reyna Marin. Por tal motivo, la resolución apelada señala las irregularidades puntuales, que no habrían sido subsanadas, y que dan origen a la sanción:



"iv) respecto a documentos sustentatorios de gastos por cada una de las cuentas bancarias, no se ha implementado la observación respecto a que aún no se han actualizado en el sistemas Aguas Contab donde se reflejara la cuenta N° 165-112-1003254 en los respectivos comprobantes de pago; v) de los servicios no personales por reformulación de POMDIH 2018 y PMI 2017-2021 se evidenció que los gastos no fueron aprobados antes de su ejecución (Sr. Juan Pablo Córdova Ramírez tiene dos contratos, cada uno por 10,000 soles); vi) respecto al caso específico del Sr. Segundo Marcelino Reyna Marín, el cual se desempeñó en el cargo de asesor técnico con un pago mensual de S/. 4,500 soles, no hay justificación de la fecha de ingreso, condición laboral, funciones desempeñadas y la existencia en el organigrama de la organización de este puesto de trabajo. Esta situación origina un perjuicio económico a la organización, en el sentido de que existen gastos excesivos de contratación de personal que no justifica su existencia".



35. Pues bien, la evaluación de esas observaciones lleva a concluir en lo siguiente:

35.1. Respecto a la observación iv), "la Junta" indica en el escrito de descargo de fecha 17.08.2018 (f. 536): *"para cambiar el nominativo que aparece en nuestros comprobantes de pago, se está coordinando con el programador del sistema Aguas Contab, para que la actual cuenta 165-112-1003254 se refleje en nuestros respectivos comprobantes de pago"*; por tanto, con esa sola afirmación "se está coordinando", se deduce inequívocamente que la deficiencia no fue salvada, e, incluso, en el escrito de alegatos presentado con fecha 27.12.2018 (fs. 1-8 numeración del Tribunal) tampoco da cuenta de subsanación alguna.

35.2. Respecto a la observación v), "la Junta" indica en el escrito de descargo de fecha 17.08.2018 (f. 537): *"en el caso del personal por reformulación del POMDIH y reformulación del Plan Multianual, están incluyéndose en el POMDIH 2018 reformulado, el cual ya ha sido enviado a su despacho para su aprobación"*; en efecto, "la Junta" presentó un escrito con fecha 08.08.2018 (f. 109) -en forma extemporánea pues ya había vencido el plazo de cinco días para subsanar-, que contiene el POMDIH 2018 (reformulado) y el PMI 2017-2012 (reformulado), con lo que -al revés de lo que pretende el administrado-, se acredita de forma fehaciente la infracción, pues los gastos de locaciones para la reformulación del plan se realizaron mediante contratos de 07.05.2018 (f. 9 vuelta), pese a que los proyectos de plan recién se discutieron en sesión de 06.8.2018 (f. 516). El escrito de alegatos presentado con fecha 27.12.2018 (f. 1-9 numeración Tribunal) tampoco desvirtúa la falta.

35.3. Respecto a la observación vi), "la Junta" indica en el escrito de descargo de fecha 17.08.2018 (f. 537): *"en nuestra planilla del 2018 (enero-abril) aparece el trabajador Sr. Reyna Marín Segundo Marcelino, con una remuneración mensual de S/. 4.500.00, ocupando el puesto de asesor técnico, ya que en los sucesivos meses se encontraba laborando en la infraestructura mayor"*, sin embargo, esta explicación no indica qué funciones específicas desempeñó la mencionada persona, ni la necesidad de su contratación fuera del organigrama, lo que se reafirma con el hecho de que fácilmente se prescindió de sus servicios, por tanto, se trató de un dispendio no justificado. El escrito de alegatos presentado con fecha 27.12.2018 (fs. 1-8 numeración del Tribunal) no desvirtúa lo anterior.

36. Por tanto, "la Junta" fue objeto de requerimientos precisos y concretos en orden a la transparencia institucional, los que no pudieron ser subsanados, pues, en realidad, su primera línea de defensa se centró en presentar los planes reformulados (f. 109), pero cómo bien indica "la ALA" en la Carta N° 140-2018 de fecha 09.8.2018 (f. 533), *"su representada no está alcanzando la documentación pertinente, más bien la información presentada con el documento de la referencia d), corresponde al expediente administrativo de CUT 42681-2018, el mismo que se encuentra en proceso de evaluación de la ALA, para la emisión del acto administrativo que corresponda"*. Por lo expuesto, corresponde CONFIRMAR la resolución apelada en cuanto la conducta descrita significa infracción del art. 111-j) D.S. 005-2015-MINAGRI, circunscrita a las observaciones numeradas como iv), v) y vi) en la resolución de primera instancia, y no a otras no señaladas; por tanto, carece de objeto evaluar los agravios del administrado que no se refieran a estas tres observaciones.



de descargos (fs. 534-539), en el que enumera todas y cada una de sus alegaciones, punto por punto, conforme a las imputaciones; por tanto, las entendió debidamente y las contradujo como pudo; por lo que se descarta este argumento de defensa.

VII. Otros argumentos de "la Junta"

41. "La Junta" interpuso recurso de apelación mediante escrito presentado con fecha 09.11.2018 (fs. 903-905), luego ampliado por escrito de alegatos de 27.12.2018 (fs. 01-09 numeración Tribunal), cuyos fundamentos, en relación directa con cada una de las imputaciones, ha sido evaluado en los acápites VI.1 a VI.7. Sin embargo, en el presente se evaluarán otros fundamentos expresados por el administrado en el recurso de apelación y/o en los alegatos:



41.1. "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 calendarios**, o naturales (no hábiles), que señala el art. 9 de la Resolución Jefatural N° 041-2018-ANA.

41.2. "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. 12-16), **sin que haga constar observación alguna**.



41.3. "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 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 el art. 12 de la Ley 30157, vigente desde el 20.01.2014.

41.4. "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.

41.5. "La Junta" insiste en que la supervisión no ha cumplido los lineamientos (escrito de apelación: f. 904), 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.42.1 a VII.42.4), 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.



41.6. "La Junta" señala que no se tomó 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, y un agravio tan indeterminado no resulta serio, sino además porque **la resolución del Tribunal responde todas las alegaciones de "la Junta"**.

41.7. "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

VI.6 Respecto a la imputación II.3.5

37. La autoridad imputa a "la Junta" no haber implementado las sugerencias y recomendaciones respecto a los estados de cuenta corriente, conforme a los términos de la Carta N° 124-2018 (f. 108) e Informe Técnico N° 007-2018 (fs. 5-11). No obstante, la resolución apelada señala: "**vii) de los estados financieros de cuentas corrientes, referida a la cuenta en dólares americanos (plazo fijo), la JUSHMJ-Clase A sustentó la procedencia del recurso que corresponden a los pagos de tarifa de la Empresa Agrícola Cerro Prieto SA, Sociedad Agrícola Moche Norte SA y Empresa Agrícola Hoja Redonda SA, estos importes son transferidos a una cuenta N° 001102910100006743-27, el cual se encuentra en soles. En este sentido se concluye que de la información presentada por la JUSHMJ-Clase A se advierte que de las 07 observaciones formuladas, la administrada solo ha cumplido con levantar la última observación, incumpliendo en ese sentido con las demás observaciones"; es decir, según la propia resolución de primera instancia, "la Junta" subsanó la última observación, referente a los estados financieros de las cuentas corrientes, pues justificó la procedencia de los recursos; por tanto, no existe la falta imputada; por lo que corresponde REVOCAR este extremo, y, el archivo del procedimiento; máxime si las otras deficiencias mencionadas en el Informe N° 007-2018 no merecieron pronunciamiento en la apelada, y el tribunal de revisión tiene prohibida la *reformatio in peius*.**



VI.7 Sobre la "imputación de cargos"

38. "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. 756-757), 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. 5-11), pues ambos instrumentos fueron notificados en conjunto (f. 108), 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 para el administrado, que en el caso no se advierte.
39. En el presente caso, los hechos imputados se subsumen en la infracción más afín de todas las propuestas (arts. 105-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. 756-757) se complementa con el informe técnico que detalla los hallazgos (fs. 5-11), 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), art. 105-d)
- Hecho II.3.2 ===== art. 111-j)
- Hecho II.3.3 ===== art. 111-e)
- Hecho II.3.4 ===== art. 111-j)
- Hecho II.3.5 ===== art. 111-j)



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 validez del acto administrativo, y que 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. 45 numeración Tribunal).



41.8. "La Junta" indica que una locadora Nimia Brendita Olay (escrito presentado con fecha 24.08.2018: f. 777) no puede realizar actuaciones de supervisión; no obstante, 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.

41.9. "La Junta" pide que se le aplique la eximente de subsanación voluntaria; sin embargo, el administrado no levantó las observaciones antes del inicio del procedimiento sancionador (21.8.2018), y tampoco tiene ese efecto el supuesto plan reformulado que se presentó a la autoridad con fecha 08.8.2018 (f. 109), que nunca fue aprobado, pues no existe el "derecho" de que se autoricen los planes reformulados solo con el objetivo de salvar ilicitudes anteriores, y en contra del interés público.

41.10. "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 presente 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 las recomendaciones relacionadas con el equipo técnico y profesional, que es distinta a la infracción consistente en carecer de equipo profesional. 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.



41.11. "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.

42. Por los fundamentos expuestos, se descartan todos los alegatos del administrado que se han evaluado en este acápite VII.

VIII. Sanción

43. En el presente caso, el Tribunal considera acreditado que los hechos imputados II.3.1 y II.3.4 son constitutivos de tres infracciones previstas en los arts. 111-j), 105-d) y 111-j) D.S. 005-2015-MINAGRI



Las tres infracciones descritas (dos por el hecho II.3.1, una por el hecho II.3.4), 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, **las tres infracciones son graves**, pues se ubican en los arts. 105 y 111 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 tres infracciones graves, cada una con una penalidad mayor de 2 UIT y menor de 5 UIT, según el art. 279.2 D.S. 001-2010-AG; entonces si se aplica el piso mínimo de cada una, multiplicado por tres infracciones graves (2.1), conllevaría una sanción económica de 6.3 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.



Por lo expuesto, la sanción mínima por las tres faltas administrativas es de 6.3 UIT, que es mayor a la impuesta por la resolución de primera instancia, por tanto, esta se CONFIRMA, en cuanto no cabe la *reformatio in peius*. En este punto, además, resulta inocuo el análisis de la razonabilidad previsto en el art. 248.3 del TUO, en tanto la penalidad no podría ser de inferior magnitud, incluso con el análisis de tales criterios.

46. "Los directivos", en cuanto a las tres 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 de "la Junta".

47. Igualmente, por virtud del principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, una vez confirmadas las sanciones, se mantienen las otras medidas derivadas.

IX. Conclusión

48. En virtud de lo expuesto, se CONFIRMA la resolución apelada, pues los hechos imputados II.3.1 y II.3.4 son constitutivos de tres infracciones tipificadas en los art. 111-j), 105-d) y 111-j) D.S. 005-2015-MINAGRI, tanto para "la Junta" como para "los directivos"; asimismo, se CONFIRMA la multa de 4.2 UIT, que se abonará solidariamente entre todos los responsables; por el contrario, se REVOCA en cuanto a las infracciones II.3.2, II.3.3 y II.3.5, por lo que se archiva el procedimiento sancionador; por último, se CONFIRMA en lo demás que contiene.

49. 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 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.



50. 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° 2273-2018-ANA.AAA.JZ-V de fecha 25.10.2018, pues los hechos imputados II.3.1 y II.3.4 constituyen infracciones tipificadas en el art. 111-j), art. 105-d) y art. 111-j) Decreto Supremo N° 005-2018-MINAGRI, tanto respecto a "la Junta", como a "los directivos".
- 2º.- **CONFIRMAR** la multa de 4.2 UIT por las infracciones descritas en el apartado precedente, debiéndose abonar en forma solidaria entre todos los responsables.
- 3º.- **REVOCAR** la Resolución Directoral N° 2273-2018-ANA.AAA.JZ-V de fecha 25.10.2018 en cuanto a las imputaciones descritas en los acápites II.3.2, II.3.3 y II.3.5, ordenándose el archivo del procedimiento sancionador, tanto respecto a "la Junta", como a "los directivos".
- 4º.- **ORDENAR** la apertura de un nuevo procedimiento sancionador por el hecho descrito en el apartado VI.3.32 de la presente resolución, y por la supuesta infracción del art. 109-c) Decreto Supremo N° 005-2018-MINAGRI; asimismo, **EVALUAR** la apertura de un nuevo procedimiento, si fuese el caso, por los hallazgos que no han sido materia de imputación específica, como se indica por ejemplo en el considerando 37 parte final.
- 5º.- **CONFIRMAR** lo demás que contiene la Resolución Directoral N° 2273-2018-ANA.AAA.JZ-V de fecha 25.10.2018, 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