



PERÚ

Ministerio de Agricultura y Riego

Autoridad Nacional del Agua

Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

RESOLUCIÓN N° 747 -2017-ANA/TNRCH

Lima, 24 OCT. 2017

EXP. TNRCH : 904-2017
CUT : 115369-2017
IMPUGNANTE : Municipalidad Distrital de Pedro Vilca Apaza
ÓRGANO : AAA Titicaca
MATERIA : Procedimiento administrativo sancionador
UBICACIÓN : Distrito : Pedro Vilca Apaza
POLÍTICA : Provincia : San Antonio de Putina
Departamento : Puno

SUMILLA:

Declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad Distrital de Pedro Vilca Apaza contra la Resolución Directoral N° 363-2017-ANA-AAA.TIT; debido a que, no se advierte en la recurrida vulneración alguna al derecho de defensa de la apelante ni afectación al principio de razonabilidad de la potestad administrativa, alegados como agravios en el presente caso

1. RECURSO ADMINISTRATIVO Y ACTO IMPUGNADO



El recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad Distrital de Pedro Vilca Apaza contra la Resolución Directoral N° 363-2017-ANA-AAA.TIT de fecha 22.06.2017, emitida por la Autoridad Administrativa del Agua Titicaca, que le impuso una multa equivalente a 2.5 UIT por infringir el numeral 3 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos, y el literal b) del artículo 277° de su Reglamento.

2. DELIMITACIÓN DE LA PRETENSIÓN IMPUGNATORIA

La Municipalidad Distrital de Pedro Vilca Apaza solicita que se revoque la Resolución Directoral N° 363-2017-ANA-AAA.TIT o en su defecto se declare nula.

3. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

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



3.1 De acuerdo con lo señalado por el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas, la construcción de un puente no se encuentra específicamente calificada como una obra de infraestructura hidráulica, pues esta debe tener como objeto trabajar con el agua cualquiera que sea su origen, con fines de aprovechamiento o defensa.



La sanción impuesta no es proporcional con los hechos imputados como infracción, pues no se han tomado en cuenta los criterios de razonabilidad establecidos en el numeral 278.2 del artículo 278° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos.

ANTECEDENTES:

Actuaciones previas al inicio del procedimiento administrativo sancionador



4.1 En fecha 09.02.2017, la Administración Local del Agua Huancané realizó una inspección ocular en el acceso a San Ignacio de Mayopunco, distrito de Pedro Vilca Apaza, en la que se verificó que en el sitio de las coordenadas UTM (WGS 84) 402951 mE, 8336287 mN, 3861 msnm, en el cauce del río Cala Cala, frente al cementerio de San Ignacio de Mayapunco se constató la construcción reciente de un puente de material noble, de una longitud de 15 m de largo por 6 m

de ancho aproximadamente. El puente que se encuentra cerrado al tránsito tiene anclajes en ambas márgenes del río.

- 4.2 Mediante el Informe Técnico N° 009-2017-ANA-AAA.TIT-ALA.HU.AT/JLSZ de fecha 28.02.2017, la Administración Local del Agua Huancané concluyó lo siguiente:
- a) Se verificó frente a la comunidad de San Ignacio de Mayapunco un puente de hormigón armado construido sobre el río Cala Cala. Los obreros de dicha construcción indicaron que la obra es realizada por la Municipalidad Distrital de Pedro Vilca Apaza.
 - b) La obra presenta un área total de 90 m² (6 m de ancho por 15 m de largo aproximadamente).
 - c) El caudal que circula por el río Cala Cala es de aproximadamente 5 l/s, el mismo que se encuentra obstruido por el material que se encuentra debajo del puente recién construido.

Recomendó notificar a la Municipalidad Distrital de Pedro Vilca Apaza para que presente la autorización de ejecución de obra en fuentes naturales respectiva.



- 4.3 A través de la Notificación N° 069-2017-ANA-AAA.TIT-ALA.HU de fecha 28.02.2017, la Administración Local del Agua Huancané requirió a la Municipalidad Distrital de Pedro Vilca Apaza a efectos de que presente su autorización de ejecución de obra en fuentes naturales correspondiente a la obra constatada en la inspección ocular.
- 4.4 Con el Oficio N° 029-2017-MDPVA/A de fecha 09.03.2017, la Municipalidad Distrital de Pedro Vilca Apaza solicitó a la Administración Local del Agua Huancané la instruya respecto de los requisitos para realizar los trámites para la obtención de la autorización de ejecución de obra en fuentes naturales, indicando que no tenían conocimiento que se requería autorización para la ejecución de ese tipo de obras (construcción de puente).



- 4.5 Mediante el Informe Técnico N° 010-2017-ANA-AAA.TIT-ALA.HU.AT/JLSZ de fecha 28.03.2017, la Administración Local del Agua Huancané concluyó que la Municipalidad Distrital de Pedro Vilca Apaza no cumplió con presentar ningún descargo, por el contrario solicitó los requisitos y ampliación del plazo para subsanar el trámite para el cumplimiento de la Notificación N° 069-2017-ANA-AAA.TIT-ALA.HU, reconociendo que no tiene la autorización para la ejecución de obras en el río Cala Cala; por lo que recomendó proceder con el procedimiento administrativo sancionador.
- 4.6 En fecha 17.03.2017, la Administración Local del Agua Huancané realizó una nueva inspección ocular con la participación del alcalde y cinco regidores de la Municipalidad Distrital de Pedro Vilca Apaza en la cual constató lo siguiente:



- a) La obra se encuentra físicamente terminada.
- b) En el cauce del río Cala Cala existen piedras que sostuvieron los palos de la plataforma del puente las cuales obstruyen el paso del agua.
- c) El acceso por la margen derecha se encuentra limitado por la falta de "terrapeen" que permita el acceso al puente.
- d) El alcalde reconoce que no cumplieron con la solicitud de autorización de ejecución de obras en fuentes naturales.

Inicio del procedimiento administrativo sancionador

- 4.7 Mediante la Notificación N° 103-2017-ANA-AAA.TIT-ALA.HU de fecha 30.03.2017 la Administración Local del Agua Huancané comunicó a la Municipalidad de Distrital de Pedro Vilca Apaza, el inicio del procedimiento administrativo sancionador en su contra, por la infracción prevista en el numeral 3 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos y en el literal b) del artículo 277° de su Reglamento.



- 4.8 Mediante el Informe Técnico N° 018-2017-ANA-AAA-TIT-ALA.HU.AT/GMC de fecha 11.04.2017, la Administración Local del Agua Huancané concluyó que la Municipalidad Distrital de Pedro Vilca Apaza realizó la ejecución de la obra denominada “*Creación Puente Carrozable en la Comunidad Mayapunco, distrito de Pedro Vilca Apaza, San Antonio de Putina, Puno*” en el cauce del río Cala Cala sin contar con la autorización de la Autoridad Nacional del Agua; hecho tipificado como infracción en el numeral 3 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos y en el literal b) del artículo 277° de su Reglamento. Calificó la infracción como grave y recomendó la imposición de una sanción de multa equivalente a 2.5 UIT.
- 4.9 Mediante el Oficio N° 324-2017-ANA-AAA.TIT-ALA.HU de fecha 11.04.2017, la Administración Local del Agua Huancané remitió el presente expediente administrativo a la Autoridad Administrativa del Agua Titicaca para la prosecución del presente procedimiento administrativo sancionador.



- 4.10 A través de la Notificación N° 042-2017-ANA-AAA.TIT de fecha 09.05.2017, la Autoridad Administrativa del Agua Titicaca remitió a la Municipalidad de Distrital de Pedro Vilca Apaza el Informe Técnico N° 018-2017-ANA-AAA-TIT-ALA.HU.AT/GMC que corresponde al informe final de instrucción.

- 4.11 Mediante el Informe Técnico N° 23-2017-ANA-AAA-SDEPHM.TIT de fecha 09.06.2017, la sub Dirección de Estudios de Proyectos Hidráulicos Multisectoriales de la Autoridad Administrativa del Agua Titicaca indicó que, revisados los documentos y actuados se evidencia que existe la infracción a la Ley de Recursos Hídricos que ha sido imputada a la Municipalidad de Distrital de Pedro Vilca Apaza constituida por la construcción de un puente sobre el cauce del río Cala Cala; por lo que, habiéndose realizado el análisis y aplicación del principio de razonabilidad establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General y de acuerdo al informe final de instrucción, calificó la infracción como grave y fijo el valor de la multa a imponerse en 2.5 UIT.



- 4.12 Mediante la Resolución Directoral N° 363-2017-ANA-AAA.TIT de fecha 22.06.2017, notificada a la administrada el 03.07.2017, la Autoridad Administrativa del Agua Titicaca resolvió imponer a la Municipalidad Distrital de Pedro Vilca Apaza una sanción de multa ascendente a 2.5 UIT, por contravenir lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos y en el literal b) del artículo 277° de su Reglamento.

Actuaciones posteriores a la imposición de la sanción administrativa

- 4.13 Con el escrito presentado el 24.07.2017, la Municipalidad Distrital de Pedro Vilca Apaza interpuso un recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 363-2017-ANA-AAA.TIT, conforme a los argumentos descritos en los numerales 3.1 y 3.2 de la presente resolución.



ANÁLISIS DE FORMA

Competencia del Tribunal

- 5.1 Este Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas tiene competencia para conocer y resolver el presente recurso de apelación, de conformidad con el artículo 22° de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, los artículos 14° y 15° del Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2010-AG¹, así como el artículo 20° de su Reglamento Interno, aprobado por Resolución Jefatural N° 096-2014-ANA.



¹ Modificado por el Decreto Supremo N° 012-2016-MINAGRI, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 22.07.2016

Admisibilidad del recurso

- 5.2 El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 219° del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, por lo que es admitido a trámite.

6. ANÁLISIS DE FONDO

Respecto a la motivación del acto administrativo

- 6.1 El numeral 4 del artículo 3° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, establece a la motivación como un requisito de validez del acto administrativo, según la cual el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
- 6.2 El numeral 6.2. del artículo 6° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General establece que puede motivarse un acto administrativo a través de la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes que obran en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero.



Al respecto, el Tribunal Constitucional en la resolución recaída en el expediente N° 09212-2005-AA/TC señaló: “[...] la Constitución, en los términos del inciso 5) del referido artículo 139° – aplicable también al procedimiento administrativo – no garantiza una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación jurídica, congruencia entre lo pedido y lo resuelto, y que, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si ésta es breve o concisa o se presenta el supuesto de motivación por remisión.”



Respecto a la infracción atribuida a la Municipalidad Distrital de Pedro Vilca Apaza

- 6.3 El numeral 3 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos dispone que, constituye infracción en materia de agua la ejecución o modificación de obras hidráulicas sin autorización de la Autoridad Nacional.

Para que se configure la infracción prevista en el numeral 3 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos es necesario que cualquier persona natural o jurídica, sin contar con la autorización de la Autoridad Nacional del Agua, construya, modifique o altere una obra o infraestructura hidráulica; para lo cual, según lo desarrollado por este Tribunal en el fundamento 11 de la Resolución N° 068-2014-ANA-TNRCH de fecha 09.06.2014, recaída en el Expediente N° 082-2014², se considera a la infraestructura hidráulica como el conjunto de obras construidas con el objeto de trabajar con el agua, cualquiera sea su origen, con fines de aprovechamiento o de defensa.



- 6.4 De otro lado, el literal b) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos establece que es infracción en materia de recursos hídricos construir o modificar, sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua, obras de cualquier tipo, permanentes o transitorias, en las fuentes naturales de agua, los bienes naturales asociados a ésta o en la infraestructura hidráulica mayor pública.



² Véase la Resolución N° 068-2014-ANA-TNRCH, recaída en el Expediente N° 082-2014. Publicada el 09.06.2014. En: http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/res_068_exp_082_cut_20506-12_ju_moche_ala_mvc_0.pdf

Al respecto, conforme ha sido desarrollado por este Tribunal en los fundamentos 6.5.1 al 6.5.3 de la Resolución N° 127-2014-ANA-TNRCH de fecha 22.07.2014, recaída en el Expediente N° 104-2014³, en la tipificación del literal b) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos se prevé como supuestos de infracción, el construir o modificar, sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua, obras de cualquier tipo, permanentes o transitorias, ejecutadas en: (i) las fuentes naturales de agua; (ii) los bienes naturales asociados a ésta; o, (iii) en la infraestructura hidráulica mayor pública.

6.5 En el análisis del expediente administrativo se observa que, la infracción imputada a la Municipalidad Distrital de Pedro Vilca Apaza relacionada con la ejecución de una obra (puente carrozable) en la fuente natural de agua constituida por el río Cala Cala, se encuentra acreditada con los siguientes medios probatorios:



- a) El Acta de Inspección Ocular realizada por la Administración Local del Agua Huancané en fecha 09.02.2017.
- b) El Informe Técnico N° 009-2017-ANA-AAA.TIT-ALA.HU.AT/JLSZ de fecha 28.02.2017, emitido por la Administración Local del Agua Huancané.
- c) El Oficio N° 029-2017-MDPVA/A de fecha 09.03.2017, por medio del cual la Municipalidad Distrital de Pedro Vilca Apaza solicitó se le instruya respecto de los requisitos para la obtención de la autorización de ejecución de obras en fuentes naturales y ampliación de plazo para subsanar dicho trámite.
- d) El Acta de Inspección Ocular realizada por la Administración Local del Agua Huancané en fecha 17.03.2017.
- e) El Informe Técnico N° 010-2017-ANA-AAA.TIT-ALA.HU.AT/JLSZ de fecha 28.03.2017, emitido por la Administración Local del Agua Huancané.
- f) El Informe Técnico N° 018-2017-ANA-AAA-TIT-ALA.HU.AT/GMC de fecha 11.04.2017, emitido por la Administración Local del Agua Huancané.
- g) Los registros fotográficos anexos a los Informes Técnicos N° 009-2017-ANA-AAA.TIT-ALA.HU.AT/JLSZ y N° 010-2017-ANA-AAA.TIT-ALA.HU.AT/JLSZ.



Respecto al argumento del recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad Distrital de Pedro Vilca Apaza

6.6 En relación con el argumento de la impugnante descrito en el numeral 3.1 de la presente resolución, este Tribunal precisa lo siguiente:



6.6.1 De la imputación de los cargos efectuada mediante la Notificación N° 103-2017-ANA-AAA.TIT-ALA.HU y de lo resuelto por la Autoridad Administrativa del Agua Titicaca en la resolución apelada, se advierte que a la recurrente se le imputo como infracción, las previstas en el numeral 3 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos y en el literal b) del artículo 277° de su Reglamento.

6.6.2 Al respecto, se debe indicar que los hechos verificados en los que se sustenta el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentran referidos a la construcción de un puente carrozable de concreto armado cuyos pilares se encuentra dentro del cauce del río Cala Cala, obra que si bien contempla en su ejecución elementos de carácter hidráulico como los soportes y defensas propias de su estructura, de acuerdo a lo desarrollado por este Tribunal en el pronunciamiento citado en el fundamento 6.3 de la presente resolución, no corresponde a una de infraestructura hidráulica, pues su objeto no es trabajar con el agua ni con fines de aprovechamiento ni de defensa.



³ Véase la Resolución N° 127-2014-ANA/TNRCH, recaída en el Expediente N° 104-2014. Publicada el 22.07.2014. En: http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/127_cut_62965-12_exp_104-14_aaa_chch_petcaracochoa.pdf

6.6.3 En ese sentido, la imputación de la infracción establecida en el numeral 3 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos (ejecución o modificación de obras hidráulicas sin autorización de la Autoridad Nacional) no satisface el nexo de causalidad exigido para el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa en el presente caso, pues no existe identidad entre los hechos en los que se sustenta y los elementos objetivos de la acción que la Ley ha determinado como infracción.

6.6.4 No obstante a la conclusión arribada en el fundamento que antecede, de la propia imputación de cargos realizada por la Administración Local de Agua Huancané, se advierte que los hechos verificados en las inspecciones oculares realizadas en fechas 09.02.2017 y 17.03.2017, relacionados con la construcción de un puente carrozable sobre el cauce del río Cala Cala se corresponde con el tipo infractor establecido en el literal b) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos.



6.6.5 En ese sentido, habiéndose verificado que los hechos que sustentan el presente procedimiento sancionador se subsumen en uno de los tipos infractores que le han sido válidamente notificados, este colegiado no encuentra en la resolución apelada ninguna vulneración al derecho de defensa de la recurrente que acarree su nulidad. Máxime si como se indica en el Oficio N° 029-2017-MDPVA/A y lo declara en la diligencia de inspección ocular de fecha 17.03.2017, el alcalde de la Municipalidad Distrital de Pedro Vilca Apaza reconoce que su representada no cumplió con el trámite administrativo de autorización de ejecución de obras en fuentes naturales, al que se encuentra obligada de acuerdo con lo establecido en el artículo 7° de la Ley de Recursos Hídricos que precisa que toda intervención de los particulares que afecte o altere las características de los bienes de dominio público hidráulico debe ser previamente autorizada por la Autoridad Administrativa del Agua, con excepción del uso primario del agua y las referentes a la navegación.



6.6.6 Por lo expuesto, este fundamento de la apelación debe ser desestimado; debiéndose, no obstante, de conformidad con lo expuesto en los fundamentos 6.6.2 y 6.6.3 que preceden, excluirse de la imputación de los cargos y de la decisión contenida en la resolución apelada el tipo infractor establecido en el numeral 3 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos.

6.7 En relación con el argumento de la impugnante descrito en el numeral 3.2 de la presente resolución, este Tribunal precisa lo siguiente:



6.7.1 Como ha sido desarrollado en los fundamentos 6.1 y 6.2 de la presente resolución, si bien la Ley exige, para determinar la validez de las resoluciones administrativas, que estas cuenten con una adecuada motivación, también precisa que ésta no debe ser entendida como una extensión sino que debe asegurar que la decisión contenga la fundamentación jurídica aplicable al caso concreto, sea congruente con el pedido y exprese con suficiencia la justificación de lo decidido.

6.7.2 En ese sentido, de la revisión de los fundamentos de la resolución apelada, así como del contenido del informe final de instrucción (Informe N° 018-2017-ANA-AAA-TIT-ALA.HU.AT/GMC) en el que se sustenta, se verifica que la Autoridad Administrativa del Agua Titicaca para justificar la calificación de la infracción como grave y determinar el valor de la multa impuesta, realizó el análisis de razonabilidad con los criterios específicos de graduación establecidos en el numeral 278.2 del artículo 278° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos; los que a criterio de este colegiado, justifican la aplicación de la multa impuesta, pues como se consigna en las actas de las inspecciones oculares que obran en autos, existe dentro del cauce del río Cala Cala restos de material usado para la construcción del puente que obstruyen el normal paso de las aguas.



6.7.3 Por lo expuesto, no se encuentra en la recurrida afectación alguna al principio de razonabilidad de la potestad sancionadora administrativa previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo General, pues como ha quedado acreditado, la decisión adoptada por el órgano resolutorio se encuentra sustentada en los criterios específicos de graduación establecidos en la Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento; por lo que este fundamento de la apelación debe ser asimismo desestimado.

6.8 Por las consideraciones expuestas, el recurso de apelación formulado por la Municipalidad Distrital de Pedro Vilca Apaza debe ser desestimado, pues no se advierte en la recurrida vulneración alguna al derecho de defensa de la apelante ni afectación al principio de razonabilidad de la potestad administrativa sancionadora, alegados como agravios en el presente caso.

Concluido el análisis del expediente, vista la opinión del Informe Legal N° 757-2017-ANA-TNRCH-ST y establecido el acuerdo unánime de los miembros del colegiado, este Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas,

RESUELVE:

- 1º.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad Distrital de Pedro Vilca Apaza contra la Resolución Directoral N° 363-2017-ANA-AAA.TIT.
- 2º.- Declarar la inexistencia de responsabilidad de la Municipalidad Distrital de Pedro Vilca Apaza respecto de la infracción prevista en el numeral 3 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos.
- 3º.- Dar por agotada la vía administrativa.

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




JOSE LUIS AGUILAR HUERTAS
PRESIDENTE




EDILBERTO GUEVARA PÉREZ
VOCAL




GUNTHER HERNÁN GONZÁLES BARRÓN
VOCAL




LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN
VOCAL