



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° 107 -2017-ANA/TNRCH

Lima, 05 MAYO 2017

EXP. TNRCH : 444-2016
 CUT : 119534-2013
 IMPUGNANTE : Segundo Daniel Torres Ortiz
 ÓRGANO : AAA Marañón
 MATERIA : Procedimiento administrativo sancionador
 UBICACIÓN : Distrito : Bagua Grande
 POLÍTICA : Provincia : Utcubamba
 Departamento : Amazonas

SUMILLA:

Se declara infundado el recurso de apelación interpuesto por el señor Segundo Daniel Torres Ortiz contra la Resolución Directoral N° 1013-2016-ANA-AAA.M, al haber sido emitida conforme a Ley.

1. RECURSO ADMINISTRATIVO Y ACTO IMPUGNADO

El recurso de apelación interpuesto por el señor Segundo Daniel Torres Ortiz contra la Resolución Directoral N° 1013-2016-ANA-AAA.M, emitida por la Autoridad Administrativa del Agua Marañón, mediante la cual se le sancionó con una multa equivalente a 2.1 UIT por infringir lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 120° de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, y el literal e) del artículo 277° del Reglamento de la citada Ley, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-AG, por arrojar residuos sólidos en cauces o cuerpos de agua natural o artificial.

2. DELIMITACIÓN DE LA PRETENSIÓN IMPUGNATORIA

El señor Segundo Daniel Torres Ortiz solicita que se declare nula la Resolución Directoral N° 1013-2016-ANA-AAA.M; y, que se deje sin efecto la sanción administrativa de multa que se le impuso.

3. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

El señor Segundo Daniel Torres Ortiz sustenta su recurso de apelación con los siguientes argumentos:

- 3.1 La resolución impugnada carece de motivación, en tanto no ha considerado que el arrojado de los residuos, consistentes en desmonte, lo realizó con la finalidad de proteger su vivienda frente a las crecidas de agua en el río Utcubamba que debilitaban y erosionaban su terreno; acción que fue realizada con desconocimiento de lo regulado en la Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento, buscando proteger la integridad física de su familia.
- 3.2 La resolución impugnada vulnera el principio de razonabilidad y, en consecuencia, al principio de legalidad y debido procedimiento administrativo, pues para la calificación de la infracción no se ha efectuado el análisis y argumentación sobre los criterios de graduación, ni se ha tenido en cuenta que no se ha causado algún daño al interés público o el bien jurídico protegido o perjuicio económico, que no hubo repetición o continuidad en la comisión de la infracción ya que la misma fue realizada por breve término y en circunstancias que buscaban salvaguardar la vida e integridad de su familia, sin buscar obtener algún beneficio económico y sin intencionalidad.
- 3.3 La resolución impugnada vulnera el principio de inmediatez, debido a que la entidad administrativa ha excedido el plazo razonable que tenía para sancionarlo, ya que ha emitido su pronunciamiento después de más de dos (2) años de haberse tomado conocimiento de la falta y presentado los



correspondientes descargos; por lo que, no sería posible que se le sancione. Como consecuencia la resolución en cuestión es nula, porque dicha inobservancia constituye una vulneración del derecho constitucional al debido proceso.

4. ANTECEDENTES:

Actuaciones previas al inicio del procedimiento administrativo sancionador

- 4.1 En fecha 17.09.2013, la Administración Local de Agua Utcubamba realizó una inspección ocular inopinada en la margen izquierda del río Utcubamba, desde el sector San Luis hasta el sector Esperanza Baja, del distrito de Bagua Grande; donde se constató, entre otros, el arrojado de residuos sólidos (material de construcción, tierra y otros) al referido río, en el punto de las coordenadas de ubicación UTM: 784302 m-E y 9363296 m-N, por parte del señor Segundo Daniel Torres Ortiz.
- 4.2 Con el Informe Técnico N° 035-2013-ANA/AAA-MARAÑÓN/ALA-UT/JEYA-TEC de fecha 18.09.2013, la Administración Local de Agua Utcubamba concluyó que, como resultado de la inspección ocular realizada en fecha 17.09.2013, se verificó que el señor Segundo Daniel Torres Ortiz arrojó residuos sólidos en la margen izquierda del río Utcubamba, en el tramo ubicado en el sector Esperanza Baja (en la intersección del jirón La Mar con el río Utcubamba) del distrito de Bagua Grande, en el punto de las coordenadas UTM: 784302 m-E y 9363296 m-N, lo que constituye una infracción a los numerales 6 y 10 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos; por lo que, señaló que se le debía iniciar un procedimiento administrativo sancionador.



Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador

- 4.3 Mediante la Notificación N° 0111-2013-ANA/AAA-MARAÑÓN VI/ALA-UT recibida en fecha 20.09.2013, la Administración Local de Agua Utcubamba comunicó al señor Segundo Daniel Torres Ortiz el inicio de un procedimiento administrativo sancionador por la infracción prevista en el numeral 10 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos y el literal e) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, por haber *“arrojado residuos sólidos (material de construcción, tierra, etc.) en el cuerpo de agua del río Utcubamba, Sector Esperanza Baja - Distrito de Bagua Grande, en varios puntos siendo uno de ellos el punto de coordenada UTM 784302 E - 9363296 N”*. Asimismo, se precisó que dicha infracción calificaba como grave, según lo establecido en el numeral 278.3 del artículo 278° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, la que debía ser sancionada con una multa mayor de dos (2) UIT y menor de cinco (5) UIT, conforme a lo dispuesto en el numeral 279.2 del artículo 279° del Reglamento.
- 4.4 Con el escrito presentado en fecha 24.09.2013, el señor Segundo Daniel Torres Ortiz formuló sus descargos respecto a los hechos imputados en la Notificación N° 0111-2013-ANA/AAA-MARAÑÓN VI/ALA-UT, indicando lo siguiente: *“yo por razones de desconocimiento o ignorancia he estado arrojando residuos sólidos en el río Utcubamba en la margen izquierda en el Sector Esperanza Baja, yo le estado haciendo para proteger mi propiedad puesto que yo vivo como mi familia, pero desde ahora en adelante SOLICITARE LA AUTORIZACIÓN RESPECTIVA PARA PROTEGER MI PROPIEDAD. Los bloques de cemento que se observa en la foto del Informe Técnico N° 035-2013-ANA/AAA-MARAÑÓN/ALA-UT/JEYA-TEC, (...), yo lo estaré moviendo al sitio que corresponda”*. (sic).
- 4.5 Por medio del Informe Técnico N° 120-2013-ANA/AAA-MARAÑÓN/ALA UT/OAY-ADM de fecha 29.10.2013, la Administración Local de Agua Utcubamba concluyó lo siguiente:
- a) Se ha constatado el arrojado de residuos sólidos en la margen izquierda del cauce del río Utcubamba, en el sector Esperanza Baja (intersección de la prolongación Jirón La Mar - Río Utcubamba) por parte del señor Segundo Daniel Torres Ortiz, frente al lugar donde se encuentra asentado. Estos actos constituyen infracción al numeral 10 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos y el literal e) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos.



- b) La infracción imputada califica como falta grave, de acuerdo al inciso e) del numeral 278.3 del artículo 278° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, a la que le corresponde una sanción administrativa de multa mayor de dos (2) y menor de cinco (5) UIT, según lo establecido en el numeral 279.2 del artículo 279° del citado Reglamento.
- c) Se debe sancionar al señor Segundo Daniel Torres Ortiz con una multa de 2.1 UIT.



4.6 A través del Oficio N° 0880-2013-ANA/AAA-MARAÑON/ALA-UT de fecha 30.10.2013, la Administración Local de Agua Utcubamba remitió el presente expediente administrativo a la Autoridad Administrativa del Agua Marañón para la prosecución del procedimiento administrativo sancionador.

4.7 En el Informe N° 037-2016-ANA-AAA-VI MARAÑON/SDGCRH/JAMV de fecha 06.05.2016, la Sub Dirección de Gestión de Calidad de Recursos Hídricos de la Autoridad Administrativa del Agua Marañón, respecto a la evaluación del expediente administrativo, señaló que la Administración Local de Agua Utcubamba constató que el señor Segundo Daniel Torres Ortiz ha cometido la infracción administrativa prevista en el numeral 10 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos y el literal e) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, al haber arrojado residuos sólidos en la margen izquierda del río Utcubamba, en el sector Esperanza Baja, distrito de Bagua Grande, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas. Por la naturaleza y características de los hechos cometidos, sugiere que el monto de la multa podría tomar el valor mínimo establecido para las infracciones calificadas como graves de 2.1 UIT.

4.8 Con el Informe Legal N° 252-2016-ANA-AAA.VI.M-UAJ/CEBM de fecha 18.07.2016, la Unidad de Asesoría Jurídica de la Autoridad Administrativa del Agua Marañón recomendó, en aplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad, sancionar al señor Segundo Daniel Torres Ortiz con una multa equivalente a 2.1 UIT; y, sin perjuicio de la sanción de multa, que no lo exime de la obligación de reponer las cosas a su estado original, que se dicte una medida complementaria a fin de que subsane las deficiencias o acciones que originaron la falta, y las reponga a su estado original en un periodo de diez (10) días calendarios.



4.9 Mediante la Resolución Directoral N° 1013-2016-ANA-AAA.M de fecha 26.07.2016, notificada el 15.09.2016, la Autoridad Administrativa del Agua Marañón resolvió sancionar al señor Segundo Daniel Torres Ortiz con una multa equivalente a 2.1 UIT, por infracción al numeral 10 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos y el literal e) del artículo 277° del Reglamento de la citada Ley. Asimismo, se dispuso como medida complementaria que en el plazo de diez (10) días calendarios el administrado cumpla con reponer las cosas a su estado natural.

Actuaciones posteriores a la imposición de la sanción administrativa

4.10 Con el escrito presentado el 27.09.2016, el señor Segundo Daniel Torres Ortiz interpuso un recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1013-2016-ANA-AAA.M, conforme a los argumentos descritos en los numerales 3.1 al 3.3 de la presente resolución.

5. ANÁLISIS DE FORMA

Competencia del Tribunal

5.1 Este Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas tiene competencia para conocer y resolver el presente recurso de apelación, de conformidad con el artículo 22° de la Ley de Recursos Hídricos, los artículos 14° y 15° del Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2010-AG¹, así como el artículo 20° de su Reglamento Interno, aprobado por la 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 209° y 211°² de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, por lo que es admitido a trámite.

6. ANÁLISIS DE FONDO

Respecto al principio de legalidad

- 
- 6.1 El principio de legalidad se encuentra recogido en el numeral 1 del artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General³, que regula la potestad sancionadora de la Administración, el cual dispone que solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.
- 6.2 El Tribunal Constitucional, en relación con el principio de legalidad, ha señalado en el expediente N° 00156-2012-PHC/TC lo siguiente: "(...) *El principio de legalidad impone tres exigencias: la existencia de una ley (lex scripta), que la ley sea anterior al hecho sancionado (lex previa), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (lex certa)*".
- 6.3 Al respecto, este Tribunal ha concluido en el fundamento 6.6 de la Resolución N° 296-2014-ANA/TNRCH de fecha 18.11.2014, recaída en el expediente N° 742-2014⁴, que el principio de legalidad reviste dos supuestos, el primero que solo por norma con rango de ley se otorga la facultad sancionadora a la administración y el segundo que las sanciones se encuentren establecidas en ella.

Respecto al principio del debido procedimiento y la motivación de las resoluciones

- 
- 6.4 El numeral 2 del artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁵ establece al debido procedimiento como uno de los principios que sustenta el procedimiento administrativo sancionador y que rige la potestad sancionadora de la Administración. Al respecto, este principio dispone que no se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Asimismo, se prevé que los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

Cabe señalar que el principio de debido procedimiento tiene como componente esencial al derecho de defensa, que otorga a los administrados sometidos a un procedimiento administrativo sancionador derechos y garantías tales como, según el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁶, la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de los derechos e intereses que pudieran verse afectados por el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración y obliga a ésta a realizar determinados actos para garantizar su ejercicio, como son la comunicación previa y por escrito de los cargos imputados y la concesión de un plazo prudencial para que los presuntos responsables ejerzan su derecho de defensa a través de la presentación de los respectivos descargos, así como a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, entre otros.

² Artículo modificado por el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1272, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21.12.2016.

³ Artículo modificado por el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1272, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21.12.2016.

⁴ Véase la Resolución N° 296-2014-ANA/TNRCH, recaída en el Expediente N° 1060-2014. Publicada el 18.11.2014. En: http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/296_cut_15688-2014_exp_1060-2014_municipalidad_disritral_de_ilabaya_0.pdf

⁵ Artículo modificado por el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1272, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21.12.2016.

⁶ Artículo modificado por el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1272, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21.12.2016.





- 6.5 En relación con la motivación del acto administrativo, prevista en el artículo 6° de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁷, se establece que ésta debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. De otro lado, también se precisa que no son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.
- 6.6 De lo indicado se desprende que el principio del debido procedimiento es un sustento del procedimiento administrativo, por el cual los administrados y las autoridades deberán actuar sujetándose al derecho y las garantías del citado principio con la finalidad que las autoridades adopten una decisión motivada y fundamentada en derecho.

Respecto al principio de razonabilidad

- 6.7 El principio de razonabilidad, previsto en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley de Procedimiento Administrativo General⁸, es uno de los principios que rige el procedimiento administrativo sancionador, según el cual las autoridades deben prever que la comisión de una conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción.
- 6.8 En los procedimientos administrativos sancionadores seguidos por la Autoridad Nacional del Agua, a efectos de fijar las sanciones correspondientes por infracción a la normativa en materia de recursos hídricos de manera proporcional, conforme lo prescribe el principio de razonabilidad, se aplican los criterios específicos que se señalan en el artículo 121° de la Ley de Recursos Hídricos y el numeral 278.2 del artículo 278° de su Reglamento, que están referidos con: a) la afectación o riesgo a la salud de la población; b) los beneficios económicos obtenidos por el infractor; c) la gravedad de los daños generados; d) las circunstancias de la comisión de la conducta sancionable o infracción; e) los impactos ambientales negativos, de acuerdo con la legislación vigente; f) la reincidencia; y, g) los costos en que incurra el Estado para atender los daños generados.



Respecto al principio de causalidad y de personalidad de las sanciones

- 6.9 Conforme se señala en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁹, la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable, debiendo asumir la responsabilidad quien incurrió en la conducta prohibida por ley. En ese sentido, conforme al principio de causalidad resulta indispensable para aplicar una sanción a un administrado que su conducta satisfaga la relación de causa y efecto, esto es, la configuración del hecho previsto en el tipo como sancionable¹⁰.

Respecto a la infracción imputada al señor Segundo Daniel Torres Ortiz

- 6.10 El numeral 10 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos señala que constituye infracción en materia de agua, el "Arrojar residuos sólidos en cauces o cuerpos de aguas naturales o artificiales".

⁷ Artículo modificado por el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1272, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21.12.2016.

⁸ Artículo modificado por el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1272, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21.12.2016.

⁹ Artículo modificado por el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1272, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21.12.2016.

¹⁰ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima 9° edición, 2011. p 723.



De igual forma, el literal e) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos establece que la acción de "Arrojar residuos sólidos en cauces o cuerpos de agua natural o artificial", constituye una infracción en materia de recursos hídricos.

6.11 El numeral 278.3 del artículo 278° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos señala que no podrán ser calificadas como infracciones leves, entre otras, la siguiente: "e) Arrojar residuos sólidos en cauces o cuerpos de agua natural o artificial".

6.12 Por lo expuesto, la Autoridad Nacional del Agua podrá sancionar aplicando los dispositivos legales antes mencionados a toda persona natural o jurídica en la medida que logre acreditar que se haya arrojado residuos sólidos en cauces o cuerpos de agua natural o artificial, debiendo calificar dicha conducta como grave o muy grave.



6.13 En el presente caso, se sancionó al señor Segundo Daniel Torres Ortiz por haber arrojado residuos sólidos, consistentes en material de construcción, tierra y otros, en la margen izquierda del río Utcubamba, sector Esperanza Baja, del distrito de Bagua Grande, en el punto de las coordenadas de ubicación UTM: 784302 m-E y 9363296 m-N; infracción que se encuentra acreditada con los siguientes medios probatorios:

- El Acta de Inspección Ocular de la Administración Local de Agua Utcubamba, referida a la inspección ocular inopinada realizada el 17.09.2013 en la margen izquierda del río Utcubamba, desde el sector San Luis hasta el sector Esperanza Baja, del distrito de Bagua Grande.
- El Informe Técnico N° 035-2013-ANA/AAA-MARAÑÓN/ALA-UT/JEYA-TEC de fecha 18.09.2013, emitido por la Administración Local de Agua Utcubamba.
- Las tomas fotográficas contenidas en el Técnico N° 035-2013-ANA/AAA-MARAÑÓN/ALA-UT/JEYA-TEC de fecha 18.09.2013.

Respecto a la clasificación de residuos sólidos



6.14 El artículo 14° de la Ley N° 27314¹¹, Ley General de Residuos Sólidos, vigente en el momento de iniciado el presente procedimiento administrativo sancionador, define a los residuos sólidos de la siguiente manera: "Son residuos sólidos aquellas sustancias, productos o subproductos en estado sólido o semisólido de los que su generador dispone, o está obligado a disponer, en virtud de lo establecido en la normatividad nacional o de los riesgos que causan a la salud y el ambiente (...)". Asimismo, el numeral 15.1 del artículo 15° del referido cuerpo normativo clasifica a los residuos sólidos en:

1. Residuo domiciliario.
2. Residuo comercial.
3. Residuo de limpieza de espacios públicos.
4. Residuo de establecimiento de atención de salud.
5. Residuo industrial.
6. Residuo de las actividades de construcción.
7. Residuo agropecuario.
8. Residuo de instalaciones o actividades especiales.

6.15 El numeral 49.1 del artículo 49° de la Ley General de Residuos Sólidos establece que es competente para ejercer funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia de residuos sólidos, la autoridad a cargo del Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento, respecto de los residuos de la construcción, de instalaciones de saneamiento y otros en el ámbito de su competencia. De igual forma, el numeral 1 del artículo 7° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, señala que el Ministerio de Vivienda, Construcción y

¹¹ La Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, fue derogada mediante la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 23.12.2016, cuya entrada en vigencia se encuentra sujeta a la publicación de su respectivo Reglamento.



Saneamiento tiene a su cargo la regulación de la gestión y el manejo de los residuos sólidos generados por la actividad de la construcción.



6.16 El artículo 5° del Decreto Supremo N° 003-2013-VIVIENDA¹² que aprobó el Reglamento para la Gestión y Manejo de los Residuos de las Actividades de la Construcción y Demolición, señaló que: *“VIVIENDA, en concordancia con la Ley General de Residuos Sólidos, es competente para normar, evaluar, supervisar, fiscalizar y sancionar la gestión y el manejo de los residuos sólidos de construcción y demolición, sin perjuicio de las competencias y funciones ejercidas por otras instituciones.”*

6.17 El artículo 6° del Reglamento para la Gestión y Manejo de los Residuos de las Actividades de la Construcción y Demolición¹³, vigente en el momento de iniciado el presente procedimiento administrativo sancionador, define a los residuos de construcción de la siguiente manera: *“Se consideran residuos sólidos de la construcción y demolición a aquellos que cumpliendo la definición de residuo sólido dada en la Ley General de Residuos Sólidos, son generados en las actividades y procesos de construcción, rehabilitación, restauración, remodelación y demolición de edificaciones e infraestructura.”*



Por lo expuesto, **los restos de las actividades de construcción se encuentran dentro de la clasificación de residuos sólidos** y su regulación está a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, sin perjuicio de las competencias ejercidas por otras instituciones públicas como la Autoridad Nacional del Agua que es la encargada de cautelar el recurso hídrico y sus bienes asociados.

Respecto a los argumentos del recurso de apelación interpuesto por el señor Segundo Daniel Torres Ortiz

6.18 En relación con el argumento del impugnante descrito en el numeral 3.1 de la presente resolución, este Tribunal debe señalar que:

6.18.1 Conforme se ha indicado en el numeral 6.12 de la presente resolución, la Autoridad Nacional del Agua podrá sancionar a toda persona natural o jurídica por infracción al numeral 10 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos y el literal e) del artículo 277° del Reglamento de la citada Ley, cuando se haya acreditado que arrojó residuos sólidos en cauces o cuerpos de agua natural o artificial.

6.18.2 En el presente caso, como resultado de la inspección ocular inopinada realizada el 17.09.2013 por la Administración Local de Agua Utcubamba, se verificó que en la margen izquierda del río Utcubamba, en el punto de las coordenadas de ubicación UTM: 784302 m-E y 9363296 m-N, en el sector Esperanza Baja del distrito de Bagua Grande, el señor Segundo Daniel Torres Ortiz había arrojado residuos sólidos, consistentes en material de construcción, tierra y otros; lo que motivó el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador contra dicho señor.

Cabe mencionar que el recurrente en sus descargos a la Notificación N° 0111-2013-ANA/AAA-MARAÑÓN VI/ALA-UT, detallados en el numeral 4.4 de la presente resolución, en ningún momento ha negado los hechos que configuran la conducta infractora imputada; de manera que, para este Tribunal hay una aceptación implícita de los cargos al no contradecir los mismos.



¹² Decreto Supremo N° 03-2013-VIVIENDA, que aprobó el Reglamento para la Gestión y Manejo de los Residuos de las Actividades de la Construcción y Demolición, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 08.02.2013.

¹³ Artículo modificado por el artículo 1° del Decreto Supremo N° 019-2016-VIVIENDA, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21.10.2016.



Por lo que, en virtud del principio de causalidad mencionado en el numeral 6.9 de la presente resolución, se verifica el nexo causal entre la conducta infractora y la acción realizada por el recurrente. De manera que, al haberse configurado la conducta infractora, corresponde la imposición de una sanción administrativa al recurrente.

6.18.3 Según refiere el señor Segundo Daniel Torres Ortiz en su recurso de apelación, la finalidad por la cual cometió la conducta infractora fue para proteger la estabilidad física del terreno donde tiene ubicada su vivienda y así también proteger a su familia; sin embargo, ello no lo exime de responsabilidad porque dicha conducta se encuentra tipificada como infracción administrativa en materia de aguas.



En el Informe N° 037-2016-ANA-AAA-VI MARAÑÓN/SDGCRH/JAMV, que contiene la evaluación del presente expediente y que sustenta la resolución impugnada, se concluyó que al haber quedado acreditado que el señor Segundo Daniel Torres Ortiz cometió la infracción, correspondía que lo sancionen. Es así que, en el ejercicio de la potestad sancionadora que ostenta la Autoridad Nacional del Agua para sancionar cualquier infracción a las disposiciones contenidas en la Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento, prevista en el artículo 274° del referido Reglamento, mediante la Resolución Directoral N° 1013-2016-ANA-AAA.M se sancionó al señor Segundo Daniel Torres Ortiz con una multa de 2.1 UIT.



De otro lado, es necesario indicar que el vertimiento de residuos de construcción (residuos sólidos) en la margen de un río no resulta adecuado, ya que son potenciales contaminantes de los cuerpos naturales de agua y reducen el cauce del río; además, la acumulación de estos residuos no llega a conformar una estructura estable que pueda ser utilizada como defensa ribereña ni mucho menos como base de una vivienda, más aún cuando el asentarse sobre el cauce del río o en la faja marginal se encuentra prohibido. En consecuencia, la resolución impugnada se encuentra debidamente motivada, mientras que lo alegado por el recurrente en este extremo no desvirtúa la conducta infractora sancionada.

6.18.4 Con relación al supuesto desconocimiento de las normas legales en materia de aguas por parte del señor Segundo Daniel Torres Ortiz, este Tribunal considera necesario precisar que nuestro ordenamiento jurídico adopta el principio denominado "*la ley se presume conocida por todos*"¹⁴, según el cual no es posible alegar desconocimiento de una norma una vez que ha sido publicada en el Diario Oficial El Peruano, pues la publicidad genera la observancia obligatoria de la misma, conforme a lo establecido en artículo 109° de la Constitución Política del Perú¹⁵. Por tanto, lo señalado por el administrado carece de sustento debido a que no es posible substraerse de la responsabilidad alegando desconocimiento de la norma.

6.19 Respecto al argumento del recurrente mencionado en el numeral 3.2 de la presente resolución; este Tribunal considera que:

6.19.1 Conforme se ha referido en el numeral 6.8 de la presente resolución, en virtud al principio de razonabilidad, en los procedimientos administrativos sancionadores seguidos por la Autoridad Nacional del Agua se busca que las sanciones sean proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, el mismo que puede ser considerado como leve, grave y muy grave; para lo cual se tiene en cuenta los criterios específicos señalados en el numeral 278.2 del artículo 278° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, así como la prohibición establecida en el numeral 278.3 del mismo artículo, que señala las conductas infractoras que no podrán ser calificadas como leves.

¹⁴ El Tribunal Constitucional en el fundamento 6 de la sentencia emitida en el expediente N° 06859-2008-PA/TC, publicada el 26.04.2010, estableció que: "En virtud del principio *la ley se presume conocida por todos*, es de presumirse que el actor conocía la normativa (...)".

¹⁵ "Artículo 109°.- La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte."



Asimismo, para determinar el monto de la multa a imponer como sanción, se considera el rango de las multas que ha sido establecido en el artículo 279° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos para las infracciones según su calificación, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

	CALIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN	MULTA	RANGO
SANCIÓN ADMINISTRATIVA MULTA	Leve	No menor de 0.5 UIT ni mayor de 2 UIT	De 0.5 UIT hasta 2 UIT
	Grave	Mayor de 2 UIT y menor de 5 UIT	De 2.1 UIT hasta 4.9 UIT
	Muy grave	Mayor de 5 UIT hasta 10000 UIT	De 5.1 UIT hasta 10 000 UIT



6.19.2 En el presente caso, de la revisión de la resolución impugnada se verifica que la sanción impuesta al señor Segundo Daniel Torres Ortiz obedece a un procedimiento administrativo sancionador en el que ha quedado acreditado que infringió el numeral 10 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos y el literal e) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos; cuya determinación de la multa se efectuó en función de lo prescrito en el literal e) del numeral 278.3 del artículo 278° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, que establece que la conducta infractora cometida por el recurrente no puede ser calificada como leve, admitiendo que la misma sea calificada solo como grave o muy grave.

6.19.3 De acuerdo a lo señalado en el Informe N° 037-2016-ANA-AAA-VI MARAÑON/SDGCRH/JAMV que sustentó la resolución impugnada, respecto de la determinación de la sanción, se dispuso calificar la infracción como grave e imponer una sanción de 2.1 UIT, que es el valor mínimo del rango de multa previsto para este tipo de infracciones, debido a la naturaleza y características de los hechos cometidos por el recurrente.



Sin embargo, se advierte que lo antes mencionado resulta muy general; por lo que, para establecer el monto de la multa, en aplicación del principio de razonabilidad, se hace necesario que se tengan en cuenta los criterios específicos descritos en el numeral 278.2 del artículo 278° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos. Para ello, este Tribunal estima que en la infracción cometida por el recurrente se debe considerar principalmente lo siguiente:

- a) Afectación o riesgo a la salud de la población: El arrojado de residuos sólidos en los cauces de los ríos, como los residuos sólidos de construcción y demolición, puede llegar a contaminar sus aguas y ocasionar algún tipo de daño a la salud de las personas que utilizan dichas aguas, tal es el caso de la población aledaña al río Utcubamba.
- b) Beneficios económicos obtenidos por el infractor: Entre los beneficios económicos que el recurrente podría obtener como consecuencia de su infracción, tenemos el costo evitado por no contratar a una Empresa Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos (EPS-RS) para que efectúe la disposición final de los residuos sólidos de construcción y demolición que venía utilizando, de manera sanitaria y ambientalmente adecuada, así como, el costo evitado para la adquisición de material de construcción para cubrir su requerimiento. De igual forma, el costo evitado de los gastos en que incurriría para obtener la autorización de la Autoridad Nacional del Agua, en caso de tratarse de la ejecución de obra de defensa ribereña.
- c) La gravedad de los daños generados: No se han verificado los daños generados a la fuente natural de agua (río Utcubamba); por lo que, se desconoce si se requiere algún tipo de reparación de las posibles partes afectadas. Sin embargo, se debe considerar que la presencia de residuos sólidos de construcción y demolición en los cauces de los ríos conlleva a su reducción, además de provocar la erosión del suelo y aumenta los niveles de turbidez en las aguas superficiales por el aumento en la descarga de sedimentos. Asimismo, puede generar la pérdida de fondo de cauces y lechos, pérdida de hábitat, entre otros.



- d) Las circunstancias de la comisión de la conducta sancionable o infracción: El vertimiento o arrojado de residuos sólidos de construcción y demolición en los cauces de los ríos es considerado una actividad informal, que no se encuentra autorizada de ningún modo. El recurrente ha estado realizando dicha actividad de manera voluntaria y consciente, sin atender las restricciones y prohibiciones que se presentan tanto en la normativa municipal como en materia de residuos y de aguas.
- e) Los impactos ambientales negativos, de acuerdo con la legislación vigente: No se han verificado impactos negativos en la fuente natural de agua, esto es el río Utcubamba; no obstante, la presencia de cualquier tipo de residuos sólidos podría impactar negativamente en las aguas, alterando su composición física y química, además de otros componentes del medio ambiente.
- f) Reincidencia: El recurrente no ha sido sancionado anteriormente por el mismo tipo de infracción administrativa.
- g) Los costos en que incurre el Estado para atender los daños generados: Los costos que puede demandar la reparación de la fuente natural de agua, en este caso el río Utcubamba, de presentarse algún daño, podrían ser altos.



6.19.4 Por lo expuesto, atendiendo las circunstancias agravantes y dado que la comisión de la infracción se encuentra acreditada conforme a los medios probatorios detallados en el numeral 6.13 de la presente resolución, este Tribunal considera que la infracción pudo ser calificada como muy grave e imponerse un monto mayor como multa; no obstante, en aplicación del principio de prohibición de "reforma en peor" (*reformatio in peius*) concordante con el numeral 237.3 del artículo 237º de la Ley del Procedimiento Administrativo General, que implica no determinar la imposición de sanciones más graves para el infractor sancionado cuando recurra o impugne la resolución adoptada, no se puede variar la calificación ni el monto de la multa impuesta por el órgano de primera instancia.



6.19.5 En ese sentido, se debe confirmar la calificación y el monto de la multa dispuesta en la Resolución Directoral N° 1013-2016-ANA-AAA.M equivalente a 2.1 UIT, que es el valor mínimo del rango de multa previsto para las infracciones calificadas como graves.

6.20 Con relación al argumento del impugnante señalado en el numeral 3.3 de la presente resolución; este Tribunal precisa que:

6.20.1 La Disposición 6.1 de las Normas para la Tramitación del Procedimiento Administrativo Sancionador por Transgresión a la Legislación de Recursos Hídricos, aprobadas por la Directiva General N° 007-2014-ANA-J-DARH, establece que los procedimientos administrativos sancionadores son iniciados por la Autoridad Instructora, es decir la Administración Local de Agua, y la resolución de los mismos está a cargo de Autoridad Resolutiva, en este caso la Autoridad Administrativa del Agua, determinando las actuaciones a cargo de cada uno de estos órganos de la Autoridad Nacional del Agua; no obstante, **no se ha fijado un plazo exacto para la conclusión del procedimiento en primera instancia.**

6.20.2 Cabe mencionar que el plazo de treinta (30) días hábiles previsto en el artículo 142º de la Ley del Procedimiento Administrativo General, se encuentra referido al plazo que debe transcurrir desde que es iniciado un **procedimiento administrativo de evaluación previa** hasta aquel en que sea dictada la resolución respectiva, esto es, para los casos que son iniciados a petición de parte.

Sin embargo, el presente procedimiento es un **procedimiento administrativo sancionador** que faculta a la autoridad administrativa a realizar las acciones necesarias a fin de determinar las sanciones respectivas, cuyo plazo se encuentra determinado por la propia autoridad



administrativa o lo señalado en el artículo 233¹⁶ de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

6.20.3 Resulta pertinente aclarar que, sin perjuicio de lo antes expuesto, recién con la modificación de Ley del Procedimiento Administrativo General a través del Decreto Legislativo N° 1272, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21.12.2016, se ha incorporado el artículo 237^o-A referido a la caducidad del procedimiento sancionador, en el que se tiene previsto en su numeral 1) que el plazo para resolver este tipo de procedimientos iniciados de oficio es de nueve (9) meses, contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos.

De acuerdo al referido artículo, este plazo podrá ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. Asimismo, se precisa que la caducidad no aplica al procedimiento recursivo.

6.20.4 En consecuencia, con la emisión de la resolución impugnada no se ha vulnerado el debido proceso; por lo que, se desestima lo alegado por el recurrente en este extremo en tanto carece de sustento legal, siendo que la figura de la caducidad no se encontraba vigente en el momento que se tramitó el presente procedimiento administrativo sancionador.

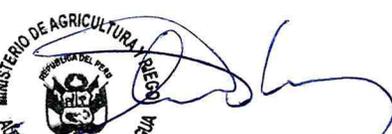
6.21 De acuerdo con los fundamentos expuestos en los numerales 6.18 al 6.20 de la presente resolución, este Tribunal considera que la Resolución Directoral N° 1013-2016-ANA-AAA.M emitida por la Autoridad Administrativa del Agua Marañón se ajusta a derecho, debido a que se ha acreditado que el señor Segundo Daniel Torres Ortiz cometió la conducta infractora imputada. En consecuencia, debe declararse infundado el presente recurso de apelación sometido a conocimiento.

Vista la opinión contenida en el Informe Legal N° 166-2017-ANA-TNRCH-ST y por las consideraciones expuestas, este Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas;

RESUELVE:

1. Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por el señor Segundo Daniel Torres Ortiz contra la Resolución Directoral N° 1013-2016-ANA-AAA.M.
2. Dar por agotada la vía administrativa.

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 ROBERTO GUEVARA PÉREZ PRESIDENTE	 MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO REPUBLICA DEL PERÚ AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA JOSE LUIS AGUILAR HUERTAS VOCAL
 MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO REPUBLICA DEL PERÚ AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA LUCIA DELFINA RUIZ OSTOIC VOCAL	 MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO REPUBLICA DEL PERÚ AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA JOHN IVAN ORTIZ SANCHEZ VOCAL

¹⁶ Artículo modificado por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21.12.2016.