



PERÚ

Ministerio de Agricultura y Riego

Autoridad Nacional del Agua

Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas

"Año del Buen Servido al Ciudadano"

RESOLUCIÓN N° 624 -2017-ANA/TNRCH

Lima, 27 SET. 2017

EXP. TNRCH : 735-2017
 CUT : 82570-2015
 IMPUGNANTE : Municipalidad Distrital de Puquina
 ÓRGANO : AAA Caplina - Ocoña
 MATERIA : Procedimiento Administrativo Sancionador
 UBICACIÓN : Distrito : Puquina
 POLÍTICA : Provincia : General
 Departamento : Moquegua

SUMILLA:

Se declara fundado el recurso de apelación presentado por la Municipalidad Distrital de Puquina contra la Resolución Directoral N° 1067-2017-ANA/AAA I C-O; y, en consecuencia, nulas la Resolución Directoral N° 1918-2016-ANA/AAA I C-O y la Resolución Directoral N° 1067-2017-ANA/AAA I C-O, al advertirse la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, por defecto en el requisito de validez del acto administrativo concerniente a la motivación de la Resolución Directoral N° 1918-2016-ANA/AAA I C-O, disponiéndose la reposición del procedimiento administrativo sancionador.



1. RECURSO ADMINISTRATIVO Y ACTO IMPUGNADO

El recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad Distrital de Puquina contra la Resolución Directoral N° 1067-2017-ANA/AAA I C-O de fecha 06.04.2017 que declara infundado el recurso de reconsideración de la Resolución Directoral N° 1918-2016-ANA/AAA I C-O de fecha 06.10.2016, mediante la cual la Autoridad Administrativa del Agua Caplina - Ocoña le impuso una multa de 2.1 UIT por la comisión de la infracción prevista en el literal d) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos.



2. DELIMITACIÓN DE LA PRETENSIÓN IMPUGNATORIA

La Municipalidad Distrital de Puquina solicita que se deje sin efecto la sanción impuesta mediante la Resolución Directoral N° 1918-2016-ANA/AAA I C-O.



3. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

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

- 3.1 La administración no ha tenido en cuenta que los desastres naturales (lluvias) que motivaron la declaratoria de emergencia en el distrito de Puquina mediante el Decreto Supremo N° 023-2015-PCM constituyen una condición eximente de responsabilidad, prevista en el literal a) del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, respecto a la caso fortuito o la fuerza mayor.
- 3.2 A pesar de que la administración considera que de los medios probatorios no se evidencia su participación en la comisión de la infracción, resuelve sancionarlo con una multa de 2.1 UIT por haber construido obras transitorias permanentes en fuente natural de agua sin la debida autorización de la Autoridad Nacional del Agua, infracción que no fue imputada mediante la Notificación N° 209-2015-ANA-ALA-TAMBO-ALTO TAMBO.



4. ANTECEDENTES

Actuaciones previas al inicio del procedimiento administrativo sancionador

4.1 En la inspección ocular realizada en fecha 18.05.2015, la Autoridad Administrativa del Agua Caplina - Ocoña expidió un acta de verificación técnica de campo en la cual se dejó constancia de:

- a) La existencia de una planta de tratamiento de aguas residuales colapsada, ubicada en las coordenadas UTM (WGS 84) 266598 mE y 8239401 mN, a una altura de 2944 msnm., con los siguientes componentes: i) una etapa de desbaste, ii) una poza grande de estabilización, iii) tres pozas pequeñas de estabilización y iv) dos conexiones de tuberías de PVC de 6" aproximadamente.
- b) Un punto de vertimiento del agua residuales en el río Pucamayo¹ ubicado en las coordenadas UTM (WGS 84) 266492 mE y 8158825 mN, a una altura de 2781 msnm, apreciándose un efluente de color plomo y con presencia de espuma y un caudal aproximado de 10 l/s.



4.2 Por medio del Informe Técnico N° 013-2015-ANA-AAA.CO-ALA.TAT/VCA de fecha 04.06.2015, la Administración Local de Agua Tambo - Alto Tambo recomendó iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra la Municipalidad Distrital de Puquina, por la infracción contenida en numeral 9 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos y en el literal d) del artículo 277 del Reglamento de la referida Ley.

En el informe técnico, se adjuntaron fotografías en las que se aprecia la existencia de la planta de tratamiento y el punto de vertimiento de las aguas residuales en el río Pucamayo.



Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador

4.3 Mediante la Notificación N° 209-2015-ANA-ALA-TAMBO-ALTO TAMBO de fecha 09.06.2015, la Administración Local de Agua Tambo - Alto Tambo dispuso el inicio del procedimiento administrativo sancionador contra la Municipalidad Distrital de Puquina, por efectuar vertimientos de agua residual proveniente del poblado de Puquina, distrito de Puquina, provincia de General Sánchez Cerro, departamento de Moquegua en el río de Pucamayo, sin contar con la autorización de la Autoridad Nacional del Agua, con punto de descarga ubicado en las coordenadas UTM (WGS 84) 266492 mE y 8158825 mN; conducta tipificada como infracción en los dispositivos legales siguientes:

- i) Numeral 9 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos: "*Realizar vertimientos sin autorización*".
- ii) Literal d) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos: "*Efectuar vertimiento de aguas residuales en los cuerpos de agua o efectuar reuso de aguas, sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua*".

4.4 Con escrito de fecha 25.11.2015, la Municipalidad Distrital de Puquina presentó sus descargos a la Notificación N° 209-2015-ANA-ALA-TAMBO-ALTO TAMBO, manifestando que: i) se ha dispuesto declarar en emergencia el sistema de tratamiento de aguas residuales de Puquina, ii) se ha dispuesto la elaboración de un expediente técnico para la construcción de un nuevo sistema de tratamiento de aguas residuales y iii) se han dispuesto algunas acciones para mejorar las condiciones de la actual planta de tratamiento de aguas residuales.



¹ Si bien en el acta de inspección ocular se hace referencia al río Puquina, mediante Informe Técnico N° 013-2015-ANA-AAA.CO-ALA.TAT/VCA de fecha 04.06.2015, la Administración Local de Agua Tambo Alto Tambo precisa que el nombre correcto del río es Pucamayo.

- 4.5 Mediante el Informe Técnico 013-2015-ANA-AAA.CO-ALA.TAT/VCA de fecha 04.06.2015, La Administración Local de Agua Tambo - Alto Tambo, concluye que de acuerdo a los constatado en la inspección ocular, se tiene que la Municipalidad Distital de Puquina realiza vertimientos en el rio Pucamayo, en el punto de coordenadas UTM (WGS 84) 266492 mE y 8158825 mN.
- 4.6 Mediante los Informes Técnicos N° 045-2015-ANA-AAA.CO-ALA.TAT y N° 112-2015-ANA-AAA- I C-O-ALA TAMBO-ALTO TAMBO de fecha 28.12.2015, la Administración Local de Agua Tambo - Alto Tambo concluye que la Municipalidad Distrital de Puquina ha transgredido el numeral 9 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos y el literal d) del artículo 277° del Reglamento de la referida Ley, recomendando imponer una sanción administrativa de multa de 2.1 UIT.
- 4.7 Mediante el Informe Legal N° 0530-2016-ANA/AAA-I-CO/UAJ-GMMB de fecha 29.08.2016, la Unidad de Asesoría Jurídica de la Autoridad Administrativa del Agua Caplina - Ocoña opina que se debe imponer una multa de 2.1 UIT a la Municipalidad Distrital de Puquina por la comisión de la infracción prevista en el literal d) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos.
- 4.8 Mediante la Resolución Directoral N° 1918-2016-ANA/AAA I C-O de fecha 06.10.2016, notificada el 09.12.2016, la Autoridad Administrativa del Agua Caplina - Ocoña sancionó a la Municipalidad Distrital de Puquina con una multa de 2.1 UIT, por efectuar vertimientos de aguas residuales en los cuerpos de agua (río Pucamayo) sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua la comisión de la infracción prevista en el literal d) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos.



Actuaciones posteriores a la imposición de la sanción administrativa

- 4.9 Con el escrito ingresado el 20.12.2016 la Municipalidad Distrital de Puquina interpuso un recurso de reconsideración de la Resolución Directoral N° 1918-2016-ANA/AAA I C-O, alegando que no se ha tomado en cuenta el estado de emergencia declarado en el distrito de Puquina, como condición eximente de responsabilidad, prevista en el literal a) del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- 4.10 Mediante la Resolución Directoral N° 1067-2017-ANA/AAA I C-O de fecha 06.04.2017, la Autoridad Administrativa del Agua Caplina - Ocoña declaró infundado el recurso de reconsideración de la Resolución Directoral N° 1918-2016-ANA/AAA I C-O presentado por la la Municipalidad Distrital de Puquina.
- 4.11 Con el escrito ingresado el 27.07.2017 la Municipalidad Distrital de Puquina interpuso un recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1067-2017-ANA/AAA I C-O, conforme a los argumentos señalados en los numerales 3.1 y 3.2 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 acuerdo 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-AG², así como el artículo 20° de su Reglamento Interno, aprobado por Resolución Jefatural N° 096-2014-ANA.



² 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 debe ser admitido a trámite.

6. ANÁLISIS DE FONDO

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

6.1 El Principio del Debido Procedimiento, recogido en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General determina que: *“Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas 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”.* (El resaltado corresponde a este Tribunal).



El numeral 2 del artículo 246° de la Ley del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General establece para la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores lo siguiente: *“No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento [...]”.*



En consecuencia, el Principio del Debido Procedimiento constituye una garantía especialmente relevante por restringir la potestad del Estado en la imposición de penalidades, sujetándolas al procedimiento pre establecido tal como ha sido señalado por este Tribunal en el fundamento 6.1 de la Resolución N° 215-2014-ANA/TNRCH del 26.09.2014, recaída en el Expediente TNRCH N° 1260-2014³.

6.2 Respecto al derecho de defensa; y de manera especial, a su vertiente referida a la correcta comunicación de la imputación de cargos al administrado, el Tribunal Constitucional ha manifestado que: *“Las garantías constitucionales consagradas en el artículo 139° de la Constitución y en el artículo 4° del Código Procesal Constitucional, son de aplicación, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza, a los procedimientos administrativos sancionadores. Entre dichas garantías cabe incluir específicamente el derecho a la defensa, que proscribiera cualquier estado o situación de indefensión; **el derecho a conocer los cargos que se formulan contra el sometido a procedimiento administrativo sancionador [...]”**⁴.* (El resaltado corresponde a este Tribunal).



En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente: *“[...] la exigencia de que **al momento del inicio del procedimiento sancionador se informe al sujeto pasivo de los cargos que se dirigen en su contra**, información que debe ser oportuna, cierta, explícita, precisa, clara y expresa con descripción suficientemente detallada de los hechos considerados punibles que se imputan, la infracción supuestamente cometida y la sanción a imponerse, todo*



³ Véase la Resolución N° 215-2014-TNRCH recaída en el Expediente TNRCH N° 1260-2014. Publicada el 28.09.2014. Consulta: 03.08.2017. En: http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/215_cut_263-2013_exp_1260-2014_trading_fishmeal_corporation_s.a.c_0.pdf

⁴ Fundamento 6 de la sentencia emitida en el expediente N° 02098-2010-PA/TC. Publicada el 22.06.2011. Consulta: 03.08.2017. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02098-2010-AA.html>

ello con el propósito de garantizar el derecho constitucional de defensa.⁵ (El resaltado corresponde a este Tribunal).

- 6.3 El numeral 4 del artículo 3° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General establece como uno de los requisitos de validez del acto administrativo a la motivación.

Los numerales 6.1 y 6.3 del artículo 6° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General establecen que la motivación 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. **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.** (El resaltado corresponde a este Tribunal).



Respecto a los fundamentos del recurso de apelación

- 6.4 En relación con el argumento descrito en el numeral 3.1 de la presente resolución, este Tribunal precisa que:

6.4.1 El numeral 3.1 de la Norma Complementaria sobre Declaratoria de Estado de Emergencia, en el Marco de la Ley N° 29664, del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres – SINAGERD, aprobada mediante el Artículo 1° del Decreto Supremo N° 074-2014-PCM, define el estado de emergencia como el estado de excepción decretado por el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, ante un peligro inminente o la ocurrencia de un desastre, cuyo impacto genere graves circunstancias que afecten la vida de la nación, sobrepasando la capacidad de respuesta del Gobierno Regional o Nacional. Tiene por finalidad ejecutar acciones inmediatas y necesarias en salvaguarda de la vida e integridad de las personas y el patrimonio público y privado. Se aprueba mediante Decreto Supremo por un plazo que no podrá exceder de sesenta (60) días calendario.

6.4.2 El numeral 3.3 de la precitada Norma define a la declaratoria de emergencia por desastre como un estado de excepción ante la condición de desastre ocasionado por un fenómeno de origen natural o inducido por la acción humana, **con la finalidad de ejecutar acciones inmediatas y necesarias para la respuesta y rehabilitación.**

6.4.3 Mediante Decreto Supremo N° 023-2015-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano en fecha 28.05.2015, se declara el estado de emergencia por desastre por un plazo de sesenta días, para diferentes distritos del departamento de Moquegua, siendo uno de ellos el distrito de Puquina.

6.4.4 De lo expuesto, y conforme se desprende del Artículo 2° del Decreto Supremo N° 023-2015-PCM, el estado de emergencia declarado mediante la referida norma tuvo como finalidad autorizar la ejecución de acciones inmediatas que ayuden en la rehabilitación de los principales servicios públicos que se vieron afectados por las lluvias, no constituyendo una condición excepcional por la cual la administrada pueda verter aguas residuales al río Pucumayo, sin contar la Autorización de la Autoridad Nacional del Agua, conforme lo exige el artículo 79° de la Ley de Recursos Hídricos⁶. Por lo tanto la declaratoria del estado de excepción no puede considerarse como una condición eximente de responsabilidad en la comisión de la infracción.



⁵ Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 02098-2010-PA/TC. Publicada el 22.06.2011. Consulta: 03.08.2017. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02098-2010-AA.html>

⁶ Artículo modificado por el artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1285, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 29.12.2016.

6.4.5 Asimismo, se advierte que la infracción consistente en verter aguas residuales tratadas en el río Pucamayo fue detectada por personal de la Autoridad Administrativa del Agua Caplina - Ocoña mediante inspección ocular de fecha 18.05.2015, es decir, antes de la entrada en vigencia de la declaratoria de estado de emergencia en el distrito de Puquina ordenado mediante Decreto Supremo N° 023-2015-PCM.

6.4.6 En este sentido, corresponde desestimar este argumento del recurso de apelación

6.5 En relación con el argumento recogido en el numeral 3.2 de la presente resolución, este Tribunal señala lo siguiente:



6.5.1 El considerando vigésimo de la Resolución Directoral N° 1918-2016-ANA/AAA I C-O señala: "(...) *En virtud a este principio, solamente se puede sancionar a una persona cuando esta haya sido la que cometió la conducta sancionable, lo cual ha podido ser esclarecido a través del presente procedimiento administrativo y de los medios probatorios meritados en su oportunidad, de la revisión de los cuales **no se evidencia la participación del presunto infractor.** Asimismo, existiendo pruebas fehacientes para demostrar la imputación de los cargos atribuidos a Municipalidad Distrital de Villa Puquina, corresponde imponerle una sanción pecuniaria de 2.1 UIT, por **construir obras transitorias y permanentes en fuente natural de agua sin la debida autorización de la Autoridad Nacional del Agua***".



El considerando vigésimo cuarto de la Resolución Directoral N° 1918-2016-ANA/AAA I C-O señala: "(...) *de acuerdo al numeral 6) del artículo 230° de la Ley N° 27444, sobre **concurso de infracciones**, esta se da cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicara la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes. En el presente caso ambas infracciones la tipificada en el literal d) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos son calificadas como graves, pero de acuerdo al cronograma de hechos imputables, se ha determinado que una infracción es consecuencia o subsecuente de la otra, **es por ello que se aplicara la sanción administrativa por la infracción b)** efectuar vertimientos de aguas residuales en los cuerpos de agua (río Pucamayo) sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua*".



6.5.2 Por lo expuesto, este Tribunal advierte que el órgano resolutor valoró las infracciones contenidas en los literales b) y d) del Reglamento de Recursos Hídricos para la emisión de la Resolución Directoral N° 1918-2016-ANA/AAA I C-O (realizando incluso un análisis de concurso de infracciones), pese a que mediante la Notificación N° 209-2015-ANA-ALA-TAMBO-ALTO TAMBO se comunicó a la administrada el inicio del procedimiento administrativo sancionador en su contra únicamente por la infracción contenida en el literal d) del artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos. La situación descrita advierte que la Resolución Directoral N° 1918-2016-ANA/AAA I C-O contiene una motivación incongruente, contraviniendo lo previsto en el numeral 4 del artículo 3° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, respecto a la debida motivación como requisito de validez del acto administrativo, pues la infracción contenida en el literal b) del Reglamento de Recursos Hídricos no es materia el presente procedimiento administrativo sancionador.



6.5.3 Por lo tanto, corresponde amparar este argumento del recurso impugnatorio.

6.6 En consecuencia, al observarse en la Resolución Directoral N° 1918-2016-ANA/AAA I C-O la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, por defecto en el requisito de validez del acto administrativo concerniente a la motivación, corresponde declarar fundado el recurso de

apelación presentado por la Municipalidad Distrital de Puquina y nulas la Resolución Directoral N° 1918-2016-ANA/AAA I C-O y la Resolución Directoral N° 1067-2017-ANA/AAA I C-O.

Respecto a la reposición del procedimiento administrativo

6.7 Asimismo, en aplicación de lo establecido en el numeral 225.2 del artículo 225° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, corresponde disponer la reposición del procedimiento hasta al momento en que se produce el vicio. En tal sentido, corresponde remitir el expediente a la Autoridad Administrativa del Agua Caplina - Ocoña a fin de que emita un nuevo pronunciamiento teniendo en cuenta que el presente procedimiento administrativo sancionador versa sobre la infracción prevista en numeral 9) del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos y el literal d) del artículo 277° del Reglamento de la referida Ley, conforme se desprende de la Notificación N° 209-2015-ANA-ALA-TAMBO-ALTO TAMBO.

Concluido el análisis del expediente, visto el Informe Legal N° 638-2017-ANA-TNRCH-ST, y con las consideraciones expuestas por los miembros del colegiado durante la sesión, este Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas,

RESUELVE:

- 1°.- Declarar **FUNDADO** el recurso de apelación formulado por la Municipalidad Distrital de Puquina contra la Resolución Directoral N° 1067-2017-ANA/AAA I C-O; y, en consecuencia, **NULAS** la Resolución Directoral N° 1918-2016-ANA/AAA I C-O y la Resolución Directoral N° 1067-2017-ANA/AAA I C-O.
- 2°.- **RETROTRAER** el presente procedimiento administrativo sancionador, conforme lo expuesto en el considerando 6.7 de la presente resolución.

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 GONZALES BARRÓN
VOCAL



LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN
VOCAL