



RESOLUCIÓN DIRECTORAL Nro. 554-2018-ANA-AAA.TIT

Puno, 28 NOV 2018

VISTO:

El Informe Técnico N° 029-2018-ANA-AAA-TIT-ALA.RM/JRAM, la Notificación N° 039-2018-ANA-AAA.TIT-ALA.RM, ingresado con C.U.T. N° 20374-2018, sobre el inicio del procedimiento administrativo sancionador, en contra de la Cooperativa Minera Limata Limitada, instaurado por la Administración Local de Agua Ramis, y;

CONSIDERANDO:

Que, la Autoridad Nacional del Agua, ejerce la facultad sancionadora ante cualquier infracción a las disposiciones contenidas en la Ley N° 29338 o el Reglamento el Decreto Supremo N° 01-2010-AG, por parte de las personas naturales o jurídicas públicas o privadas sean o no usuarias de agua, conforme a lo estipulado por el artículo 274° del mencionado Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos;

Que, la competencia para la instrucción de los procedimientos sancionadores recae sobre las Administraciones Locales de Agua, y se encuentra determinado en el artículo 48° literal c), conforme al Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 018-2017-MINAGRI;

Que, la Resolución Jefatural N° 333-2014-ANA que aprueba la Directiva General N° 007-2014-ANA-J-DARH, promueve la mejor aplicación del procedimiento Administrativo Sancionador regulado en el Capítulo II del Título XII del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2010-AG, para determinar la responsabilidad administrativa por incurrir en infracciones a la legislación de recursos hídricos y de ser el caso, proceder a la imposición de sanciones, así como incorporar lineamientos para la tramitación de medidas cautelares y la celeridad en la resolución de los procedimientos administrativos sancionadores en el marco de competencia de la Autoridad Nacional del Agua;

Que, las Administraciones Locales de Agua, tienen como función realizar las labores de fiscalización, por tanto de autos se advierte que el ente instructor (Administración Local de Agua Ramis), ha efectuado:

- A folios 01 y 02, obra el Acta de Verificación Técnica de Campo, de fecha 26.01.2018, constatando la ubicación del punto de captación descrito en la Resolución Administrativa N° 020-2014-ANA-ALA.RAMIS, no es accesible debido a la **modificación del cauce del Rio por terceros**, asimismo este punto ya cuenta con agua debido a esta alteración del cauce.

Se observa la acumulación de montículos de grava y arena (material propio del rio), **que han sido movilizados con maquinaria pesada por parte de terceras personas. Según refiere el señor Isidro Calisaya López, estos trabajos que alteraron el cauce natural del Rio Inambari han sido realizado por partes de dos empresas (a partir de febrero del 2017).**

- a) Empresa Limata (Comunidad Campesina Limata)
- b) Empresa Chama (Concesión Minera AFC -13)
- (...)

Desarrollo del procedimiento sancionador

Que, a folios 03 y 04, obra la Notificación N° 039-2018-ANA-AAA.TIT-ALA.RM, emitida el 16.02.2018, válidamente notificada, en fecha 22.03.2018, siendo recepcionada por la Cooperativa Minera Limata, comunicándole el inicio del procedimiento administrativo sancionador, indicándosele como hechos que se le imputa a título de cargo, lo siguiente:

Con fecha 26.01.2018, en atención a la solicitud de cambio de punto de captación presentada por el representante del proyecto minero AFC -14, ubicado en el Paraje Pampilla (Chaquiminas), Distrito de Ananea, Provincia de San Antonio de Putina y Región de Puno, se realizó la verificación técnica de campo en la cual se ha constatado lo siguiente:

La ubicación del punto de captación en la fuente de agua del Rio Inambari, descrito en la Resolución Administrativa N° 020-2014-ANA-ALA-RAMIS, no es accesible debido a la modificación del cauce del rio por parte de terceros. Asimismo el punto autorizado ya no cuenta con agua suficiente para su aprovechamiento, se observa también la acumulación de montículos de grava y arena (material propio del rio), que han sido movilizados con maquinaria pesada por parte de terceros.

Según refiere el Administrado, estos trabajos que alteraron el cauce natural de la fuente de agua superficial denominada Rio Inambari, han sido realizados por parte de dos (02) empresas de la zona durante el año pasado (a partir del mes de febrero del 2017), estas empresas serian:

- Empresa Limata (Comunidad Campesina Limata)
- Empresa Chama (Concesión Minera AFC -13)

Calificándolo en el artículo 120°, numeral 6) de la Ley N° 29338 Ley de Recursos Hídricos, Desviar los cauces de agua sin la Autorización correspondiente; y en el artículo 277° literal (f) del Decreto Supremo N° 001-2010-AG. Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, desviar sin autorización los cauces, riveras, fajas marginales o los embalses de las aguas.

Que, a folios 05 y 06, obra el descargo de fecha 27.03.2018, efectuado por el señor Bernardo Flores Ramos, Presidente de la Cooperativa Minera Limata Limitada, exponiendo lo siguiente:

- a) Se nos ha iniciado un procedimiento administrativo sancionador en base a la notificación N° 039-2018-ANA-AAA.TIT-ALA.RM, además mediante notificación N° 069-2018-ANA-AAA.TIT-ALA.RM, se nos invita a asistir a la diligencia programada para la verificación ocular del posible desplazamiento del cauce del rio.
- b) Se tiene mapas históricos de la Comunidad Campesina de Limata y Comunidades Aledañas, donde entre otros figura el Rio Inambari, en este mapa se delimitan las comunidades campesinas de Ananea y Limata, mediante el Rio Inambari, el mismo mapa en zoom, muestra los límites de la concesión AFC – 12, de la Cooperativa Minera Limata Limitada y las zonas donde el Rio Inambari pasa por la Concesión en Azul.
- c) Tomando en cuenta que nuestra operación minera ha iniciado operaciones formalmente en el año 2014, y que nuestras operaciones son solo dentro de los límites de nuestra concesión, en nuestra calidad de administrados y según nuestros planos históricos la Cooperativa Minera Limata Limitada no ha incurrido en la infracción del

literal 6 estipulado en el artículo 120°, ya que el río fue desviado fuera de nuestra concesión hacia nuestra concesión.

- d) De acuerdo a las evidencias presentadas quienes habrían incurrido en la infracción de desviación del cauce del río sin la autorización correspondiente es la concesión aledaña.
- e) En base a las evidencia presentadas y de acuerdo al principio de causalidad del inciso 8 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444, la Cooperativa Minera Limata Limitada no tienes responsabilidad administrativa sobre los hechos que se nos imputa en la notificación N° 039-2018-ANA-AAA.TIT-ALA.RM y que no hemos incurrido en la conducta activa constitutiva de la infracción sancionable.

Que, a folios 14 y 15, obra el Informe Técnico N° 023-2018-ANA-ALA.RM.AT/JISRC, del 27.04.2018, **concluyendo:** a) Que el procedimiento administrativo sancionador instruido por la Administración Local de Agua Ramis, en contra de la Cooperativa Minera Limita Limitada, no se ha podido establecer un nexo causal que permita acreditar la conducta presuntamente infractora, asimismo los imputados han presentado sus descargos negando haber realizado las infracciones de las cuales presuntamente son acusados. **Asimismo recomienda:** a) Archivar el expediente sobre procedimiento administrativo sancionador, instruido en contra de la Empresa Cooperativa Minera Limata Limitada, con CUT. N°20374-2018, al no haberse podido acreditar la conducta presuntamente infractora por parte de los imputados;

Que, a folios 19 al 21, obra el Informe Legal N° 177-2018-ANA-AAA.TIT-AL/PAGS, del 16.07.2018, opinando en que se proceda a retrotraer el procedimiento administrativo sancionador desde su inicio, para la realización de las diligencias preliminares de investigación, averiguación, debiendo la Administración Local de Agua Ramis, notificar la imputación de cargos al infractor, conforme a los artículos 234° y 235° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, guardando relación con lo verificado en campo con la imputación de cargos contenidos en la notificación de inicio de PAS;

Que, a folios 25 y 26, obra el Informe Técnico N° 029-2018-ANA-AAA-TIT-ALA.RM/JRAM, del 23.10.2018, concluyendo lo siguiente: a) Se evidencia la existencia de vicios procesales en las actuaciones de instrucción del expediente administrativo con CUT. N° 20374-2018, que garanticen el debido procedimiento administrativo en salvaguarda y respeto al derecho de defensa del administrado, b) Que en fecha 24.09.2018, se realizó una nueva verificación técnica de campo de oficio, en la zona denominada Paraje Pampilla, en la que no se pudo determinar el responsable directo del desvió del cauce y faja marginal del Río Inambari, a consecuencia de la actividad minera informal, c) Por lo que el Procedimiento Administrativo Sancionador en contra de la Cooperativa Minera Limata Limitada, queda sin efecto, al no haberse podido acreditar la conducta presuntamente infractora por parte del imputado, por lo que corresponde el archivamiento definitivo del expediente precitado, anexando un panel fotográfico;

Que, a folios 29, obra el Informe Técnico N° 136-2018-ANA-AAA.TIT-AT/ECC, de fecha 13.11.2018, concluyendo en que habiendo evaluado la instrucción del procedimiento administrativo sancionador, se evidencia que la Administración Local de Agua Ramis, no ha determinado el responsable directo del desvió del cauce del río Inambari, en la zona denominada Paraje Pampilla por lo que debe dejarse sin efecto el procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra de la Cooperativa Minera Limata Limitada, de conformidad al Informe Técnico N° 029-2018-ANA-AAA-TIT-ALA.RM/JRAM;

ANALISIS DE FONDO.

Requisitos de imputación de cargo en los Procedimientos Administrativos Sancionadores

Para efectuar una correcta imputación de cargos se debe tener en cuenta el cumplimiento de lo recogido en los artículos 232° y 233° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, más aún si tomamos en cuenta que se debe establecer una correcta imputación de cargos, resulta de tal importancia para garantizar de forma primigenia el derecho de defensa del administrado conforme lo desarrollado por este Tribunal en los fundamentos 6.2 y 6.3 de la Resolución N° 215-2014-ANA/TNRCH de fecha 02.09.2014, recaída en el expediente N° 1260-2014¹

El Artículo 234 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentario, establecido caracterizado por:

- 
- 
- 
- 
- 1) Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción, cuando la organización de la entidad lo permita.
 - 2) Considerar que los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a las entidades en sus procedimientos sancionadores.
 - 3) **Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir 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 tal competencia.**
 - 4) Otorgar al administrado un plazo de cinco días para formular sus alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico conforme al numeral 162.2 del Artículo 162, sin que la abstención del ejercicio de este derecho pueda considerarse elemento de juicio en contrario a su situación.

En relación con las **características** que debe contener la imputación de cargos Morón Urbina², precisa que "(...) la estructura de defensa de los administrados reposa en la confianza en la notificación preventiva de los cargos, que a efectos deben reunir los requisitos de:

- a) **Precisión:** Debe contener todos los elementos enunciados en este artículo para permitir la defensa de los imputados, incluyendo el señalamiento de los hechos que se le imputen, la calificación de las infracciones que tales hechos puede construir, la expresión de las sanciones que se le pudiera imponer así como la autoridad competente para imponer la sanción con la norma que atribuya competencia. Estos elementos deben ser precisos y no sujetos a inferencias o deducciones por parte de los imputados (...).
- b) **Claridad:** posibilidad real de entender los hechos y calificación que ameritan sea susceptible de conllevar la calificación de ilícitos por la Administración.
- c) **Inmutabilidad:** no puede ser variado por la autoridad en virtud de la doctrina de los actos propios inmersa en el principio de conducta procedimental.
- d) **Suficiencia:** debe contener toda la información necesaria para que el administrado le pueda contestar, tales como los informes o documentación que sirven de sustento al cargo.

¹ Resolución N° 215-2014-ANA/TNRCH, publicada el 26.09.2014

² MORON URBINA, Juan Carlos, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Gaceta Jurídica, 2011, p 743.

En función a lo expuesto, se determina que una correcta imputación de cargo (comunicación del inicio del procedimiento sancionador), debe de **hacer conocer al administrado de forma clara, precisa y suficiente** lo siguiente:

- a) Los hechos por el cual se inicia el procedimiento sancionador.
- b) La infracción legal que podría haber generado dichos hechos.
- c) La sanción que se le puede imponer.
- d) La autoridad que inicia el procedimiento sancionador es competente para tal fin.

Con ello, se garantiza que el administrado a quien se le inicie un procedimiento sancionador tenga conocimiento de los elementos suficientes que le permitan ejercer adecuadamente el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas ejercitar conforme a ley,

Respecto a los hechos que se imputan a título de cargo

En el presente caso, la Notificación N° 039-2018-ANA-AAA.TIT-ALA.RM, de fecha 16.02.2018, en los hechos que se le imputan a título de cargo, según los fundamentos señalados, se advierte que no cumplen con los requisitos precitados líneas arriba, en base a lo referido por la verificación técnica de campo, teniéndose lo siguiente:

- *La ubicación del punto de captación en la fuente de agua Rio Inambari descrito en la Resolución Administrativa N° 020-2014-ANA-ALA-RAMIS, **no es accesible debido a la modificación del cauce del rio por parte de terceros, (...), el punto autorizado ya no cuenta con agua suficiente para su aprovechamiento. Se observa la acumulación de montículos de grava y arena, que han sido removidos con maquinaria pesada por parte de terceros.***

En este párrafo, se menciona que un punto de captación del Rio Inambari no es accesible a causa de la modificación del cauce; sin embargo, no se precisan las coordenadas del punto afectado (tramo) ni se detallan aspectos técnicos de la modificación del Rio Inambari en dicha zona. Asimismo no se tiene una plena identificación del o los operador(es) de la maquinaria pesada, no habiéndose indicado el nombre de los mismos, ni de la maquinaria supuestamente utilizada.

En relación con el hecho señalado como la acción considerada infracción por el órgano instructor, la misma que describió el hecho como “**modificar**” el cauce; por lo que tipificó de acuerdo a la Ley N° 29338, establece que constituye infracción Artículo 120°, numeral 6) **Desviar los cauces de agua sin la correspondiente autorización**, y conforme al Decreto Supremo N° 01-2010-AG, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29338, Artículo 277°, establece como infracción en materia de recursos hídricos; **literal f) desviar sin autorización los cauces, riveras, fajas marginales o los embalses de las aguas... ()**.

Del mismo modo se debe entender que en el “supuesto de desviar los cauces de agua sin la autorización correspondiente, hay que demostrar con sustento técnico que evidencie la desviación del cauce, es decir, contar con pruebas que indiquen cuál era el trazo del cauce natural antes del supuesto desvío”.

- *Se ha constatado que el Rio Inambari, en este tramo viene arrastrando gran cantidad de sólidos en suspensión, (...), lo que imposibilita su utilización de acuerdo a lo otorgado en la licencia, (...) a favor del proyecto Minero AFC-14.*

De acuerdo a lo señalado en el párrafo precedente, se tiene que los hechos descritos no son claros ni precisos respecto a la zona afectada (tramo), no indicando las coordenadas respectivas.

Respecto a la calificación de las infracciones

Respecto a los hechos descritos, el órgano instructor realiza la calificación de la infracción la misma que fue plasmada en la Notificación N° 039-2018-ANA.TIT-ALA.RM, detallando lo siguiente:

- La Ley N° 29338, establece que constituye infracción Artículo 120°, **numeral 6) Desviar los cauces de agua sin la correspondiente autorización.**
- Decreto Supremo N° 01-2010-AG, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29338, Artículo 277°, establece como infracción en materia de recursos hídricos; **literal f) desviar sin autorización los cauces, riveras, fajas marginales o los embalses de las aguas...()**.

La calificación de los hechos por parte del órgano instructor, no guardan relación con los hechos descritos en el acta de verificación técnica de campo, pues la calificación de la infracción indica la acción de “**Desviar**” los cauces sin autorización; sin embargo, hace referencia a la **modificación**” de cauce, describiendo acumulación de montículos de grava y arena, supuestamente movillado con maquinaria pesada.

Por lo que la acción de “**desviar**”, referida en la notificación, se configura cuando se utilizan diversos mecanismos para variar el curso de agua natural o artificial, sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua³.

Respecto al debido procedimiento administrativo

El numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar y el numeral 2) del artículo 230° del Decreto Legislativo N° 1272, norma que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, concordante con el D.S. N° 006-2017-JUS Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, definen al debido procedimiento como un principio que sustenta el procedimiento administrativo, según el cual “Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho (...)”,

Respecto al debido procedimiento administrativo, el Tribunal Constitucional en el fundamento 3 de la STC 4289-2004-AATTC (Caso Blethyn Oliver Pinto) precisó:

Fj. 3 “El derecho al debido proceso y los derechos que contiene son invocables y, por lo tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativa Así, el debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto —por parte de la administración pública o privada- de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139 de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.)”⁴

En ese sentido, se debe considerar el principio de **presunción de inocencia**, este Tribunal se remite a los conceptos desarrollados en los fundamentos 6.1 y 6.3 de la Resolución N° 158-2014- ANA/TNRCH, de fecha 22.08.2014, recaída en el expediente N° 948-20141, en los cuales se señaló que **ninguna persona puede ser sancionada sin la existencia de pruebas que generen convicción sobre la responsabilidad que se le atribuye; por lo que la Administración no puede sancionar sobre la base de meros indicios, presunciones o sospechas. En ese contexto en el Acta de Verificación Técnica de Campo**

³ RESOLUCIÓN N° 113-2015-ANA/TNRCH de fecha 19.02.2015. Fundamento 6.4.

⁴ Expediente N° 4289-2004-AA/TC, Publicado el 17.02.2005.

de fecha 26.01.2018, el señor Isidro Calisaya López refiere que estos trabajos que alteraron el cauce natural de la fuente de agua denominada Rio Inambari han sido realizados por parte de dos (02) empresas de la zona durante el año pasado (a partir del mes de febrero del 2017). Estas empresas **serían**:

- Empresa Minera LIMATA (Pertenece a la Comunidad Campesina de Limata)
- Empresa Minera CHAMA (Que corresponde a la concesión Minera AFC-13)

Sin embargo dicha afirmación nunca fue corroborada ni mucho menos probada por el órgano instructor, por lo tanto resulta que son meras declaraciones y presunciones declaradas por el señor Isidro Calisaya López.

Respecto al Principio de Causalidad

Así mismo, por ende, el principio de causalidad, este Tribunal se remite a los fundamentos 6.1 a 6.4 de la Resolución N° 172-2014-ANA/TNRCH de fecha 05.09.2014, recaída en el expediente N° 163-2014⁵ en los cuales se señaló que **resulta imperativo para la Administración Pública determinar el correspondiente nexo causal entre la conducta infractora y la acción u omisión realizada por el agente con el objeto de establecer la responsabilidad de este último y la subsecuente sanción.**

Que, el órgano instructor (Administración Local de Agua Ramis), no ha cumplido con acreditar el nexo causal, es decir, la relación entre la conducta cometida y su presunto autor, como manifestación del principio de causalidad; pues la potestad sancionadora debe ser dirigida contra quien inobservó la norma que tipificó la infracción y además que obren en su contra medios de prueba que demuestren su culpabilidad.

Por el principio de causalidad, la sanción debe recaer en el administrado que realizó la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable. La norma exige el principio de personalidad de las sanciones entendido como, que la asunción de la responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por la ley, y, por tanto no podrá ser sancionado por hechos cometidos por otros. Por ello, en principio la administración no puede hacer responsable a una persona por un hecho Ajeno, sino por los propios. En ese sentido este principio conecta con otro bastante debatido en el Derecho Administrativo sancionador: el de culpabilidad del infractor. A falta de norma, en nuestro derecho ha sido introducido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional como una exigencia para ejercer legítimamente la potestad sancionadora. En efecto nuestro Tribunal ha establecido "(...) Por lo que hace al primer motivo, es decir, que la sanción se justifique (...), **es lícito que el Tribunal se pregunte si es que en un Estado constitucional de derecho es válido que una persona sea sancionada por un acto ilícito cuya realización se imputa a un tercero.**

La respuesta no puede ser otra que (...), un límite a la potestad sancionadora del Estado, está representado por el principio de culpabilidad. Desde este punto de vista, la sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidades subjetivas del agente infractor de un bien jurídico. En ese sentido, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable.⁶

Que, mediante el Informe Legal N° 274-2018-ANA-AAA.TIT.AL/PAGS, con el visto del Área Técnica, y de conformidad con lo establecido en el Decreto Supremo N° 018-2017-MINAGRI del Reglamento de Organización y Funciones

⁵ Resolución N° 172-2014-ANA/TNRCH, recaída en el Expediente N° 163-2014. Publicada el 05.09.2014.

⁶ STC Exp. N° 2868-2004-AA/TC

de la Autoridad Nacional del Agua, y la Resolución Jefatural N° 225-2014-ANA, de Designación del Director de la Autoridad Administrativa del Agua XIV Titicaca;

RESUELVE:

ARTICULO 1°.- ARCHIVAR, el Procedimiento Administrativo Sancionador, en contra de la Cooperativa Minera Limata Limitada, por las razones expuestas en la presente Resolución.

ARTICULO 2°.- Encargar a la Administración Local de Agua Ramis, la notificación de la presente Resolución al interesado, en su domicilio Legal, sito en la Avenida Arenales s/n – Barrio Central Ananea, Provincia de San Antonio de Putina y Región de Puno, con las formalidades de ley. Asimismo realizar la publicación de la presente en el portal institucional de la Autoridad Nacional del Agua: www.ana.gob.pe.

REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE.



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO
AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA
AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEL AGUA XIV TITICACA

Ing. Miguel Enrique Fernández Mares
DIRECTOR AAA XIV TITICACA

Cc. Arch
MEFM/gags.