



RESOLUCIÓN N° 0257-2024-ANA-TNRCH

Lima, 15 de marzo de 2024

N° DE SALA	: Sala 1
EXP. TNRCH	: 555-2023.
CUT	: 20075-2023
IMPUGNANTE	: Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Menor Alto Piura – Clase B
MATERIA	: Procedimiento administrativo general
SUBMATERIA	: Acto no impugnabile
ÓRGANO	: AAA - Jequetepeque Zarumilla
UBICACIÓN	: Distrito : Chulucanas
POLÍTICA	: Provincia : Morropón Departamento : Piura

Sumilla: La disposición que resuelve un cuestionamiento al informe técnico que recomienda el inicio de un procedimiento administrativo no es un acto administrativo impugnabile.

Marco Normativo: Numeral 217.2 del artículo 217° del Texto Único ordenado de la Ley del procedimiento Administrativo General.

Sentido: improcedente.

1. RECURSO ADMINISTRATIVO Y ACTO IMPUGNADO

El recurso de apelación interpuesto por la Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Menor Alto Piura – Clase B contra el artículo tercero de la Resolución Directoral N° 0840-2023-ANA-AAA.JZ de fecha 17.08.2023, por medio del cual la Autoridad Administrativa del Agua Jequetepeque-Zarumilla resolvió:

“(…).

ARTÍCULO 3.- Declarar improcedente la solicitud de anulabilidad del Informe Técnico N° 0014-2023-ANA-AAA-JZALA-APH/DRJDLC, por los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución”.

2. DELIMITACIÓN DE LA PRETENSIÓN IMPUGNATORIA

La Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Menor Alto Piura – Clase B solicita que se revoque la Resolución Directoral N° 0840-2023-ANA-AAA.JZ en el extremo que declara improcedente la solicitud de anulabilidad del Informe Técnico N° 0014-2023-ANA-AAAJZALA-APH/DRJDLC.

3. ARGUMENTO DEL RECURSO

La impugnante sustenta su recurso de apelación señalando que el Informe Técnico N° 0014-2023-ANA-AAAJZALA-APH/DRJDLC, cuya nulidad se solicitó, vulnera los principios de Legalidad y Tipicidad, por cuanto, se pretende imputarle una conducta que no ha sido calificada como infracción en la Ley de Recursos Hídricos ni en su Reglamento, sino que se trata de una de sus funciones. Se le imputa la cobranza de tarifas por monitoreo y gestión de aguas subterráneas sin haber sido aprobada por la Autoridad Nacional del Agua, tratando forzosamente de encuadrar la conducta en el tipo infractor genérico. Si bien el informe técnico no es un acto administrativo vinculante, es un acto jurídico, y como tal, es susceptible de nulidad cuando su objeto es física y jurídicamente imposible, conforme con el inciso 3 del artículo 219° del Código Civil. Asimismo, la empresa Agroindustrial Beta S.A., jamás ha desconocido o cuestionado la exigibilidad de su obligación frente al operador.

4. ANTECEDENTES RELEVANTES

Actuaciones previas al inicio del procedimiento administrativo sancionador

- 4.1. Con el Oficio N° 052-2023/JUSHMAP-CLASE B.P ingresado en fecha 06.02.2023, la Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Menor Alto Piura-Clase B, solicitó a la Administración Local de Agua Alto Piura, que emita pronunciamiento respecto al recurso de apelación interpuesto por la empresa Complejo Agroindustrial Beta S.A. contra la Resolución Administrativa N° 0002-2023-JUSHMAP-CB de fecha 04.01.2023, mediante la cual, entre otros, la mencionada organización de usuarios desestimó la solicitud de prescripción de la exigibilidad de del pago por concepto de tarifa por monitoreo y gestión de agua subterránea de los años 2016, 2017 y 2018, formulada por la empresa.
- 4.2. Por medio del Oficio N° 0086-2023-ANA-AAA.JZ-ALA.APH de fecha 11.04.2023 notificado el 12.04.2023, la Administración Local de Agua Alto Piura comunicó a la Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Menor Alto Piura-Clase B que, no le corresponde el cobro de la tarifa por monitoreo y gestión de agua subterráneas, por cuanto no ha sido aprobada por la Autoridad Nacional del Agua, según lo dispuesto en la Resolución Jefatural N° 307-2015-ANA. Además, por tratarse de una asociación civil de naturaleza mixta, no es una entidad pública, por lo que no corresponde atender lo solicitado.
- 4.3. Con los escritos ingresados en fechas 20.03.2023 y 25.04.2023, la empresa Complejo Agroindustrial Beta S.A., solicitó a la Administración Local de Agua Alto Piura, se le indique la base legal para el cobro de tarifas por monitoreo y gestión de uso de aguas subterráneas, por cuanto la Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Menor Alto Piura – Clase B le está requiriendo el pago por dicho concepto, con un precio base de S/. 70.00 soles por hectárea, sin detallar la norma o acto administrativo que establece dicho monto, vulnerando el principio de Legalidad y Ejercicio Legítimo del Poder.
- 4.4. Con el Oficio N° 158-2023/JUSHMAP-CLASE B.P ingresado en fecha 17.04.2023, la Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Menor Alto Piura – Clase B, comunicó a la Jefatura de la Autoridad Nacional del Agua que el Administrador Local de Agua Alto Piura viene entorpeciendo su gestión, pues no ha tenido en cuenta la función pública que realiza, considerándola como un ente colaborador; y que la tarifa por monitoreo y gestión de uso de aguas subterráneas se encuentra establecida en la

Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento, siendo función de la organización de usuarios, el cobro y administración del indicado concepto. Además, solicitó el cambio inmediato de jurisdicción, por haberse roto todo principio de buenas relaciones

- 4.5. En el Informe Técnico N° 0014-2023-ANA-AAA.JZ-ALA.APH/DRJDLC, de fecha 26.06.2023, la Administración Local de Agua Alto Piura, concluyó:
- De acuerdo con los numerales 189.1 y 189.2 del artículo 189° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, la Autoridad Nacional del Agua establece las condiciones para la prestación de los servicios de monitoreo y gestión del uso de aguas subterráneas, y que dicha Autoridad aprueba la tarifa mencionada.
 - La Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Menor Alto Piura – Clase B ha realizado la cobranza por concepto de tarifa de agua por servicio de monitoreo y gestión de las aguas subterráneas y haberse consumado dichos pagos realizados por la empresa Complejo Agroindustrial Beta S.A.
 - La Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Menor Alto Piura - Clase B, ha incurrido en la infracción prevista en el numeral 13 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos y en el literal s) del artículo 277° de su Reglamento, que establecen como infracción *“Contravenir cualquiera de las disposiciones prevista en la Ley y Reglamento”*, atribuyéndole el incumplimiento de una de sus responsabilidades como operador de infraestructura hidráulica contemplada en el numeral 35.2 del artículo 35° del citado reglamento, referida a *“Efectuar la cobranza de las tarifas establecidas en la Ley, por los servicios que prestan”*.
 - Por lo que recomendó iniciar el procedimiento administrativo sancionador contra dicha organización de usuarios.

Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador

- 4.6. Por medio de la Notificación N° 0005-2023-ANA-AAA.JZ-ALA-APH de fecha 26.06.2023, recibida en fecha 27.06.2023, la Administración Local de Agua Alto Piura, inició el procedimiento administrativo sancionador contra la Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Menor Alto Piura – Clase B, imputándole la siguiente conducta:

«1 Hechos que se le imputan a título de cargo.

Según los hechos detallados en el documento de la referencia, se hace conocer que, la Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Menor Alto Piura - Clase B, presuntamente habría efectuado cobranza de Tarifa por Monitoreo y Gestión de Aguas Subterráneas. sin encontrarse aprobada por la Autoridad Nacional del Agua, ni tampoco haberse aprobado el correspondiente Plan de Monitoreo y Gestión de Aguas Subterráneas.

2 Calificación de la sanción.

Los hechos descritos en el párrafo anterior se encuentran tipificados como infracción en el numeral 13) del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos, Lev N° 29338, Contravenir cualquiera de las disposiciones previstas en la Ley o en el Reglamento, concordado con el literal s) del artículo 277° de su reglamento; siendo la norma sustantiva vulnerada el Artículo 35 del Reglamento de la acotada Ley, el cual establece que: Son responsabilidades de los operadores de infraestructura hidráulica, entre otras: 35.2. Efectuar la cobranza de las tarifas establecidas en la Ley, por los servicios que prestan.

Asimismo, se le concedió un plazo de cinco (05) días para formular los descargos que corresponda, este plazo fue ampliado a solicitud de parte mediante el Oficio N° 0233-2023-ANA-AAA.JZ-ALA-APH notificado en fecha 27.06.2023.

4.7. Con el Oficio N° 0283-2023/JUSHMAP-CLASE B.P, ingresado en fecha 14.07.2023, la Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Menor Alto Piura – Clase B, presenta sus descargos al inicio del procedimiento sancionador, argumentando lo siguiente:

- a. La Empresa Complejo Agroindustrial Beta S.A., ha venido cancelando por el concepto de tarifa por monitoreo y gestión de agua subterránea, desde hace muchos años atrás a la Junta de Usuarios, se comprometieron a continuar cancelando y que respetuosos del procedimiento administrativo y de la transparencia en nuestra gestión han formalizado dicho acuerdo en la resolución Administrativa N ° 0002-2023-JUSHMAPCB, de fecha 04.01.2023.
- b. El problema se originó cuando comunicó a la Administración Local de Agua Alto Piura, que algunas empresas estarían utilizando el agua sin contar con derecho de uso correspondiente, a partir de lo cual, el Administrador señaló que no se ha aprobado la tarifa por monitoreo, lo que ocasionó que las empresas dejaran de pagar.
- c. No se explica cómo las instancias de la Autoridad Nacional del Agua hayan señalado que no corresponde el cobro de la tarifa por monitoreo. Este hecho ha sido aprovechado por las empresas agroindustriales, las cuales, por su poder económico han acaparado las fuentes de agua subterránea en perjuicio de los pequeños agricultores.
- d. Además, el Administrador Local de Agua Alto Piura no tramitó la apelación de la empresa Complejo Agroindustrial Beta S.A., por lo que reitera que sea atendida.
- e. Existe una animadversión hacia el presidente de la organización, por lo que ha iniciado el procedimiento sancionador, sin considerar sus derechos constitucionales.
- f. El Administrador Local de Agua Alto Piura no ha establecido los mecanismos para la aprobación de la tarifa por monitoreo de aguas subterránea, únicamente se ha aprobado el valor de la tarifa para el agua superficial.

4.8. En el Informe Técnico N° 0003-2023-ANA-AAA.JZ-ALA.APH/DRJDLC de fecha 22.07.2023 (informe final de instrucción), la Administración Local de Agua Alto Piura concluyó lo siguiente:

- a. Existen elementos suficientes para acreditar que la Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Menor Alto Piura – Clase B, ha efectuado el cobro indebido por concepto de tarifa de monitoreo y gestión de agua subterránea, con lo cual se ha configurado la infracción prevista en el numeral 13 del artículo 120° de la Ley de Recursos Hídricos y en el literal s) del artículo 277° de su Reglamento referido a: *“Contravenir cualquiera de las disposiciones prevista en la Ley y Reglamento”* referido a lo dispuesto en el numeral 35.2 del artículo 35° del indicado Reglamento, que establece como una responsabilidad de los operadores de infraestructura hidráulica, *“efectuar la cobranza de las tarifas establecidas en la Ley, por los servicios que prestan”*.
- b. Teniendo en cuenta que la infracción imputada a Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Menor Alto Piura – Clase B se encuentra acreditada y habiéndose realizado una evaluación sustentada del monto de la multa, la infracción cometida por el administrado ha sido calificada como “grave”, la multa

ascendente de cinco (05) Unidades Impositivas Tributarias.

4.9. Con el Oficio N° 0283-2023/JUSHMAP-CLASE B.P y el Oficio N° 0319-2023/JUSHMAP-CLASE B.P, ingresados en fechas 01.08.2023 y 04.08.2023 respectivamente, la Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Menor Alto Piura – Clase B, solicitó a la Jefatura de la Autoridad Nacional del Agua, su inmediata intervención para que se declare la anulabilidad del Informe Técnico N° 0014-2023-ANA-AAA-JZ-ALA-APH/DRJDLC y demás documentaciones emitidas, por los siguientes argumentos:

- a. Teniendo en consideración que la Administración Local del Agua Alto Piura, emitió Informe Técnico N° 0014-2023-ANA-AAA-JZ-ALA-APH/DRJDLC y demás documentaciones anexas emitidas a las empresas agroindustriales del valle del Alto Piura por el cobro de la gestión y monitoreo de agua subterránea entre otros, sin contar con un plan aprobado para el concepto de la tarifa por monitoreo y gestión de aguas subterráneas, a pesar que por dicho concepto se viene cobrando desde el año 2012, y que jamás se nos llamó para hacer las recomendaciones.
- b. En el acta de coordinación, acordaron que *“la comisión de la ANA se compromete a elevar un informe pormenorizado de la actual problemática vertida en esta reunión entre el presidente de la junta de usuarios, sus integrantes, presidentes de las comisiones de usuarios de agua y representantes de las direcciones de línea de la ANA, proponiendo una vía de solución al problema del cobro de gestión y monitoreo de aguas subterráneas a la alta dirección de la ANA”*.

4.10. Por medio del Informe Legal N° 0301-2023-ANA-AAA.JZ/SGFR de fecha 17.08.2023, el área legal de la Autoridad Administrativa del Agua Jequetepeque-Zarumilla señaló lo siguiente:

- a. Según lo dispuesto en el artículo 189° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, la Autoridad Nacional del Agua establecerá las condiciones para la prestación de los servicios de monitoreo y gestión del uso del agua subterránea y aprobará su valor.
- b. La Administración Local de Agua Alto Piura ha iniciado un procedimiento administrativo sancionador contra una organización de usuarios adecuada a lo regulado en la Ley N° 30157, Ley de Organizaciones de Usuarios de Agua, debiendo ser dicha ley, el marco normativo en el cual debe tramitarse el procedimiento administrativo sancionador, evidenciándose un conflicto normativo, ante el cual debe aplicarse el principio de especialidad, por lo que la Notificación N° 0005-2023-ANA-AAA.JZ-ALA.APH se encuentra incurso en una causal de nulidad.
- c. Respecto al pedido de anulabilidad del Informe Técnico N° 0014-2023-ANA-AAA-JZ-ALA.APH/DRJDLC, corresponde indicar que no constituye acto administrativo, por lo que, no puede ser objeto de revisión, deviniendo en improcedente la solicitud.

4.11. Mediante la Resolución Directoral N° 0840-2023-ANA-AAA.JZ de fecha 17.08.2023 notificada en fecha 21.08.2023, la Autoridad Administrativa del Agua - Jequetepeque Zarumilla, resolvió:

“ARTÍCULO 1.- Declarar de OFICIO la NULIDAD de la Notificación N° 0005-2023-ANA-AAA.JZ-ALA.APH y nulo todo lo actuado con posterioridad, quedando sin

efecto legal alguno, (...).

ARTÍCULO 2.- Disponer la reposición del procedimiento administrativo, a fin de que la Administración Local de Agua Alto Piura, realice una nueva imputación de cargos, teniendo en consideración lo regulado en la Ley N° 30157, Ley de las Organizaciones de Usuarios de Agua, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 005-2015-MINAGRI; (...).

ARTÍCULO 3.- Declarar improcedente la solicitud de anulabilidad del Informe Técnico N° 0014-2023-ANA-AAA-JZALA-APH/DRJDLC, por los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución”.

Acciones posteriores a la emisión de la Resolución Directoral N° 0840-2023-ANA-AAA.JZ

- 4.12. Con el escrito ingresado en fecha 31.08.2023, la Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Menor Alto Piura – Clase B, interpuso un recurso de apelación contra lo dispuesto en el artículo tercero de la Resolución Directoral N° 0840-2023-ANA-AAA.JZ, de acuerdo con el argumento expuesto en el numeral 3 de la presente resolución.
- 4.13. Por medio de la Memorando N° 3695-2023-ANA-AAA.JZ de fecha 04.09.2023, la Autoridad Administrativa del Agua Jequetepeque-Zarumilla, elevó a este Tribunal el expediente administrativo en mérito al recurso de apelación presentado.

5. ANÁLISIS DE FORMA

Competencia del Tribunal

- 5.1. Este Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas tiene competencia para conocer y resolver el recurso de apelación en virtud de lo establecido en el artículo 22° de la Ley de Recursos Hídricos, los artículos 17° y 18° del Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua, aprobado por el Decreto Supremo N° 018-2017-MINAGRI¹ y los artículos 4° y 14° de su Reglamento Interno, aprobado por la Resolución Jefatural N° 283-2023-ANA².

Respecto de la improcedencia del recurso de apelación

- 5.2. El artículo 1° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General establece que el acto administrativo es el pronunciamiento de las entidades en el marco de derecho público, destinadas a producir efectos jurídicos sobre derechos, intereses u obligaciones de los administrados; y es respecto a dicho pronunciamiento, que el citado Texto Único Ordenado, habilita a los administrados a interponer los recursos impugnativos que correspondan, tal como establece el artículo 217° de la citada norma.
- 5.3. El numeral 217.2 del artículo 217° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, determina cuales son los actos pasibles de ser impugnados:

“Artículo 217.- Facultad de contradicción
(...)

¹ Publicado en el Diario Oficial El Peruano en fecha 14.12.2017.

² Publicada en el Diario Oficial El Peruano en fecha 01.10.2023.

217.2 **Sólo son impugnables** los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo”.

- 5.4. En la revisión del recurso de apelación interpuesto por la Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Menor Alto Piura se advierte que su pretensión está orientada a cuestionar lo dispuesto en el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 0840-2023-ANA-AAA.JZ, en el cual se resolvió lo siguiente:

“(…)
ARTÍCULO 3.- Declarar improcedente la solicitud de anulabilidad del Informe Técnico N° 0014-2023-ANA-AAA-JZALA-APH/DRJDLC, por los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.
“(…)”.

- 5.5. A fin de determinar si el mencionado artículo es impugnable, corresponde considerar lo dispuesto en el numeral 217.2 del artículo 217° del Texto Único ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General:

- i. *No es un acto administrativo definitivo que pone fin a la instancia*, debido a que, si bien la Autoridad Administrativa del Agua Jequetepeque-Zarumilla declaró improcedente la solicitud de nulidad, previamente retrotrajo el procedimiento a fin de que la Administración Local de Agua Alto Piura evalúe el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra la Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Menor Alto Piura – Clase B según un marco legal específico que constituye la Ley de Organizaciones de Usuarios de Agua y su Reglamento, según las conclusiones del Informe Técnico N° 0014-2023-ANA-AAA-JZ.ALA-APH/DRJDLC. Por lo tanto, por medio del artículo tercero únicamente se resolvió una incidencia dentro del procedimiento.
- ii. *No impide la continuación del procedimiento administrativo*, debido a que la disposición cuestionada no constituye un pronunciamiento definitivo respecto a la responsabilidad de la administrada, por el contrario, el Informe Técnico N° 0014-2023-ANA-AAA-JZ.ALA-APH/DRJDLC, constituye una opinión que deberá ser evaluada según los hechos probados y los argumentos de defensa que pueda formular la administrada.
- iii. *No produce indefensión a la administrada*, por cuanto conserva un informe que únicamente contiene una recomendación respecto del inicio de un procedimiento administrativo sancionador y la administrada tendrá la oportunidad de ejercer su derecho de defensa cuando se tramite el procedimiento administrativo sancionador.

- 5.6. En virtud del análisis realizado, el artículo tercero de la Resolución Directoral N° 0840-2023-ANA-AAA.JZ, no constituye un acto definitivo que ponga fin a la instancia, no impide la continuación del procedimiento administrativo y no produce indefensión a la administrada. Por lo tanto, se concluye que la disposición que resuelve un cuestionamiento al informe técnico que recomienda el inicio de un procedimiento administrativo; por lo que no es un acto administrativo impugnable

5.7. En tal sentido, no se ha configurado ninguna de las condiciones previstas en el numeral 217.2 del artículo 217° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, que habilite a la administrada a ejercer su facultad de contradicción contra la mencionada disposición.

5.8. En virtud de lo señalado, se concluye que el recurso de apelación interpuesto por Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Menor Alto Piura – Clase B, contra el artículo tercero de la Resolución Directoral N° 0840-2023-ANA-AAA.JZ, deviene en improcedente.

Concluido el análisis del expediente, visto el Informe Legal N° 0281-2024-ANA-TNRCH-ST y con las consideraciones expuestas durante la sesión de fecha 15.03.2024, este colegiado, por unanimidad,

RESUELVE:

ARTÍCULO ÚNICO. - Declarar **IMPROCEDENTE** el recurso de apelación interpuesto por la Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Menor Alto Piura – Clase B contra la Resolución Directoral N° 0840-2023-ANA-AAA.JZ.

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

FIRMADO DIGITALMENTE
GUNTHER HERNÁN GONZALES BARRÓN
PRESIDENTE

FIRMADO DIGITALMENTE
EDILBERTO GUEVARA PÉREZ
VOCAL

FIRMADO DIGITALMENTE
JOHN IVÁN ORTIZ SÁNCHEZ
VOCAL