

Proyecto de Ley N° 5946 /2020-CR



PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE
EL ROL FISCALIZADOR Y
SANCIONADOR DE LA AUTORIDAD
NACIONAL DEL AGUA, MODIFICANDO
LA LEY 29338 LEY DE RECURSOS
HÍDRICOS

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **Frente Popular Agrícola FIA del Perú - FREPAP**, a iniciativa del Congresista **ISAIAS PINEDA SANTOS** ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú; y, en concordancia con los artículos 22°, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

**LEY QUE FORTALECE EL ROL FISCALIZADOR Y SANCIONADOR DE LA
AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA, MODIFICANDO LA LEY 29338, LEY DE
RECURSOS HÍDRICOS**

Artículo 1°.- Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad preservar y asegurar la sostenibilidad de los recursos hídricos, para lo cual se necesita dotar de ejecutoriedad a los actos administrativos que dicta la Autoridad Nacional del Agua, como única entidad administrativa que ejerce jurisdicción administrativa exclusiva en materia de aguas.

Artículo 2°.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto fortalecer la capacidad que tiene la Autoridad Nacional del Agua para ejercer el rol fiscalizador y sancionador que le otorga la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos.

Artículo 3°.- Incorporación de los artículos 126, 127, 128 y 129 en la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos

Incorpórase los artículos 126, 127, 128 y 129 en la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, el mismo que quedará redactado con el siguiente texto:

“Artículo 126.- Recursos administrativos

Las resoluciones que se emitan pueden ser impugnadas por el administrado, vía recurso de reconsideración o de apelación.

- a) *Recurso de reconsideración. El administrado podrá presentar recurso de reconsideración contra la determinación de una infracción administrativa, la imposición de sanción o el dictado de medidas complementarias, así como otros*

actos administrativos, entre otras, solo si adjunta prueba nueva.

- b) *Recurso de apelación. El administrado podrá presentar recurso de apelación contra la determinación de una infracción administrativa, la imposición de sanción el dictado de medida correctiva o se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas. Será resuelto por el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas como última instancia administrativa.*

La interposición de los recursos impugnatorios no suspende la ejecución del acto impugnado.

Artículo 127.- Interposición de recursos

El término para la interposición de los recursos administrativos es de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente de su notificación, y el plazo para resolverlos es de treinta (30) días hábiles.

- a) *El recurso de reconsideración se deberá sustentar en nueva prueba.*
b) *El recurso de apelación deberá dirigirse contra la autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas.*

Artículo 128.-Autorización judicial para el ingreso a predios

En el ejercicio del rol fiscalizador o en la ejecución de una medida complementaria o medida cautelar, de existir negativa del poseedor o propietario del predio, la Autoridad Nacional del Agua, podrá hacer uso de medidas como el descerraje o similares previa autorización judicial. Para tal efecto, solicitará dicha autorización al Poder Judicial, quien debe resolver en el término de veinticuatro (24) horas.

Artículo 129°.- Requisitos para el otorgamiento de medidas cautelares

Sin perjuicio de los requisitos y demás regulaciones establecidas en el Código Procesal Civil en materia de medidas cautelares, cuando el administrado, en cualquier tipo de proceso judicial, solicite una medida cautelar que tenga por objeto suspender o dejar sin efecto las resoluciones emitidas por la Autoridad Nacional del Agua, son de aplicación las siguientes reglas:

- a) *Deben cumplir con presentar una contracautela de naturaleza personal o real. En ningún caso el juez puede aceptar como contracautela la caución juratoria.*
b) *Si se ofrece contracautela de naturaleza personal, esta debe consistir en una carta fianza bancaria o financiera a nombre de la Autoridad Nacional del Agua, de carácter irrevocable, incondicional, de ejecución inmediata y sin beneficio de excusión, otorgada por empresas de seguros o una entidad de primer orden supervisada por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.*
c) *Dicha garantía debe tener una vigencia de doce meses renovables y ser emitida por el importe de la deuda derivada del acto administrativo cuyos*

efectos se pretende suspender o dejar sin efecto, actualizada a la fecha de solicitud de la medida cautelar.

d) La carta fianza debe ser renovada y actualizada, en tanto se mantenga vigente la medida cautelar, dentro de los veinte días hábiles previos a su vencimiento, de acuerdo al monto de la deuda acumulada a la fecha de su renovación. En caso de que no se renueve la carta fianza o no se actualice su importe en el plazo antes indicado, el juez procede a su ejecución inmediata.

e) Si se ofrece contracautela real, esta debe ser de primer rango y cubrir el íntegro del importe de la deuda derivada del acto administrativo cuyos efectos se pretende suspender o dejar sin efecto, actualizada a la fecha de solicitud de la medida cautelar.

DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS FINALES

ÚNICA. Reglamentación

El Ministerio de Agricultura y Riego, en un plazo máximo de sesenta (60) días hábiles, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, adecua el Reglamento de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2010-AG.



Firmado digitalmente por:
RETAMOZO LEZAMA MARIA
CRISTINA FIR 41854380 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/08/2020 17:09:22-0500



Firmado digitalmente por:
PINEDA SANTOS Isaias FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/08/2020 16:48:07-0500



Firmado digitalmente por:
CESPEDES CARDENAS DE
MARIA TERESA FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/08/2020 18:39:06-0500

Lima, 09 de Agosto de 2020

ISAIAS PINEDA SANTOS
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
NUÑEZ MARREROS Jesus Del
Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/08/2020 19:20:01-0500



Firmado digitalmente por:
MACHACA MAMANI Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/08/2020 19:49:36-0500



Firmado digitalmente por:
AYQUIPA TORRES JULIA
BENIGNA FIR 21425681 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/08/2020 09:10:48-0500



Firmado digitalmente por:
BENITES AGURTO ALFREDO
FIR 42930319 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/08/2020 11:15:38-0500



Firmado digitalmente por:
OSEDА YUCRA DANIEL FIR
43762724 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/08/2020 13:07:28-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

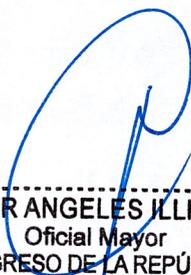
Lima, 13 de AGOSTO del 2020

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 5946 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de AGRARIA

.....

.....

.....



JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS

1.1 LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA

Conforme se aprecia el marco normativo expedido a lo largo de los años, se advierte la necesidad de contar con un ente rector que vele por el recurso hídrico en nuestro país. Para tal efecto, Por Decreto Legislativo N° 997¹ publicada el 13 de marzo de 2008, modificado por la Ley N° 30048, se crea la *Autoridad Nacional del Agua* (en adelante, la ANA) como un organismo público adscrito al Ministerio de Agricultura, hoy Ministerio de Agricultura y Riego, responsable de dictar las normas y establecer los procedimientos para la gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos. Es encargada de ejercer la potestad sancionadora en la materia de su competencia, aplicando las sanciones de **amonestación, multa, inmovilización, clausura o suspensión por las infracciones** que serán determinadas por Decreto Supremo y **de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto, ejerciendo en caso corresponda la facultad de ejecución coactiva**

Mediante la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, publicada el 31 de marzo de 2009, se regula el uso y gestión de los recursos hídricos en el ámbito nacional, comprendiendo el agua superficial, subterránea, continental, la que se encuentra en los humedales, nevados y glaciales, y los bienes asociados a ésta, extendiéndose al agua marítima y atmosférica, en lo que resulta aplicable. La Ley N° 29338 establece dentro de las funciones² de la ANA el ejercer jurisdicción administrativa exclusiva en materia de aguas, desarrollando acciones de administración, fiscalización, control y vigilancia, para asegurar la preservación y conservación de las fuentes naturales de agua, de los bienes naturales asociados a estas u de la infraestructura hidráulica, ejerciendo para tal efecto, **la facultad sancionadora y coactiva.**

La ANA tiene presencia en el país a través de órganos desconcentrados denominados Autoridades Administrativas del Agua que dirigen en sus respectivos ámbitos territoriales, la gestión de los recursos hídricos. El ámbito territorial de las Autoridades Administrativas del Agua comprende la agrupación de ámbitos territoriales de dos o más Administraciones Locales de Agua.

- 14 Autoridades Administrativas de Agua (AAA)
- 71 Administraciones Locales de Agua (ALA)
- 12 Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC)

¹ A través de su Primera Disposición Complementaria Final.

² Artículo 15, numeral 12:

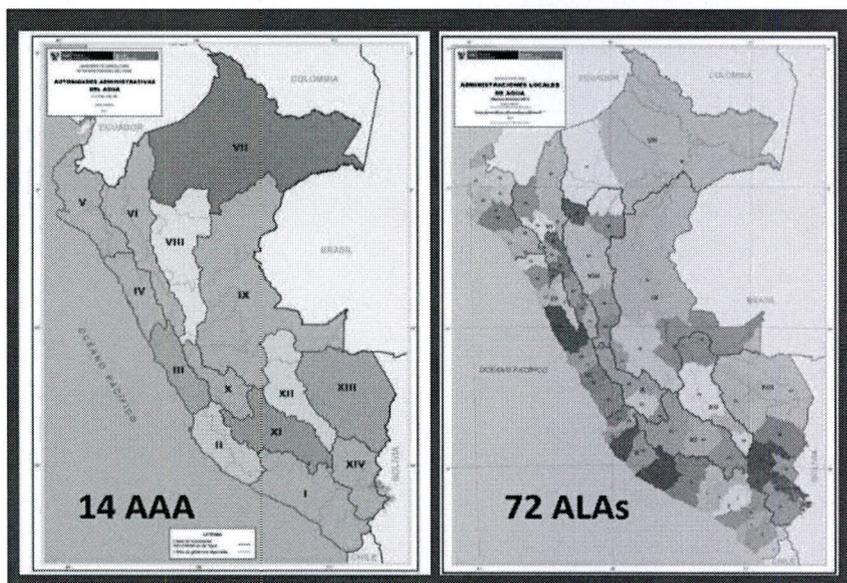
(...)

12. *ejercer jurisdicción administrativa exclusiva en materia de aguas, desarrollando acciones de administración, fiscalización, control y vigilancia, para asegurar la preservación y conservación de las fuentes naturales de agua, de los bienes naturales asociados a estas y de la infraestructura hidráulica, ejerciendo para tal efecto, la facultad sancionadora y coactiva.*

Los ámbitos de los órganos desconcentrados de ANA se determinan en función a las Cuencas Hidrográficas

Para el cumplimiento de sus funciones y conforme a su Reglamento de Organización y funciones, aprobado por Decreto Supremo 018-2107-MINAGRI³, las denominadas Administraciones Locales de Agua (ALA), según el Artículo 48, ítem c) del ROF de la ANA: ejecutan acciones de **supervisión, control, vigilancia y fiscalización para asegurar el uso sostenible, la conservación y protección de la calidad de los recursos hídricos.**

Para el cumplimiento de dicha función, la fiscalización —conforma a los “Lineamientos para la tramitación del procedimiento administrativo sancionador por transgresión a la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, y su Reglamento”— es entendida como el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención y gestión y tutela de los bienes jurídicos protegidos. La Administración local del Agua constituye el órgano responsable de realizar la actividad de fiscalización. Si como consecuencia del ejercicio de dicha función advierte presuntos incumplimientos a la legislación de Recursos Hídricos, deberá realizar las actuaciones de investigaciones con el objeto de determinar si concurren circunstancias



³ En la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 018-2017-MINAGRI, referido a la Instrucción de Procedimientos Administrativos en materia de aguas:

“En tanto se implementen los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca, sus funciones serán ejercidas por la Autoridad Administrativa del Agua.

En tanto se implementen la Autoridades Administrativas de Agua, la Jefatura de la Autoridad Nacional del Agua queda facultada para encargar, mediante Resolución Jefatural las funciones señaladas en el artículo 46 del Reglamento de Organización y Funciones, aprobado en el Artículo 1 del presente Decreto Supremo, a una Dirección de Línea o la Administración Local de Agua del ámbito territorial de la respectiva Autoridad Administrativa del Agua. Mientras no se efectúe la citada encargatura, las funciones de primera instancia administrativa, serán asumidas por las Administraciones Locales de Agua”.

que justifiquen el inicio de un procedimiento administrativo sancionador⁴.

1.2 NECESIDAD DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa pretende incorporar con los artículos 126 y 127 en la ley especial, Ley de Recursos Hídricos, lo que, si bien ya es regulado mediante la ley general, Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, pero para dotar de ejecutividad a los actos del ANA, en el entendido que sus actos son eficaces y exigibles por contener una decisión emitida por una autoridad. Como bien lo recoge la doctrina nacional, la *"ejecutividad equivale a la aptitud que poseen los actos administrativos —como cualquier acto de autoridad— para producir frente a terceros las consecuencias de toda clase que conforme a su naturaleza deben producir, dando nacimiento, modificando, extinguiendo, interpretando, o consolidando la situación jurídica o derechos de los administrados (...)"*⁵.

Al mismo tiempo su finalidad es disuadir las conductas que vienen atentando contra la sostenibilidad de los recursos hídricos principalmente porque muchas de estas se tornan en irreversibles, causando así graves daños en la calidad de agua, ejemplo la contaminación de fuentes naturales de agua. Asimismo, porque se desincentivan aquellas conductas renuentes de acatamiento a las ordenes administrativas que se dictan en el ejercicio de las acciones de fiscalización, como por ejemplo que sea imposible se realice acciones previas de inspección y/o verificación para el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (PAS), así como para la ejecución de medidas complementarias que se dictan ya en un procedimiento administrativo sancionador (PAS).

Asimismo, respecto a incorporar a través del artículo 128, autorización judicial para el ingreso a predios, esta resulta concordando con lo señalado en el artículo 2, inciso 9 de la Constitución Política del Perú, que constituye una garantía constitucional a la inviolabilidad del domicilio. En ese sentido, se establece que la autoridad administrativa del ANA no puede ejecutar por sus propios medios y sin auxilio judicial, los actos administrativos, cuando para la ejecución de dichos actos se requiera entrar al domicilio de un privado y este no lo autorice. En dichos casos, deberá requerir el auxilio de la autoridad judicial, como ya se viene efectuando en otros procedimientos administrativos, como es el caso del descerraje, en la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, Ley N° 26979

Finalmente, a través del artículo 129 se pretende otorgar al ANA la misma regulación legal que se otorga a otros organismos públicos tales como OEFA e INDCEOPI que en las normas que las regulan, Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y Decreto Legislativo 1033, Decreto Legislativo que aprueba la ley de organización y funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y

⁴ Art. 6 de los Lineamientos para la tramitación del procedimiento administrativo sancionador por transgresión a la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, y su Reglamento, aprobado por Resolución Jefatural N° 235-2018-ANA, del 06 de agosto de 2018.

⁵ Juan Carlos MORON URBINA, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Nuevo Texto único Ordenado de la Ley N° 27444, Gaceta Jurídica S.A. Primera Edición, 2019, pág. 113

de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, respectivamente, otorgan "ejecutoriedad" a sus actos administrativos firmes.

En efecto, a través de la Ley 20-A de la Ley 29325, se señala:

"Artículo 20-A.- Ejecutoriedad de las resoluciones del OEFA

La sola presentación de una demanda contencioso-administrativa, de amparo u otra, no interrumpe ni suspende el procedimiento de ejecución coactiva de las resoluciones de primera o segunda instancia administrativa referidas a la imposición de sanciones administrativas emitidas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

Sin perjuicio de los requisitos y demás regulaciones establecidas en el Código Procesal Civil en materia de medidas cautelares, cuando el administrado, en cualquier tipo de proceso judicial, solicite una medida cautelar que tenga por objeto suspender o dejar sin efecto las resoluciones de primera o segunda instancia administrativa referidas a la imposición de sanciones administrativas, incluso aquellas dictadas dentro del procedimiento de ejecución coactiva o que tengan por objeto limitar cualquiera de las facultades del OEFA previstas en la presente Ley y normas complementarias, son de aplicación las siguientes reglas:

a) Para admitir a trámite las medidas cautelares, los administrados deben cumplir con presentar una contracautela de naturaleza personal o real. En ningún caso el juez puede aceptar como contracautela la caución juratoria.

b) Si se ofrece contracautela de naturaleza personal, esta debe consistir en una carta fianza bancaria o financiera a nombre del OEFA, de carácter irrevocable, incondicional, de ejecución inmediata y sin beneficio de excusión, otorgada por una entidad de primer orden supervisada por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

c) Dicha garantía debe tener una vigencia de doce meses renovables y ser emitida por el importe de la deuda derivada del acto administrativo cuyos efectos se pretende suspender o dejar sin efecto, actualizada a la fecha de solicitud de la medida cautelar.

d) La carta fianza debe ser renovada y actualizada, en tanto se mantenga vigente la medida cautelar, dentro de los veinte días hábiles previos a su vencimiento, de acuerdo al monto de la deuda acumulada a la fecha de su renovación. En caso de que no se renueve la carta fianza o no se actualice su importe en el plazo antes indicado, el juez procede a su ejecución inmediata.

e) Si se ofrece contracautela real, esta debe ser de primer rango y cubrir el íntegro del importe de la deuda derivada del acto administrativo cuyos efectos se pretende suspender o dejar sin efecto, actualizada a la fecha de solicitud de la medida cautelar.

f) El OEFA se encuentra facultado para solicitar a la autoridad judicial que se varíe la contracautela, en caso de que esta haya devenido en insuficiente con relación al monto concedido por la generación de intereses. El juez debe disponer que el solicitante cumpla con la adecuación de la contracautela ofrecida.

g) En aquellos casos en los que se someta a revisión del órgano judicial competente la legalidad y el cumplimiento de las normas previstas para el inicio y trámite del procedimiento de ejecución coactiva mediante demanda de revisión judicial regulada en la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, la ejecución coactiva solo es suspendida si el

cumplimiento de la obligación es garantizado mediante contracautela, la que debe cumplir con iguales requisitos a los señalados en los incisos precedentes.

Por otro lado, en el artículo 19 del Decreto Legislativo 1033, se señala:

Artículo 19.- Ejecutividad y ejecutoriedad de las resoluciones del Tribunal.-

19.1 La impugnación de las resoluciones de primera instancia suspende la ejecución de éstas, salvo en los casos de imposición de medidas de defensa comercial o cuando el órgano que expidió el acto que se impugna haya determinado lo contrario.

19.2 Las resoluciones emitidas por las Salas del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual se ejecutarán inmediatamente, sin perjuicio de que el interesado presente la demanda judicial correspondiente. La ejecución forzosa se realiza a través de la Ejecutoría Coactiva del INDECOPI con sujeción a las normas vigentes.

19.3 Cuando una Sala del Tribunal emita una resolución que imponga, o confirme parcial o totalmente la determinación de una obligación susceptible de ejecución coactiva, la impugnación de dicha resolución ante el Poder Judicial a través del proceso contencioso administrativo suspenderá el correspondiente procedimiento de ejecución coactiva solamente si el cumplimiento de dicha obligación es garantizado mediante carta fianza, conforme a lo establecido en el Reglamento de la presente Ley.

19.4 En aquellos casos en los que se someta a revisión del órgano judicial competente la legalidad y el cumplimiento de las normas previstas para el inicio y trámite del procedimiento de ejecución coactiva mediante demanda de revisión judicial, la ejecución coactiva sólo será suspendida si el cumplimiento de la obligación es garantizado mediante carta fianza, la que debe cumplir iguales requisitos a los señalados en el artículo 35 del Reglamento de Organización y Funciones del Indecopi, aprobado por Decreto Supremo núm. 009-2009-PCM.

Consideramos que este mismo tratamiento legal debe ser otorgado a la Autoridad Nacional del Agua, sobre todo considerando que el cuidado del recurso hídrico es de vital importancia para consumo humano, tan es así que es un derecho fundamental reconocido constitucionalmente,

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa permitirá contar con un marco normativo pertinente al incorporarse los artículos 126, 127, 128 y 129 a la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, no contradiciendo la Constitución Política del Perú ni norma legal del ordenamiento legal vigente, muy por el contrario, propone otorgar seguridad jurídica a los actos que emite el ente rector que vela por el recurso hídrico en nuestro país, la Autoridad Nacional del Agua.

Se encuentra acorde con la Política N° 33 del Acuerdo Nacional, "Nos comprometemos a cuidar el agua como Patrimonio de la Nación y como derecho fundamental de la persona al acceso al agua potable, imprescindible para la vida y el desarrollo humano de las actuales y futuras generaciones"; así como con la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, aprobado por Decreto Supremo N° 06-2015-MINAGRI

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley no ocasiona gastos al Estado, debido a que no generará un presupuesto adicional a la Autoridad Nacional del Agua, muy por el contrario, fortalecerá el rol fiscalizador y sancionador de esta entidad y permitirá que se proteja mejor nuestros recursos hídricos. Estos beneficios de cara a la población y el país, se refleja en una mejor calidad, aprovechamiento y conservación del agua. Al mismo tiempo, se fortalecerá, la responsabilidad social de todos los ciudadanos en un mayor cuidado del recurso hídrico.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y OTRAS NORMAS

La presente iniciativa legislativa tiene vinculación con las siguientes políticas de Estado establecidas en el Acuerdo Nacional:

- **Octava:** Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.
- **Vigésima cuarta:** Afirmación de un Estado eficiente y transparente