



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú

2021-I01-035395

Lima, 30 de noviembre de 2022

RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2052-2022-OEFA/DFAI

EXPEDIENTE : 1243-2021-OEFA/DFAI-PAS
ADMINISTRADO : INNOVA AMBIENTAL S.A.¹
UNIDAD FISCALIZABLE : RELLENO SANITARIO «EL ZAPALLAL»
UBICACIÓN : DISTRITO CARABAYLLO, PROVINCIA Y
DEPARTAMENTO DE LIMA
SECTOR : RESIDUOS SÓLIDOS
MATERIA : RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SIN
MEDIDA CORRECTIVA

VISTOS: Informe Final de Supervisión N° 117-2021-OEFA/DSIS-CRES del 20 de octubre de 2021, la Resolución Subdirectoral N° 0179-2022-OEFA/DFAI-SFIS del 22 de julio de 2022, Informe Final de Instrucción N° 0097-2022-OEFA/DFAI-SFIS del 23 de setiembre de 2022, Informe N° 03023-2022-OEFA/DFAI-SSAG del 30 de noviembre de 2022; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1. Del 8 al 16 de febrero, del 28 de junio al 01 de julio y del 09 al 12 de octubre de 2021, la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios (en lo sucesivo, la **DSIS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó tres (3) Supervisiones Regulares *in situ* (en lo sucesivo, **Supervisión Regular I, II y III**, según corresponda) a la unidad fiscalizable Relleno Sanitario «El Zapallal» de titularidad de la empresa **INNOVA AMBIENTAL S.A.** (en lo sucesivo, **el administrado**), ubicada en distrito de Carabayllo, provincia y departamento de Lima.
2. A través del Informe Final de Supervisión N° 117-2021-OEFA/DSIS-CRES² del 20 de octubre de 2021 (en lo sucesivo, **Informe de Supervisión**), la DSIS analizó los incumplimientos a la normativa ambiental vigente y a los compromisos establecidos instrumentos de gestión ambiental³ detectados durante la

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20302891452

² Folios 141 al 173 del Expediente.

³ **Instrumentos de Gestión Ambiental**

- Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), aprobado mediante Resolución Directoral N° 174-2004/DIGESA/SA del 04 de febrero de 2004 (en adelante, PAMA).
- Ampliación y mejora del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) aprobada mediante Resolución Directoral N° 2261-2016/DSA/DIGESA/SA del 28 de octubre de 2016 (en adelante, modificación del PAMA).
- Estudio de Impacto Ambiental (EIA), aprobado mediante Resolución Directoral N° 0877-2008/DIGESA/SA del 06 de marzo de 2008 06/03/2008 (en adelante, EIA).
- Ampliación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), aprobada mediante Resolución Directoral N° 421-2012/DIGESA/SA del 04 de abril de 2012 (en adelante, modificación del EIA).



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú

Supervisión Regular I, II y III, concluyendo que el administrado habría incurrido en supuestas infracciones.

3. El 28 de setiembre del 2021, la DSIS sostuvo una reunión con el administrado por los hechos advertidos durante la Supervisión Regular II; suscribiendo el Acta de Acuerdo de Cumplimiento N° 021-2021-OEFA/DSIS-CRES.
4. Mediante Resolución Subdirectoral N° 0179-2022-OEFA/DFAI-SFIS del 22 de julio de 2022 y notificada por casilla electrónica el 27 de julio de 2022 (en lo sucesivo, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Infraestructura y Servicios (en lo sucesivo, **SFIS**), inició procedimiento administrativo sancionador (en lo sucesivo, **PAS**), contra el administrado, imputándole a título de cargo la única presunta infracción contenida en la Tabla N° 1 de la referida Resolución Subdirectoral.
5. La Resolución Subdirectoral fue debidamente notificada al administrado, de acuerdo con lo establecido en el numeral 20.4 del artículo 20° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁴ (en adelante, **TUO de la LPAG**), en concordancia con lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto Supremo N° 002-2020-MINAM⁵ y **conforme al Reglamento del Sistema de Casillas Electrónicas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA aprobado mediante Resolución del Consejo Directivo N° 00010-2020-OEFA/CD**⁶.
6. El 02 de setiembre del 2022, mediante escrito con Registro N° 2022-E01-094278 el administrado presentó sus descargos contra la Resolución Subdirectoral, señalando que, había presentado un escrito de descargo mediante el Registro N° 2022-E01-092865.

⁴ **TUO de la LPAG**
Artículo 20.- Modalidades de notificación
20.4 (...)

La entidad que cuente con disponibilidad tecnológica puede asignar al administrado una casilla electrónica gestionada por esta, para la notificación de actos administrativos, así como actuaciones emitidas en el marco de cualquier actividad administrativa, siempre que cuente con el consentimiento expreso del administrado. Mediante decreto supremo del sector, previa opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, puede aprobar la obligatoriedad de la notificación vía casilla electrónica. En ese caso, la notificación se entiende válidamente efectuada cuando la entidad la deposite en el buzón electrónico asignado al administrado, surtiendo efectos el día que conste haber sido recibida, conforme a lo previsto en el numeral 2 del artículo 25.

⁵ **Decreto Supremo que aprueba la obligatoriedad de la notificación Vía Casilla Electrónica de los actos administrativos y actuaciones administrativas emitidas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA y crea el Sistema de Casillas Electrónicas del OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2020-MINAM**

Artículo 1.- Aprobación de la obligatoriedad de la notificación vía casilla electrónica

Disponer la obligatoriedad de la notificación vía casilla electrónica de aquellos actos administrativos y actuaciones administrativas emitidas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA en el ejercicio de sus facultades.

⁶ **Resolución del Consejo Directivo N° 00010-2020-OEFA/CD, Aprueban el “Reglamento del Sistema de Casillas Electrónicas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA”**

Artículo 4.- Obligatoriedad

4.1. Conforme a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 002-2020-MINAM, el uso de la casilla electrónica es obligatorio para la notificación de actos administrativos y actuaciones emitidas en el trámite de los procedimientos administrativos y la actividad administrativa del OEFA.
4.2. Los/as administrados/as bajo la competencia del OEFA están obligados/as a consultar periódicamente su casilla electrónica a efectos de tomar conocimiento de las notificaciones que les remita el OEFA.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú

7. Mediante la Carta N° 00008-2022-OEFA/DFAI-SFIS del 08 de setiembre, notificado al administrado el 09 de setiembre del 2022, se le solicitó remitir el cargo de presentación del Registro N° 2022-E01-092865 para hacer el seguimiento correspondiente y, de ser el caso, incorporarlo en el análisis de sus descargos, mal no encontrar dicho documento en el SIGED.
8. El 13 de setiembre de 2022, con escrito de Registro N° 2022-E01-097126, el administrado reconoció su responsabilidad administrativa en el presente caso.
9. El 14 de setiembre del 2022, se emitió el Memorando N° 0016-2022-OEFA/DFAI-SFIS mediante el cual se informó a la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos que el administrado reconoció su responsabilidad administrativa.
10. El 23 de setiembre de 2022, la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos (en lo sucesivo, **SSAG**) emitió el Informe N° 02254-2022-OEFA/DFAI-SSAG, en el cual se consignó el cálculo de la propuesta de multa para el presente PAS.
11. El 26 de setiembre de 2022, mediante la Carta N° 01185-2022-OEFA/DFAI, se notificó al administrado el Informe Final de Instrucción N° 0097-2022-OEFA/DFAI-SFIS de la misma fecha (en lo sucesivo, **Informe Final de Instrucción**)⁷, mediante el cual se otorgó al administrado un plazo de diez (10) días hábiles, contado desde el día siguiente de su notificación, para la presentación de descargos al referido Informe⁸.
12. El 10 de octubre de 2022, el administrado presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción (en lo sucesivo, **Descargos al Informe Final**)⁹.
13. El 30 de noviembre de 2022, la SSAG de la DFAI emitió el Informe N° 03023-2022-OEFA/DFAI-SSAG, en el cual se determinó la multa por las infracciones cometidas por el administrado para el presente PAS.

II. RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

14. El administrado mediante su **Descargo al Inicio del PAS**, reconoció su responsabilidad administrativa de la conducta infractora, descrita en la Tabla 1 de la Resolución Subdirectoral.

⁷ Constancia del Depósito de la notificación electrónica CUO 149042

⁸ Constancia del Depósito de la Notificación Electrónica CUO N° 122060.

⁹ Registro N° 2022-E01-098989.



PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú

2.1. Sobre el particular, manifestamos y reconocemos que, en efecto, la actividad contemplada en nuestro instrumento de gestión ambiental con relación al extremo de colocación de mallas en áreas colindantes a la zona de operación señalada, no fue ejecutada. En tal sentido, de manera expresa e incondicional reconocemos la responsabilidad por dicho extremo, acogiéndonos, entonces, al beneficio contemplado en el artículo 13° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD, para efectos de la aplicación de la sanción respectiva:

N°	OPORTUNIDAD DEL RECONOCIMIENTO	REDUCCIÓN DE MULTA
(i)	Desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador hasta la presentación de los descargos a la imputación de cargos.	50%

15. Al respecto, el Artículo 257° del TUO de la LPAG¹⁰, establece que el reconocimiento de responsabilidad en forma expresa y por escrito por parte del administrado sobre la comisión de la infracción es considerado como una atenuante de la responsabilidad. En concordancia con ello, el numeral 6.2 del artículo 6° del RPAS del OEFA¹¹, dispone que, en los descargos el administrado puede reconocer su responsabilidad de forma expresa y por escrito.
16. Asimismo, el Artículo 13°¹² del RPAS del OEFA dispone que el reconocimiento de responsabilidad en forma expresa y por escrito por parte del administrado sobre la comisión de la infracción, conlleva a una reducción de la multa, el mismo que se otorgará de acuerdo al criterio de oportunidad en su formulación, la cual será de 30% o 50% dependiendo del momento del PAS en que se efectúe el referido reconocimiento.

¹⁰ **TUO de la LPAG**

Artículo 257°. - Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

2. Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes: a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito. En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.

¹¹ **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- OEFA- aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD**
Artículo 6°. - Presentación de descargos (...)

6.2 En los descargos, el administrado puede reconocer su responsabilidad de forma expresa y por escrito, lo cual es considerado como una condición atenuante para efectos de la determinación de la sanción.

¹² **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- OEFA- aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD**
Artículo 13°. - Reducción de la multa por reconocimiento de responsabilidad

13.1. En aplicación del Numeral 2 del Artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, el reconocimiento de responsabilidad en forma expresa y por escrito por parte del administrado sobre la comisión de la infracción conlleva a la reducción de la multa.

13.2 El reconocimiento de responsabilidad por parte del administrado debe efectuarse de forma precisa, concisa, clara, expresa e incondicional, y no debe contener expresiones ambiguas, poco claras o contradicciones al reconocimiento mismo; caso contrario, no se entenderá como un reconocimiento.

13.3 El porcentaje de reducción de la multa se otorgará de acuerdo a un criterio de oportunidad en la formulación del reconocimiento de responsabilidad, según el siguiente cuadro:

N°	OPORTUNIDAD DEL RECONOCIMIENTO	REDUCCIÓN DE MULTA
(i)	Desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador hasta la presentación de los descargos a la imputación de cargos.	50%
(ii)	Luego de presentados los descargos a la imputación de cargos hasta antes de la emisión de la Resolución Final.	30%



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú

17. En el presente caso, de acuerdo al cuadro previsto en el numeral 13.3 del artículo 13° del RPAS, el administrado reconoció su responsabilidad de la conducta infractora después del inicio del PAS en el descargo a la imputación de cargos; por lo que, correspondería una reducción de **50%** en la multa que fuera impuesta.
18. Es oportuno precisar que, la reducción del 50% en la sanción se aplicó al momento de realizar el cálculo de la multa respectiva por el mencionado incumplimiento.

III. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

III.1. **Único hecho imputado:** El administrado no implementó las mallas para la descarga de los residuos en la celda de disposición final de residuos sólidos (municipales y no municipales) incumpliendo el instrumento de gestión ambiental.

a) **Marco Normativo**

19. El artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (en lo sucesivo, **Reglamento del SEIA**), señala que las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental¹³.
20. Así, de conformidad a lo establecido en el numeral 15° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Ley N° 27446¹⁴ (en lo sucesivo, **Ley del SEIA**), el OEFA es responsable de efectuar el seguimiento, supervisión y control de la evaluación del impacto ambiental, así como de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.
21. En concordancia con lo anterior, el artículo 24° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en lo sucesivo, **LGA**), indica que toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA¹⁵.

¹³ **Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM**

Artículo 29°. - Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

¹⁴ **Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Ley N° 27446**

Artículo 15°. - Seguimiento y control

15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.

¹⁵ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.**

Artículo 24°. - Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia”.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú

b) Compromiso establecido en su instrumento de gestión ambiental

22. De la revisión del Plan de Adecuación y Manejo Ambiental (en lo sucesivo, **PAMA**) y en su Ampliación del Estudio de Impacto Ambiental, el administrado tiene la obligación de implementar mallas en áreas colindantes a la zona de operación de la celda para residuos municipales y no municipales.

Programa de Adecuación y Manejo Ambiental

PAMA

Folio N° 145 del IGA

Para la descarga ordenada y segura de los residuos, esta actividad se realizará siguiendo los siguientes criterios:

(...)

- La colocación de mallas en áreas colindantes a la zona de operación minimizará la dispersión de elementos livianos, que tiende a producirse durante el procesamiento de los residuos.

Que, en el folio 354 del EIA, con respecto al compromiso ambiental declarado en el EIA - Informe N° 1719-2012-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI del 12 de junio de 2012.

23. Habiéndose definido la obligación ambiental del administrado, se procede a analizar si esta fue incumplida o no.

c) Análisis del único hecho imputado:

24. En el numeral 02 del acápite 2 «Hechos o funciones verificadas» del Acta de Supervisión II, la DSIS advirtió que, el administrado actualmente viene realizando la disposición final de los residuos sólidos en la plataforma (6) de la celda para residuos sólidos municipales; sin embargo, no ha colocado las mallas en las áreas colindantes de la zona de operaciones para minimizar la dispersión de los elementos livianos.
25. Sumado a lo anterior, en el Acta de Supervisión consta que, la celda de residuos sólidos no municipales tampoco se instaló las mallas en la zona de operación para evitar la dispersión de los residuos; razón por la cual la DSIS recomendó el inicio de un procedimiento administrativo sancionador.
26. En ese sentido, la implementación de las mallas constituye una medida de prevención y control, para evitar la dispersión de los residuos y estos puedan dispersarse fuera de las áreas de disposición final.
27. Asimismo, es necesario precisar que, la obligación establecida en el IGA con relación a implementar mallas en áreas colindantes a la zona de operación de la celda para residuos se circunscribe en una obligación de hacer, sin mediar excepciones. Por lo que el administrado, tiene la obligación de implementarla en el marco de lo establecido en su instrumento de gestión ambiental aprobada.
28. Es importante indicar que la finalidad de implementar las mallas en las áreas colindantes a la zona de operación es retener o minimizar la dispersión de los elementos livianos (papel, plásticos) que contienen los residuos y que son dispersados por alguna corriente de viento y/o desde los propios vehículos que realizan la descarga.
-



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú

d) Análisis de los descargos:

29. En el escrito de Descargo al Inicio del PAS, el administrado reconoció la responsabilidad administrativa de forma clara y precisa respecto a la infracción imputada en la Resolución Subdirectoral.
30. En ese sentido, en atención a las consideraciones expuestas, queda acreditado que el administrado no implementó las mallas para la descarga de los residuos en la celda de disposición final de residuos sólidos (municipales y no municipales), incumpliendo lo establecido en su IGA aprobado.
31. Dicha conducta configura la infracción imputada en el numeral 1 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral; por lo que corresponde **declarar la responsabilidad administrativa del administrado en el presente PAS.**

IV. CORRECCIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA Y/O PROPUESTA DE MEDIDAS CORRECTIVAS

V.1 Marco normativo para la emisión de medidas correctivas

32. Conforme al numeral 136.1 del artículo 136° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**), las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la referida Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas¹⁶.
33. El numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del SINEFA**), establece que para dictar una medida correctiva **es necesario que la conducta infractora haya producido un efecto nocivo** en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. Asimismo, el literal f) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del SINEFA¹⁷, establece que se pueden imponer las medidas correctivas

¹⁶ **Ley N° 28611, Ley General de Ambiente.**

Artículo 136°. - De las sanciones y medidas correctivas

136.1 Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la presente Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas.

¹⁷ **Ley del SINEFA**

Artículo 22°. - Medidas correctivas

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

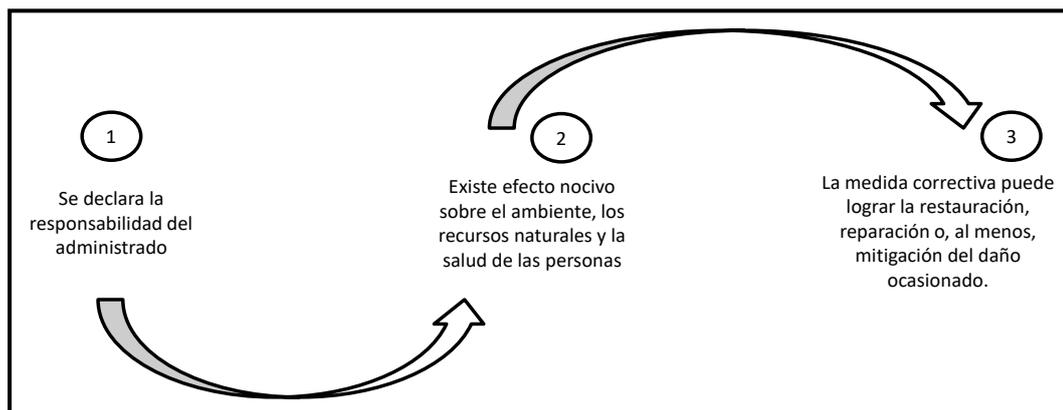
- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
- c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.
- e) Otras que se consideren necesarias para revertir o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
- f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

22.3 Las medidas correctivas deben ser adoptadas teniendo en consideración el Principio de Razonabilidad y estar debidamente fundamentadas. La presente norma se rige bajo lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley del Procedimiento Administrativo General en lo que resulte aplicable.

que se consideren necesarias para evitar la **continuación del efecto nocivo de la conducta infractora** en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

34. Adicionalmente, en el numeral 22.3 del artículo 22° de la Ley del SINEFA se señala que las medidas correctivas deben ser adoptadas teniendo en consideración el principio de razonabilidad y estar debidamente fundamentadas.
35. Atendiendo a este marco normativo, los aspectos a considerar para la emisión de una medida correctiva son los siguientes:
 - a) Se declare la responsabilidad del administrado por una infracción;
 - b) Que la conducta infractora haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; y,
 - c) La medida a imponer permita lograr la reversión, restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

Gráfico N° 1: Secuencia de análisis para la emisión de una medida correctiva cuando existe efecto nocivo o este continúa



Elaboración: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA – DFAI

36. De conformidad con el marco normativo antes referido, corresponderá a la Autoridad Decisora ordenar una medida correctiva en los casos en que la conducta infractora haya ocasionado un efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; habida cuenta que la medida correctiva en cuestión tiene como objeto revertir, reparar o mitigar tales efectos nocivos¹⁸. En caso contrario -inexistencia de efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas- la autoridad no se encontrará habilitada para ordenar una medida correctiva, pues no existiría nada que remediar o corregir.
37. De lo señalado se tiene que no corresponde ordenar una medida correctiva si se presenta alguno de los siguientes supuestos:

¹⁸ En ese mismo sentido, Morón señala que la cancelación o reversión de los efectos de la conducta infractora es uno de los elementos a tener en cuenta para la emisión de una medida correctiva. Al respecto, ver MORON URBINA, Juan Carlos. "Los actos-medida (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración". Revista de Derecho Administrativo. Círculo de Derecho Administrativo. Año 5, N° 9, diciembre 2010, p. 147, Lima.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú

- a) No se haya declarado la responsabilidad del administrado por una infracción;
 - b) Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado, la conducta infractora no haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y,
 - c) Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado y existiendo algún efecto nocivo al momento de la comisión de la infracción, este ya no continúa; resultando materialmente imposible¹⁹ conseguir a través del dictado de la medida correctiva, la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.
38. Como se ha señalado antes, en el literal f) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del SINEFA, se establece que, en los casos donde la conducta infractora tenga posibles efectos perjudiciales en el ambiente o la salud de las personas, la Autoridad Decisora puede ordenar acciones para evitar la continuación del efecto nocivo de la conducta infractora sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas²⁰.
39. En esa misma línea, el TFA²¹ ha señalado que, las medidas correctivas pueden dictarse cuando resulte necesario revertir, remediar o compensar los impactos negativos generados al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; asimismo, **también procederá ante la posibilidad de una afectación al ambiente**, siempre y cuando, luego de determinar la responsabilidad del administrado por una conducta infractora en la cual se haya generado un riesgo ambiental.
40. Para emitir ese tipo de medidas se tendrá en cuenta lo siguiente:
- (i) Cuál es el posible efecto nocivo o nivel de riesgo que la obligación infringida podría crear; y,
 - (ii) Cuál sería la medida idónea para evitar o prevenir ese posible efecto nocivo, de conformidad al principio de Razonabilidad regulado en el TUO de la LPAG.

¹⁹ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

Artículo 3°. - Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

2. Objeto o contenido. - Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

Artículo 5°. - Objeto o contenido del acto administrativo

5.2 En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, oscuro o imposible de realizar.

²⁰ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.**

Artículo 22°. - Medidas correctivas

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

f) Otras que se consideren necesarias para **evitar la continuación del efecto nocivo** que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas". (resaltado, agregado)

²¹ Numeral 386 de la parte considerativa de la Resolución N° 050-2021-OEFA/TFA-SE.

Ver: <https://www.gob.pe/fr/institucion/oeffa/informes-publicaciones/1734748-resolucion-n-050-2021-oeffa-tfa-se>



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú

- (iii) De otro lado, en el caso de medidas correctivas consistentes en la obligación de compensar²², estas solo serán emitidas cuando el bien ambiental objeto de protección ya no pueda ser restaurado o reparado. En este tipo de escenarios, se deberá analizar lo siguiente:
- (iv) La imposibilidad de restauración o reparación del bien ambiental; y,
- (v) La necesidad de sustituir ese bien por otro.

41. En ese sentido, a continuación, se procederá a analizar si corresponde el dictado de una medida correctiva respecto de cada conducta infractora.

V.2 Aplicación al caso concreto del marco normativo respecto de si corresponde una propuesta de medida correctiva

V.2.1. Único hecho imputado:

- 42. En el presente caso, la conducta infractora está referida a que, el administrado no implementó las mallas para la descarga de los residuos en la celda de disposición final de residuos sólidos (municipales y no municipales), incumpliendo lo establecido en su EIA aprobado.
- 43. En este punto, corresponde precisar que, de conformidad con lo señalado por el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, **TFA**)²³, las medidas correctivas pueden dictarse cuando resulte necesario revertir, remediar o compensar los impactos negativos generados al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; asimismo, también procederá ante la posibilidad de una afectación al ambiente, siempre y cuando, luego de determinar la responsabilidad del administrado por una conducta infractora en la cual se haya generado un riesgo ambiental.
- 44. Siendo así, el TFA concluye que, es posible determinar que la imposición de una medida correctiva se encuentra supeditada al cumplimiento de las siguientes condiciones: (i) que se haya declarado la responsabilidad del administrado; (ii) que la conducta infractora hubiera ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y, (iii) la continuación de dicho efecto²⁴.
- 45. En el presente caso, se advierte que, dictar una medida correctiva, no se encontraría orientada a revertir o remediar los efectos nocivos de la conducta infractora, sino más bien a la acreditación del cumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en su instrumento de gestión ambiental.
- 46. Asimismo, conforme con lo desarrollado en el presente Informe durante la supervisión especial realizada en marzo de 2021, el administrado acreditó que en

²² **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.**

Artículo 19°. - Dictado de medidas correctivas

Pueden dictarse las siguientes medidas correctivas:

v) La obligación del responsable del daño de restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económicos.

²³ Numeral 386 de la parte considerativa de la Resolución N° 050-2021-OEFA/TFA-SE.

²⁴ Numeral 387 de la parte considerativa de la Resolución N° 050-2021-OEFA/TFA-SE



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú

cierto sector se encuentra implementado las mallas para minimizar la dispersión de los elementos livianos, pero no se puede verificar si la implementación se realizó en toda el área de disposición final de residuos sólidos no municipales.

47. En tal sentido, al haberse acreditado que no existe efectos negativos para el ambiente, que ameriten ser corregidos por el administrado conforme con la exigencia del artículo 22º de la Ley del SINEFA²⁵, **no corresponde el dictado de una medida correctiva.**

VI. PROCEDENCIA DE LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA

48. En el escrito de **Descargo al Informe Final**, el administrado alegó respecto a la sanción monetaria lo siguiente:

- i) Que, sobre el beneficio ilícito para el cálculo de multa, el Informe define y sustenta el beneficio económico obtenido por la no implementación de las mallas para la descarga de los residuos en la celda de disposición final de residuos sólidos (municipales y no municipales), empleando como referencia el costo que irrogaría la instalación de mallas raschel.
- ii) Que, en ninguno de los instrumentos ambientales bajo los cuales el administrado opera se hace mención a características particulares o especificaciones técnicas determinadas de las mallas a emplear; y menos aún algún compromiso para el uso de mallas raschel, conforme ha cotizado la SSAG. Más allá de establecer características específicas, la obligación contemplada en nuestros instrumentos de gestión ambiental se circunscribe a criterios relacionados con la finalidad de su implementación.
- iii) Que, al no existir en nuestros instrumentos de gestión ambiental un tipo específico, marca o extensión de las mallas a cuya instalación nos obligamos, no estimamos razonable ni proporcional que la Autoridad Fiscalizadora determine unilateralmente un tipo de malla a emplear y que, coincidentemente, resulta mucho más onerosa que otras opciones que actualmente Innova emplea y que cumplen cabalmente con la función o finalidad para la cual se contempló su instalación, inclusive de manera más eficiente.
- iv) Que, nuestros instrumentos de gestión ambiental contemplan que la ubicación de las mallas se realizará en las zonas colindantes al frente de trabajo, mas no a toda la extensión de la plataforma que se va a conformar. Además, se recuerda que la conformación de la plataforma es progresiva de acuerdo a un plan de plan de trabajo; vale decir que no se dispone de los residuos sólidos de manera desordenada abarcando toda la extensión de la plataforma, como pareciera que la SSAG considera
- v) Que, de acuerdo a nuestros instrumentos de gestión ambiental se precisa que las mallas deben estar ubicadas en áreas colindantes al área de operación y/o conforme se realice el avance del frente de trabajo; más no

²⁵ **Artículo 22.- Medidas correctivas.**

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú

obliga a colocar malla alrededor de toda el área donde se conformará la plataforma. Es necesario señalar que la longitud del frente de trabajo varía entre 100 a 150 m y no tiene una extensión de 908,35 m; con lo cual la longitud determinada por OEFA abarca sectores donde no se realiza la descarga y posterior procesamiento de los residuos sólidos lo cual significa que no está acorde a los instrumentos ambientales aprobados.

- vi) Que, en cuanto a la longitud de la malla, en el anexo 4 del Informe N° 02254-2022-OEFA/DFAI-SSAG, de acuerdo a las imágenes la malla debería colocarse en todo el perímetro de la plataforma que se viene conformando lo cual resulta incoherente y excesivo, debido a que el viento tiene dirección hacia el noroeste o noreste; mas no orientación hacia el lado sur; con lo cual resultaría un desperdicio de recursos económicos destinar mallas en el lado sur, y no solo ello, sino que dicha acción se alejaría del objetivo o finalidad propia de la obligación contemplada en nuestros instrumentos de gestión ambiental, lo cual vuelve su exigencia carente de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad.
- vii) Que, el valor de la probabilidad de detección debió ser 1, toda vez que, este parámetro refleja el esfuerzo de la autoridad por detectar el incumplimiento de una obligación ambiental, siendo que en el presente caso la infracción pudo ser conocida con facilidad sin perjuicio que haya sido detectada en una supervisión regular;

Asimismo, agregó que, la probabilidad de detección media en el caso de los incumplimientos advertidos en el marco de supervisiones regulares no es inamovible. Como primer aspecto, hacemos énfasis en que este documento es una guía y además la propia redacción de la misma permite entender que no estamos ante un criterio cerrado por cuanto contempla que las situaciones advertidas en el marco de supervisiones regulares podrían determinar una probabilidad media de detección, no necesariamente ello sería así.

- viii) Que, mediante Resolución Director N° 789-2019-OEFA/DFAI, se considera la probabilidad de detección muy alta para una obligación entendida como formales la probabilidad de detección es muy alta y su valor es 1. Sumado a ello, tomó como referencia la Resolución Directoral N° 0557-2019-OEFA/DFAI, en donde a pesar de que los hechos fueron detectados en supervisiones regulares, se determinó la probabilidad de detección muy alta, con lo cual el criterio cerrado de que todos los incumplimientos detectados en el marco de supervisiones regulares deben ser calificados con una probabilidad de detección media no debe ser considerado.

Otro caso, es el expediente N° 1958-2019-OEFA/DFAI-PAS seguido contra Innova en donde, por los hechos verificados la probabilidad de detección se consideró muy alta.

Por lo tanto, al ser de aplicación los principios y estándares establecidos en la LPAG, resulta importante tener presente y aplicar el principio de predictibilidad o de confianza legítima, contenido en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar de la norma, en virtud del cual "las



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú

actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos”.

Respecto a los argumentos i), ii), iii), iv) v) y vi):

49. Las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones, con lo cual tienen como fin último adecuar las conductas de los administrados al cumplimiento de determinadas normas; para ello, la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas a imponer sea mayor o igual al beneficio esperado por estos por la comisión de las infracciones.
50. Para que una sanción -en particular, una multa- cumpla efectivamente con desincentivar las conductas que se consideran perjudiciales, resulta necesario que tanto el infractor como el público en general asuman que la sanción colocará a los infractores en una posición peor que la situación en la que estarían si no hubieran cometido la infracción. En otros términos, **ningún administrado debe esperar que obtendrá un beneficio si deja de cumplir las leyes y/o regulaciones ambientales**. En atención a ello, las multas aplicadas por el OEFA tendrán como objetivo remover los beneficios (ilícitos) derivados de incumplir la normativa vigente.
51. En atención a ello, en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores seguidos en el ámbito de competencias del OEFA, se determinó que, la multa se evalúa de acuerdo con la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones del OEFA, aprobada por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, modificada con la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD (**Metodología para el Cálculo de Multas**).
52. Es así que, el cálculo de la multa a ser aplicada en este caso considera el beneficio ilícito (B), dividido entre la probabilidad de detección²⁶ (p); este resultado es multiplicado por un factor F, cuyo valor considera, los factores para la graduación de sanciones establecidos en la metodología de cálculo de multas OEFA²⁷.
53. Teniendo en cuenta ello, el beneficio ilícito es el beneficio obtenido o que espera obtener el infractor al no cumplir con la obligación ambiental fiscalizable, es decir, es lo que percibe, percibirá o pensaba percibir el administrado cometiendo la infracción; así como, lo que ahorra, ahorraría o pensaba ahorrar cometiendo la infracción.

²⁶ Conforme a la tabla N° 1 del Anexo II de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores de gradualidad a utilizar en la graduación de sanciones, aprobado mediante Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

²⁷ **Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA-PCD**
Los conceptos o criterios contenidos en el Manual Explicativo de la Metodología del Cálculo de Multas del OEFA aprobado por el artículo 3° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo del OEFA N° 035-2013-OEFA/PCD (actualmente derogado), son utilizados en el presente análisis, de manera referencial, y, en tanto no se opongan a los criterios de graduación de multas vigentes, aprobados por la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en concordancia con la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo del OEFA N° 035-2013-OEFA/PCD, modificada con Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.



PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú

- 54. Con la finalidad de cumplir con la función de incentivo, el beneficio ilícito que se considera para calcular la multa debe incluir necesariamente todos los conceptos que puedan representar un beneficio o ventaja para el infractor al incumplir una norma ambiental; pues de lo contrario, el infractor tendrá siempre incentivos para incurrir en la conducta tipificada.
55. Dentro de lo conceptualizado como beneficio ilícito, encontramos, i) ingresos ilícitos y ii) costo evitado; este último se refiere al ahorro obtenido al incumplir las obligaciones ambientales mediante la no realización o postergación de las inversiones o gastos destinados a prevenir la ocurrencia de daños ambientales durante el lapso de incumpliendo de la normativa ambiental.
56. Es así que, en el presente casos el beneficio ilícito proviene del costo evitado del administrado por no cumplir con la norma ambiental, que es de no implementar las mallas para la descarga de los residuos sólidos (municipales y no municipales); por lo que, el costo evitado será CE1: Implementación de malla.
57. Ahora bien, en el Informe N° 002254-20220-OEFA/DFAI-SSAG del 23 de septiembre del 2022, el cual corresponde a la propuesta del cálculo de multa, en el costo evitado se propuso la instalación de mallas raschel; lo cual debía ser instalada en el perímetro de la plataforma de disposición final de residuos municipales (908.35 m) y en la no municipal (456.87m).
58. Sobre ello, el administrado alega que, en su instrumento de gestión ambiental no establece el tipo de malla; solo menciona que estas serían mallas plásticas u metálicas28; es así que mediante Carta N° 1614/2020 (escrito con registro N° 2020-E01-077962) presentada el 16 de octubre del 2020 y registro fotográfico29, el administrado informó al OEFA, que las mallas que se colocan son las de seguridad de color naranja, la cual cumpliría con la finalidad de retener los

28 Literal c) Otras actividades de control rutinarias del numeral 7.2.2 Medidas específicas de Manejo de Impactos Ambientales Potenciales de la Actualización del PAMA – Relleno Sanitario “El Zapallal” señala lo siguiente:

Para retener los elementos livianos que tienden a dispersarse debido a la acción de los vientos, en la dirección predominante de los vientos, se deberán colocar barreras compuestas de malla plástica u metálica, que permita retener y por tanto minimizar la dispersión de los plásticos y papeles. Estas barreras deberán ser livianas y de fácil reubicación, de acuerdo al avance del frente de trabajo y posibles cambios notorios en la dirección predominante de los vientos.

29 Fotografías: Las imágenes fotografías evidencian que el tipo de malla que usa para el cumplimiento de su obligación es las mallas de seguridad color naranja y no las mallas raschel.

Table with 2 columns: Detalla de las fotografías and Análisis. It contains 5 rows of data regarding photo dates, coordinates, and analysis of the type of mesh used.

residuos livianos, como medios probatorios presentó un registro fotográfico fechado y con coordenadas, conforme se muestra a continuación:

Imagen N° 01
Malla instalada en la infraestructura de disposición final



Fuente: Escrito de Registro N° 2022-E01-105367

59. El administrado, también alega que la DSIS en el Informe de Supervisión N° 000136-2020-OEFA/DSIS-CRES, en otro hecho analizó el tipo de mallas (mallas de seguridad de color naranja) que utilizan para esta obligación; validando su funcionalidad.
60. Al respecto, se evidencia que en el Informe de Supervisión N° 000136 -2020-OEFA/DSIS –CRES cuya supervisión regular se llevó a cabo del 01 al 02 de octubre de 2022 en la unidad fiscalizable «Relleno Sanitario El Zapallal», la DSIS dio conformidad a la instalación de mallas de seguridad color naranja en las zonas cercanas de disposición final de residuos.
61. En consecuencia, es posible que este el tipo de malla que se instala en las zonas colindantes al área de operación, tiene la finalidad de controlar parte de los objetos dispersados por el viento y disminuir la movilización de elementos livianos. Dichas mallas implementadas poseen aberturas de dimensiones mayores y se conservan por tiempo prolongado, cumpliendo en forma eficiente la función de retención de papeles, plásticos y otros materiales livianos que son posteriormente recogidos de manera periódica por personal del relleno sanitario.
62. Conforme con lo desarrollado en el presente extremo referido al tipo de malla, se considera que esta puede ser la malla de seguridad de color naranja; lo cual ha sido analizado en el Informe N° 03023-2022-OEFA/DFAI-SSAG del 30 de noviembre del 2022, por la Subdirección de Sanción y Gestión Incentivos de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, el cual forma parte integrante de la presente Resolución, de conformidad con el artículo 6° del TULO de la LPAG³⁰; por lo que, teniendo en cuenta los argumentos antes expuestos

³⁰ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS
Artículo 6.- Motivación del acto administrativo (...)



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú

respecto al tipo de malla, esta Autoridad considera que el administrado ha demostrado que dichas mallas cumplen con lo mencionado en el numeral 22 de la presente resolución.

63. Por otro lado, otro argumento del administrado contra el beneficio ilícito es referido a la extensión donde debe colocarse la malla; pues en el instrumento señala que se colocará en las zonas colindantes al frente de trabajo, más no en toda la plataforma, dado que este componente se habilita progresivamente; por lo que, la longitud del frente de trabajo varía entre 100 a 150 m, lo cual está conforme con la predominancia de la dirección del viento y no tiene una extensión de 908,35 m de la longitud conforme lo determinó el OEFA, considerar ello abarca sectores donde no se realiza la descarga de los residuos sólidos.
64. Sobre el particular, la implementación de la malla tiene la finalidad de retener de papeles, plásticos y otros residuos livianos; pues al descargar, dispersión y compactación de los residuos puede generar que estos se dispersen por el viento.
65. En ese sentido, es razonable que el administrado alegue que estas mallas deben colocarse conforme con la dirección de viento y no en toda la plataforma; dado que también en este componente los residuos se disponen y cobertura progresivamente; es decir, se realiza la disposición en una zona determinada de la plataforma y no en toda ella.
66. El principio de razonabilidad se encuentra consagrado, de forma general, en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG³¹, el cual dispone que las decisiones de la Autoridad Administrativa, cuando califiquen infracciones, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido
67. Sobre esta base, el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, ha manifestado en anteriores oportunidades³² que el principio de razonabilidad en materia administrativa exige: (i) que las decisiones de la Autoridad deben adoptarse dentro

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

³¹ Respecto al principio de razonabilidad consagrado en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, la doctrina nacional ha mencionado lo siguiente:

La razonabilidad, en sentido estricto, implica que los fines perseguidos por la limitación a los intereses de los administrados sean válidos y legítimos en un Estado de derecho. Si los fines de dichos actos de gravamen tienen por finalidad justificar un comportamiento arbitrario, autoritario o discriminatorio por parte de la Administración Pública, es evidente que la misma viola el principio de preferencia por los derechos fundamentales y deviene en inconstitucional.

GUZMÁN, Christian. Manual del procedimiento administrativo general. Pacífico editores, Lima, 2013, pp. 46 y 47.

³² **TUO de la LPAG**

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

3. Razonabilidad. - Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación: (...)

del marco de sus facultades y manteniendo la proporción entre los medios a emplearse y los fines públicos que persigue; y, (ii) que en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores, las sanciones que eventualmente se impongan a los administrados deben cumplir con el propósito de desincentivar la comisión de conductas infractoras.

68. De este modo, si bien la conducta materia de análisis emana de una obligación de cumplir su instrumento de gestión ambiental, el cual corresponde a la instalación de mallas en áreas colindantes a la zona de operación, esta obligación tiene que interpretarse también bajo un enfoque de razonabilidad, lo que implica encontrar una justificación lógica entre los hechos, conductas y circunstancias que motivan toda decisión de esta autoridad; en este caso, la determinación de la ubicación y longitud de la malla en la infraestructura de disposición final; la cual esta debe ser en concordancia con la dirección del viento.
69. En ese orden de ideas y en aplicación del principio de razonabilidad, se procederá a evaluar para efectos de este apartado la ubicación y longitud donde deba implementarse la malla, en conformidad al alegato del administrado respecto que esta debe estar ubicado en la dirección del viento.

Respecto al relleno sanitario (disposición final de residuos municipales)

70. Para determinar la longitud donde debería colocarse la malla en el frente de trabajo de la plataforma 06 del relleno sanitario; se revisó la data de los informes de monitoreo de calidad de aire, presentados por el administrado, donde se georreferenciaron las ubicaciones de las estaciones meteorológicas cercanas al frente de trabajo advertido por la DSIS, las cuales son las siguientes:

**Cuadro N° 01
Ubicación de las estaciones meteorológicas**

Cod.	Escrito	Fecha de monitoreo	Estación meteorológica	Descripción	Coordenadas WGS UTM Zona 18L	
					Este	Norte
M2	2022-E01-016081	29/11/2021	CA-02 (Sotavento) ³³	Estación ubicada en la zona de descarga de residuos	274773	8693014
M5	2022-E01-100125	12/05/2022	AIRE 2	Frente de trabajo 1 – Plataforma 7	274773	8693014

Elaborado por la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos

Imagen N° 02 Ubicación de las estaciones meteorológicas en el relleno sanitario

³³ El 30 de mayo de 2021 se realizó el monitoreo de calidad de aire en la estación CA-02, pero **no se evidenciaron datos** (escrito con N° de registro 2021-E01-072055).

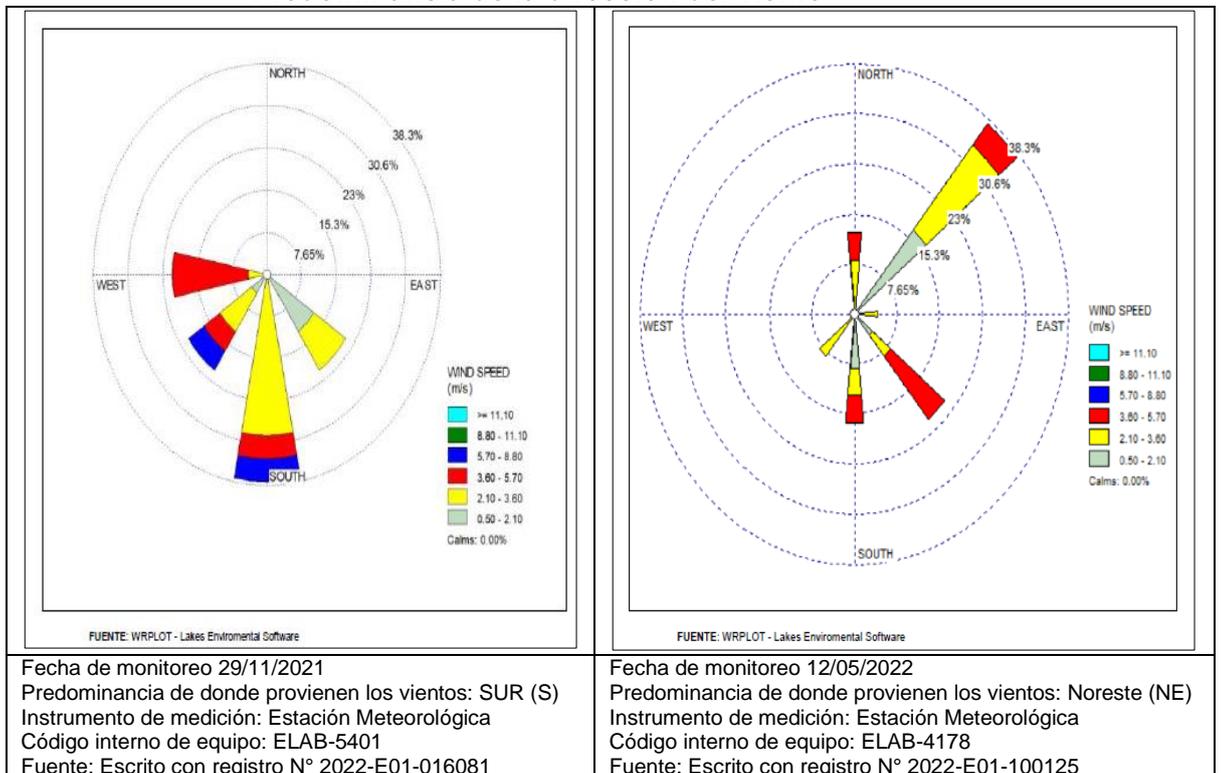
Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
 Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
 Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú



Elaborado por la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos

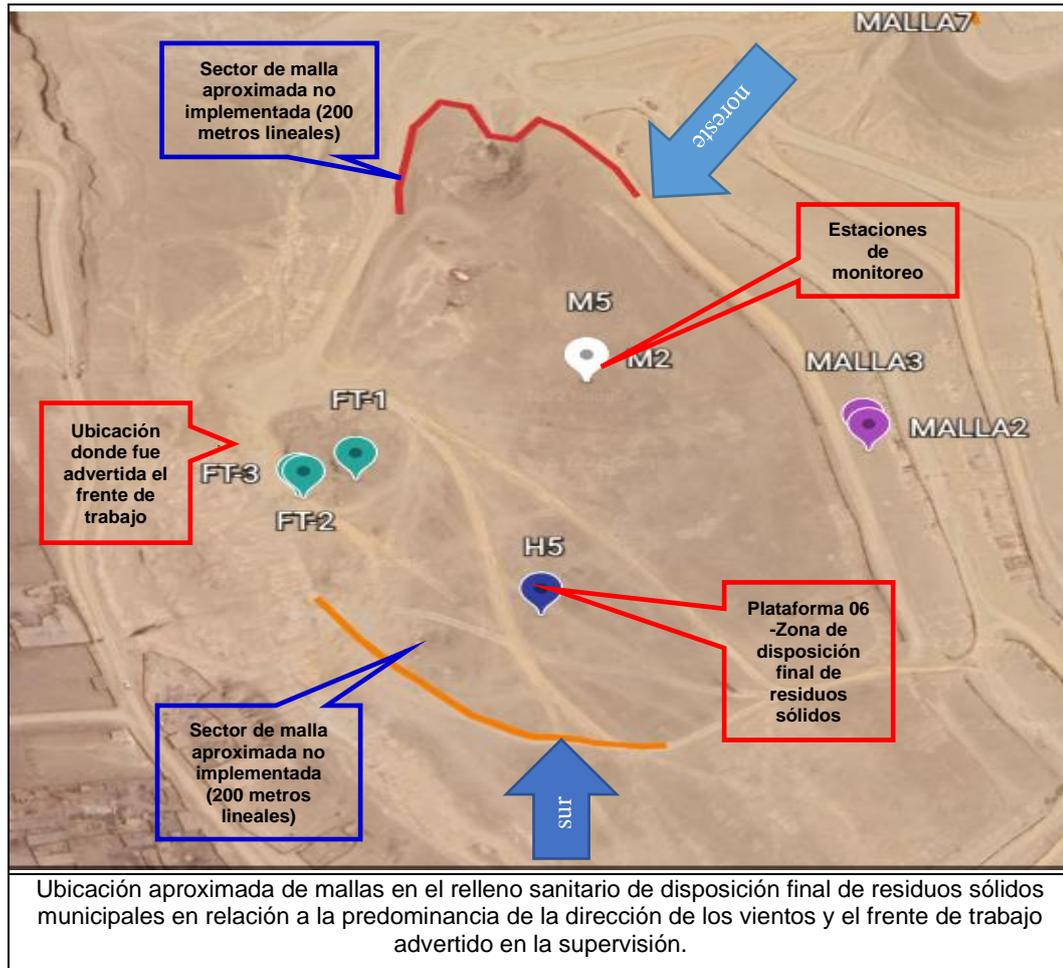
71. De estas dos estaciones la predominancia de los vientos en la plataforma 6, son las que vienen de sur y noreste, conforme se muestra a continuación:

Imagen N° 03
Predominancia de la dirección del viento



72. Considerando la predominancia de la dirección del viento que viene del sur y noreste con respecto al frente de trabajo ubicado en la plataforma 06 de disposición de residuos sólidos municipales, podemos decir que **debería de existir 02 sectores con malla (suroeste y noreste); los cuales cada uno tendría 200 metros lineales** como se muestra en la imagen N° 4:

Imagen N° 04
Ubicación de mallas



Elaborado por la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos

73. Ahora bien, el administrado alega en el escrito de registro N° 2022-E01-105367, que por la dirección del viento noroeste o noreste correspondía implementar 200 metros lineales de malla en el frente de trabajo de la plataforma 6; sin embargo, ello solo es declarativo; pues no obra medio probatorio alguno de lo expuesto; pues se debe sustentar a través de un estudio meteorológico.
74. En esa línea conforme con lo desarrollado, la predominancia del viento es de sur y noreste; por lo que, debía implementar la malla en 400 metros lineales; por lo que, queda desestimado el argumento del administrado.

75. El administrado también alega que existe una barrera natural (talud vertical)³⁴ ubicado en el oeste del relleno sanitario, lo cual minimiza la dispersión de los elementos livianos; sin embargo, conforme con lo analizado los vientos tienen predominancia del viento es de sur y noreste; por lo que, en estas direcciones se debía implementar la malla.
76. Conforme con lo desarrollado en el presente caso, la instalación de la malla en la plataforma 6 debió tener una longitud total de 400 metros lineales; estas consideraciones han sido analizadas en el Informe N° 03023-2022-OEFA/DFAI-SSAG del 30 de noviembre del 2022, por la Subdirección de Sanción y Gestión Incentivos de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, el cual forma parte integrante de la presente Resolución, de conformidad con el artículo 6° del TUO de la LPAG³⁵.

Respecto al relleno sanitario (disposición final de residuos no municipales)

77. De acuerdo con el informe de monitoreo presentado por el administrado, la estación meteorológica más cercana al frente de trabajo ubicada en la infraestructura de disposición final de residuos no municipales es la estación M6 con coordenadas UTM WGS 84 275105E 8693457, conforme se muestra a continuación:

³⁴ Perímetro de la celda de disposición final de residuos sólidos



³⁵ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

(...)

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú

Cuadro N° 02
Ubicación de la estación meteorológica

Cod.	Escrito	Fecha de monitoreo	Estación de meteorológica	Descripción	Coordenadas WGS UTM Zona 18L	
					Este	Norte
M6	2022-E01-100125	13/05/2021	AIRE 3	A 50 m frente a zona de residuos hospitalarios o biocontaminados	275105	8693457

Elaborado por la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos

Imagen N° 05
Georreferenciación de la estación meteorológica AIRE 3 y frente de trabajo en la celda de residuos sólidos no municipales

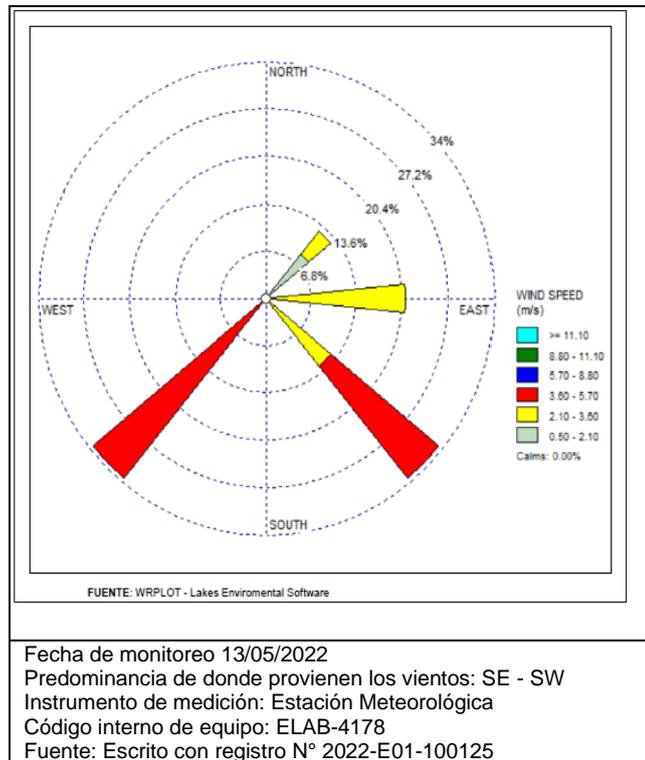


Elaborado por la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos

78. De esta estación la predominancia del viento en la celda de residuos sólidos no municipales son las que vienen de sureste y suroeste, conforme se muestra a continuación:

Imagen N° 06
Predominancia de la dirección del viento

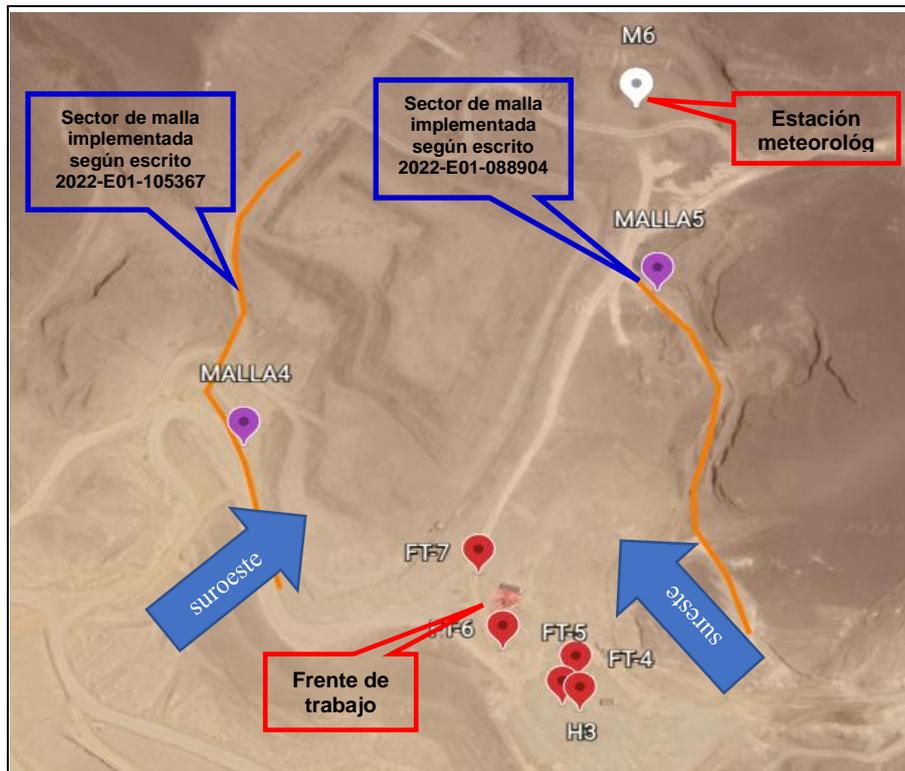
Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú



79. Al evaluar la data se puede determinar que, los vientos **provienen del sureste y suroeste**, queda evidenciado que existe una contradicción con lo señalado en los argumentos del administrado sobre la predominancia de los vientos hacia el noreste o noroeste.
80. Respecto al frente de trabajo ubicado en la celda de disposición de residuos sólidos no municipales, la predominancia de la dirección del viento que viene del sureste y suroeste con respecto al frente de trabajo ubicado en la celda de disposición de residuos sólidos no municipales, podemos decir que, deberían de **existir 02 sectores con malla** como se muestra en la siguiente imagen:

Imagen N° 07

Ubicación aproximada de mallas en la celda de disposición final de residuos sólidos no municipales en relación a la predominancia de la dirección de los vientos y el frente de trabajo advertido en la supervisión



Elaborado por la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos

81. Ahora bien, en el escrito de Registro N° 2022-E01-105367, el administrado alega que el viento se dirige hacia el lado norte; por lo que, no corresponde colocar malla en el lado sur; lo mencionado es correcto, de acuerdo con los resultados meteorológicos las mallas deberían ir ubicadas en el noroeste y noreste.
82. El administrado también señala que, no corresponde colocar malla en la lado este por la presencia de una barrera natural (cerro); de ello mencionamos que la predominancia del viento proviene del lado suroeste y lado sureste; por lo que, el viento se va a dirigir hacia la barrera natural generando que los residuos se dispersen sobre este; y no lograría cumplir la finalidad de dicha obligación es que los residuos no sean arrastrados por el viento fuera de las áreas de disposición final; por lo que, el argumento del administrado queda desestimado.
83. Por consiguiente, conforme con lo desarrollado en la presente Resolución los vientos provienen del lado suroeste y sureste; por lo que, debía implementar la malla en 400 metros lineales y no 200 como el administrado alega.
84. En cuanto a la valorización estimada por la implementación de 200 metros lineales en malla fue evaluados en el Informe de multa que forma parte de la presente Resolución.
85. Conforme con lo desarrollado en el presente caso, la instalación de la malla en la plataforma 6 debió tener una longitud total de 400 metros lineales; estas consideraciones han sido analizado Informe N° 03023-2022-OEFA/DFAI-SSAG del 30 de noviembre del 2022, por la Subdirección de Sanción y Gestión Incentivos de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, el cual forma parte



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú

integrante de la presente Resolución, de conformidad con el artículo 6° del TUO de la LPAG³⁶.

86. Es preciso mencionar que, conforme con el artículo 4° del RPAS³⁷, la Autoridad Instructora y la Autoridad Decisora son autoridades distintas, pues la primera es, para el caso en concreto, la SFIS; mientras que la segunda es la DFAI.
87. Del mismo modo, las funciones de cada una son distintas, en tanto que la Autoridad Instructora se encuentra facultada para desarrollar las acciones de instrucción y actuación de pruebas, imputar cargos y emitir el Informe Final de Instrucción; por su parte, la DFAI constituye la primera instancia y es competente para determinar la existencia de responsabilidad administrativa, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.
88. Una vez recibido el Informe Final de Instrucción, la Autoridad Decisora puede disponer de actuaciones complementarias que considere indispensables para resolver el procedimiento. Por lo tanto, el Informe Final de Instrucción es un instrumento referencial de información a las posibles conductas infractoras en las que habría incurrido el administrado; sin embargo, no tiene carácter resolutivo.
89. En relación con lo anterior, es con la emisión de la Resolución Directoral donde se declaran los incumplimientos, dictado de medidas a tomar por el administrado y las sanciones a aplicar, **las cuales pueden variar en relación con lo propuesto por el Informe Final de Instrucción.**
90. En esa línea, de acuerdo a lo desarrollado en la presente Resolución, el beneficio ilícito en la sanción monetaria, corresponde a la implementación de mallas de tipo de seguridad de color naranja, la cual debía instalarse en una longitud total de 800 metros lineales³⁸.

³⁶ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo (...)

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

³⁷ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 027-2017-OEFA/CD.**

Artículo 4.- De las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador

Las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

4.1 Autoridad Supervisora: Es la Dirección de Supervisión, encargada de elaborar el Informe de Supervisión, que contiene los resultados de la supervisión y la recomendación del inicio del procedimiento administrativo sancionador, de ser el caso; el cual es enviado a la Autoridad Instructora. **4.2 Autoridad Instructora:** Es la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, facultada para desarrollar las acciones de instrucción y actuación de pruebas, imputar cargos y emitir el Informe Final de Instrucción.

4.3 Autoridad Decisora: Es la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, la cual constituye la primera instancia y es competente para determinar la existencia de responsabilidad administrativa, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.

4.4 Tribunal de Fiscalización Ambiental: Es el órgano resolutivo del OEFA que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa, con competencia para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por la Autoridad Decisora, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia.

³⁸ Incluye la longitud del relleno sanitario de disposición final de residuos no municipales y el relleno de seguridad donde se dispone residuos no municipales

Respecto a los argumentos vii y viii):

91. En el informe de cálculo de multa N° 02254-2022-OEFA/DFAI-SSAG emitido el 23 de septiembre de 2022 por la SSAG en la etapa de Informe Final de Instrucción, se elaboró aplicando la Metodología para el Cálculo de las Multas, aquí se considera entre otros la probabilidad de detección (p), que se encuentra referida a la posibilidad de que la comisión de una infracción sea detectada por la autoridad administrativa.
92. Al ser la probabilidad de detección un denominador en la fórmula de cálculo de la multa, se considera que mientras más probable sea detectar un incumplimiento, las sanciones asociadas serán más bajas; asimismo, las sanciones tendrán a aumentar cuando potenciales infractores perciban que existe una baja probabilidad de detección³⁹.
93. Asimismo, para determinar en qué nivel de probabilidad se enmarca el caso concreto, se debe tener en cuenta los siguientes criterios⁴⁰:
- Situación de autoreporte por parte de la empresa
 - Población se encuentra localizada geográficamente dentro de área de influencia directa del incumplimiento
 - se encuentra localizada geográficamente dentro de área de influencia indirecta del incumplimiento
 - Supervisión especial
 - Supervisión regular
 - Realización de actividades sin autorización administrativa
 - Presentación de información falsa, incompleta o no presentación de información con el objeto de no ser detectado por la autoridad.
94. La presente conducta infractora fue detectada en una supervisión regular, la cual fue debidamente planificada por la DSIS e involucró que dicha autoridad verifique *in situ* la omisión de la obligación del administrado, por lo que, no se conoce previamente si se va a encontrar o no algún incumplimiento, más aun cuando los

³⁹ Anexo III Manual Explicativo de la metodología para el cálculo de las multas base y aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobado mediante Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

PROBABILIDAD DE DETECCIÓN Y SANCIÓN DE LA INFRACCIÓN	
TABLA N° 1	
NIVEL DE PROBABILIDAD	FACTOR (porcentaje de probabilidad)
TOTAL O MUY ALTA	1 (100%)
ALTA	0,75 (75%)
MEDIA	0,50 (50%)
BAJA	0,25 (25%)
MUY BAJA	0,10 (10%)

⁴⁰ Idem



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú

frentes de trabajo cambian a medida que se realiza la disposición y cobertura de los residuos; siendo así constituye un elemento que podría determinar una probabilidad de detección media, cuyo valor es 0.5.

95. Por otro lado, la presente obligación no es de carácter formal, toda vez que, se encuentra vinculada directamente a la protección del ambiente e involucra la omisión de la ejecución de actividades como es la implementación de malla, por lo que, no puede considerarse como valor de detección 1, conforme lo alega en su escrito de descargo⁴¹.
96. En cuanto, a la solicitud del administrado respecto al aplicación del principio de predictibilidad o de confianza legítima contenido en el numeral 1.15 el artículo IV del TUO LPAG, toda vez que, mediante la Resolución Directoral N° 789-2019-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2019 y el expediente N° 1958-2019-OEFA/DFAI/PAS, se contempla expresamente que en el caso de incumplimiento de obligaciones entendidas como formales se considera una probabilidad de detección muy alta y se aplica el valor de probabilidad 1.
97. Sobre el particular, conforme con lo desarrollado por esta autoridad no corresponde aplicar un valor de probabilidad 1, toda vez que, no estamos frente a un incumplimiento de carácter formal.
98. Asimismo, corresponde indicar que, de acuerdo con lo señalado por Alejandro Arrieta, el principio de confianza legítima contiene un elemento de legitimidad por el cual «no se busca amparar aquella confianza que no sea conforme al ordenamiento jurídico⁴²». Es decir, en aplicación de este principio no puede ampararse actos contrarios al derecho, como por ejemplo el incumplimiento de una obligación ambiental.
99. En ese sentido, el administrado no puede afirmar que lo resuelto en otro procedimiento similar le generó confianza legítima, toda vez que ningún administrado puede asumir legítimamente que ha cumplido una obligación a su cargo, cuando no ha realizado una acción idónea para su cumplimiento.
100. Afirmar lo contrario implicaría que cualquier administrado, bajo una interpretación contraria a una disposición normativa expresa, pueda eximirse del cumplimiento de las exigencias que específicamente ha dispuesto el ordenamiento. Lo cual resultaría manifiestamente contrario al ordenamiento y se desvirtuaría la naturaleza del principio de confianza legítima.
101. Por otro lado, el numeral 1.15⁴³ del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que toda actuación administrativa debe ser congruente con los actos previos de la propia entidad; por lo que, frente a dos situaciones idénticas,

⁴¹ Numeral 57 de la Resolución Directoral N° 1048-2017-OEFA/DFAI

⁴² Alejandro Arrieta Pongo. "El principio de protección de la confianza legítima ¿Intento de inclusión en el ordenamiento peruano?". Revista Ita Ius Esto N° 1. Lima, 2012. Pág. 93.

⁴³ **TUO de la LPAG**

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo (...)

1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima. - (...)

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, **salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.**



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú

ninguna entidad administrativa puede resolver contradictoriamente, sin la motivación adecuada.

102. Conforme con lo expuesto, de lo analizado en párrafos precedente, se desprende que el principio alegado por el administrado no es de aplicación irrestricta pues la autoridad puede apartarse de los criterios previamente adoptados, siempre y cuando las razones sean sustentadas de forma explícita.
103. Estas consideraciones están orientadas a que el administrado conozca y cumpla con su obligación ambientales, garantizando la tutela del componente ambiental protegido y evitando que incurra en infracción administrativa; por lo que, no resulta arbitraria ni subjetiva, su valoración al momento de determinar una sanción monetaria, al existir una adecuada relación lógico-axiológica entre la circunstancia motivante, el objeto buscado y el medio empleado⁴⁴, en aplicación estricta del principio de razonabilidad recogido en el TUO de la LPAG⁴⁵, que como lo ha precisado el Tribunal de Fiscalización Ambiental⁴⁶, tiene como fin reducir la discrecionalidad de la actuación de la Administración, exige que, al imponer sanciones, la autoridad administrativa pondere las circunstancias de la comisión de la conducta infractora, a fin de que el ejercicio de su *ius puniendi* responda a lo estrictamente necesario para garantizar la tutela del bien jurídico protegido; y, orienta a la Administración a actuar en el marco de los límites de sus facultades, lo que significa ejercerlas conforme a derecho.
104. Habiéndose determinado la existencia de responsabilidad del administrado respecto de la presunta infracción indicada en el numeral 1 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 0179-2022-OEFA/DFAI-SFIS, corresponde sancionar al administrado con una multa total de **6.196 UIT**.
105. Sin embargo, el administrado reconoció de forma expresa y por escrito, su responsabilidad administrativa por la comisión de la única infracción descrita en el párrafo anterior y analizada en la presente Resolución. De este modo, solicitó acogerse a la aplicación de la reducción de multa conforme con lo establecido en el artículo 13° del RPAS.
106. En ese sentido, habiéndose realizado dicho reconocimiento después de la notificación de imputación de cargos, corresponde la aplicación del descuento del cincuenta por ciento (50%) a la única imputación materia del presente análisis. Por lo tanto, la multa total asciende a **3.098 UIT**, conforme al siguiente detalle:

⁴⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional EXP. N° 0090-2004-AA/TC – LIMA. FTO. 35.

⁴⁵ **TUO de la LPAG**

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.4. Principio de razonabilidad. - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

⁴⁶ Resolución N° 089-2020-OEFA/TFA-SMEPIN del 09 de marzo de 2020. FTO. 51



PERÚ

Ministerio
del AmbienteOrganismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFADFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú

N°	Conducta Infractora	Multa
1	El administrado no implementó las mallas para la descarga de los residuos en la celda de disposición final de residuos sólidos (municipales y no municipales) incumpliendo el instrumento de gestión ambiental.	3.098 UIT
Multa Total		3.098 UIT

Fuente: Informe N° 03023-2022-OEFA/DFAI-SSAG

107. El sustento y motivación de la mencionada multa se ha efectuado en el Informe N° 03023-2022-OEFA/DFAI-SSAG del 30 de noviembre de 2022 (en adelante, **Informe de Cálculo de Multa**), por la Subdirección de Sanción y Gestión Incentivos de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, el cual forma parte integrante de la presente Resolución, de conformidad con el numeral 6.2. del artículo 6° del TUO de la LPAG⁴⁷ y se adjunta.
108. Finalmente, es preciso señalar, que la multa aplicable en el presente caso ha sido evaluada en función a la Metodología para el Cálculo de las Multas Base y la Aplicación de los Factores Agravantes y Atenuantes a ser utilizados en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD (en adelante, **Metodología para el Cálculo de las Multas**) y su modificatoria.

VII. FEEDBACK VISUAL RESUMEN

109. El presente acápite tiene el especial propósito de resumir el contenido del documento antes referido, para su mejor entendimiento.
110. El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA se encuentra comprometido con la búsqueda de la corrección o adecuación⁴⁸ de las infracciones ambientales cometidas por los administrados durante el desarrollo de sus actividades económicas; por ello, la siguiente tabla muestra un resumen de los aspectos de mayor relevancia, destacando si la conducta fue o no corregida.

Resumen de lo actuado en el presente expediente

N°	RESUMEN DE LOS HECHOS OBJETO DE PAS	A	RA	CA	M	RR ⁴⁹	MC
1	El administrado no implementó las mallas para la descarga de los residuos en la celda de disposición final de residuos sólidos (municipales y no municipales) incumpliendo el instrumento de gestión ambiental.	NO	SI	--	SI	SI	NO

⁴⁷ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**
Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo (...)."

⁴⁸ También incluye la subsanación y el cese de la conducta infractora.

⁴⁹ En función al momento en el que se reconoce la oportunidad es posible: i) acceder a un descuento de 50% si se reconoce la responsabilidad antes de la emisión del Informe Final de Instrucción y ii) acceder a un descuento de 30% si se reconoce la responsabilidad antes de la emisión de la Resolución Directoral. (Artículo 13° del Reglamento del procedimiento administrativo sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD).



PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú

Siglas:

A	Archivo	CA	Corrección o adecuación	RR	Reconocimiento de responsabilidad
RA	Responsabilidad administrativa	M	Multa	MC	Medida correctiva

111. Finalmente, es necesario resaltar que la corrección, cese, adecuación o subsanación de las infracciones ambientales demostrará el **genuino interés del administrado con relación a la protección ambiental.**

En uso de las facultades conferidas en el literal c) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N° 30011; los literales a), b) y o) del artículo 60° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM; y de lo dispuesto en el artículo 4° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

SE RESUELVE:

Artículo 1°- Declarar la responsabilidad administrativa de **INNOVA AMBIENTAL S.A.** por la comisión de la única infracción contenida en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 0179-2022-OEFA/DFAI-SFIS, de conformidad con los fundamentos señalados en la presente Resolución y, en consecuencia, sancionar con una multa de **3.098 UIT**, de acuerdo al siguiente detalle:

N°	Conducta Infractora	Multa
1	El administrado no implementó las mallas para la descarga de los residuos en la celda de disposición final de residuos sólidos (municipales y no municipales) incumpliendo el instrumento de gestión ambiental.	3.098 UIT
Multa Total		3.098 UIT

Artículo 2°. – Declarar que, no resulta pertinente ordenar medidas correctivas por la conducta infractora señalada en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 0179-2022-OEFA/DFAI-SFIS; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 3°. - Informar a **INNOVA AMBIENTAL S.A.** que, transcurridos los quince (15) días hábiles, computados desde la notificación de la Resolución que impone una sanción de multa, la mora en que se incurra a partir de ese momento hasta su cancelación total, generará intereses legales.

Artículo 4°. - Disponer que, el monto de la multa sea depositado en la Cuenta Recaudadora del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA del pago realizado, para lo cual deberá considerarse la siguiente información:

Titular de la cuenta	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental -OEFA
Entidad Recaudadora:	Banco de la Nación
Cuenta corriente:	00068199344
Código de cuenta interbancaria:	01806800006819934470



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú

Artículo 5°. - Informar a **INNOVA AMBIENTAL S.A.** que, el monto de la multa será rebajada en un diez por ciento (10%) si procede a cancelar la multa dentro del plazo máximo de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución y si no impugna el presente acto administrativo, conforme con lo establecido en el artículo 14° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/PCD⁵⁰.

Artículo 6°. - Informar a **INNOVA AMBIENTAL S.A.** que, en caso el extremo que declara la existencia de responsabilidad administrativa adquiera firmeza, ello será tomado en cuenta para determinar la reincidencia del administrado y la correspondiente inscripción en el Registro de Infractores Ambientales (RINA), así como su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

Artículo 7°. - Informar a **INNOVA AMBIENTAL S.A.** que, contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración o apelación ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 218° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS y en el artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

Artículo 8°. - Notificar a **INNOVA AMBIENTAL S.A.** el Informe de Cálculo de Multa, el cual forma parte integrante de la motivación de la presente Resolución, de conformidad con el numeral 6.2 del artículo 6° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Regístrese y comuníquese

[JPASTOR]

JCPH/RMDP/PCJA/kmqo

50

Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización ambiental - OEFA, aprobado por la Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

Artículo 14°. - Reducción de la multa por pronto pago

Reducción de la multa por pronto pago El monto de la multa impuesta será reducido en un diez por ciento (10%) si el administrado la cancela dentro del plazo de quince (15) días hábiles, contados desde el día siguiente de la notificación del acto que contiene la sanción. Dicha reducción resulta aplicable si el administrado no impugna el acto administrativo que impone la sanción; caso contrario, la Autoridad Decisora ordenará al administrado el pago del monto correspondiente al porcentaje de reducción de la multa.”

(Resaltado y subrayado, agregados)