



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios**

RESOLUCIÓN N° 260-2023-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 0294-2020-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUÁNUCO
SECTOR : AGRICULTURA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0441-2023-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 0441-2023-OEFA/DFAI del 22 de marzo de 2023, en el extremo que sancionó a la Municipalidad Provincial de Huánuco con una multa total ascendente a 50,595¹ (cincuenta con 595/1000) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, por la comisión de las conductas infractoras descritas en los numerales 1 y 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.*

Lima, 01 de junio de 2023

I. ANTECEDENTES

1. La Municipalidad Provincial de Huánuco² (en adelante, **Municipalidad Provincial**) es titular del “Matadero Municipal de Huánuco”, dedicado a la actividad de beneficio de ganado, ubicado en la vía regional km 1.5 de la carretera Tingo María, distrito de Amarilis, provincia y departamento de Huánuco (en adelante, **Matadero Municipal**)³.
2. Del 06 al 08 de noviembre de 2019, la Dirección de Supervisión Ambiental en Actividades Productivas (en adelante, **DSAP**) realizó una acción de supervisión regular al Matadero Municipal (en adelante, **Supervisión Regular 2019**), cuyos

¹ El Perú, en el año 1982, a través de la Ley N° 23560, se adhirió al *Sistema Internacional de Unidades* que tiene por norma que los millares se separan con un espacio y los decimales con una coma. En ese sentido, así deben ser leídas y comprendidas las cifras de la presente resolución.

² Registro Único de Contribuyentes N° 20146008845.

³ Según se detalla en el Apartado I del Informe de Supervisión N° 321-2019-OEFA/DSAP-CAGR (folio 01).

resultados se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión⁴, y el Informe de Supervisión N° 321-2019-OEFA/DSAP-CAGR del 30 de diciembre de 2019 (en adelante, **Informe de Supervisión**).

3. Sobre esta base, mediante Resolución Subdirectoral N° 0539-2020-OEFA/DFAI/SFAP del 20 de octubre de 2020⁵ (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas (**SFAP**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra la Municipalidad Provincial (en adelante, **PAS**)⁶.
4. Luego de evaluados los descargos presentados⁷, la SFAP emitió el Informe Final de Instrucción N° 0162-2021-OEFA/DFAI/SFAP el 26 de febrero de 2021⁸ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**)⁹.
5. Posteriormente, mediante la Resolución Directoral N° 1101-2021-OEFA/DFAI del 30 de abril de 2021¹⁰ (en adelante, **Resolución Directoral I**), la DFAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa de la Municipalidad Provincial por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras

N°	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Norma tipificadora
1	La Municipalidad Provincial no ejecuta medidas para el control de los vertimientos de los	Artículos 24, 74 y 122 de la Ley General del Ambiente, aprobada con Ley N° 28611 (LGA) ¹¹ ; y los	Rubro 1.2.1 de la Tabla de Infracciones y

⁴ El acta en cuestión obra en los folios 09 al 22 del Expediente N° 278-2019-OEFA/DSAP-CAGR (Expediente de Supervisión).

⁵ Notificada el **21 de octubre de 2020**.

⁶ Conforme al numeral 6.2.1 del Reglamento de Acciones de Fiscalización Ambiental y seguimiento y verificación a Entidades de Fiscalización Ambiental del OEFA durante el Estado de Emergencia Sanitaria decretado en el país ante el brote del COVID-19, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 008-2020-OEFA/CD, el cómputo de los plazos de los procedimientos administrativos y actividades derivadas del ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental a cargo del OEFA se encuentra suspendido desde el 16 de marzo de 2020 hasta que la actividad sujeta a fiscalización se reinicie.

Al respecto, mediante la Disposición Única Final de la Resolución del Consejo Directivo N° 00018-2020-OEFA/CD, publicada en diario oficial *El Peruano* el 12 de noviembre de 2020, se dispone el reinicio, a partir de los 07 días hábiles posteriores de la entrada en vigencia de tal resolución, del cómputo de plazos administrativos suspendidos por el estado de emergencia decretado por el COVID-19 respecto de aquellos titulares de actividades esenciales, como sucede con las actividades de producción de alimentos, según lo previsto en el inciso a) del numeral 4.1 del artículo 4 del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM.

⁷ Escritos con Registro N° 2020-E01-089193 del 19 de noviembre y N° 2020-E01-092830 del 02 de diciembre del 2020.

⁸ Notificado el 04 de marzo de 2021.

⁹ Mediante escritos con Registro N° 2021-E01-026600 y N° 2021-E01-026709, ambos del 29 de marzo de 2021, el administrado presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción.

¹⁰ Notificada el **10 de mayo de 2021**.

¹¹ **LGA, aprobada con Ley N° 28611**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

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

	efluentes propios del proceso de faenado de la actividad de beneficio de animales mayores, toda vez que son vertidas a la ribera del río Huallaga sin tratamiento previo (en adelante, conducta infractora N° 1).	artículos 66 y 67 del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2012-AG (RGASA) ¹² .	Escala de Multas Ambientales del Sector Agrario, aprobado con Decreto Supremo N° 017-2012-AG (Tabla de Infracciones 017-2012-AG) ¹³ .
--	---	---	---

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.

Artículo 74. - De la responsabilidad general

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.

Artículo 122°. - Del tratamiento de residuos líquidos

(...)

122.3 Las empresas o entidades que desarrollan actividades extractivas, productivas, de comercialización u otras que generen aguas residuales o servidas, son responsables de su tratamiento, a fin de reducir sus niveles de contaminación hasta niveles compatibles con los LMP, los ECA y otros estándares establecidos en instrumentos de gestión ambiental, de conformidad con lo establecido en las normas legales vigentes. El manejo de las aguas residuales o servidas de origen industrial puede ser efectuado directamente por el generador, a través de terceros debidamente autorizados a o a través de las entidades responsables de los servicios de saneamiento, con sujeción al marco legal vigente sobre la materia.

12

RGASA, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2012-AG, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 14 de noviembre de 2012.

Artículo 66. – La responsabilidad ambiental del titular

El titular de toda actividad comprendida dentro del ámbito de competencia del Sector Agrario es responsable por las emisiones, efluentes, vertimientos, descarga, residuos sólidos, ruido, así como los daños a la salud o seguridad humana, a los ecosistemas, los recursos naturales, la diversidad biológica en sus múltiples modalidades y cualquier otro aspecto que se produzca como resultado de sus operaciones y/o actividades. En consecuencia, debe adoptar las medidas de prevención, control, mitigación, recuperación, rehabilitación o compensación en términos ambientales, que corresponda, de acuerdo con los mandatos establecidos en el presente Reglamento y las demás normas pertinentes, a fin de minimizar los impactos ambientales negativos de su actividad y magnificar sus impactos positivos.

Artículo 67. - Obligaciones del titular

Sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones generales de protección ambiental, el titular de toda actividad comprendida dentro del ámbito de competencia del Sector Agrario está obligado a:

1. Ejecutar su proyecto, obra o actividad, de acuerdo a los lineamientos de la Política Nacional del Ambiente y sectorial, así como las condiciones, mandatos y limitaciones establecidos en los instrumentos del Sector Agrario. (...)
3. Adoptar medidas de prevención y minimización de posibles daños en los recursos naturales renovables cuando sea necesario, considerando los ecosistemas, hábitats, especies de flora y fauna silvestre y el material genético que estos albergan. Complementariamente se debe implementar las medidas de control, manejo y recuperación, que se requiera conforme a ley.
5. Realizar un manejo ambiental integrado de sus actividades, considerando medidas de manejo ambiental permanentes, el uso de buenas prácticas, la implementación de medidas de contingencia y de cierre del proyecto. (...)
7. Adoptar buenas prácticas operativas y ambientales. (...).

13

Tabla de Infracciones 017-2012-AG, aprobada con Decreto Supremo N° 017-2012-AG, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de noviembre de 2012.

1.2	Infracción	Base Legal	Gravedad	Sanción	
OBLIGACIONES GENERALES EN MATERIA AMBIENTAL				Multa	Sanción no pecuniaria
1.2.1	Incumplir con la ejecución de medidas o acciones para el control de las emisiones, vertimientos y residuos al ambiente que se produzcan como resultado de los procesos	Artículo 74 de la LGA. artículos 66 y 67 numerales	Grave	50 UIT (G. 1) 11 UIT	CO, CT o CD, RDEIA, SA, PO, INT, CPCA.

2	La Municipalidad Provincial no almacena adecuadamente sus residuos sólidos (guano, bazofia, grasas, coágulos de sangre, pezuñas, cuernos, pelos y restos de vísceras), dado que los dispone sobre el suelo, sin acondicionarlos en recipientes	Artículos 36 y 55 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado con Decreto Legislativo N° 1278 (LGIRS) ¹⁴ ; artículo 52 del Reglamento de la LGIRS, aprobado con Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM (RLGIRS) ¹⁵ ; y los artículos 13 y	Rubro 1.2.3 de la Tabla de Infracciones del RLGIRS ¹⁷ .
---	--	--	--

	del titular de la actividad agraria o para evitar e impedir que aquellos elementos y/o sustancias que por sus concentraciones y/o prolongada permanencia, puedan tener efectos adversos en el ambiente.	1, 3, 5 y 7 del RGASA.		(G.2)	
--	---	------------------------	--	-------	--

¹⁴ **LGIRS** aprobado con Decreto Legislativo N° 1278, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 23 de diciembre de 2016.

Artículo 36. – Almacenamiento (...)

El almacenamiento de residuos municipales y no municipales se realiza en forma segregada, en espacios exclusivos para este fin, considerando su naturaleza física química y biológica, así como las características de peligrosidad, incompatibilidad con otros residuos y las reacciones que puedan ocurrir con el material de recipiente que lo contenga, con la finalidad de evitar riesgos a la salud y al ambiente.

Los residuos generados en espacios públicos son almacenados en contenedores debidamente acondicionados de acuerdo a criterios sanitarios y ornamentales, y su implementación y manejo son de responsabilidad de la municipalidad donde se encuentre.

El almacenamiento de residuos municipales y no municipales deben cumplir con la Norma Técnica Peruana 900.058:2005 "GESTIÓN AMBIENTAL". Gestión de residuos. Código de colores para los dispositivos de almacenamiento de residuos, o su versión actualizada.

Artículo 55.- Manejo integral de los residuos sólidos no municipales

El generador, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal, es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, así como por las áreas degradadas por residuos, de acuerdo a lo establecido en el presente Decreto Legislativo, su Reglamento, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes.

Los generadores de residuos del ámbito no municipal se encuentran obligados a: (...)

- Segregar o manejar selectivamente los residuos generados, caracterizándolos conforme a criterios técnicos apropiados a la naturaleza de cada tipo de residuo, diferenciando los peligrosos, de los no peligrosos, los residuos valorizables, así como los residuos incompatibles entre sí.
- Contar con áreas, instalaciones y contenedores apropiados para el acopio y almacenamiento adecuado de los residuos desde su generación, en condiciones tales que eviten la contaminación del lugar o la exposición de su personal o terceros, a riesgos relacionados con su salud y seguridad. (...)
- El cumplimiento de las demás obligaciones sobre residuos, establecidas en las normas reglamentarias y complementarias del presente Decreto Legislativo.

¹⁵ **RLGIRS**, aprobado con Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM,, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 52.- Almacenamiento de residuos sólidos segregados

El almacenamiento de residuos sólidos debe realizarse conforme a lo establecido en el último párrafo del artículo 36 del Decreto Legislativo N° 1278. Los residuos sólidos deben ser almacenados, considerando su peso, volumen y características físicas, químicas o biológicas, de tal manera que garanticen la seguridad, higiene y orden, evitando fugas, derrames o dispersión de los residuos sólidos. Dicho almacenamiento debe facilitar las operaciones de carga, descarga y transporte de los residuos sólidos, debiendo considerar la prevención de la afectación de la salud de los operadores (...)

¹⁷ **RLGIRS**

Artículo 135. - Infracciones

Sin perjuicio de la respectiva tipificación de infracciones por el incumplimiento de las normas sobre la gestión y manejo de los residuos sólidos de origen minero, energético, agropecuario, agroindustrial, de actividades de la construcción, de los establecimientos de salud, servicios médicos de apoyo y otros de competencia sectorial, el OEFA y las EFAS de ámbito nacional y regional aplican supletoriamente la siguiente tipificación de infracciones y escala de sanciones:

	Infracción	Base referencial	Gravedad	Sanción
1	De los generadores de residuos no municipales			
1.2	Sobre el manejo de residuos sólidos			

	para realizar su segregación (en adelante, conducta infractora N° 2).	33 del Reglamento de Manejo de Residuos Sólidos del Sector Agrario aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-2012-AG (RMRSSA) ¹⁶ .	
3	La Municipalidad Provincial no asegura la adecuada disposición final de los residuos sólidos que genera, toda vez que entrega los mismos al servicio de recojo de basura municipal para luego ser dispuestos en el botadero municipal de Amarilis (conducta infractora N°3).	Artículo 55 de la LGIRS ¹⁸ y el artículo 69 del RLGIRS ¹⁹ .	Rubro 1.2.5 del cuadro contenido en el artículo 135 del RLGIRS ²⁰ .

Fuente: Resolución Directoral y Resolución Subdirectoral.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

1.2.3	Almacenar residuos sin adoptar las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1278 y sus normas reglamentarias y complementarias.	Artículos 30, 36 y literal i) del artículo 55 de la LGIRS.	Grave	Hasta 1 000 UIT
--------------	--	--	-------	-----------------

¹⁶ **RMRSSA** aprobado con **Decreto Supremo N° 016-2012-AG**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de noviembre de 2012.

Artículo 13. - Almacenamiento de residuos

El almacenamiento de los residuos, se efectuará en recipientes apropiados de acuerdo a la cantidad generada y las características del residuo separando obligatoriamente los peligrosos de los no peligrosos, además deben estar dotados de los medios de seguridad previstas en las normas técnicas correspondientes, de manera tal que se eviten pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte.

Artículo 33. - Obligaciones y Responsabilidades del generador

Los generadores de residuos sólidos tienen el deber de:

1. Manejar los residuos generados de acuerdo a las disposiciones del presente reglamento o de la aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental correspondiente (...)
3. Contar con áreas o instalaciones apropiadas para el acopio, transporte y almacenamiento de los residuos, en condiciones tales que eviten la contaminación del lugar o la exposición de su personal o terceros, a riesgos relacionados con su salud y seguridad.

¹⁸ **LGIRS**

Artículo 55.- Manejo integral de los residuos sólidos no municipales (...)

Los generadores de residuos del ámbito no municipal se encuentran obligados a: (...)

- d) Asegurar el tratamiento y la adecuada disposición final de los residuos que generen. (...)"

¹⁹

RLGIRS

Artículo 69.- Aspectos generales

La disposición final de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos de gestión no municipal debe realizarse en celdas diferenciadas implementadas en infraestructuras de disposición final.

²⁰

RLGIRS

Artículo 135. - Infracciones

Sin perjuicio de la respectiva tipificación de infracciones por el incumplimiento de las normas sobre la gestión y manejo de los residuos sólidos de origen minero, energético, agropecuario, agroindustrial, de actividades de la construcción, de los establecimientos de salud, servicios médicos de apoyo y otros de competencia sectorial, el OEFA y las EFA de ámbito nacional y regional aplican supletoriamente la siguiente tipificación de infracciones y escala de sanciones:

	Infracción	Base referencial	Gravedad	Sanción
1	De los generadores de residuos no municipales			
1.2	sobre el manejo de residuos sólidos			
1.2.5	No asegurar el tratamiento y/o la adecuada disposición final de los residuos que generen conforme a las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1278 y sus normas reglamentarias y complementarias.	Artículos 30 y Literal d) del Artículo 5 y los Literales d) e i) del Artículo 55 del Decreto Legislativo N° 1278.	Grave	Hasta 1500 UIT

6. Asimismo, mediante la Resolución Directoral I, la DFAI ordenó al administrado el cumplimiento de una medida correctiva, conforme al siguiente detalle:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva

Conducta Infractora	Medidas correctivas		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Plazo y forma para acreditar el cumplimiento
Conducta infractora N°1	Acreditar la reducción de la carga contaminante de los efluentes vertidos mediante la toma y análisis de muestras a la salida del sistema de tratamiento de aguas residuales implementado, para los parámetros: pH, Temperatura (°T), aceites y grasas (A y G), demanda bioquímica de oxígeno (DBO), demanda química de oxígeno (DQO), fósforo total (P), nitrógeno total (N), sólidos suspendidos totales (SST) y coliformes totales, a través de un laboratorio acreditado ante el Instituto Nacional de Calidad (INACAL) u otro organismo de acreditación internacional. Para estos efectos, se tendrá como referencia la Guía sobre Medio Ambiente, Salud y Seguridad del Banco Mundial para el procesamiento de carne.	En un plazo no mayor de veinte (20) días calendario contados desde el día siguiente de la notificación de la Resolución Directoral I.	En un plazo no mayor de 7 días calendario contados desde el día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a la DFAI: Un Informe técnico interpretativo de la toma y análisis de las muestras de efluentes que incluya los resultados de los parámetros indicados, del punto de muestreo, a través de métodos de ensayo acreditados ante INACAL u o una entidad con certificación internacional, así como evidencias visuales de la toma de muestras debidamente fechados y georreferenciado en coordenadas UTM WGS 84; las cuales deberán ser comparadas con la norma de referencia, la Guía sobre Medio Ambiente, Salud y Seguridad del Banco Mundial para el procesamiento de carne.

Fuente: Resolución Directoral I
Elaborado: TFA

7. Asimismo, mediante la Resolución Directoral I, la primera instancia impuso una multa total ascendente a 50,739 (cincuenta con 739/1000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha de pago por las conductas infractoras, conforme se muestra a continuación:

Cuadro N° 3: Detalle de las multas

Conductas infractoras	Multas (UIT)
Conducta infractora N°1	50,000
Conducta infractora N°2	0,478
Conducta infractora N°3	0.261
Total	50,739 UIT

Fuente: Resolución Directoral I.
Elaboración: TFA.

8. El 27 de mayo de 2021, la Municipalidad Provincial interpuso un recurso de reconsideración²¹ contra la Resolución Directoral I.
9. Mediante la Resolución Directoral N° 01703-2021-OEFA/DFAI del 30 de junio de 2021²² (en adelante, **Resolución Directoral II**), la DFAI declaró improcedente el recurso de reconsideración, por no haberse presentado una nueva prueba.
10. El 21 de julio de 2021, la Municipalidad Provincial interpuso un recurso de apelación²³ contra la Resolución Directoral II, el cual fue resuelto por el TFA a través de la Resolución N° 444-2021-OEFA/TFA-SE del 14 de diciembre de 2021 (en adelante, **Resolución TFA I**)²⁴, en los siguientes términos:
 - i). Confirmar la Resolución Directoral II, que declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por la Municipalidad Provincial contra la Resolución Directoral I.
 - ii). Confirmar la responsabilidad administrativa de la Municipalidad Provincial por las conductas infractoras Nros. 1, 2 y 3 descritas el Cuadro N° 1 de la presente resolución, y le ordenó el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la misma.
 - iii). Declarar la nulidad de la Resolución Directoral I, en el extremo referido a la multa impuesta a la Municipalidad Provincial por las conductas infractoras Nros. 1 y 2 de la presente resolución, ascendentes a 50,478 (cincuenta con 478/1000) UIT.
 - iv). Revocar la Resolución Directoral I, en el extremo de la multa impuesta a la Municipalidad Provincial por la conducta infractora descrita en el numeral 3 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, ascendente a 0,261 (cero con 261/1000) Unidades Impositivas Tributarias; y, en consecuencia, reformándola, establecer que la multa asciende a 0,26 (cero con 26/100) Unidades Impositivas Tributaria vigentes a la fecha de pago
11. En virtud a la nulidad declarada, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 441-2023-OEFA/DFAI del 22 de marzo de 2023²⁵ (en adelante **Resolución Directoral III**), a través de la cual sancionó a la Municipalidad Provincial con una multa total ascendente a 50,595 (cincuenta con 595/1000) UIT, vigentes a la fecha de pago, tal como se muestra a continuación:

²¹ Escrito con Registro N° 2021-E01-047815.

²² Notificada el **07 de julio de 2021**.

²³ Escrito con Registro N° 2021-E01-063557

²⁴ Notificada el 21 de diciembre de 2021.

²⁵ Notificada el 23 de marzo de 2023.

Cuadro N° 4: Detalle de las multas

Conductas infractoras	Multas (UIT)
N° 1	50,000
N° 2	0,595
Total	50,595 UIT

Fuente: Resolución Directoral III.
Elaboración: TFA.

12. El 19 de abril de 2023²⁶, la Municipalidad Provincial interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral III.

II. COMPETENCIA

13. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Minam**)²⁷, se creó el OEFA.
14. Según lo establecido en los artículos 6 y 11 de la Ley de Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobada con la Ley N° 29325 y modificada por la Ley N° 30011 (**Ley del SINEFA**)²⁸, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
15. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA dispone que, mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores

²⁶ Escrito con Registro N° 2023-E01-452728.

²⁷ **Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

²⁸ **Ley del SINEFA**

Artículo 6. - Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 11. - Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²⁹.

16. De esta manera, mediante Decreto Supremo N° 001-2018-MINAM³⁰, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción, en materia ambiental del Minagri, y se estableció un plazo máximo de seis (6) meses para su culminación. Este plazo fue ampliado hasta el 04 de mayo del 2019, a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 011-2019-OEFA/CD³¹.
17. Asimismo, a través del artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 019-2019-OEFA/CD³², se estableció que el OEFA asume las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del sector Agrario, a partir del **04 de mayo del 2019**³³.

29

Ley del SINEFA

Disposiciones Complementarias Finales

Primera. Mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

30

Decreto Supremo N° 011-2018-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de fiscalización en materia ambiental del MINAGRI al OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 04 de octubre de 2018.

Artículo 1. - Inicio del proceso de transferencia de las funciones de fiscalización ambiental del MINAGRI al OEFA

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental, del sector agricultura y riego, del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), de conformidad con lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 4. - Cronograma del proceso de transferencia

El proceso de transferencia de funciones a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto Supremo se desarrolla según el siguiente cronograma:

- a) En un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contado a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo, el MINAGRI debe individualizar el acervo documentario, personal, bienes y recursos que serán transferidos al OEFA, incluyendo la transferencia de recursos presupuestales que determine la Comisión de Transferencia, poniéndolos en conocimiento y disposición de esta última entidad.
- b) En un plazo máximo de seis (6) meses, contado a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo, se dará por concluido el proceso de transferencia de funciones del MINAGRI al OEFA. Excepcionalmente, el plazo puede ser ampliado por Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

31

Resolución de Consejo Directivo N° 011-2019- OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 04 de mayo de 2019.

Artículo 1. - Ampliar hasta el 4 de mayo de 2019, el plazo para concluir el proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción, en materia ambiental del Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, a fin de culminar dicho proceso iniciado mediante el Decreto Supremo N° 011-2018-MINAM.

32

Resolución de Consejo Directivo N° 019-2019- OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de abril de 2019.

Artículo 2. - Determinar que la fecha en la que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental, del sector agricultura y riego, del Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA es el 04 de mayo de 2019.

33

Mediante la Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 21 de junio de 2011, se aprobó la Primera Actualización de Listado SEIA, en donde se detalla que, respecto al sector agrario, forma parte de dicho sistema las actividades pecuarias (lo perteneciente o relativo al ganado), específicamente los centros de beneficio de animales.

18. Por otro lado, el artículo 10 de la Ley del SINEFA³⁴ y los artículos 19 y 20 del Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA³⁵, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

19. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, se considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)³⁶.
20. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2 de la LGA³⁷, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales,

³⁴

Ley del SINEFA

Artículo 10.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

- 10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

³⁵

Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

- 19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.
- 19.2 La conformación y funcionamiento de las Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

³⁶

Fundamento jurídico 27 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC.

³⁷

LGA

Artículo 2.- Del ámbito (...)

- 2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al “ambiente” o a “sus componentes” comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

21. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. Así pues, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, ya que el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
22. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una “Constitución Ecológica” dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³⁸.
23. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³⁹, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve⁴⁰; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴¹.
24. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
25. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de

³⁸ Fundamento jurídico 33 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

³⁹ **Constitución Política del Perú**

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho: (...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

⁴⁰ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, ha señalado sobre el derecho a un ambiente sano lo siguiente:

En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares.

⁴¹ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia N° T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁴².

26. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, el TFA interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del PAS.

IV. ADMISIBILIDAD

27. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218 y 221 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (**TUO de la LPAG**)⁴³; razón por la cual es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN PREVIA

28. Mediante el recurso de apelación, la Municipalidad Provincial argumenta que se debería declarar la nulidad de la multa impuesta con la Resolución Directoral III, toda vez que la DFAI habría vulnerado el principio de debido procedimiento, debida motivación, principio de predictibilidad o de confianza legítima, principio del non bis in ídem y principio de prohibición de reforma en peor.

Análisis del TFA

29. Al respecto, de conformidad con el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁴⁴, el principio del debido procedimiento se encuentra relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, toda

⁴² Fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC.

⁴³ **TUO de la LPAG**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019. Mediante Ley N° 31603, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 05 de noviembre de 2022, se modificó el artículo 207 de la LPAG, que corresponde al artículo 218 del TUO de la LPAG.

Artículo 218. - Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación (...)

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días, con excepción del recurso de reconsideración que se resuelve en el plazo de quince (15) días.

Artículo 221.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

⁴⁴ **TUO de la LPAG**

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

vez que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas, y a su vez, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

30. Asimismo, el numeral 6.1 del artículo 6 del TUO de la LPAG⁴⁵ indica que la motivación del acto administrativo debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
31. Por su parte, el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar del TUO⁴⁶ de la LPAG se indica que el principio de predictibilidad o de confianza legítima exige que la autoridad administrativa brinde a los administrados información veraz, completa y confiable, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener. Asimismo, exige que las actuaciones de la autoridad administrativa sean congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos.
32. En adición, de conformidad con el numeral 11 del artículo 248 del TUO de la LPAG⁴⁷, el principio de *non bis in ídem* contempla que no se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.
33. Respecto a la prohibición de reforma en peor, esta se fundamenta en el necesario contradictorio que debe respetarse en todo procedimiento recursivo; de tal modo

45

TUO de la LPAG

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado”.

46

TUO de la LPAG

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

1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima. - La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

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.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

47

TUO de la LPAG

Artículo 248. Principios de la potestad sancionadora administrativa

11. Non bis in ídem. - No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

que, de no haber este límite, el recurrente no tendría oportunidad de aducir argumentos para impedir la imposición de una sanción más grave a la recurrida⁴⁸.

34. Sobre este tema, el Tribunal Constitucional ha establecido que la prohibición de reforma en peor es una garantía implícita en nuestro texto constitucional que forma parte del debido proceso y está orientada precisamente a salvaguardar el ejercicio del derecho de recurrir la decisión en una segunda instancia sin que dicho ejercicio implique correr un riesgo mayor de que se aumente la sanción impuesta en la primera instancia⁴⁹.
35. Ahora bien, el análisis de estos principios debe enmarcarse también en la comprensión de la naturaleza de un **acto nulo**. En ese sentido, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 12 del TUO de la LPAG⁵⁰, la declaración de nulidad del acto administrativo, basada en una constatación de vicios que afectan su validez, retrotrae sus efectos hasta el momento mismo en el que el acto nació o sufrió del vicio que lo afecta.
36. Lo anterior se condice con el numeral 2 del artículo 17 del TUO de la LPAG⁵¹, el cual establece que la declaratoria de nulidad no solo supone la extinción del acto, sino que surte sus efectos desde su nacimiento, con carácter declarativo y efectos *ex tunc*, de lo cual se deriva que su declaratoria implica la nulidad de todas las actuaciones posteriores vinculadas, las que deben retrotraerse al momento en que se dictó el acto viciado, acorde con el numeral 1 del artículo 13 del TUO de la LPAG⁵².
37. Sobre la declaración de nulidad y sus efectos, Roberto Dromi⁵³ señala que aquellos actos que irrumpen la observancia constitucional serán pasibles de esta severísima sanción; por tanto, serán absoluta e insalvablemente nulos. Vale decir, los actos declarados nulos **serán considerados como si nunca hubiesen existido**.

⁴⁸ MORÓN, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décimo Cuarta edición, Tomo II. Lima: Gaceta Jurídica, 2019. p. 529.

⁴⁹ Ver sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1803-2004-AA.

⁵⁰ **TUO de la LPAG**

Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad

12.1 La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.

⁵¹ **TUO de la LPAG**

Artículo 17.- Eficacia anticipada del acto administrativo (...)

17.2 También tienen eficacia anticipada la declaratoria de nulidad y los actos que se dicten en enmienda.

⁵² **TUO de la LPAG**

Artículo 13.- Alcances de la nulidad

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él. (...)

⁵³ Roberto Dromi (1994) *Derecho Administrativo*, 4ta. Edición. Buenos Aires, Ed. Ciudad de Argentina, pp. 243.

38. En el mismo sentido, Meier⁵⁴ indica que el acto administrativo declarado nulo no es susceptible de generar efectos jurídicos válidos, por lo que desaparece de la vida jurídica como si nunca hubiera existido, los efectos producidos se pierden, se borran, y, por supuesto, tampoco podrá generar efectos para el futuro.
39. De este modo, el TFA ha establecido en anteriores pronunciamientos⁵⁵ que la declaración de nulidad de una resolución de sanción implica la desaparición de sus efectos; por lo cual, no existiría fundamento para asignar ultraactividad a la sanción fijada en la resolución anulada, y resultaría viable que se reformule la multa, con el debido sustento, o se imponga una mayor, sin que ello implique la vulneración de la garantía de prohibición de reforma en peor.
40. Por lo expuesto, la Resolución Directoral III, que establece una multa total ascendente a 50,595 UIT por las conductas infractoras Nros. 1 y 2 descritas en el Cuadro N°1 de la presente resolución, no vulneró los principios alegados por el administrado, por lo que corresponde rechazar este extremo de los argumentos del administrado.
41. No obstante, en aplicación del numeral 2.2 del artículo 2 del Reglamento Interno del TFA del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD⁵⁶, esta Sala analizará todos los argumentos emitidos por la Municipalidad Provincial para desestimar la multa de las conductas infractoras Nros. 1 y 2, en aras de verificar la conformidad de la multa impuesta.

VI. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

42. Previo al análisis de fondo del presente caso, este Tribunal considera necesario señalar algunas consideraciones preliminares a fin de delimitar el pronunciamiento respecto al caso en concreto.
43. En esta línea, como se indicó en los antecedentes, mediante la Resolución TFA I, este Tribunal resolvió, entre otros, confirmar la responsabilidad administrativa de la Municipalidad Provincial por las conductas infractoras Nros. 1, 2 y 3, así como la medida correctiva ordenada en la Resolución Directoral I. Sin embargo, declaró la nulidad de la multa impuesta por las conductas infractoras Nros. 1 y 2.

⁵⁴ Meier, H. (2001) *Teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo* citado en Danós Ordoñez, J. *Régimen de la Nulidad de los Actos Administrativos en la Ley N° 27444 del Procedimiento Administrativo General*. Recuperado el 15 de septiembre de 2020 de: <http://files.derecho-administrativo-usal.webnode.com/200000024-edba7eeaf9/LAS%20NULIDADES%20RELATIVAS.pdf>

⁵⁵ Ver considerandos del 37 al 41 de la Resolución N° 134-2021-OEFA/TFA-SE del 06 de mayo de 2021.

⁵⁶ **Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobada con Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, que aprobó** el publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de junio de 2019.

Artículo 2.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

- 2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública. (...)

44. De este modo, en atención a dicha declaratoria de nulidad, la DFAI emitió la Resolución Directoral III, con la cual resolvió sancionar al administrado con una multa total ascendente a 50,595 (cincuenta con 595/1000) UIT, por las conductas infractoras Nros. 1 y 2; decisión que es objeto del recurso de apelación materia de análisis.
45. De lo expuesto, se verifica que la responsabilidad administrativa de la Municipalidad Provincial por las citadas conductas debe ser entendidas como un acto administrativo definitivo que agotó la vía administrativa; con lo cual, al haber causado estado, no puede ser modificado por la autoridad administrativa⁵⁷.
46. Por tanto, este Colegiado únicamente se pronunciará exclusivamente sobre los argumentos presentados por el administrado que se encuentren relacionados con la determinación del quantum de la multa impuesta por las conductas infractoras Nros. 1 y 2 en tanto que este extremo, es pasible de impugnación al no haber quedado firme⁵⁸.

VII. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

47. La única cuestión controvertida a resolver en el presente caso consiste en determinar si la multa impuesta a la Municipalidad Provincial por la comisión de las conductas infractoras Nros. 1 y 2 se enmarcan en los parámetros legales previstos en nuestro ordenamiento jurídico.

VIII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

A. Sobre el marco normativo de las multas

48. Al respecto, es preciso señalar que 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.
49. La anterior premisa fue materializada por el legislador en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, al señalar que las sanciones a imponerse deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, conforme se aprecia a continuación:

⁵⁷ **TUO de la LPAG**
Artículo 228.- Agotamiento de la vía administrativa

228.1 Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso-administrativo a que se refiere el artículo 148 de la Constitución Política del Estado.

⁵⁸ Mediante la Resolución TFA I se declaró, entre otros, la nulidad de la multa impuesta por las conductas infractoras Nros. 1 y 2. En virtud a dicha nulidad, a través de la Resolución Directoral III, la primera instancia emitió un nuevo pronunciamiento sobre tales extremos, el mismo que es materia de impugnación y será analizado por este Tribunal.

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 sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor. (...)

50. En atención a ello, en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores seguidos en el ámbito de competencias del OEFA, la determinación de 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, 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**).

51. En el Anexo N° 1 “Fórmulas que expresan la metodología” de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013- OEFA/PCD, se señaló que, en el caso que no existe información suficiente para la valorización del daño real probado (cálculo económico del daño), la multa base se calculará considerando el beneficio ilícito y la probabilidad de detección, y luego a ello se aplicarán los factores para la graduación de sanciones correspondientes, tal como se aprecia en la siguiente fórmula:

$$Multa (M) = \left(\frac{B}{p}\right) \cdot [F]$$

Donde:

B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)

p = Probabilidad de detección

F = Suma de factores para graduación de sanciones (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

52. En esa medida, se evidencia que la Metodología para el Cálculo de Multas tiene como propósito que: **(i)** las multa dispuestas por la autoridad administrativa desincentiven la comisión de infracciones a la legislación ambiental; **(ii)** se brinde un tratamiento equitativo y razonable a los administrados a través del conocimiento público de los criterios objetivos que permiten su graduación; y, **(iii)** se contribuya a garantizar la resolución expeditiva de los problemas ambientales que ponen en riesgo el valor de los recursos naturales, la protección de la salud y la vida humana.

53. Asimismo; mediante en el artículo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2020-OEFA/CD⁵⁹ (en adelante, **RCD N° 001-2020-OEFA/CD**), se establece que, en aplicación del principio de razonabilidad, la multa determinada mediante la Metodología para el Cálculo de Multas constituye la sanción monetaria correspondiente, prevaleciendo sobre el valor del tope mínimo previsto para el respectivo tipo infractor.
54. Asimismo, mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00083-2022-OEFA/PCD del 29 de diciembre de 2022 se aprueba el “Manual de aplicación de criterios objetivos de la metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones en el OEFA” (**Manual de criterios de la Metodología para el Cálculo de Multas**), el cual tiene por objetivo establecer los criterios objetivos a emplear en la Metodología para el Cálculo de Multas, procediéndose a seguir sus indicaciones para el desarrollo del cálculo de la multa.
55. Teniendo en cuenta ello, este Tribunal considera pertinente evaluar si el cálculo de la multa impuesta por la Autoridad Decisora se realizó de conformidad con el principio de razonabilidad y en estricta observancia de la Metodología para el Cálculo de Multas.

B. Sobre el cálculo de la multa impuesta por la DFAI

B.1 Sobre la conducta infractora N° 1

56. Esta Sala observa que, luego de aplicar la fórmula para el cálculo de la multa y realizar el análisis del tope de la multa por la tipificación de la infracción; la primera instancia determinó que la multa a imponer en el presente caso ascendía a **50,000 (cincuenta con 000/1000) UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

Cuadro N° 5: Composición de la multa impuesta por la DFAI

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	174,856 UIT
Probabilidad de detección (p)	0,50
Factores para la graduación de sanciones [F] = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	266%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	930,234 UIT
Tipificación, numeral 1.2.1 del cuadro anexo al Decreto Supremo N° 017-2012-AG; hasta 50 UIT (G.1) ⁶⁰ .	50,000 UIT

⁵⁹ **Resolución de Consejo Directivo N° 001-2020-OEFA/CD**, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 18 de enero de 2020.

Artículo 1.- Disponer que, en aplicación del principio de razonabilidad, la multa determinada con la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución del Consejo Directivo N° 024-2017- OEFA/CD, o la norma que la sustituya, constituye la sanción monetaria correspondiente, prevaleciendo este monto sobre el valor del tope mínimo previsto para el respectivo tipo infractor.

⁶⁰ Es preciso indicar que la primera instancia, mediante Carta N° 0239-2023-OEFA/DFAI, de fecha 23/02/2023 y mediante Oficio N° 00049-2023-OEFA/DFAI, de fecha 08/03/2023, solicitó al administrado sus ingresos brutos

Valor de la multa impuesta	50,000 UIT
-----------------------------------	-------------------

Fuente: Informe N° 0705-2023-OEFA/DFAI-SSAG (en adelante, **Informe de Cálculo de Multa**).
Elaboración: TFA.

B.2. Sobre la conducta infractora N° 2

57. Esta Sala observa que, luego de aplicar la fórmula para el cálculo de la multa y realizar el análisis del tope de la multa por la tipificación de la infracción, la primera instancia determinó que la multa a imponer en el presente caso ascendía a **0,595 (cero con 595/1000) UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

Cuadro N° 6: Composición de la multa impuesta por la DFAI

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	0,244 UIT
Probabilidad de detección (p)	0,50
Factores para la graduación de sanciones [F] = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	122%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	0,595 UIT
Tipificación, numeral 1.2.3 del artículo 135 del Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM; hasta 1000 UIT.	0,595 UIT
Valor de la multa impuesta	0,595 UIT

Fuente: Informe de Cálculo de Multa.
Elaboración: TFA.

C. De los argumentos del administrado

C.1 Sobre la conducta infractora N° 1

58. La Municipalidad Provincial señala que en el Informe N° 0283-2021-MPHCO-GDLOT-SGEP⁶¹ presentado, se acredita la corrección de la conducta, motivo por el cual, la imposición de una multa resulta arbitraria y crea un perjuicio económico a su representada.

Análisis del TFA

59. Al respecto, tal como fue indicado en la Resolución TFA I⁶², el 29 de marzo de 2021⁶³, el administrado remitió información para acreditar que el 16 de marzo de 2021 (posterior al PAS) concluyó con la implementación de un sistema de tratamiento para efluentes. La finalidad de dicho sistema era que los efluentes no

de los años 2018, 2019 y 2020 relacionados con las partidas que se encuentren vinculadas con la actividad sujeta al sector agrario, sin embargo, el administrado no atendió el requerimiento, por lo que, no se pudo clasificar al administrado dentro de algún agrupamiento específico (G1,G2), considerando razonable, en concordancia a lo señalado en la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2020-OEFA/CD, imputar con el tope más cercano al cálculo de la sanción de la conducta infractora N° 1.

⁶¹ Presentado mediante escrito con Registro N° 2021-E01-026600.

⁶² Ver considerandos 62 al 65.

⁶³ Escrito con registro N° 2021-E01-026600.

sean descargados en los puntos de vertimientos ubicados en el río Huallaga y sean dispuestos por infiltración.

60. No obstante, el administrado no presentó informes de monitoreo que permitan acreditar la eficiencia del sistema implementado y que cumpla con reducir la carga orgánica característica de las aguas residuales generadas en el proceso de faenado de animales (aceites y grasas, DBO₅, DQO, fósforo total, sólidos suspendidos totales y coliformes totales). Por tanto, la información que presentó el administrado y obra en el expediente no permite acreditar la corrección de la conducta infractora N° 1 antes del inicio del PAS.
61. Cabe indicar que las elevadas concentraciones de aceites y grasas, DBO₅, DQO, fósforo total, sólidos suspendidos totales y coliformes totales generan potenciales impactos a la flora y fauna debido a la disminución del oxígeno disuelto impidiendo el desarrollo biológico en la vida acuática⁶⁴.
62. En ese sentido, corresponde efectuar el cálculo de la multa acorde con la Metodología para el Cálculo de Multas, procediéndose a establecer los costos que el administrado evitó al no dar cumplimiento a sus obligaciones ambientales fiscalizables.
63. Por otro lado, mediante el Informe de Cálculo de Multa se advierte que la primera instancia consideró los costos evitados de: **(i) implementación de un sistema de tratamiento para los efluentes**, el cual tiene como finalidad la de disminuir la carga de contaminante presentes en dichos efluentes; **(ii) monitoreo ambiental** de 01 punto a la salida del sistema de tratamiento, con lo cual evidenciar la disminución de parámetros en los flujos de agua que sean descargados al ambiente; y, **(iii) capacitación al personal**, a fin de afianzar los conocimientos del personal del administrado sobre las obligaciones ambientales a las cuales se encuentran sujetos.
64. Por lo expuesto, se evidencia que los costos evitados considerados por la primera instancia guardan relación con la conducta infractora, asimismo, al no haberse acreditado la corrección de la conducta infractora no se aplicó la metodología de costos postergados, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.

⁶⁴ Parámetros aceites y grasas, DBO₅, DQO, fósforo total, sólidos suspendidos totales y, coliformes totales: Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA). Pp. 3, 29, 63, 97, y 129.
(http://www.digesa.minsa.gob.pe/DEPA/informes_tecnicos/GRUPO%20DE%20USO%203.pdf)
Consulta realizada el 16 de octubre de 2021.

Parámetro Fósforo total:
Metcalf & Eddy, INC. "Ingeniería de aguas residuales. tratamiento, vertido y reutilización". 3ª Edición. Editorial McGraw-Hill. España. Año 1995. p. 56.
Guevara, E. "Métodos para el análisis de variables hidrobiológicas y ambientales". 1ª Edición. Editorial Autoridad Nacional del Agua. Perú. Año 2015. p. 394.
Orozco, C., Pérez, A., González, M., Rodríguez, F., Alfayate, J. "CONTAMINACIÓN AMBIENTAL. Una visión desde la Química". Editorial Paraninfo S.A. España. Año 2011. p. 99.

C.2 Sobre la conducta infractora N° 2

65. El administrado reitera que ha adecuado su conducta antes del inicio del PAS, lo cual se evidenciaría en el Acta de Acuerdo de Cumplimiento N° 02-2020/OEFA/DSAP-CAGR (en adelante, **Acta de Cumplimiento N° 2**) del 07 de enero de 2020 —ampliado en el Acta de Acuerdo de Cumplimiento N° 03-2020/OEFA/DSAP-CAGR del 04 de marzo de 2021—; razón por la cual indica que no corresponde ser sancionado por la conducta infractora N° 2.

Análisis del TFA

66. Al respecto, como ya ha sido analizado en la Resolución TFA I⁶⁵ y contrario a lo indicado por el administrado, de los medios probatorios obrantes en el expediente se puede concluir que la Municipalidad Provincial corrigió la conducta infractora N° 2 con fotografías georreferenciadas y fechadas al **04 de marzo de 2021**; es decir, con **posterioridad** al inicio del PAS (21 de octubre de 2020).
67. Asimismo, cabe indicar que, se perdió el carácter de voluntariedad de la eximente por subsanación voluntaria, toda vez que la DSAP mediante el Acta de Cumplimiento N° 2 requirió las correcciones de las conductas infractoras. Motivo por el cual mediante la Resolución TFA I, esta Sala confirmó la responsabilidad administrativa de la Municipalidad Provincial por la presente conducta infractora.
68. Por tanto, atendiendo lo señalado en la *Delimitación del Pronunciamiento*, corresponde a este Colegiado, evaluar —exclusivamente— lo referido al cálculo de multa de la conducta infractora N° 2. Estando a ello, cabe agregar que, la primera instancia consideró los costos evitados de: **(i) segregación adecuada** de los residuos sólidos en contenedores rotulados y **(ii) capacitación**, por lo que se advierte que los mismos guardan relación con la conducta materia de análisis. En consecuencia, se desestima lo alegado por la Municipalidad Provincial.
69. Sin perjuicio de lo antes indicado, este Colegiado procedió a revisar la multa impuesta por las conductas infractoras Nros. 1 y 2, advirtiendo que no existe vicio de nulidad en la determinación de las mismas y al encontrarse estas sujetas a derecho corresponde confirmar la sanción impuesta para tales conductas, ascendente a **50,595 (cincuenta con 595/1000) UIT**, cuyo detalle se muestra a continuación:

Cuadro N° 7: Detalle de las multas

Conductas infractoras	Multas (UIT)
N° 1	50,000
N° 2	0,595
Total	50,595 UIT

Elaboración: TFA.

⁶⁵ Ver considerandos 110 al 121.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA⁶⁶.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 0441-2023-OEFA/DFAI del 22 de marzo de 2023, en el extremo que sancionó a la Municipalidad Provincial de Huánuco con una multa total ascendente a 50,595 (cincuenta con 595/1000) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, por la comisión de las conductas infractoras descritas en los numerales 1 y 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- DISPONER que el monto total de la multa, ascendente a 50,595 (cincuenta con 595/1000) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, sea depositado en la Cuenta Recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a la Municipalidad Provincial de Huánuco y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese

[RRAMIREZA]

[CNEYRA]

⁶⁶ Modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 0006-2020-OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 21 de mayo de 2020.

[PGALLEGOS]

[RMARTINEZ]



"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 07245839"



07245839