



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

RESOLUCIÓN N° 322-2023-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 0712-2021-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CAJAMARCA
SECTOR : RESIDUOS SÓLIDOS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1948-2022-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 1948-2022-OEFA/DFAI del 25 de noviembre de 2022 que declaró la responsabilidad administrativa de la Municipalidad Provincial de Cajamarca por la comisión de las conductas infractoras detalladas en los numerales 1, 3 y 4 del Cuadro 1 de la presente Resolución e impuso una multa total ascendente 106,134 (ciento seis con 134/1000)¹ Unidades Impositivas Tributarias.*

Lima, 06 de julio de 2023

I. ANTECEDENTES

1. La Municipalidad Provincial de Cajamarca² (en adelante, **Municipalidad de Cajamarca**) es titular de la unidad fiscalizable “Infraestructura de Recuperación, Tratamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos”, ubicada en km 13+800 de la carretera Cajamarca-Namora, en el distrito de Jesús, provincia y departamento de Cajamarca.
2. La Municipalidad de Cajamarca cuenta con el Estudio de Impacto Ambiental “Recuperación, Tratamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos en Cajamarca”, aprobado por la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (**DIGESA**) mediante Resolución Directoral N° 0911-2009/DIGESA/SA del 26 de febrero de 2009 (en adelante, **EIA**).

¹ Mediante la Ley N° 23560, el Perú 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° 20143623042.

3. Del 02 al 04 de diciembre de 2020³ y del 01 al 02 de julio de 2021, la Dirección de Supervisión Ambiental en infraestructura y Servicios (**DSIS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó dos (2) supervisiones regulares a la unidad fiscalizable (en adelante, Supervisión Regular I y II), cuyos resultados se encuentran contenidos en el Informe de Supervisión N° 080-2021-OEFA/DSIS-CRES del 30 julio de 2021 (en adelante, **Informe de Supervisión**).
4. Mediante Resolución Subdirectoral N° 0011-2022-OEFA/DFAI/SFIS del 28 de febrero de 2022⁴ (en adelante, **RSD 11-2022**), la Subdirección de Fiscalización en Infraestructura y Servicios (**SFIS**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra la Municipalidad de Cajamarca⁵.
5. Posteriormente, la SFIS emitió el Informe Final de Instrucción N° 0065-2022-OEFA/DFAI-SFIS del 27 de julio de 2022 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**)⁶.
6. El 22 de setiembre de 2022 se llevó a cabo una audiencia de informe oral, con la participación de los representantes de la DFAI y del administrado⁷.
7. Luego de evaluados los descargos⁸, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1948-2022-OEFA/DFAI del 25 de noviembre de 2022⁹ (en adelante, **RD 1948-2022**), a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Cajamarca por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras¹⁰

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Normas tipificadora
1	La Municipalidad de Cajamarca no realiza la cobertura diaria de los residuos sólidos	Artículos 18, 24 y 25 de la Ley General del Ambiente, aprobada con Ley N° 28611	Artículo 5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD (RCD N° 006-2018-OEFA/CD); en

³ El 15 de enero del 2021, la Municipalidad de Cajamarca y la DSIS suscribieron el Acta de Acuerdo de Cumplimiento N° 001-2021-OEFA/DSIS-CRES en mérito a los hechos detectados en la Supervisión Regular I.

⁴ Notificada el **28 de febrero de 2022**.

⁵ Mediante escrito con Registro N° 2022-E01-024131 del 21 de marzo de 2022, la Municipalidad de Cajamarca presentó sus descargos a la Resolución Subdirectoral. Posteriormente, a través de su escrito con Registro N° 2022-E01-032838 del 11 de abril de 2022 el administrado presentó sus ingresos brutos de los años 2019 y 2020.

⁶ Notificado mediante Oficio N° 00118-2022-OEFA/DFAI el **27 de julio de 2022**.

⁷ Conforme consta en el Acta de Informe Oral N° 0043-2022-OEFA/DFAI.

⁸ Escrito con Registro N° 2022-E01-090147 del 19 de agosto de 2022.

⁹ Notificada el **25 de noviembre de 2022**.

¹⁰ Cabe mencionar que el PAS fue archivado en el siguiente extremo:

Conducta infractora N° 2
La Municipalidad de Cajamarca no implementó la geomembrana en el lado interno de la poza para almacenamiento de lixiviados de la celda de residuos no municipales, toda vez que, está se encontraba rota incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Normas tipificadora
	municipales en la celda de disposición final, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental (en adelante,	(LGA) ¹¹ ; artículos 13, 15 y 29 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobada con Ley N° 27446 (Ley del SEIA) ¹² .	concordancia con el rubro 3.1 del Cuadro de Tipificación de la misma ¹³ .

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

Artículo 18.- Del cumplimiento de los instrumentos

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos. (...)

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.

Artículo 25.- De los Estudios de Impacto Ambiental

Los Estudios de Impacto Ambiental - EIA son instrumentos de gestión que contienen una descripción de la actividad propuesta y de los efectos directos o indirectos previsibles de dicha actividad en el medio ambiente físico y social, a corto y largo plazo, así como la evaluación técnica de los mismos. Deben indicar las medidas necesarias para evitar o reducir el daño a niveles tolerables e incluirá un breve resumen del estudio para efectos de su publicidad. La ley de la materia señala los demás requisitos que deban contener los EIA (...).

¹² **Ley del SEIA, aprobada con Ley N° 27446**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001.

Artículo 13.- Instrumentos de gestión ambiental complementario al SEIA

Los instrumentos de gestión ambiental no comprendidos en el SEIA son considerados instrumentos complementarios al mismo. Las obligaciones que se establezcan en dichos instrumentos deben ser determinadas de forma concordante con los objetivos, principios y criterios que se señalan en la Ley y el presente Reglamento, bajo un enfoque de integridad y complementariedad de tal forma que se adopten medidas eficaces para proteger y mejorar la salud de las personas, la calidad ambiental, conservar la diversidad biológica y propiciar el desarrollo sostenible, en sus múltiples dimensiones.

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.

15.2 El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica." Reglamento del e la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2009-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 (...).

¹³ **RCD N° 006-2018-OEFA/CD, que Tipifica infracciones administrativas y establece escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental aplicables a los administrados que se encuentran bajo ámbito de competencia del OEFA**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de febrero de 2018.

Artículo 5.- Infracción administrativa relacionada al incumplimiento del Instrumento de Gestión Ambiental

Constituye infracción administrativa calificada como muy grave el incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente. Esta conducta es sancionada con una multa de hasta quince mil (15 000) Unidades Impositivas Tributarias

Anexo: cuadro de tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental				
3	Infracción	Base legal	Gravedad de la infracción	Sanción monetaria
desarrollar proyectos o actividades incumpliendo lo establecido en el instrumento de gestión ambiental				
3.1	Incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente.	Artículos 13 y 29 del Reglamento de la Ley del SEIA.	MUY GRAVE	Hasta 15 000 UIT

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Normas tipificadora
	conducta infractora N° 1).		
3	La Municipalidad de Cajamarca no evitó que los lixiviados del dren exterior de la primera plataforma de la celda N° 1 de residuos sólidos municipales entren en contacto con el suelo (en adelante, conducta infractora N° 3).	Artículos 74 y 75 de LGA ¹⁴ ; y el artículo 55 del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (LGIRS) ¹⁵ .	Artículo 3 de la Tipificación de infracciones y escala de sanciones aplicables al incumplimiento de las obligaciones respecto del manejo de residuos sólidos que realicen los titulares de infraestructura, siempre que esta se localice fuera de las instalaciones industriales o productivas, áreas de la concesión o lote del titular del proyecto que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 017-2019-OEFA/CD (RCD N° 017-2019-OEFA/CD); en concordancia con el rubro 1.1 del Cuadro de Tipificación de la misma ¹⁶ .

¹⁴ LGA

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 75.- Del manejo integral y prevención en la fuente

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes. (...)

¹⁵ LGIRS, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de diciembre de 2016

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.

De conformidad con la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, el generador, empresa prestadora de servicios, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos que genere daño al ambiente está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales.

¹⁶ **Cuadro de Tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones aplicables al incumplimiento de las obligaciones respecto del manejo de residuos sólidos que realicen los titulares de infraestructura, siempre que esta se localice fuera de las instalaciones industriales o productivas, áreas de la concesión o lote del titular del proyecto que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 017-2019-OEFA/CD, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 19 de abril de 2019**

Artículo 3.- Infracciones administrativas referidas a las obligaciones generales de los titulares de infraestructura de manejo de residuos sólidos

Constituyen infracciones administrativas referidas a las obligaciones generales de los titulares de infraestructura: 3.1 No evitar o impedir que las emisiones, efluentes, vertimientos, ruido, vibraciones o cualquier otro aspecto generado como resultado de los procesos u operaciones del manejo de residuos, ocasionen riesgo o daño al ambiente. Esta conducta es calificada como muy grave y se sanciona con una multa de hasta mil cuatrocientas (1 400) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

Infracción	Base Legal Referencial	Calificación de la Gravedad de la Infracción	Sanción no Monetaria	Sanción Monetaria
------------	------------------------	--	----------------------	-------------------

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Normas tipificadora
4	La Municipalidad de Cajamarca no evitó el afloramiento y acumulación de lixiviados provenientes de las plataformas de la celda N° 2 de residuos sólidos municipales implementada sin estar contemplada en su instrumento de gestión ambiental (en adelante, conducta infractora N° 4).	Artículos 74 y 75 de la LGA; y el artículo 55 de la LGIRS.	Artículo 3 de la RCD N° 017-2019-OEFA/CD; en concordancia con el rubro 1.1 del Cuadro de Tipificación de la misma.

Fuente: RD 1948-2022

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

8. Asimismo, la DFAI sancionó a la Municipalidad de Cajamarca con una multa total ascendente a 106,134 (ciento seis con 134/1000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes al momento del pago, conforme al siguiente detalle:

Cuadro N° 2: Multa impuesta por la DFAI

Conducta Infractora	Multa (UIT)
N° 1	69,694
N° 3	13,376
N° 4	23,064
TOTAL	106,134 UIT

Fuente: RD 1948-2022

Elaboración: TFA

9. El 15 de diciembre de 2022, el administrado presentó un recurso de apelación¹⁷ contra la RD 1948-2022.

II. COMPETENCIA

10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación,

1.1	No evitar o impedir que las emisiones, efluentes, vertimientos, ruido, vibraciones o cualquier otro aspecto generado como resultado de los procesos u operaciones del manejo de residuos, ocasionen riesgo o daño al ambiente.	Literal e) del artículo 5 y el artículo 55 de la LGIRS. artículos 74 y 75 de la LGA.	MUY GRAVE	Hasta 1 400 UIT
-----	--	--	-----------	-----------------

¹⁷

Escrito con Registro N° 2022-E01-128100.

Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Minam**)¹⁸, se creó el OEFA.

11. Según lo establecido en los artículos 6 y 11 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobada con Ley N° 29325 y modificada por la Ley N° 30011 (**Ley del SINEFA**)¹⁹, 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.
12. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA dispone que, 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 OEFA²⁰.
13. En este marco, a través del artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 025-2018-OEFA/CD²¹, se estableció que, a partir del **18 de octubre de 2018**, el OEFA asume las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental para las infraestructuras de residuos sólidos.

¹⁸ **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.

¹⁹ **Ley del SINEFA**, aprobada con Ley N° 29325, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 05 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

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.

²⁰ **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.

²¹ **Resolución de Consejo Directivo N° 025-2018- OEFA/CD**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de octubre de 2018.

Artículo 2. - Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción, en lo que se refiere a la infraestructura de residuos sólidos, del MINSA es el 18 de octubre de 2018.

14. Por otro lado, en el artículo 10 de la Ley del SINEFA²², así como los artículos 19 y 20 del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²³, 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

15. 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)²⁴.
16. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2 de la LGA²⁵, 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, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

²² **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.

²³ **Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado con Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, 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 material 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.

²⁴ Fundamento jurídico 27 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC.

²⁵ **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.

17. 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.
18. 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 ambiente²⁶.
19. 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 fundamental²⁷, 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 preserve²⁸; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁹.
20. 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.
21. 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 prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁰.

²⁶ Fundamento jurídico 33 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

²⁷ **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.

²⁸ 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.

²⁹ 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.

³⁰ Fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC.

22. 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

23. 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, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)³¹, por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso se circunscribe a determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Cajamarca por las conductas infractoras Nros. 1, 3 y 4.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. Previamente al análisis respecto a la cuestión controvertida, esta Sala considera pertinente mencionar que, de la revisión del recurso de apelación, se verifica que el administrado plantea los mismos alegatos para cuestionar su responsabilidad por las conductas infractoras Nros. 1, 3 y 4; por lo que se analizan las mismas de manera conjunta.

A. Marco legal que regula el cumplimiento de los compromisos ambientales

26. De acuerdo con lo establecido en los artículos 16, 17 y 18 de la LGA, los instrumentos de gestión ambiental incorporan aquellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas a ser realizadas por los administrados³².

³¹ **TUO de la LPAG**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019. Mediante Ley N° 31603, publicada 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.- Los recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

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

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

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.

³² **LGA**

Artículo 16.- De los instrumentos

27. Asimismo, en el artículo 24 de la LGA, se ha establecido que toda aquella actividad humana relacionada a construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo se encuentra sujetas al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, mientras que aquellas no sujetas a dicho sistema se desarrollan conforme a las normas específicas de la materia correspondiente³³.
28. En esa línea, la Ley del SEIA exige que toda actividad económica que pueda resultar riesgosa para el medio ambiente obtenga una certificación ambiental antes de su ejecución³⁴. Durante el proceso de la certificación ambiental, la autoridad competente realiza una labor de gestión de riesgos, estableciendo una serie de medidas, compromisos y obligaciones que son incluidos en los instrumentos de gestión ambiental y tienen por finalidad reducir, mitigar o eliminar los efectos nocivos de la actividad económica.

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

Artículo 17.- De los tipos de instrumentos

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.

17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

Artículo 18.- Del cumplimiento de los instrumentos

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

33

LGA

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.

34

Ley del SEIA

Artículo 3. - Obligatoriedad de la certificación ambiental

No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

29. Sobre esto último, se prevé que la autoridad competente será la encargada de realizar el seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas correspondientes³⁵. Una vez aprobados los instrumentos de gestión ambiental por la autoridad competente y, por ende, obtenida la certificación ambiental, es responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las medidas, los compromisos y obligaciones contenidos en ellos para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en dicho instrumento y con aquellas que se deriven de otras partes de dichos instrumentos que quedan incorporados a los mismos.
30. En este orden de ideas y, tal como este Tribunal lo ha señalado anteriormente, debe entenderse que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser efectuados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental. Ello es así, toda vez que se encuentran orientados a prevenir, mitigar o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas³⁶.

B. Detalle de los compromisos asumidos

31. De acuerdo con lo detallado en el EIA, la Municipalidad de Cajamarca se comprometió a realizar —durante la etapa de operación— la acumulación y compactación de los residuos sólidos, así como la cobertura diaria de éstos mediante la colocación de una capa de tierra hasta alcanzar un espesor de 0,15 y 0,30 m, aproximadamente, tal como se detalla a continuación:

3.2.3 Etapa de operación
(...)

- **Acumulación, conformación y compactación**

La acumulación, conformación y compactado de los residuos se realiza con tractor sobre orugas, formando capas sucesivas de alturas variables, siendo la altura máxima recomendada de aproximadamente 3 m. En esta actividad el tractor realiza la compactación desplazándose de preferencia de abajo hacia arriba y dando por lo menos 3 pasadas sobre la misma superficie, tanto en el talud como en la superficie horizontal, hasta que los residuos dispuestos alcancen una densidad aproximada de 0,75 t/m³.

³⁵

Ley del SEIA

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.

³⁶

Ver: Resoluciones Nros. 048-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 15 de noviembre de 2016, 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016, N° 037-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de setiembre de 2016, 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017, 017-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de junio de 2017 y 018-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de junio de 2017.

• **Cobertura diaria y sellado final**

Las superficies que sucesivamente se van formando mediante la acumulación y la compactación de los residuos, deben ser cubiertos con una capa de tierra con una frecuencia diaria, con espesores que pueden variar entre 0.15 y 0.30 m. Por el método de disposición final que se empleará, la tierra necesaria para cubrir los residuos serán extraídos de áreas colindantes al frente de trabajo anticipándose a la formación de las celdas. Es decir, la excavación planteada deberá abarcar las superficies a ser habilitadas en etapas posteriores y/o desde los puntos de acopio que se hayan podido generar como producto de la eliminación del material excedente durante los trabajos de excavación masiva de tierra.

La provisión del material de cobertura se realiza con el concurso de un cargador frontal y volquetes, para luego ser esparcido y compactado con el tractor de orugas.

(...)

Fuente: EIA (folios 46 y 47).

32. Asimismo, en el ítem «3.2 Aspectos técnicos – operativos del relleno sanitario para residuos sólidos municipales y no municipales» del EIA se precisa que **el drenaje de los lixiviados sería conducido a la zona de menor cota de la infraestructura de disposición final de residuos**, mediante un dren principal (conectado a los drenes transversales secundarios), los cuales conducirían los lixiviados hacia la zona de acumulación, como se cita a continuación:

• **Drenaje para lixiviados**

Los lixiviados serán conducidos a la zona de menor cota de la infraestructura de disposición final de residuos, mediante el dren longitudinal principal que se desarrollara a lo largo de la base del relleno sanitario.

El dren longitudinal principal que estará conectado a los drenes transversales secundarios, conducirá los lixiviados hasta la zona de acumulación habilitada en el extremo inferior de la infraestructura, desde donde será succionada hacia la poza de captación ubicada en área contigua.

Fuente: Informe N° 298-2009/DSB/DIGESA. Folio 45. Pág. 41.

33. Sobre esto último se debe tener en cuenta que, de acuerdo con lo establecido en el instrumento de gestión ambiental aprobado, la construcción de la poza de almacenamiento y recirculación de lixiviados acumulados que serían monitoreados permanentemente para que, de acuerdo al tirante, estos tengan que ser succionados para ser derivados hacia la poza de almacenamiento, la cual debía ser **cubierta en la base y taludes con geomembrana lisa de 1 mm de espesor**, tal como se detalla a continuación:

• **Construcción de poza para almacenamiento y recirculación de lixiviados**

Los lixiviados acumulados en la poza de captación al interior de la infraestructura de disposición final, serán monitoreados en forma permanente para que de acuerdo del tirante de lixiviados acumulados, estos tengan que ser succionados para ser derivados a la poza de almacenamiento, ubicada fuera de la infraestructura de disposición final de residuos.

La poza de almacenamiento de lixiviados, estará cubierta en la base y taludes con geomembrana lisa de 1 mm de espesor. Esta geomembrana estará fijada en la zanja de anclaje habilitada en todo el perímetro de la poza de almacenamiento.

Fuente: Informe N° 298-2009/DSB/DIGESA. Folio 45. Pág. 41.

34. Cabe resaltar que, el «Plan de Mitigación Ambiental» del EIA establece, entre otras obligaciones, que durante la etapa de operación se deberá realizar la **cobertura diaria** de los residuos que ingresen al relleno sanitario, tal como se describe a continuación:

5.2 Etapa de operación

Las medidas de mitigación a observarse en esta etapa son:

- Para minimizar la dispersión de materiales ligeros como plásticos o papeles durante el transporte de los residuos hacia el relleno sanitario, relleno de seguridad y la planta de tratamiento, las unidades de recolección deberán ser cubiertas. De la misma manera se procederá con el material que provenga de la cantera.
- Los residuos que ingresen al relleno de seguridad, provenientes de establecimientos de salud no deberán ser compactados, mientras que

61


ALEXANDER EMANUEL
DÍAZ SOTIL
INGENIERO AMBIENTAL
Reg. CIP N° 105459

los residuos industriales deberán ser dispuestos según compatibilidades.
En ambos casos siempre se procederá a la cobertura diaria.

Fuente: EIA (2009). Folio 65. Pág.61 del pdf.

35. Lo antes descrito, también forma parte del «Plan de Contingencias» del EIA, donde se establece que para evitar la proliferación de vectores sanitarios **se realizará la cobertura diaria del 100% de los residuos dispuestos, respetando los espesores del recubrimiento indicados para la celda.**

- Se compactarán los residuos y se construirán en forma adecuada las plataformas.
- Para la planta de producción de compost, se verificará el cumplimiento de la frecuencia de volteos para asegurar condiciones aerobias que generan temperaturas altas en el interior de la masa, las cuales impiden la proliferación de vectores.
- Se realizará la cobertura diaria del 100% de los residuos dispuestos, respetando los espesores de recubrimiento indicados para la celda.
- Se verificará la calidad de la cobertura a través del tiempo, revisando la presencia de grietas, disminución del espesor de cobertura, etc. En caso de detectarse deterioro de la cobertura, se procederá a la reparación de ésta, sellando grietas y agregando material para recuperar los espesores iniciales.
- Se realizará un correcto manejo de las aguas servidas, a través del cumplimiento de las especificaciones técnicas del "Reglamento para el Diseño de Tanques Sépticos – Normas de Diseño y Principios Básicos"
- Se realizará la limpieza diaria del frente de trabajo y zona adyacente, retirando de éste cualquier desecho o basura que pueda haber quedado descubierta.
- Limpieza diaria de todas de todas las áreas, en especial de las áreas donde se manipularán alimentos. Se realizará el retiro diario de todas las basuras generadas en estos sectores.
- Desinsectación y desratización de todas las dependencias. En caso de ser necesario y previa aprobación del programa por parte de la Autoridad sanitaria, se realizará la fumigación del área.

Fuente: EIA (2009). Folio 70. Pág.66 del pdf.

36. Cabe agregar que, como parte de los procedimientos para la higienización de las instalaciones del relleno sanitario, el administrado se comprometió a llevar a cabo el «Plan de desinsectación», donde precisa que para prevenir la presencia de moscas e insectos cubrirá diariamente los residuos con el material de cobertura, conforme se muestra a continuación:

10.1 Plan de desinsectación

El plan de monitoreo de especies de insectos cuenta como principal aporte la presencia de las moscas debido a los residuos orgánicos, los cuales se encontrarán en diferentes estados de descomposición. La presencia de moscas podría ser un foco de atracción para aves y otras especies de fauna insectívora.

La medida correcta a aplicar para prevenir la presencia de moscas y otros insectos es cubrir diariamente los residuos con el material de cobertura, evitando que el foco de atracción de moscas se encuentre al descubierto.

Fuente: EIA (folio 89).

37. Conforme a lo previamente expuesto, la Municipalidad de Cajamarca asumió las siguientes obligaciones ambientales: (i) realizar diariamente la cobertura de los residuos sólidos en su unidad fiscalizable, de acuerdo con las especificaciones detalladas en su EIA; (ii) cubrir la poza de almacenamiento de lixiviados (base y taludes) con geomembrana lisa de 1 mm de espesor; y, (iii) disponer diariamente los residuos sólidos en el relleno sanitario durante el tiempo de vida útil del proyecto.

C. Sobre el marco legal que regula el manejo integral de los residuos sólidos no municipales

38. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 74 de la LGA³⁷, los administrados son responsables por los impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales como consecuencia de sus actividades productivas. Por lo que, son ellos quienes deben adoptar prioritariamente medidas de prevención de riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos.
39. Siguiendo esa línea, en el literal e) del artículo 5 de la LGIRS se contempla el principio de protección del ambiente y la salud pública, el cual establece que la gestión integral de residuos comprende medidas necesarias para proteger la salud individual y colectiva de las personas, en armonía con el ejercicio del derecho fundamental a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.
40. Bajo dicho contexto cabe agregar que, en el ámbito de la gestión municipal, los generadores, operadores y/o cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, así como por las áreas degradadas por residuos, de acuerdo a lo establecido en la LGIRS³⁸.
41. Lo antes señalado guarda relación con lo dispuesto en la LGA, toda vez que corresponde a aquel que interviene en el manejo de residuos que genere daño al ambiente adoptar las medidas necesarias para la restauración, rehabilitación o reparación según corresponda.

37

LGA

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.

38

LGIRS

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.

De conformidad con la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, el generador, empresa prestadora de servicios, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos que genere daño al ambiente está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales.

42. Atendiendo el marco normativo expuesto, esta Sala procederá a verificar, las obligaciones asumidas por la Municipalidad de Cajamarca y los hallazgos detectados en supervisión.

D. Hallazgos de supervisión y la determinación de responsabilidad

D.1 Sobre la cobertura de los residuos sólidos (conducta infractora N° 1)

43. Al respecto, durante la Supervisión Regular I el administrado manifestó que la cobertura de los residuos se realizaba con una frecuencia de tres (3) días aproximadamente, dependiendo de la disponibilidad de la maquinaria, tal como se observa en el Acta de Supervisión:

Presunto Incumplimiento	Si	Subsanado ⁷	No
<p>HECHO DETECTADO: El administrado no realiza la cobertura diaria de los residuos solidos municipales</p> <p>Obligación Con referencia a las Obligaciones N° 16 y 17 (O.16 y O.17) consignada en la ficha de obligaciones (Anexo 1 del Acta de Supervisión)</p> <p>Descripción Durante el recorrido por la unidad fiscalizable se observó que, sobre la plataforma superior de la celda en cual actualmente se viene realizando la disposición final de residuos solidos municipales, el administrado no realiza la cobertura diaria de dichos residuos</p> <p>6 Al respecto, el representante del administrado manifiesta que la cobertura diaria de los residuos viene realizándose con una frecuencia de tres (3) días aproximadamente, debido a la disponibilidad de la maquinaria y las condiciones climáticas de la zona.</p> <p>Requerimiento de subsanación El 04 de diciembre de 2020, el equipo supervisor solicita al administrado que efectué las acciones correspondientes a fin de cumplir con la presente obligación.</p>			

Fuente: Acta de Supervisión.

44. Sobre ello, la DSIS constató que la Municipalidad de Cajamarca dispone los residuos municipales sobre un área³⁹ de 2387 m² (plataforma superior 5 de la celda N° 1) sin realizar la cobertura diaria de los mismos, tal y como se observa en el registro fotográfico los residuos sólidos (bolsas de basura, plásticos, botellas, residuos orgánicos, entre otros) están expuestos sin cobertura; es decir, sin una capa de tierra encima de dichos residuos, cuya cobertura (tierra) debe alcanzar un espesor entre 0,15 a 0,30 m, tal como señala su EIA:

³⁹ Coordenadas UTM WGS84 17M 788325E 9201452N.



Fuente: Informe de Supervisión, p. 5.



Fuente: Informe de Supervisión, p.4.

45. En razón a ello, el 15 de enero de 2021, la Municipalidad de Cajamarca suscribió el Acta de Acuerdo de Cumplimiento N° 001-2021-OEFA/DSIS-CRES (**Acuerdo de Cumplimiento**)⁴⁰, en donde se comprometió a realizar en un plazo de quince (15) días hábiles siguientes, las actividades de: nivelación, cobertura y compactación de los residuos sólidos que se encontraban dispuestos sobre la plataforma superior de la celda 01 - residuos municipales (en adelante, **Acuerdo N° 1**).

⁴⁰ Notificado el 21 de enero de 2021 mediante Oficio N° 00033-2021-OEFA/DSIS.

46. Posteriormente y como parte del cumplimiento del referido acuerdo, el administrado remitió el Informe N° 0013-NHR-JOSDFSRMyB-GLPOA-GDA-MPC⁴¹, dando cuenta de las actividades desarrolladas, tales como:

46.1 La nivelación de los residuos sólidos del frente de trabajo de la celda N° 1 se realizará de manera diaria a un promedio de 139 t/d.

46.2 Para la cobertura diaria se utilizará aproximadamente 700 m³ de material de cobertura, los cuales fueron transportados con maquinaria pesada desde la cantera ubicada en las coordenadas UTM WGS84, zona 17S, E: 788597,43 N: 9201625,09.

46.3 Para la compactación de los residuos sólidos de la plataforma superior de la celda N° 1 se utilizó un tractor oruga, pasando sucesivamente hasta obtener una superficie uniforme y estable, alcanzando una densidad de 0,6 tn/m³.

1. La disposición final de los residuos se realizará fundamentalmente bajo el método de área, los residuos descargados son acumulados y extendidos sobre el talud que constituye el frente de trabajo, respetando las alturas previstas para formar la capa de residuos, uniformizar la superficie de los residuos y realizar la compactación de los mismos mediante sucesivas pasadas del tractor de orugas, hasta alcanzar una superficie uniforme y estable.
 2. Los residuos ingresados a la celda de disposición final a la fecha han sido dispuestos en orientación de Sur a Norte, alcanzando una proporción de densidad de = 0.6 Ton/m³)
 3. La nivelación de residuos se ha realizado de manera diaria en el frente de trabajo con un promedio diario de 139 toneladas.
- Para cumplir con la obligación de la cobertura diaria de los residuos sólidos municipales, el trabajo de movimientos de tierra se ejecutó 700m³ de material para acarreo, y el carreo de material de cobertura se realiza de la cantera ubicadas en las coordenadas UTM 17-788597.43 m E y 9201625.09 m S. Estos trabajos se realizaron con el empleo de maquinaria pesada.

Fuente: Informe N° 0013-NHR-JOSDFSRMyB-GLPOA-GDA-MPC, p.25.

47. Para acreditar lo antes descrito, el administrado remitió información fotográfica fecha y georreferenciada, sobre la cual, la DSAP concluyó que el administrado realizó la nivelación, compactación y cobertura de los residuos sólidos expuestos al ambiente en la celda N° 1, como se muestra a continuación:

⁴¹ Escrito con Registro N° 2021-E01-012501.

<p>ANTES</p> 	<p>DESPUÉS</p> 
<p>Fotografía con código IMG_2426 de la primera acción de supervisión, se observan residuos sólidos dispuestos sobre la plataforma superior de la celda N° 1, sin nivelar, compactar ni cubrir.</p>	<p>Foto N° 03 del Informe N° 0013-NHR-JO-SDFSRMyB-SGLPOA-GDA-MPC, correspondiente a la nivelación y compactación de los residuos sólidos en la celda N° 1.</p>
<p>ANTES</p> 	<p>DESPUÉS</p> 
<p>Fotografía con código IMG_24292 de la primera acción de supervisión, se observan residuos sólidos dispuestos sobre la plataforma superior de la celda N° 1, sin nivelar, compactar ni cubrir.</p>	<p>Foto N° 05 del Informe N° 0013-NHR-JO-SDFSRMyB-SGLPOA-GDA-MPC, correspondiente a la descarga de material de cobertura en la plataforma superior de la celda N° 1.</p>
<p>ANTES</p> 	<p>DESPUÉS</p> 
<p>Fotografía con código IMG_2427 de la primera acción de supervisión, se observa que en la plataforma superior de la celda N° 1, los residuos no se encuentran cubiertos.</p>	<p>Foto N° 10-1 del Informe N° 0013-NHR-JO-SDFSRMyB-SGLPOA-GDA-MPC, correspondiente a la cobertura final de la plataforma superior de la celda N° 1, se observa que la plataforma se encuentra totalmente cubierta con material de cobertura.</p>

Fuente: Informe de Supervisión, p.24.

48. Finalmente, durante la Supervisión Regular II la Autoridad Supervisora observó maquinaria realizando trabajos de esparcido y cobertura, tal como se observa a continuación:



Fuente: RD 1948-2022

49. En base a los hallazgos antes descritos y el requerimiento formulado por la DSIS⁴², la primera instancia determinó la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Cajamarca por no realizar la cobertura diaria de los residuos sólidos municipales, conforme a lo establecido en su EIA.

D.1 Sobre el manejo de lixiviados (conductas infractoras Nros. 3 y 4)

50. Tal como se indicó *supra*, la Municipalidad de Cajamarca debía implementar un sistema de recolección de lixiviados conformado por drenes colectores principales y secundarios, los cuales serían instalados en la base de la trinchera de residuos municipales y no municipales. Asimismo, se estableció que los lixiviados serían evacuados hacia la poza de captación y, posteriormente, derivados hacia la poza de almacenamiento para iniciar el proceso de recirculación.

3.3.4. Manejo de lixiviados
Considera la implementación del sistema de recolección de lixiviados conformado por drenes colectores principales y secundarios instalados en la base de la trinchera de residuos municipales y en la de residuos no municipales, los lixiviados serán evacuados a la poza de captación al interior de la infraestructura para luego ser derivado hacia la poza de almacenamiento, finalmente iniciar el proceso de recirculación.

Fuente: Informe N° 298-2009/DSB/DIGESA

51. Respecto a la implementación de base y taludes, cabe mencionar que esta se realizaría utilizando una base de material arcilloso. Además, se utilizaría geomembrana de PVC de 1 mm de espesor y se instalaría geotextil, precisándose que, para el área de disposición de residuos de establecimiento de salud se emplearía geomembrana de PCV de 2 mm de espesor, tal como se detalla a continuación:

⁴² De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 20.2 del artículo 20 del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 0006-2019-OEFA/CD, **los requerimientos de la Autoridad de Supervisión que disponen una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación conlleva a la pérdida del carácter voluntario de las acciones de adecuación que el administrado haya adoptado.**

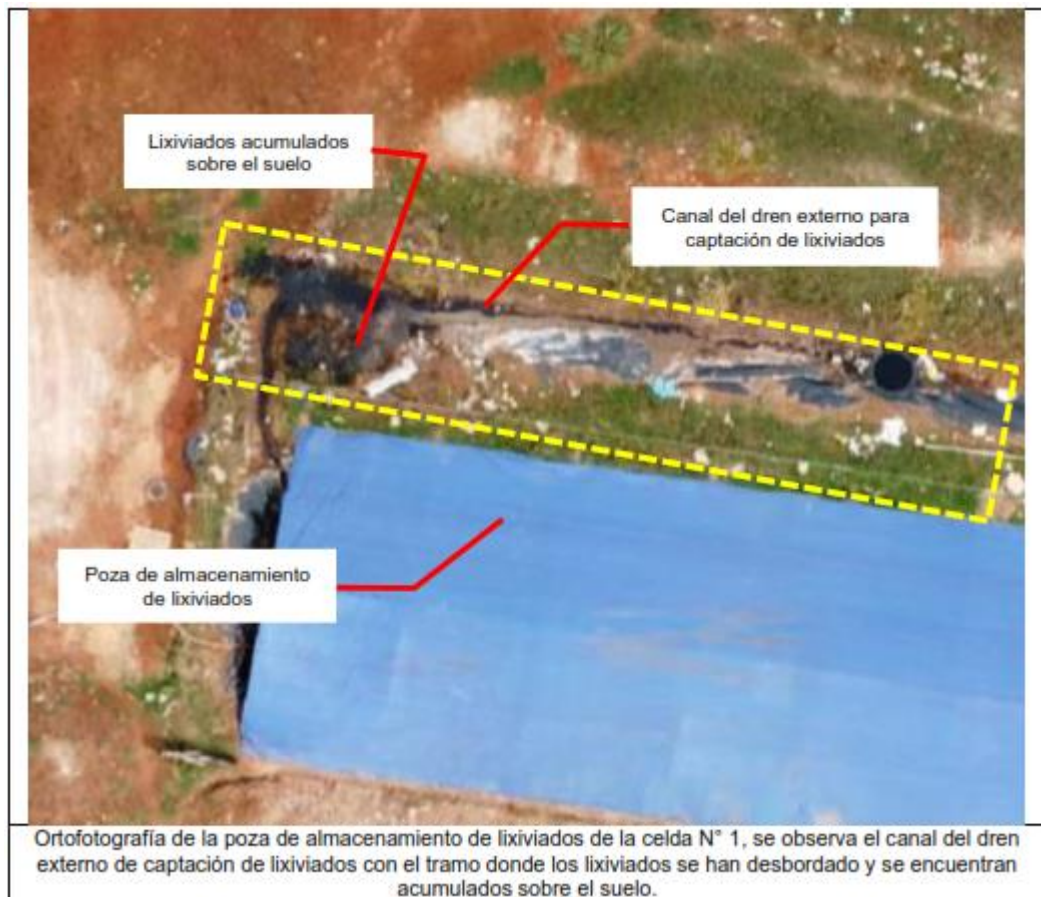
3.3.5.

Impermeabilización de base y taludes

La impermeabilización del fondo y taludes del área de disposición final para residuos de origen municipal se realizará con material arcilloso de la zona, empleando además geomembrana PVC de 1 mm de espesor e instalación de geotextil no tejido de 300 gr/m²; asimismo, la geomembrana utilizada en el área de disposición de residuos de establecimientos de salud será de PVC 2 mm de espesor.

Fuente: Informe N° 298-2009/DSB/DIGESA

52. Durante la Supervisión Regular I, la DSIS verificó que el dren de lixiviados no cuenta con pendiente longitudinal para conducir los lixiviados hacia la poza de almacenamiento, lo que generó el desborde del dren y la acumulación de lixiviados sobre el suelo de la zona, propiciando su infiltración, tal como se evidencia en las fotografías *in situ*:



Fuente: Informe de Supervisión N° 080-2021-DSIS-CRES. Pág.12 de 33.



Fuente: Informe de Supervisión N° 080-2021-DSIS-CRES. Pág.12 de 33.

53. Situación que, según se verificó en la Supervisión Regular II, se mantuvo, ya que la DSIS verificó que habían lixiviados en el suelo al pie del talud de la plataforma N° 1, tal como se observa en la siguiente fotografía:



Fuente: Informe de Supervisión N° 080-2021-DSIS-CRES. Pág.13 de 33.

54. Adicionalmente, la Autoridad de Supervisión advirtió que había una celda adicional para la disposición de residuos sólidos (no contemplada en el EIA, dándole la denominación de Celda N°2), donde se observó el afloramiento de lixiviados al pie de los taludes de las plataformas del lado, lo cual conllevó su acumulación en las bermas de dichas plataformas, tal como se observa a continuación:



Fuente: Informe de Supervisión N° 080-2021-DSIS-CRES. Pág.16 de 33.

55. Hecho que se mantuvo durante la Supervisión Regular II, donde la DSIS advirtió un mayor afloramiento y acumulación de lixiviados al pie de las plataformas Nros 2 y 3 del lado oeste de la celda N°2.



Fuente: Informe de Supervisión N° 080-2021-DSIS-CRES. Pág.18 de 33.

56. En este punto, se debe traer a colación lo indicado en el *Apartado C* de la presente resolución, específicamente el ítem 3.2 «Aspectos técnicos» del EIA, donde se estableció que los residuos sólidos municipales y no municipales serían conducidos a la zona de menor cota de la infraestructura de disposición final — mediante un dren principal conectado a drenes transversales secundarios— que conduciría los lixiviados hacia la zona de acumulación. Adicionalmente, se tiene previsto que el administrado realice monitoreos permanentes de los lixiviados acumulados para que, de acuerdo al tirante, estos sean succionados y luego derivados hacia la poza de almacenamiento, la cual debe estar cubierta en la base y taludes con geomembrana lisa de 1 mm de espesor.
57. Por tanto, en la medida que durante la Supervisión Regular II persistían los incumplimientos advertidos en la primera acción de supervisión, la Municipalidad de Cajamarca suscribió el Acta de Acuerdo de Cumplimiento N° 001-2021-OEFA/DSIS-CRES⁴³, donde se comprometió a ejecutar las acciones para eliminar los riesgos advertidos por la DSIS (en adelante, **Acuerdo N° 2**).
58. Posteriormente, como parte del cumplimiento del referido acuerdo, el administrado remitió información⁴⁴ respecto de las actividades desarrolladas (implementación de drenes externos, refacción de la geomembrana, recirculación de lixiviados, entre otros)⁴⁵.
59. En base a los hallazgos antes descritos y el requerimiento formulado por la DSIS⁴⁶, la primera instancia determinó la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Cajamarca por no realizar la cobertura diaria de los residuos sólidos municipales, conforme a lo establecido en su EIA.

E. Sobre los argumentos planteados en el recurso de apelación

60. El administrado cuestiona la decisión de DFAI señalando que en el presente caso se habría configurado la eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria, toda vez que ha cumplido con ejecutar las acciones requeridas en el Acta de Acuerdo de Cumplimiento (acuerdos Nros. 1 y 2) antes del inicio del PAS, por lo que no correspondería ser sancionado.

Análisis del TFA

61. Sobre el particular, es preciso indicar que de acuerdo con lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG⁴⁷, la subsanación

⁴³ Notificado el 21 de enero de 2021 mediante Oficio N° 00033-2021-OEFA/DSIS.

⁴⁴ Escrito con Registro N° 2021-E01-012501.

⁴⁵ Ver: Informe de Supervisión pág. 31 al 33.

⁴⁶ De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 20.2 del artículo 20 del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 0006-2019-OEFA/CD, los requerimientos de la Autoridad de Supervisión que disponen una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación conlleva a la **pérdida del carácter voluntario de las acciones de adecuación que el administrado haya adoptado**.

⁴⁷ **TUO de la LPAG**

Artículo 257.- Eximente y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes: (...)

voluntaria de la conducta infractora, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.

62. En ese sentido, según la línea trazada por el TFA, a fin de que se configure la eximente antes mencionada, deben concurrir las siguientes condiciones:
- a) Que se produzca de manera voluntaria;
 - b) Se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador;
 - c) La subsanación de la conducta infractora y sus efectos.
63. Por su parte en la Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador elaborado por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se señala lo siguiente respecto a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad:

2.4 Eximentes y atenuantes de responsabilidad administrativa

Al ejercer su potestad sancionadora, la autoridad administrativa debe valorar una serie de circunstancias vinculadas al caso concreto que le permitirán determinar si se ha configurado un supuesto de exclusión de responsabilidad (condiciones eximentes) (...) en los casos en que así corresponda.

(...)

Cabe indicar que este supuesto no solo consiste en el cese de la conducta infractora, sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora. Ello con la finalidad de no generar impunidad y evitar que el imputado se apropie del beneficio ilícito obtenido por la infracción.

(énfasis y subrayado agregado)

64. Del texto citado, se advierte que el supuesto de exclusión de responsabilidad está sujeto a la valoración que debe realizar la autoridad administrativa, respecto de las circunstancias particulares del caso concreto; considerando para ello, no solo el cese de la conducta infractora y desde los efectos que la misma despliega, atendiendo a que existen **infracciones que, debido a su propia naturaleza⁴⁸ o por disposición legal expresa, no son susceptibles de ser subsanadas.**
65. En atención a lo antes expuesto, previamente a evaluar la concurrencia de los requisitos que se exigen para la configuración del mencionado eximente, esta Sala considera necesario determinar, evidentemente, el carácter subsanable de las conductas infractoras Nros. 1, 3 y 4.

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255.

⁴⁸ Tal es el caso del exceso de los LMP, la infracción por no adoptar las medidas de previsión y control para no exceder los valores estándares de Calidad Ambiental (ECA), el incumplimiento de una obligación de carácter formal que cause daño o perjuicio, la implementación de una instalación o componente no contemplado en un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, entre otros.

Sobre la conducta infractora N°1

66. La imputación materia de análisis se refiere a que la Municipalidad de Cajamarca incumplió el compromiso establecido en su EIA, toda vez que no realizó la cobertura diaria de los residuos sólidos municipales.
67. En efecto, durante las acciones de supervisión, la DSIS verificó que la Municipalidad de Cajamarca dispone sus residuos municipales sin realizar la cobertura diaria de los mismos. Hallazgo que fue corroborado por el propio administrado durante la Supervisión Regular I (del 02 al 04 de diciembre de 2020) cuando señaló que la cobertura de estos residuos se realiza cada tres (3) días, dependiendo de la disponibilidad de la maquinaria⁴⁹.
68. Considerando lo anterior, es preciso señalar que la infracción materia de análisis es instantánea con efectos permanentes, debido a que la misma se consumó una vez transcurrido el día en el cual el administrado debió realizar la cobertura de los residuos sólidos en la celda de disposición final, sin que efectivamente lo haga, manteniéndose los efectos (exposición de los residuos) mientras no se proceda con la cobertura en los términos señalados en el EIA del administrado.
69. Estando a lo expuesto, se advierte que la presente conducta infractora no resulta subsanable debido a que constituye una infracción instantánea que se consuma al momento en que se produce el resultado.

Sobre las conductas infractoras Nros. 3 y 4

70. Estas conductas infractoras se refieren a que al administrado incumplió obligaciones de manejo integral de residuos sólidos y prevención en la fuente, toda vez que no adoptó las medidas de prevención para evitar los impactos negativos (por la infiltración de lixiviados en el suelo⁵⁰) derivados del afloramiento y acumulación de lixiviados provenientes de las plataformas de la celda N° 2 de residuos sólidos municipales (conducta infractora N°4) así como del contacto con el suelo de los lixiviados provenientes del dren exterior de la primera plataforma de la celda N° 1 de residuos sólidos municipales (conducta infractora N°3).
71. Al respecto, se debe señalar que la naturaleza de las medidas de prevención que debió adoptar el administrado, se encuentran destinadas a preparar o disponer de manera preliminar lo necesario para evitar un riesgo, es decir, son las diligencias que se debe adoptar, de manera coherente, para evitar que se produzca un daño; ello conforme al principio de prevención, contenido en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA.
72. En esa línea, se advierte en el presente caso, y tal como lo ha señalado este Tribunal en anteriores pronunciamientos⁵¹, que las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación, toda vez que no se pueden revertir los efectos derivados de la infracción, por tratarse de acciones preliminares que debió adoptar

⁴⁹ Ver fundamento 43 de la presente resolución.

⁵⁰ Ver Informe de Supervisión N° 080-2021-DSIS-CRES.

⁵¹ Ver: Resoluciones N° 335-2022-OEFA/TFA-SE, N° 072-2021-OEFA/TFA-SE, entre otras

el titular antes de que se produzcan los hechos que causaron el impacto negativo en el ambiente.

73. En ese sentido, esta Sala considera que las acciones realizadas por parte de Municipalidad de Cajamarca no subsanan las conductas infractoras descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; ello, en atención a que las medidas de prevención deben ser efectuadas de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto.
74. Por tanto, contrariamente a lo alegado por la recurrente, no corresponde aplicar la exigente de responsabilidad de subsanación voluntaria contemplada en literal f) del numeral 1) del artículo 257 del TUO de la LPAG respecto a las conductas infractoras Nros. 1, 3 y 4; en tal sentido, corresponde desestimar los alegatos formulados por el administrado.
75. En atención a lo expuesto se desestima lo alegado por el recurrente y, en consecuencia, corresponde confirmar la RD 1948-2022 que declaró la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Cajamarca por las conductas infractoras Nros. 1, 3 y 4.
76. Finalmente, dado que el administrado no ha planteado argumento alguno respecto a la multa total impuesta y en la medida que no se advierte vicio de nulidad en este extremo, corresponde también confirmar dicha multa ascendente a **106,134 (ciento seis con 134/1000) UIT**.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley 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 de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA⁵².

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1948-2022-OEFA/DFAI del 25 de noviembre de 2022 que declaró la responsabilidad administrativa de la Municipalidad Provincial de Cajamarca por la comisión de las conductas infractoras detalladas en los numerales 1, 3 y 4 del Cuadro 1 de la presente Resolución e impuso una multa total ascendente 106,134 (ciento seis con 134/1000) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha de pago, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO. DISPONER que el monto de la multa ascendente a 106,134 (ciento seis con 134/1000) Unidades Impositivas Tributarias sea depositado en la cuenta

⁵² Modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 0006-2020-OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 21 de mayo de 2020.

recaudadora N° 00068189344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación el número de la presente resolución; ello, sin perjuicio a informar de manera documentada al OEFA sobre el pago realizado.

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

Regístrese y comuníquese

[RRAMIREZA]

[CNEYRA]

[PGALLEGOS]

[RMARTINEZ]

[UPATRONI]

[UMEDRANO]



"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: 07438949"



07438949