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

# RESOLUCIÓN N° 651-2023-OEFA/TFA-SE

**EXPEDIENTE N°** : **0527-2021-OEFA/DFAI/PAS**

**PROCEDENCIA** : **DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS**

**ADMINISTRADO** : **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CONCEPCIÓN**

**SECTOR** : **RESIDUOS SÓLIDOS**

**APELACIÓN** : **RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 01872-2023-OEFA/DFAI**

***Sumilla: Se integra la Resolución Directoral N° 01872-2023-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2023, de acuerdo con el alcance establecido en el considerando 30 de la presente resolución.***

***Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 01872-2023-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2023, que declaró improcedente respecto a las conductas infractoras Nros. 1 y 4 e infundado respecto a la conducta infractora N° 3 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 01075-2023-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2023, por la cual se determinó la responsabilidad administrativa de Municipalidad Provincial de Concepción, y le impuso una multa total ascendente a 98,848[1] (noventa y ocho con 848/1000) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha de pago, por la comisión de las mencionadas conductas infractoras.***

***Asimismo, se revoca la Resolución Directoral N° 01872-2023-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2023, que declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 01075-2023-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2023, por la cual se declaró la responsabilidad administrativa y se sancionó a la Municipalidad Provincial de Concepción con una multa ascendente a 0,979 (cero con 979/1000) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, por la comisión de la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; y, en consecuencia, archivar el procedimiento administrativo sancionador en dicho extremo.***

[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.

Lima, 21 de diciembre de 2023

## I. ANTECEDENTES

1. La Municipalidad Provincial de Concepción (en adelante, **Municipalidad de Concepción**)[2] es titular del relleno sanitario manual Santa Cruz (en adelante, **Relleno Sanitario**) dedicado a la disposición final y valorización de residuos sólidos municipales, ubicado en el distrito y provincia de Concepción, departamento de Junín[3].

2. Respecto al Relleno Sanitario, el administrado cuenta con el Programa de Adecuación y Manejo ambiental aprobado con Resolución Directoral N° 0145/2006/DIGESA/SA del 26 de enero de 2006 (en adelante, **PAMA**).

3. Del 29 al 31 de marzo de 2021, la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios (**DSIS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular al Relleno Sanitario (en adelante, **Supervisión Regular 2021**)[4], cuyos resultados fueron recogidos en el Acta de Supervisión y, evaluadas en el Informe de Supervisión N° 054-2021-OEFA/DSIS-CRES del 27 de mayo de 2021 (en adelante, **Informe de Supervisión**).

4. Sobre esta base, mediante la Resolución Subdirectoral N° 0030-2023-OEFA/DFAI-SFIS del 28 de febrero de 2023 (en adelante, **Resolución Subdirectoral**)[5], 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 Concepción.

5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado[6], la SFIS emitió el Informe Final de Instrucción N° 0060-2023-OEFA/DFAI-SFIS del 26 de abril de 2023[7] (en adelante, **Informe Final de Instrucción**).

6. Posteriormente, tras la revisión de los descargos presentados por el administrado

---

2 Registro Único de Contribuyentes N° 20187806667.

3 Según se detalla en el Apartado I del Informe de Supervisión N° 054-2021-OEFA/DSIS-CRES.

4 Durante la Supervisión Regular 2021, la DSIS advirtió una serie de hechos que ameritaban el dictado de medidas preventivas, al advertir un peligro inminente y alto riesgo, a causa del incumplimiento de las obligaciones ambientales del administrado. Así, a fin de no dictar una medida administrativa, se suscribió el Acta de Acuerdo de Cumplimiento N° 00052021-OEFA/DSIS-CRES.

5 Notificada en la casilla electrónica del administrado el 02 de marzo de 2023.

6 Escrito con Registro N° 2023-E01-434846 del 27 de marzo de 2023.

7 Notificado por casilla electrónica el 27 de abril de 2023, a través del Oficio N° 00093-2023-OEFA/DFAI.

al Informe Final de Instrucción[8], mediante la Resolución Directoral N° 01075-2023-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2023 (en adelante, **Resolución Directoral I**)[9], la DFAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Concepción por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

**Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras**

| Nº | Conductas infractoras | Norma sustantiva | Norma tipificadora |
|---|---|---|---|
| 1 | El administrado no implementó los taludes de la celda de disposición final en proporción 1:3, incumpliéndose lo establecido en el PAMA (en adelante, **conducta infractora N° 1**). | Artículos 18 y 24 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (**LGA**)[10], artículo 15 de la Ley Nº 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (**Ley del SEIA**)[11]; y artículo 29 del Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado con Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (**Reglamento de la Ley del SEIA**)[12], | Artículo 5 de la Tipificación de Infracciones Administrativas y la Escala de Sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental, aplicables a los administrados que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD (**RCD N° 006-2018-OEFA/CD**)[13]; en concordancia con el rubro 3.1 |

[8] Escrito con Registro N° 2023-E01-470359 del 24 de mayo de 2023.

[9] Notificada por casilla electrónica el 01 de junio de 2023.

[10] **LGA,** 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.

[11] **Ley del SEIA,** publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001
**Artículo 15º.- 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.

[12] **Reglamento de la Ley del SEIA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009.
**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,** 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.

| Nº | Conductas infractoras | Norma sustantiva | Norma tipificadora |
|---|---|---|---|
| | | | del Cuadro de Tipificación de la misma[14]. |
| 2 | El administrado no remitió la información solicitada por la Autoridad Supervisora durante la Supervisión Regular 2021 (en adelante, **conducta infractora N° 2**). | Artículo 15 de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**Ley del SINEFA**)[15]; y los artículos 6 y 9 del Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD (**Reglamento de Supervisión del OEFA**)[16]. | Literal b) del artículo 3 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013OEFA/CD (**RCD N° 042-** |

[14] **Cuadro de tipificación de Infracciones Administrativas y la Escala de Sanciones de la RCD N° 006-2018-OEFA/CD.**

| SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR | | BASE LEGAL REFERENCIAL | CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN | SANCIÓN NO MONETARIA | SANCIÓN MONETARIA |
|---|---|---|---|---|---|
| INFRACCIÓN | | | | | |
| **3** | **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 |

[15] **Ley del SINEFA,** publicada en el diario oficial *El Peruano* el 05 de marzo de 2009.
**Artículo 15.- Facultades de fiscalización**
El OEFA, directamente o a través de terceros, puede ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de sus funciones de fiscalización, para lo cual contará con las siguientes facultades:
(…)
c. Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para:
c.1 Requerir información al sujeto fiscalizado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales.

[16] **Reglamento de Supervisión del OEFA,** publicado en el diario oficial *El Peruano* el 17 de febrero de 2019
**Artículo 6.- Facultades del supervisor**
El supervisor tiene las siguientes facultades:
a) Requerir a los administrados la presentación de documentos, incluyendo libros contables, facturas, recibos, comprobantes de pago, registro magnético/ electrónicos vinculados al cumplimiento de las obligaciones fiscalizables del administrado y, en general, toda la información necesaria para el cumplimiento de las labores de supervisión, la que debe ser remitida en el plazo y forma que establezca el supervisor.
(…)
d) Requerir copias de los archivos físicos y electrónicos, así como de cualquier otro documento que resulte necesario para los fines de la acción de supervisión.

**Artículo 9.- Información para las acciones de supervisión**
El administrado debe mantener en custodia toda la información vinculada al cumplimiento de sus obligaciones fiscalizables por un plazo de cinco (5) años
contado a partir de su emisión, salvo que la conserve por un período mayor, debiendo entregarla al supervisor cuando este lo requiera.
La información que por disposición legal o que razonablemente deba mantener en las instalaciones y lugares sujetos a supervisión por el periodo antes señalado debe ser entregada al supervisor cuando este lo requiera. Excepcionalmente, en caso de no contar con la información requerida, la Autoridad de Supervisión le otorga un plazo para su remisión".

| Nº | Conductas infractoras | Norma sustantiva | Norma tipificadora |
|---|---|---|---|
| | | | **2013-OEFA/CD**)[17]; en concordancia con el rubro 1.2 del Cuadro de Tipificación de la misma[18]. |
| 3 | El administrado no realiza la recirculación de lixiviados, con la frecuencia establecida en el PAMA (en adelante, **conducta infractora N° 3**). | Artículos 18 y 24 de la LGA, artículo 15 de la Ley del SEIA; y artículo 29 del Reglamento de la Ley del SEIA. | Artículo 5 de la RCD N° 006-2018-OEFA/CD; en concordancia con el rubro 3.1 del Cuadro de Tipificación de la misma. |
| 4 | El administrado no evitó e impidió que los lixiviados generados por las actividades de compostaje proveniente de las pozas de lixiviados rebocen y discurran por el suelo natural y canales pluviales (en adelante, | Artículos 74 y 75 de la LGA[19]. | Numeral 3.1 del artículo 3 de la 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 |

17 **RCD N° 042-2013-OEFA/CD,** publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de octubre de 2013.
**Artículo 3.- Infracción administrativas relacionadas con la entrega de información a la Entidad de Fiscalización Ambiental Constituyen infracciones administrativas relacionadas con la entrega de información a la Entidad de Fiscalización Ambiental:**
(…)
b) No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o la documentación requerida, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecido. La referida infracción es leve y será sancionada con amonestación o multa de hasta cien (100) Unidades Impositivas Tributarias.

18 **Cuadro de tipificación de infracciones y escala de sanciones vinculadas con la eficacia de la fiscalización ambiental**

| Infracción base | | Normativa referencial | Calificación de la gravedad de la infracción | SANCIÓN NO MONETARIA | SANCIÓN MONETARIA |
|---|---|---|---|---|---|
| **1** | **Obligaciones referidas a la entrega de información a la Entidad de Fiscalización Ambiental** | | | | |
| **1.2** | No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o la documentación requerida o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecido. | Artículos 18 y 19, y Cuarta y Sétima Disposición Complementaria Final del Reglamento de Supervisión Directa; Artículos 3, 4, 5 y 6 del Reglamento Especial de Supervisión Directa; Artículo 169 del TUO de la LPAG; y Artículos 13, 15, 16 y 18 de la Ley del SINEFA | MUY GRAVE | ___ | Hasta 100 UIT |

19 **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. (…)

| Nº | Conductas infractoras | Norma sustantiva | Norma tipificadora |
|---|---|---|---|
| | **conducta infractora N° 4**). | | 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 (**RCD N°** 017-2019-OEFA/CD)[20]; en concordancia con el numeral 1.1 del Cuadro de Tipificación de la misma [21]. |

Fuente: Resolución Directoral I
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (**TFA**)

7. Asimismo, mediante la Resolución Directoral I, la DFAI resolvió sancionar al administrado con una multa ascendente a 107,420 (ciento siete con 420/1000) Unidades Impositivas Tributarias (**UIT**), vigentes a la fecha de pago, conforme al siguiente detalle:

**Cuadro N° 2: Detalle de las multas**

| Conductas infractoras | Multas |
|---|---|
| Conducta infractora Nº 1 | 84,698 UIT |
| Conducta infractora Nº 2 | 0,979 UIT |
| Conducta infractora Nº 3 | 4,328 UIT |
| Conducta infractora Nº 4 | 17,416 UIT |
| **Total:** | **107,420 UIT** |

Fuente: Resolución Directoral I.
Elaboración: TFA.

8. El 22 de junio de 2023, la Municipalidad de Concepción interpuso recurso de

[20] **RCD N° 017-2019-OEFA/CD,** publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de abril de 2019.
**Artículo 3º.- 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 (1400) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

[21] **Cuadro de Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones de la RCD N° 017-2019-OEFA/CD**

| Infracción | | Base Legal Referencial | Calificación de la gravedad de la infracción | Sanción no monetaria | Sanción monetaria |
|---|---|---|---|---|---|
| **1.1** | No evitar impedir que 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 Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos. Artículos 74 y 75 de la LGA. | MUY GRAVE | | Hasta 1 400 UIT |

reconsideración[22] contra la Resolución Directoral I, el cual fue declarado fundado en parte[23] por la DFAI mediante la Resolución Directoral N° 01872-2023-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2023 (en adelante, **Resolución Directoral II**)[24].

9. En ese sentido, mediante la Resolución Directoral II, la DFAI reformuló la multa por la conducta infractora N° 4, resolviendo sancionar al administrado con una multa total ascendente a 99,827 (noventa y nueve con 827/1000) Unidades Impositivas Tributarias (**UIT**), vigentes a la fecha de pago, conforme al siguiente detalle:

**Cuadro N° 3: Detalle de las multas**

| Conductas infractoras | Multas |
|---|---|
| Conducta infractora Nº 1 | 84,698 UIT |
| Conducta infractora Nº 2 | 0,979 UIT |
| Conducta infractora Nº 3 | 4,328 UIT |
| Conducta infractora Nº 4 | 9,822 UIT |
| **Total:** | **99,827 UIT** |

Fuente: Resolución Directoral II.
Elaboración: TFA.

10. El 25 de agosto de 2023[25], el administrado interpuso un recurso de apelación contra la Resolución Directoral II y solicitó el uso de la palabra.

11. Posteriormente, el 06 de noviembre de 2023[26] y el 14 de noviembre de 2023[27], el administrado presentó escritos complementarios a su recurso de apelación y reiteró la solicitud de uso de la palabra.

12. Sobre el particular, dado que se cuenta con la documentación suficiente para resolver el recurso de apelación interpuesto y que, a lo largo del PAS tuvo la oportunidad de presentar sus alegatos y medios probatorios correspondientes, esta Sala no consideró necesario programar una audiencia de informe oral[28], pues

---

22 Escrito con Registro N° 2023-E01-479255. Cabe señalar que en el referido escrito, el administrado solicitó el uso de la palabra por lo que mediante Oficio N° 00319-2023OEFA/DFAI, notificado el 13 de julio de 2023, se le comunicó la programación del informe oral para el 20 de julio de 2023. Sin embargo, los representantes del administrado no asistieron, de lo cual se dejó constancia en el Acta de Informe Oral N° 00068-2023-OEFA/DFAI.

23 Cabe señalar que las conductas infractoras Nros. 1 y 2 fueron declaradas improcedentes por la presentación de nueva prueba, la conducta infractora N° 3 se declaró infundada y la conducta infractora N° 4 se declaró fundada en parte.

24 Notificada por casilla electrónica el 04 de agosto de 2023.

25 Escrito con Registro N° 2023-E01-529372.

26 Escrito con Registro N° 2023-E01-557463.

27 Escrito con Registro N° 2023-E01-560089.

28 Según acuerdo adoptado en Sesión N° 094-2023-TFA/SE del 28 noviembre de 2023.

con ello no se afecta el derecho de defensa del administrado, ni las garantías inherentes a un debido procedimiento[29].

## 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**)[30], se crea el OEFA.

14. 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[31] (**Ley del SINEFA**), 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, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA se 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 OEFA[32].

---

29 Al respecto, nuestro Tribunal Constitucional ha establecido que en los procesos en los que prevalece el sistema escrito, como sucede con el PAS, el hecho de que no se haya informado oralmente en la vista de la causa no significa, *per se* una violación del derecho de defensa. Véase fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 789-2018-HC.

30 **Decreto Legislativo Nº 1013, Decreto Legislativo 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.

31 **Ley del SINEFA**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 05 de marzo de 2009, modificada por la Ley Nº 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 Nº 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.

32 **Ley del SINEFA**

16. De esta manera, el Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (**Decreto Legislativo N° 1278**), estableció en el literal b) de su artículo 16[33] que el OEFA es competente para supervisar, fiscalizar y sancionar el manejo de residuos sólidos que realicen los titulares de infraestructuras, sean estos municipales provinciales y/o distritales.

17. Por otro lado, en el artículo 10 de la Ley del SINEFA[34] y en los artículos 19 y 20 del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM[35], se disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

---

**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.

33 **Decreto Legislativo N° 1278**, modificado por el artículo 37 del Decreto Legislativo N° 1501, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de setiembre de 2018
**Artículo 16.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) (**…)
b) Supervisar, fiscalizar y sancionar el manejo de residuos sólidos que realicen los titulares de infraestructura, sean estos municipalidades provinciales y/o distritales de acuerdo a sus competencias o Empresas Operadoras de Residuos Sólidos, para el tratamiento, valorización y disposición final de los residuos de gestión municipal, no municipal o mixta regulados en la presente norma, en el caso que ésta se localice fuera de las instalaciones industriales o productivas, áreas de la concesión o lote del titular del proyecto (…)

34 **Ley del SINEFA**
**Artículo 10. - Órganos Resolutivos**
**10.1** El OEFA cuenta con órganos resolutivos de primera y segunda instancia para el ejercicio de la potestad sancionadora.
10.2. El órgano de primera instancia es aquel encargado de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y el desempeño ambiental de los administrados bajo la competencia del OEFA, y cuenta con unidades orgánicas especializadas en instrucción y sanción. El órgano de segunda instancia es el 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 resolutivo 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 pronunciamiento; 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 (…).

**Artículo 20. - Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**
El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:
a) 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 (…).

## III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

18. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala 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].

19. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2 de la LGA[37], 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.

20. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.

21. 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 ambiente[38].

22. 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 fundamental[39], cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho

---

36 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

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.

38 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

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.

que dicho ambiente se preserve[40]; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales[41].

23. 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.

24. 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 inciertos[42].

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

## IV. ADMISIBILIDAD

26. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado[43] 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 por el Decreto Supremo N° 004-

---

40 Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente Nº 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado 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 T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 03610-2008-PA/TC.

42 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

43 La Resolución Directoral II le fue notificada al administrado el 04 de agosto de 2023, siendo que el administrado presentó recurso de apelación contra la referida resolución el 25 de agosto de 2023, es decir, dentro del plazo de 15 días hábiles.

2019-JUS (**TUO de la LPAG**)[44]; razón por la cual, es admitido a trámite.

## V. CUESTIÓN PREVIA

### V.1 Integración de la Resolución Directoral II

27. De acuerdo con lo establecido en el artículo 370 del Código Procesal Civil, aprobado por Decreto Legislativo N° 768[45] (aplicable de manera supletoria al PAS en atención a su Primera Disposición Final y en virtud de lo señalado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG), "el Juez Superior" (entendiéndose para estos efectos a esta Sala) tiene la potestad de integrar la resolución apelada en la parte decisoria, si la fundamentación aparece en la parte considerativa.

28. En el caso en concreto, de la revisión de los considerandos 45 al 47 de la Resolución Directoral II se advierte que, la DFAI concluyó que correspondía declarar la improcedencia del recurso de reconsideración interpuesta por el administrado respecto de la conducta infractora N° 4 en el extremo referido a la determinación de la responsabilidad administrativa, conforme se observa a continuación:

> Respecto a la imputación N° 4
>
> 45. El administrado expone los mismos argumentos ya evaluados en la Resolución Directoral, habiendo también mención a la normativa que ahora usa como prueba nueva, habiendo sido desestimado la misma luego de evaluado los descargos presentados.

---

44 **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.

45 **Decreto Legislativo N° 768, Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil,** publicado en el diario oficial *El Peruano* el 22 de abril de 1993.
**Artículo 370.- Competencia del Juez superior**
El Juez superior no puede modificar la resolución impugnada en perjuicio del apelante, salvo que la otra parte también haya apelado o se haya adherido. Sin embargo, puede integrar la resolución apelada en la parte decisoria, si la fundamentación aparece en la parte considerativa. Cuando la apelación es de un auto, la competencia del superior sólo alcanza a éste y a su tramitación.

46. En atención a ello, y no habiendo presentado documentación que cumpla con la condición de prueba nueva, no resulta amparable el recurso de reconsideración presentado respecto de este extremo.

47. No obstante, lo señalado anteriormente y en atención al Informe N° 02809-2023-OEFA/DFAI/SSAG del 26 de julio de 2023, se procede al recalculo de la multa interpuesta en este extremo.

29. No obstante, en la parte resolutiva de la resolución en cuestión la DFAI declaró declarar la improcedencia del recurso de reconsideración respecto a las conductas infractoras Nros. 1 y 2, omitiendo declarar dicha improcedencia respecto al extremo referido a la conducta infractora N° 4, conforme se observa a continuación:

> **Artículo 3°.-** Declarar **IMPROCEDENTE** el recurso de reconsideración interpuesto por **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CONCEPCIÓN,** contra la Resolución Directoral Nº 01075-2023-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2023; en el extremo referido a la declaración de responsabilidad del administrado por la comisión de las infracciones descritas en los numerales 1 y 2 por los fundamentos expuestos en la presente Resolución.

30. En tal sentido, dado que de la lectura completa de la Resolución Directoral II, se desprende que la finalidad de la DFAI era declarar la improcedencia del recurso de reconsideración respecto a la conducta infractora N° 4, se procede a integrar la Resolución Directoral II, con lo cual la parte resolutiva de dicho pronunciamiento queda redactada en los siguientes términos:

> **SE RESUELVE:**
> **(…)**
> **Artículo 3°.-** Declarar **IMPROCEDENTE** el recurso de reconsideración interpuesto por la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CONCEPCIÓN,** contra la Resolución Directoral Nº 01075-2023-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2023; en el extremo referido a la declaración de responsabilidad del administrado por la comisión de las infracciones descritas en los numerales 1, 2 y 4 por los fundamentos expuestos en la presente Resolución.

## VI. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

31. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso se circunscriben a:

31.1 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Concepción por la comisión de la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

31.2 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Concepción por la comisión de la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

31.3 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Concepción por la comisión de la conducta infractora N° 3 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

31.4 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Concepción por la comisión de la conducta infractora N° 4 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

31.5 Determinar si el cálculo de las multas impuestas a la Municipalidad de Concepción por la comisión de las conductas infractoras Nros. 1, 2, 3 y 4 se enmarcan en los parámetros previstos en nuestro ordenamiento jurídico.

## VII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

### VI.1 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Concepción por la comisión de la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución

32. Previamente al análisis respecto a la cuestión controvertida, esta Sala considera importante exponer el marco normativo que regula el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los administrados en sus instrumentos de gestión ambiental, en tanto el incumplimiento de una obligación de esta naturaleza constituye el objeto de la conducta infractora N° 1.

### A. Sobre el marco normativo

33. Al respecto, conforme a los artículos 16, 17 y 18 de la LGA[46], los instrumentos de gestión ambiental incorporan aquellos programas y compromisos que, con

[46] **LGA**

**Artículo 16.- De los instrumentos**

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; (…)

**Artículo 18.- Del cumplimiento de los instrumentos**

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 administrados.

34. Asimismo, en el artículo 24 de la LGA[47] 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 correspondiente.

35. En esa línea, en el artículo 3 de la Ley del SEIA[48] se exige que toda actividad económica que pueda resultar riesgosa para el medio ambiente obtenga una certificación ambiental antes de su ejecución. 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.

36. 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 el instrumento[49].

---

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.

47 **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.

48 **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, permitirlas, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

49 **Reglamento de la Ley del SEIA**
**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.

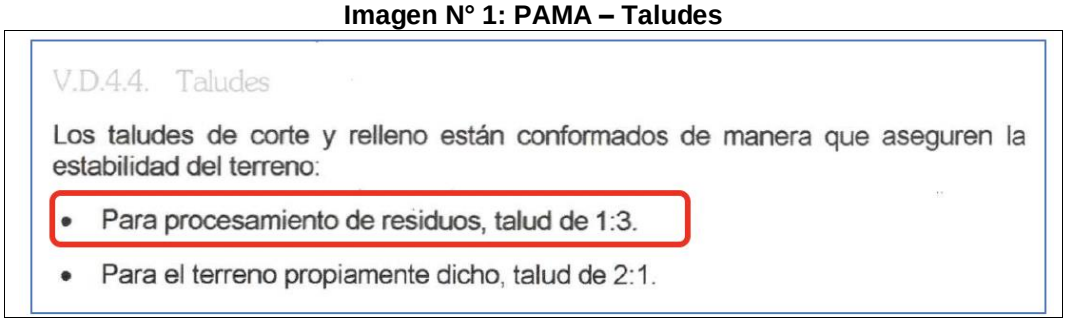
37. En este orden de ideas, el TFA ha señalado anteriormente que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento; razón por la cual, deben ser efectuados en el lugar, tiempo y modo en que fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental. Ello es así, toda vez que se encuentran orientados a prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas[50].

38. En ese sentido, a efectos de determinar si la Municipalidad de Concepción incumplió lo establecido en su instrumento de gestión ambiental, corresponde previamente identificar las medidas dispuestas en los mismos y su ejecución según sus especificaciones, para posteriormente, evaluar si los hechos detectados durante la Supervisión Regular 2021 acreditan su incumplimiento.

## B. Del compromiso asumido en el PAMA

39. De acuerdo a lo establecido en el PAMA, el administrado tiene la obligación de contar con taludes en la celda de disposición final, en la proporción de 1V:3H, conformados de manera que aseguren la estabilidad del terreno, tal cual se aprecia en su IGA:

**Imagen N° 1: PAMA – Taludes**


V.D.4.4. Taludes

Los taludes de corte y relleno están conformados de manera que aseguren la estabilidad del terreno:

- Para procesamiento de residuos, talud de 1:3.
- Para el terreno propiamente dicho, talud de 2:1.

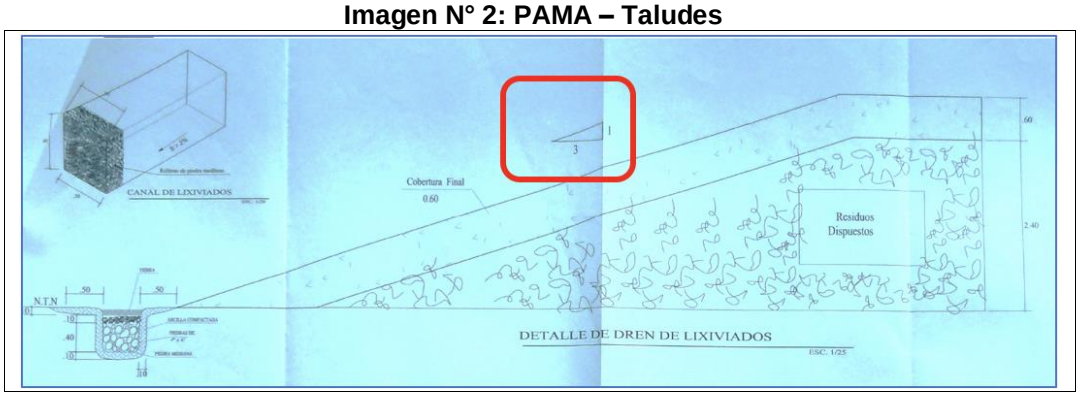
Fuente: PAMA, p. 54

---

**Artículo 55.- Resolución aprobatoria**
La Resolución que aprueba el EIA constituye la Certificación Ambiental, por lo que faculta al titular para obtener las demás autorizaciones, licencias, permisos u otros requerimientos que resulten necesarios para la ejecución del proyecto de inversión.
La Certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señaladas en el Estudio de Impacto Ambiental. Su incumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación Ambiental (…).

[50] Al respecto, se pueden citar las Resoluciones Nros. 032-2023-OEFA/TFA-SE del 17 de enero de 2023, 571-2022-OEFA/TFA-SE del 28 de diciembre de 2022, 478-2022-OEFA/TFA-SE del 08 de noviembre de 2022, 388-2021-OEFA/TFA-SE del 11 de noviembre de 2021, 235-2021-OEFA/TFA-SE del 27 de julio de 2021, entre otras.

**Imagen N° 2: PAMA – Taludes**




Fuente: PAMA, p. 325

40. De este modo y conforme a lo descrito en su PAMA, la Municipalidad de Concepción debía contar con taludes de corte y relleno que aseguren la estabilidad del terreno, siendo que, para el procesamiento de residuos, el talud debía tener la proporción 1:3.

## C. Los hallazgos de supervisión y la determinación de responsabilidad

41. Durante la acción supervisión se evidenció que el administrado dispone residuos sólidos municipales en una celda de aproximadamente 3000 $m^2$, mediante el método de plataforma. Según se observa en la imagen siguiente, los vértices A,B,C,D,E,F,G, del polígono conforman una sola plataforma:

**Imagen N° 3: Acta de Supervisión – Celda de disposición**

Fuente: Acta de Supervisión, p. 4

42. Asimismo, en el Informe de Supervisión se indicó que en la cara frontal AB de la celda, al Norte de la celda de disposición final, se observaron dos niveles; el primer nivel de aproximadamente 7 metros de altura con un talud de residuos aproximado de 1:1, advirtiéndose en el talud el proceso erosivo y desprendimiento de residuos y material de cobertura, así como el afloramiento de residuos; el segundo nivel de la cara AB de la celda cuenta con un talud 1:1, donde también se observó agua de lluvia y lixiviados empozados en la base.

43. Además, se advirtió que el administrado no implementó taludes con las respectivas banquetas en cada una de las cuatro plataformas previstas en el PAMA aprobado, lo cual tenía el fin de estabilizar las plataformas en la celda de disposición final. Al momento de la emisión del Informe de Supervisión, se contaba con una sola plataforma, con taludes irregulares.

**Imagen N° 4: Informe de Supervisión – Cara AB de la celda de disposición**

Fotografía N° 3[20].- Se observa la cara frontal AB de la celda, taludes irregulares en dos niveles; el nivel superior Talud 1 de aproximadamente 7 metros de altura, de proporción 1:1, en el nivel inferior nótese el Talud 2 de más de 30 metros de altura se evidencia la verticalidad del talud. Asimismo, se observan procesos erosivos, fracturas, desprendimientos y afloramiento de residuos, también se advierte en la base de la plataforma, agua de lluvia y lixiviado acumulado.

Fuente: Informe de Supervisión, p. 8

44. De igual forma, en el numeral 18 del Informe de Supervisión, la DSIS señala que la cara frontal EF, ubicada al sur de la celda de disposición final, presenta un solo nivel, con una altura aproximada de 6 metros; las caras BC, CD, DE y GA de la

celda de disposición final, presentan diferentes alturas y diversos taludes irregulares, no uniformes.

**Imagen N° 5: Informe de Supervisión – Cara EF de la celda de disposición**

Fotografía N° 4[21].- Se observa la cara frontal EF, al Sur de la celda de disposición final, talud de 1/1 de un nivel; de más de 6 metros de altura.

Fuente: Informe de Supervisión, p. 9

45. Sobre la base de estos hallazgos y luego del decurso propio del PAS, la primera instancia concluyó que la Municipalidad de Concepción incumplió con los compromisos establecidos en su PAMA, por lo que determinó su responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora N° 1.

## D. Sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación

### D.1 Sobre la proporción de los taludes de la celda de disposición final

46. La Municipalidad de Concepción alega en su recurso de apelación que la evaluación técnica realizada por la DSIS para evaluar la proporción de la altura del talud fue basada en fotografías, lo cual sería técnicamente inviable, al prestarse a ser interpretada de manera subjetiva, dependiendo del ángulo de la fotografía.

47. Asimismo, no se habría realizado la medición del talud con algún equipo en campo que pueda corroborar de manera precisa la proporción de los taludes, mencionándose el término “aproximadamente”, lo cual generaría incertidumbre.

48. Del mismo modo, en su escrito complementario el administrado alega que se debió haber realizado un levantamiento topográfico para que represente las medidas en un plano gráfico, donde se toman medidas, se ubican coordenadas, así como los ejes y puntos de interés, y la descripción de las diferencias de altura de los relieves o de los elementos que se encuentran en el lugar donde se realiza el

levantamiento, haciendo uso de equipos topográficos como por ejemplo (Estación total, todolito, drones de equipos que miden distancias o GPS).

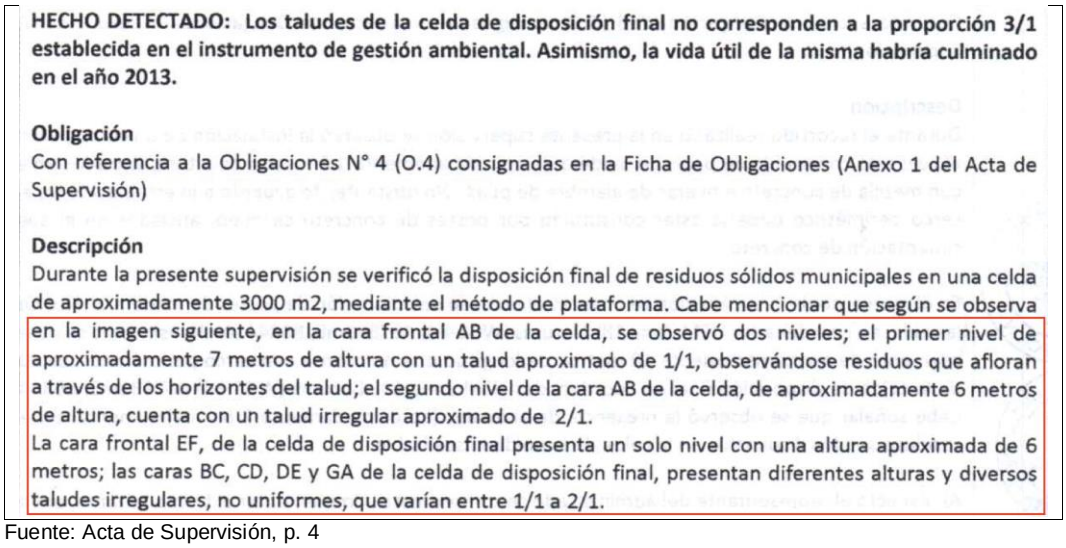
49. En ese sentido, la acusación habría sido meramente subjetiva, no existiendo medios probatorios fehacientes que acrediten el incumplimiento.

**Análisis del TFA**

50. Al respecto, es importante mencionar que, los hechos que configuran la conducta infractora N° 1 se encuentran sustentados en el Acta de Supervisión y en el Informe de Supervisión, los cuales constituyen medios probatorios que generan convicción de los hechos que en ellos se describen y tienen veracidad y fuerza probatoria mientras no sean desvirtuados por otros. Esto es así, toda vez que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por el supervisor en ejercicio de sus funciones de naturaleza pública[51].

51. En efecto, como puede evidenciarse del Acta de Supervisión, durante la acción de supervisión se observó que los taludes de la celda de disposición del Relleno Sanitario tenían proporciones distintas a las establecidas en el PAMA del administrado:

**Imagen N° 6: Acta de Supervisión – Descripción del hecho detectado**



**HECHO DETECTADO: Los taludes de la celda de disposición final no corresponden a la proporción 3/1 establecida en el instrumento de gestión ambiental. Asimismo, la vida útil de la misma habría culminado en el año 2013.**

**Obligación**
Con referencia a la Obligaciones N° 4 (O.4) consignadas en la Ficha de Obligaciones (Anexo 1 del Acta de Supervisión)

**Descripción**
Durante la presente supervisión se verificó la disposición final de residuos sólidos municipales en una celda de aproximadamente 3000 m2, mediante el método de plataforma. Cabe mencionar que según se observa en la imagen siguiente, en la cara frontal AB de la celda, se observó dos niveles; el primer nivel de aproximadamente 7 metros de altura con un talud aproximado de 1/1, observándose residuos que afloran a través de los horizontes del talud; el segundo nivel de la cara AB de la celda, de aproximadamente 6 metros de altura, cuenta con un talud irregular aproximado de 2/1.
La cara frontal EF, de la celda de disposición final presenta un solo nivel con una altura aproximada de 6 metros; las caras BC, CD, DE y GA de la celda de disposición final, presentan diferentes alturas y diversos taludes irregulares, no uniformes, que varían entre 1/1 a 2/1.

Fuente: Acta de Supervisión, p. 4

52. Así, se verificó que los taludes de la celda de disposición final presentaban proporciones entre 1V:1H a 2V:1H, incumpliendo con la proporción establecida en el instrumento de gestión ambiental de la Municipalidad de Concepción (1V:3H), lo cual además quedó recabado en las diferentes fotografías anexadas al Acta de

[51] Ver considerando 44 de la Resolución N° 049-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019.

Supervisión.

53. Sobre el particular, es importante precisar que las fotografías consignadas en el Informe de Supervisión responden a una técnica de Inspección Visual[52] de los taludes, mediante la cual, a partir de la observación y de su registro fotográfico, se puede obtener información relevante como la pendiente, la cual es usada en diversos estudios. Por lo tanto, no emplear los equipos de mediciones topográficos no le restan efectividad a la técnica de Inspección Visual, lo cual se acredita mediante las fotografías recabadas durante la Supervisión Regular 2021.

54. En ese sentido, el hecho de que el administrado señale que los taludes no se midieron con un instrumento de precisión (equipos topográficos, estación total, todolito, drones de equipos que miden distancias o GPS) y que se usó el término "aproximado", no invalida el hecho de que ninguno de los lados del área mencionada presenta taludes de relación 1V:3H; es decir, no se cumplió con un talud en el que debe aumentar tres (3) veces el lado horizontal en proporción a una (1) el lado vertical o de altura, como se acredita en las fotografías recabadas en la acción de supervisión.

55. En efecto, de las fotografías obtenidas durante la Supervisión Regular 2021 se advierte que la tendencia observada (proporcionalidad de los taludes) es inversa a lo que se exige en el IGA, pues se observa claramente que aumenta con mayor proporción el lado vertical (altura) en lugar del lado horizontal:

---

[52] MACHUCA CASTRO, Gustavo Javier (2013). Propuesta de instrumento de inspección visual para taludes urbanos. Tesis para optar por el grado de Ingeniero Civil. Repositorio institucional de la Universidad del Bío Bío, Chile.
http://repobib.ubiobio.cl/jspui/bitstream/123456789/1327/1/Machuca_Castro_Gustavo_Javier.pdf

> *"El instrumento de inspección visual es fundamental para realizar un control actualizado del talud y prever posibles intervenciones que mitiguen riesgos de deslizamientos. Se recomienda utilizar personal idóneo, ya que es una labor a simple vista sencilla, pero que arroja resultados esenciales para futuros estudios. (…)*
>
> *La segunda sección describe la geometría del talud, en donde se anotará las mediciones como: altura, ancho, pendiente y el distanciamiento entre las casas y el pie del talud. Es importante tabular estas medidas, porque pueden ser útiles para un estudio posterior."*

**Imagen N° 7: Informe de Supervisión – Proporción de los taludes**

Fuente: Informe de Supervisión, p. 8

**Imagen N° 8: Informe de Supervisión – Proporción de los taludes**

Fotografía N° 4[21].- Se observa la cara frontal EF, al Sur de la celda de disposición final, talud de 1/1 de un nivel; de más de 6 metros de altura.

Fuente: Informe de Supervisión, p. 9

56. Así los hechos que configuran la conducta infractora N° 1, estos fueron verificados por la DSIS durante la Supervisión Regular 2021 realizada en campo, del 29 al 31 de marzo de 2021, conforme consta en el Acta de Supervisión[53], donde se plasmaron todas las observaciones de la Autoridad de Supervisión, siendo que se

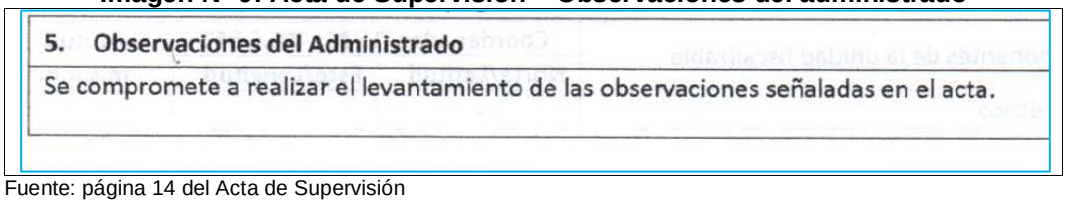
[53] Conforme al literal b) del artículo 5 del Reglamento de Supervisión del OEFA, el Acta de Supervisión es un documento que consigna los hechos verificados en la acción de supervisión, así como las incidencias ocurridas durante su desarrollo.

anexaron todos los registros fotográficos obtenidos durante dicha supervisión.

57. Luego de ello, el Informe de Supervisión[54] analizó la información recabada por la Autoridad de Supervisión, utilizando los registros fotográficos obtenidos durante la Supervisión Regular 2021, lo cual no significa que la presente conducta infractora esté sustentada únicamente en las referidas fotografías, sino que responde a una realidad de hecho apreciada directamente por el supervisor en ejercicio de sus funciones, y que fue plasmada a su vez en el Acta de Supervisión, el cual tiene fuerza probatoria.

58. Es de recalcar, además, que las precisiones sobre el incumplimiento de las proporciones en los taludes se señalaron explícitamente en el acta de supervisión, como consta en la imagen N° 6, siendo que el administrado en su momento no cuestionó las mediciones de las pendientes indicadas y más bien se comprometió a realizar el levantamiento de las observaciones señaladas en el Acta:

**Imagen N° 9: Acta de Supervisión – Observaciones del administrado**



| 5. Observaciones del Administrado |
| --- |
| Se compromete a realizar el levantamiento de las observaciones señaladas en el acta. |

Fuente: página 14 del Acta de Supervisión

59. En ese sentido, los hechos constitutivos de la conducta infractora N° 1 no se encuentran fundamentados exclusivamente en las fotografías, como alega el administrado, sino que son resultado de la observación en campo y posterior análisis de la Autoridad de Supervisión, lo cual, no fue cuestionado durante el desarrollo de la supervisión.

60. De esta manera, si bien durante la Supervisión Regular 2021 no se utilizó un instrumento de precisión para determinar la proporción exacta de los taludes, a criterio de este Colegiado, existen elementos objetivos suficientes (fotografías y verificación por el supervisor) que demuestran que el administrado no implementó los taludes de la celda de disposición final en proporción 1:3, incumpliéndose lo establecido en el PAMA, lo cual se encuentra debidamente sustentado en el Acta de Supervisión y las fotografías que forman parte del mismo, así como, en el Informe de Supervisión.

61. Además, es importante mencionar que, si bien el administrado alega que la Autoridad Supervisora no utilizó instrumento de precisión y que la acusación ha

[54] Conforme al literal i) del artículo 5 del Reglamento de Supervisión del OEFA, el Informe de Supervisión es un documento técnico legal aprobado por la Autoridad de Supervisión que contiene los resultados de la evaluación del cumplimiento de las obligaciones fiscalizables en el marco de las acciones de supervisión. Es decir, que contiene el análisis de la información disponible para determinar la recomendación de inicio de un procedimiento administrativo sancionador o el archivo de la supervisión, o las recomendaciones y medidas administrativas que pudieran corresponder.

sido meramente subjetiva en base a aproximaciones -que se ha desvirtuado en los considerandos anteriores-, cierto es que no presenta medios probatorios fehacientes que contradigan la imputación y que acrediten el cumplimiento del compromiso establecido en el instrumento de gestión ambiental, esto es, implementar los taludes de la celda de disposición final en proporción 1:3.

62. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.

**D.2 Sobre la documentación presentada por el administrado**

63. El administrado presenta el Informe N° 023-2021-CEPASC-SGOLP-GEMA/MPC (Anexo N° 1), en cumplimiento del Acta de Acuerdo de cumplimiento N° 0005-2021-OEFA-DSIS-CRES (en adelante, **Informe Técnico 023-2021**).

64. Asimismo, el administrado alega que, en el Informe Técnico 023-2021, se podría evidenciar que la pendiente de ese entonces era relativamente estable. En ese sentido, en el 2021 se habría contado con taludes estables que no generaban riesgos de deslizamientos.

65. Pese a ello, se habría realizado el reforzamiento estructural del talud como parte del Plan de cierre del Relleno Sanitario aprobado mediante Resolución de Gerencia Municipal N° 126-2022-GM/MPC, finalizando el 27 de diciembre de 2022, antes del inicio del PAS, para lo cual, el administrado adjunta el Informe N° 137-2023-GEMA/MPC del 24 de marzo de 2023 (Anexo N° 2) (en adelante, **Informe 137-2023**).

66. De igual manera, el administrado alega que habría cumplido con comunicar al OEFA la Resolución de Gerencia Municipal N° 126-2022-GM/MPC del 24 de agosto de 2022, la cual daba pie a la ejecución del Plan de cierre y acondicionamiento de celdas de confinamiento de residuos sólidos, en cumplimiento del PAMA, el cual se ejecutó con anterioridad al presente PAS, por lo que el OEFA tenía conocimiento del referido plan de cierre. En ese sentido, exigir el cumplimiento del PAMA devendría en incoherente y sin fundamentación jurídica, ya que se estaría imponiendo una sanción por una acción imposible de realizar.

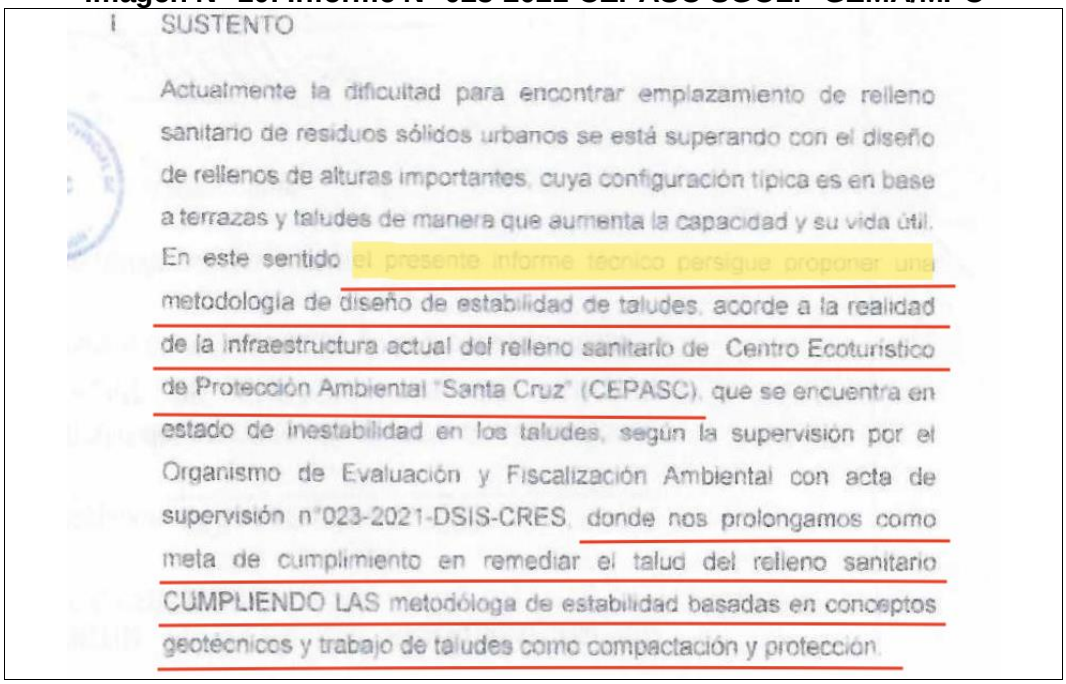
**Análisis del TFA**

67. Al respecto, del Anexo N° 1, correspondiente al Informe Técnico 023-2021, se debe precisar que éste corresponde a un documento emitido por la Gerencia de Ecología y Medio Ambiente de la Municipalidad de Concepción.

68. Dicho informe tiene la finalidad de **proponer** una metodología de diseño de estabilidad de taludes, además de remediar el talud del Relleno Sanitario, como se observa en la imagen extraída del referido informe, por lo cual, dicho

documento no correspondería a una evaluación de estabilidad, sino más bien a una propuesta de metodología de diseño de estabilidad de taludes:

**Imagen N° 10: Informe N° 023-2021-CEPASC-SGOLP-GEMA/MPC**



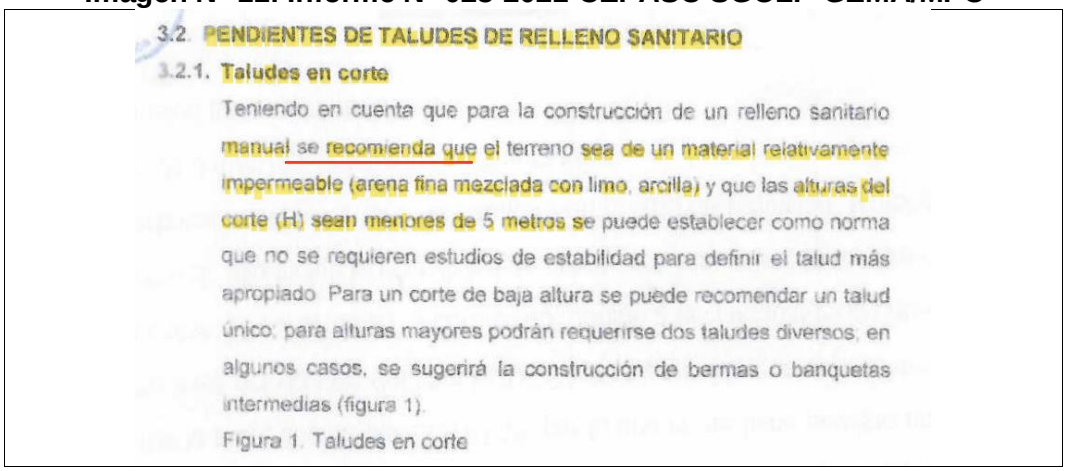
I SUSTENTO

Actualmente la dificultad para encontrar emplazamiento de relleno sanitario de residuos sólidos urbanos se está superando con el diseño de rellenos de alturas importantes, cuya configuración típica es en base a terrazas y taludes de manera que aumenta la capacidad y su vida útil. En este sentido el presente informe técnico persigue proponer una metodología de diseño de estabilidad de taludes, acorde a la realidad de la infraestructura actual del relleno sanitario de Centro Ecoturístico de Protección Ambiental "Santa Cruz" (CEPASC), que se encuentra en estado de inestabilidad en los taludes, según la supervisión por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental con acta de supervisión n°023-2021-DSIS-CRES, donde nos prolongamos como meta de cumplimiento en remediar el talud del relleno sanitario CUMPLIENDO LAS metodóloga de estabilidad basadas en conceptos geotécnicos y trabajo de taludes como compactación y protección.

Fuente: Informe N° 023-2021-CEPASC-SGOLP-GEMA/MPC, p. 1

69. De igual forma, de la revisión del contenido del informe en cuestión, se puede apreciar que el mismo contiene recomendaciones respecto a los taludes y factores a ser evaluados:

**Imagen N° 11: Informe N° 023-2021-CEPASC-SGOLP-GEMA/MPC**



3.2. PENDIENTES DE TALUDES DE RELLENO SANITARIO

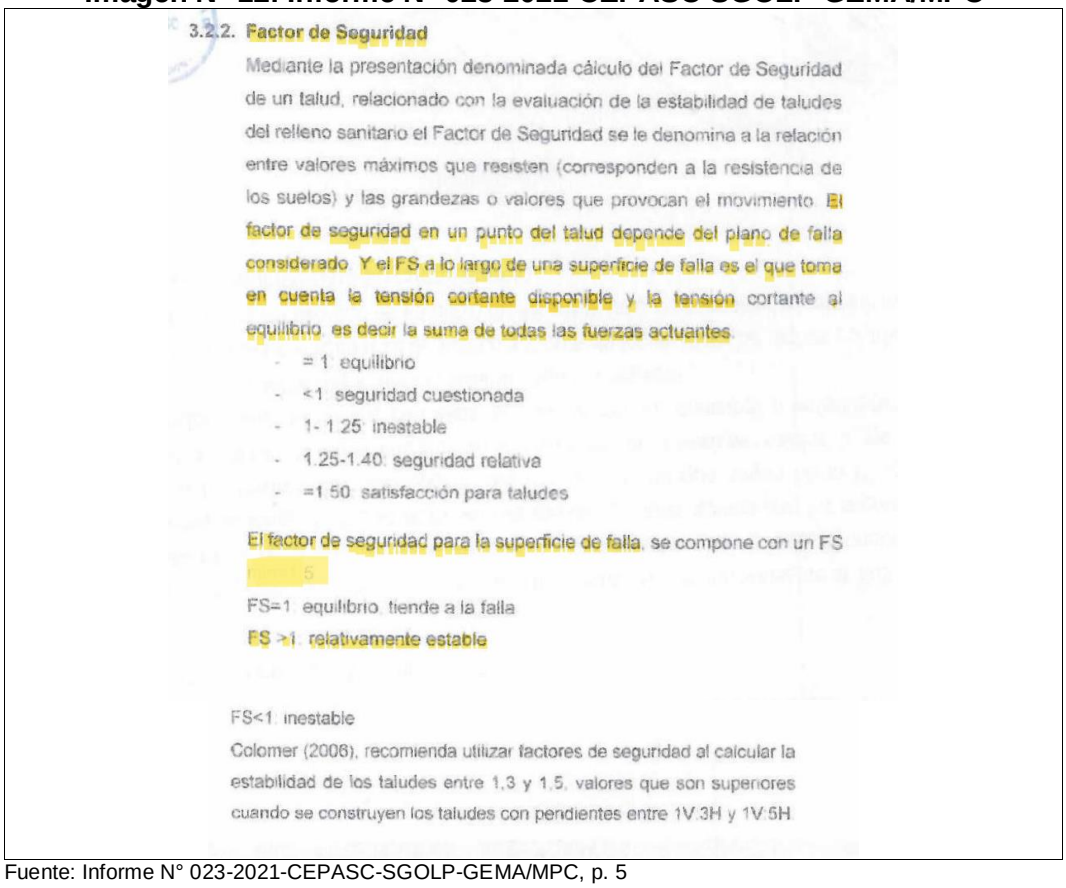
3.2.1. Taludes en corte

Teniendo en cuenta que para la construcción de un relleno sanitario manual se recomienda que el terreno sea de un material relativamente impermeable (arena fina mezclada con limo, arcilla) y que las alturas del corte (H) sean menores de 5 metros se puede establecer como norma que no se requieren estudios de estabilidad para definir el talud más apropiado. Para un corte de baja altura se puede recomendar un talud único, para alturas mayores podrán requerirse dos taludes diversos, en algunos casos, se sugerirá la construcción de bermas o banquetas intermedias (figura 1).

Figura 1. Taludes en corte

Fuente: Informe N° 023-2021-CEPASC-SGOLP-GEMA/MPC, p. 5

**Imagen N° 12: Informe N° 023-2021-CEPASC-SGOLP-GEMA/MPC**



3.2.2. Factor de Seguridad

Mediante la presentación denominada cálculo del Factor de Seguridad de un talud, relacionado con la evaluación de la estabilidad de taludes del relleno sanitario el Factor de Seguridad se le denomina a la relación entre valores máximos que resisten (corresponden a la resistencia de los suelos) y las grandezas o valores que provocan el movimiento. El factor de seguridad en un punto del talud depende del plano de falla considerado. Y el FS a lo largo de una superficie de falla es el que toma en cuenta la tensión cortante disponible y la tensión cortante al equilibrio, es decir la suma de todas las fuerzas actuantes.

- = 1 equilibrio
- <1 seguridad cuestionada
- 1- 1.25 inestable
- 1.25-1.40 seguridad relativa
- =1.50 satisfacción para taludes

El factor de seguridad para la superficie de falla, se compone con un FS

FS=1 equilibrio tiende a la falla

FS >1 relativamente estable

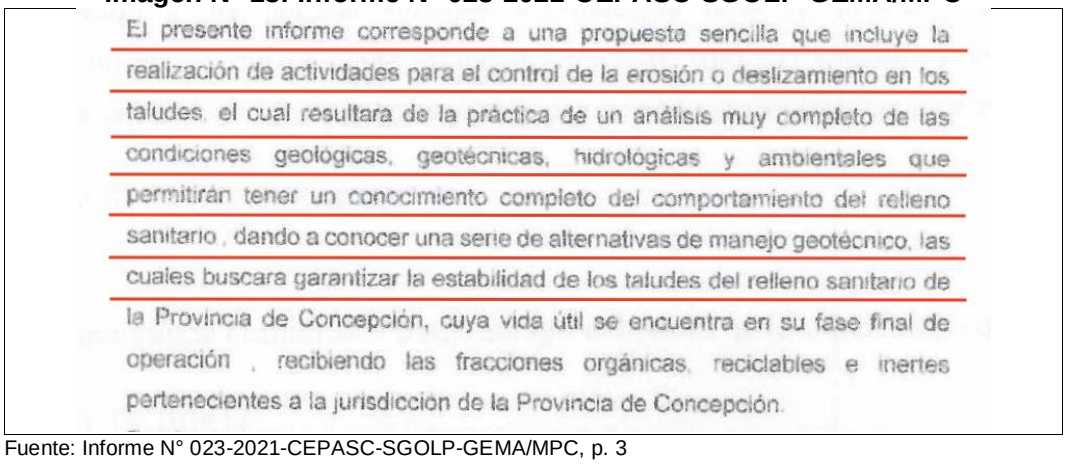
FS<1 inestable

Colomer (2006), recomienda utilizar factores de seguridad al calcular la estabilidad de los taludes entre 1,3 y 1,5, valores que son superiores cuando se construyen los taludes con pendientes entre 1V:3H y 1V:5H

Fuente: Informe N° 023-2021-CEPASC-SGOLP-GEMA/MPC, p. 5

70. Dicha documentación corresponde entonces, únicamente a una propuesta que incluye alternativas de manejo geotécnico para garantizar la estabilidad de los taludes del Relleno Sanitario:

**Imagen N° 13: Informe N° 023-2021-CEPASC-SGOLP-GEMA/MPC**



El presente informe corresponde a una propuesta sencilla que incluye la realización de actividades para el control de la erosión o deslizamiento en los taludes, el cual resultara de la práctica de un análisis muy completo de las condiciones geológicas, geotécnicas, hidrológicas y ambientales que permitirán tener un conocimiento completo del comportamiento del relleno sanitario , dando a conocer una serie de alternativas de manejo geotécnico, las cuales buscara garantizar la estabilidad de los taludes del relleno sanitario de la Provincia de Concepción, cuya vida útil se encuentra en su fase final de operación , recibiendo las fracciones orgánicas, reciclables e inertes pertenecientes a la jurisdicción de la Provincia de Concepción.

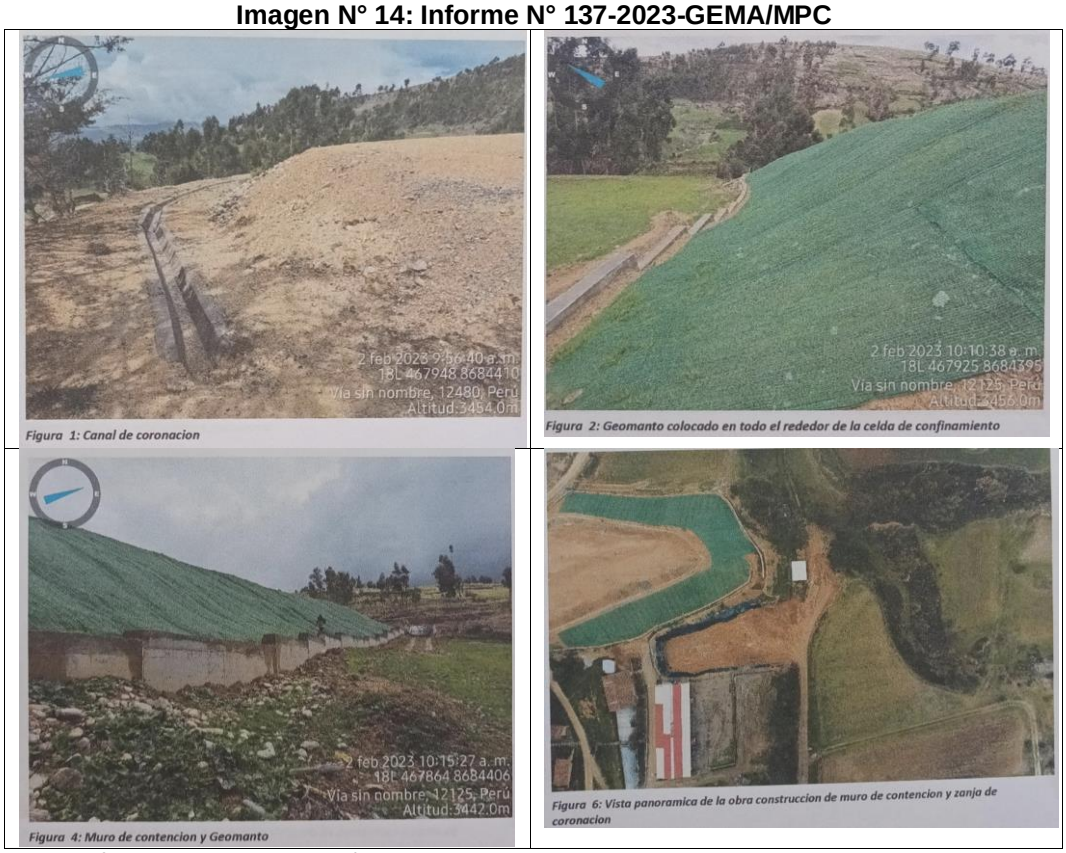
Fuente: Informe N° 023-2021-CEPASC-SGOLP-GEMA/MPC, p. 3

71. En ese sentido, el Informe Técnico 023-2021 no acredita de modo alguno que la Municipalidad de Concepción haya implementado los taludes de la celda de disposición en la proporción establecida en su PAMA (1:3), ni que los taludes de la celda de disposición al 2021 hayan sido "relativamente estables" como alega el administrado, pues su contenido es puramente teórico y propositivo.

72. Por otro lado, respecto al Anexo N° 2 remitido por el administrado, correspondiente al Informe 137-2023, éste estaría referido al reforzamiento estructural del talud como parte del Plan de cierre del Relleno Sanitario aprobado mediante Resolución de Gerencia Municipal N°126-2022-GM/MPC, el cual habría finalizado antes del inicio del PAS, el 27 de diciembre de 2020.

73. De la revisión del referido informe, se observa que el administrado remite fotografías respecto al canal de coronación, así como de la implementación de Geomanto colocado alrededor de la celda de confinamiento:

**Imagen N° 14: Informe N° 137-2023-GEMA/MPC**




Fuente: Informe N° 137-2023-GEMA/MPC, p. 5 y 6

74. No obstante, dichas evidencias no acreditan que el administrado haya cumplido con implementar los taludes en la proporción establecida en su instrumento de gestión ambiental (1:3), por lo cual, las actividades de cierre descritas por el administrado no acreditan la subsanación de la presente conducta infractora.

75. Del mismo modo, lo alegado por el administrado respecto a la culminación del Plan de cierre y acondicionamiento de celdas de confinamiento de residuos sólidos, aprobado por Resolución de Gerencia Municipal N° 126-2022-GM/MPC, no tiene mayor asidero respecto a los hechos materia de la conducta infractora N° 1, toda vez que la obligación del administrado era la implementación de taludes en la proporción 1:3 en la celda de disposición final, y no su cierre y acondicionamiento. En tal sentido, queda desvirtuada la presunta imposibilidad de cumplir con la obligación devenida de su instrumento de gestión ambiental.

76. Sobre el particular cabe reiterar que, de acuerdo con la línea trazada por el TFA, los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental deben ser ejecutados conforme al lugar, tiempo y modo detallados por la autoridad certificadora, ya que es ella quien realiza el análisis de los riesgos que implica la actividad del administrado y las medidas que deben implementarse para reducir o minimizar tales riesgos[55].

77. De ahí que, en atención a lo antes expuesto, los administrados deben dar estricto cumplimiento a sus respectivos instrumentos de gestión ambiental una vez que son aprobados por la Autoridad Certificadora hasta que su modificación sea aprobada por la referida autoridad. Por tal motivo, los documentos presentados por el administrado no acreditan de modo alguno el cumplimiento del compromiso establecido en su PAMA.

78. Aunado a ello, resulta necesario señalar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley del SINEFA[56], los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

---

55 Ver Resoluciones Nº 337-2021-OEFA/TFA-SE del 12 de octubre de 2021, N° 024-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 23 de enero de 2019, N° 341-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 19 de octubre de 2018, N° 298-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 02 de octubre de 2018, N° 172-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 21 de junio de 2018, N° 129-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de mayo de 2018, N° 094-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 19 de abril de 2018, N° 003-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de enero de 2018, N° 074-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de noviembre de 2017, Nº 062-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de octubre de 2017, N° 018-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de junio de 2017, N° 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 08 de junio de 2017, N° 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016 y Resolución N° 037-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de setiembre de 2016, entre otras.

56 **Ley del SINEFA**
**Artículo 18.- Responsabilidad objetiva**
Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

79. En ese sentido, corresponde desestimar los argumentos del administrado planteados en este extremo.

### D.3 Sobre la presunta vulneración de los principios de legalidad, razonabilidad, verdad material y debido procedimiento

80. El administrado señala que, en atención a los alegatos antes expuestos, se estaría transgrediendo los principios de legalidad, razonabilidad, verdad material y debido procedimiento, así como el deber de motivación, ya que se mantendría el trámite del PAS ignorando los hechos de la realidad que fueron comunicados por el administrado en su debida oportunidad.

**Análisis del TFA**

81. Al respecto, el principio de legalidad, reconocido en el literal 1.1 del numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas.

82. Bajo esa lógica, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa implica que las decisiones adoptadas por parte de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

83. Es así que, en el ámbito del derecho administrativo, se ha regulado el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG[57], el cual establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre los cuales se encuentran los principios de razonabilidad, y verdad material, así como el deber de motivación de las resoluciones.

84. De ese modo, los principios de razonabilidad y verdad material, así como el deber de motivación y demás principios administrativos, exigen que la administración

---

[57] **TUO de la LPAG**

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

   La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

pública sustente los cargos que le imputan al administrado, es decir, la comisión del hecho infractor.

85. En el presente caso, como bien esta Sala ha analizado en los acápites anteriores, de los medios probatorios que obran en el presente expediente, se tiene por acreditado que el administrado no implementó los taludes de la celda de disposición final en proporción 1:3, incumpliéndose lo establecido en el PAMA.

86. Sin perjuicio de lo anterior, dado que el administrado ha presentado medios probatorios a lo largo del presente PAS y en salvaguarda a su derecho de defensa, esta Sala advierte que la primera instancia en su oportunidad evaluó los alegatos y medios probatorios del administrado al determinar la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Concepción, conforme se observa a continuación:

**Cuadro N° 4: Verificación de la evaluación efectuada por la DFAI respecto a la conducta infractora N° 1**

| Argumentos alegados por Municipalidad de Concepción | Pronunciamiento de la DFAI (Resolución Directoral I) |
|---|---|
| **Escrito de fecha 09 de abril de 2021 (Registro N° 2021-E01-032212)** | |
| **Oficio N° 188-2021-A/MPC el cual contiene el Informe N° 023-2021-CEPASC-SGOLP-GEMA/MPC de fecha 08 de abril de 2021, referido al Informe Técnico de estabilidad de taludes de la celda actual de disposición final** | 22. El mencionado informe, contiene un cronograma de actividades de remediación del talud del relleno sanitario que incluye el análisis de la estabilidad de taludes y las actividades de remediación, entre las cuales incluye la instalación de un manto orgánico en el talud, la nivelación del talud, cortes y formación de bermas con pendiente 1:3, apertura de zanjas como canal pluvial, sembrado de césped, reforestación con especies arbustivas en las bermas, y acciones de mantenimiento, dichas actividades serían ejecutadas de abril a diciembre del año 2021.<br><br>23. No obstante, si bien el administrado ha presentado un informe y cronograma de actividades de remediación de taludes que se implementará los próximos meses, esto no acredita la subsanación del presente hecho puesto que no ha efectuado acciones concretas con el propósito de mitigar y prevenir los riesgos generados por el inadecuado manejo de taludes.<br><br>24. En ese sentido, se advierte que el administrado no presentó medios probatorios que acredite la implementación de taludes en la celda de disposición final, en la proporción de 1.3, conformados de manera que aseguren la estabilidad del terreno. |
| **Escrito de fecha 03 de marzo de 2023 (Registro N° 2023-E01-434846)** | |
| **Resolución de Gerencia Municipal N° 126-2022-GM/MPC<br>Informe N° 137-2023-GEMA/MPC<br>Informe N° 047-2023-GEMA/MPC** | 28. Los medios probatorios ofrecidos únicamente evidencian que el administrado realiza labores de cierre del componente haciendo uso de geomanto sobre los taludes nivelados y compactados de la celda. |

| | |
|---|---|
| **Informe N° 123-2023-GEMA/MPC**<br>**Informe N° 416-2022-GEMA/MPC**<br>**Planos del Proyecto**<br><br>**Referidos a la construcción del muro de contención y zanja de coronación, reforzamiento estructural del talud en el Relleno Sanitario del centro ecoturístico ambiental Santa Cruz** | Asimismo, cabe precisar que, el componente que el administrado debería haber implementado adecuadamente no fue realizado, por el contrario el administrado realizó actividades de cierre de la celda de confinamiento de residuos sólidos municipales relacionado al cumplimiento de las medidas preventivas dictadas por la DSIS en la Resolución N° 00009-2021-OEFA/DSIS (Registro N° 2021-I01-043345).<br><br>39. Siendo así, en el presente caso, se advierte que, de la documentación presentada por el administrado, si bien se habría realizado labores de cierre del componente haciendo uso de geomanto sobre los taludes nivelados y compactados de la celda, no se acreditó la implementación de los taludes de la celda de disposición final en proporción 1:3.<br><br>40. Dicha conducta configura la infracción imputada en la Tabla Nº 1 de la Resolución Subdirectoral; por lo que, corresponde declarar la responsabilidad administrativa del administrado en el presente PAS. |

**Elaboración**: TFA

87. Como puede observarse en el cuadro precedente, la primera instancia sí analizó todos los medios probatorios y descargos presentados por el administrado, de lo cual concluyó que no correspondía exonerar a la Municipalidad de Concepción, pues su responsabilidad administrativa respecto de la infracción en cuestión estaba debidamente acreditada.

88. De lo expuesto, este Tribunal no verifica la vulneración de los principios alegados por el administrado, toda vez que la primera instancia ha expuesto los motivos por los cuales declaró la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Concepción por la comisión de la conducta infractora N° 1.

89. Por lo tanto, al no evidenciarse situación jurídica que vulnere los principios alegados por el administrado, corresponde confirmar la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Concepción por la conducta infractora N° 1.

### D.4 Sobre las acciones de mitigación y prevención adoptadas por el administrado

90. Mediante el segundo escrito complementario, el administrado señala que habría acreditado la subsanación de la conducta infractora N° 1, al haber realizado acciones de mitigación y prevención de los riesgos generados por el presunto inadecuado manejo de taludes.

91. En ese sentido, la Municipalidad de Concepción habría acreditado la nivelación de taludes, lo cual se acreditaría mediante el Estudio de Geometría del Talud, que adjunta como Anexo N° 1 del escrito complementario con registro N° 2023-E01-560089 (en adelante, **escrito complementario II**) y el Informe Final de

Supervisión N° 0110-2023-OEFA/DSIS-CRES (Anexo N° 2 del escrito complementario II).

92. Así, el Informe Final de Supervisión N° 0110-2023-OEFA/DSIS-CRES (en adelante, **Informe 110-2023-DSIS**) acreditaría que, desde el 18 de diciembre del 2022, no existiría algún tipo de riesgo que pueda ocurrir en el relleno sanitario, por lo cual, el administrado habría cumplido con realizar la nivelación de taludes.

**Análisis del TFA**

93. Al respecto, durante la Supervisión Regular 2021, la DSIS constató deficiencias y condiciones de riesgo generadas por las actividades de manejo, operación de los residuos sólidos dispuestos en el Relleno Sanitario, por lo que, el 13 de mayo de 2021 se suscribió el Acta de Acuerdo de Cumplimiento N° 005-2021-OEFA/DSIS-CRES conteniendo cuatro (4) obligaciones orientadas a remediar, prevenir y mitigar las condiciones de riesgo verificadas durante la citada acción de supervisión.

94. No obstante, dado que las obligaciones establecidas no fueron implementadas en su totalidad, mediante Resolución N° 0009-2021-OEFA/DSIS, (en adelante, **Resolución 009-2021**) del 14 de diciembre de 2021, la DSIS ordenó a la Municipalidad de Concepción cuatro (4) medidas administrativas, en atención a los riesgos ambientales identificados en la acción de supervisión realizada durante la Supervisión Regular 2021.

95. Entre dichas medidas, se dictó la medida preventiva referida a implementar medidas de estabilización y remediación de taludes de la celda de disposición final de residuos sólidos municipales, lo cual incluía: (i) Estabilización y remediación de taludes, (ii) Construcción de muro de contención; y, (iii) Canal de coronación. Dichas medidas debían implementarse en el marco del Plan de Remediación y Estabilización de taludes del Relleno Sanitario, aprobado mediante Resolución de Gerencia Municipal N° 0104-GM/MPC (en adelante, **medida preventiva N° 1**).

96. Posteriormente, de la revisión del Informe Final de Supervisión N° 0110-2023-OEFA/DSIS-CRES[58] -el cual el administrado hace referencia en su recurso impugnatorio-, si bien la Autoridad Supervisora determinó que el administrado cumplió con la medida preventiva N° 1, es preciso indicar que, en dicho informe se señala que la nivelación de los taludes de la celda cuenta con una pendiente aproximada de 1:2:

[58] En el informe se precisa que el mismo tiene por finalidad evaluar el cumplimiento de las medidas preventivas ordenadas mediante la Resolución 009-2021.

**Imagen N° 17: Informe Final de Supervisión N° 0110-2023-OEFA/DSIS-CRES – Análisis de los medios probatorios**

De acuerdo a lo expuesto, se evidencia que el **Administrado realizó las subactividades para acreditar el cumplimiento de la estabilización y remediación de taludes identificada en la supervisión** de la unidad fiscalizable, **al 19 de diciembre de 2022;** es decir, estas fueron culminadas **dentro del plazo acordado**.

Por ello, cabe indicar que el Administrado ha cumplido con realizar **-dentro del plazo- la estabilización y remediación de taludes identificada en la supervisión** de la unidad fiscalizable, prevista en la actividad N° 1 de la medida preventiva N° 1, donde se otorgó **ciento sesenta y cinco (165) días hábiles**, cuyo plazo culminó el **20**[105] **de diciembre de 2022.**

**Fotografía 6**[111]**:** Se observa la conformación y nivelación de los taludes de la celda con una pendiente aproximada de 1:2, la cual esta distanciada por una banqueta de 1.5 m, la misma que fue identificada en la supervisión del 29 al 31 de marzo de 2021.

Fuente: Informe Final de Supervisión N° 0110-2023-OEFA/DSIS-CRES, p. 17

97. Al respecto, es de recalcar al administrado que, conforme a lo indicado en su PAMA, tiene la obligación de contar con taludes en la celda de disposición final de residuos en la proporción de 1V:3H, conformados de manera que aseguren la estabilidad del terreno, tal cual se aprecia en los folios 54 y 325 del IGA:

**Imagen N° 15: PAMA – Taludes**

V.D.4.4. Taludes

Los taludes de corte y relleno están conformados de manera que aseguren la estabilidad del terreno:

- Para procesamiento de residuos, talud de 1:3.
- Para el terreno propiamente dicho, talud de 2:1.

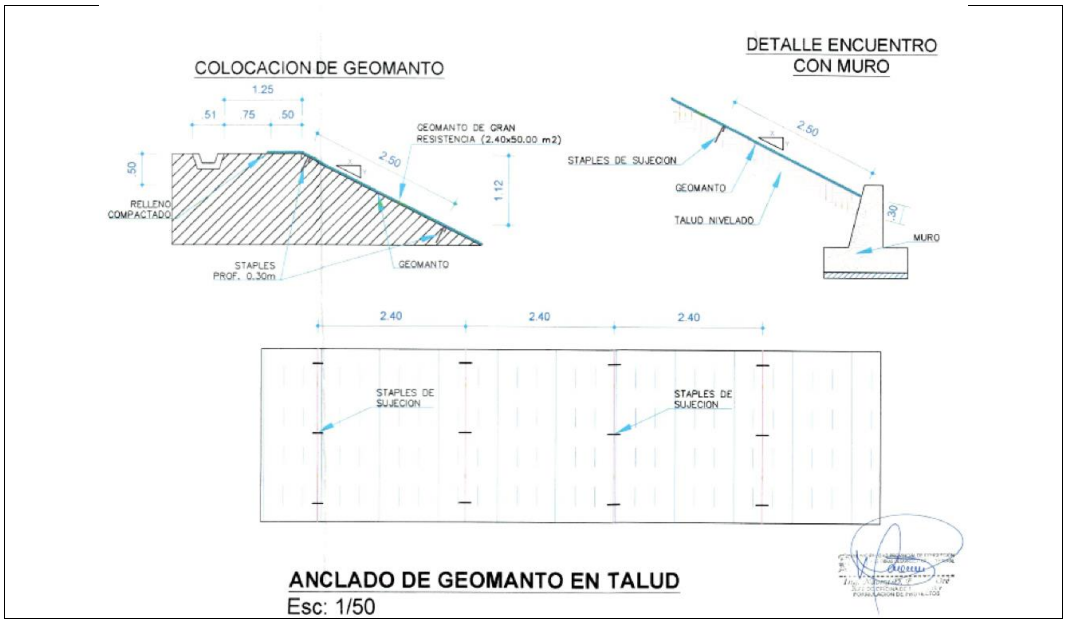
Fuente: PAMA, p. 54 y 325

98. Sobre ello, es preciso indicar que el área de la celda materia de análisis corresponde a aproximadamente 3000 $m^2$, conforme se precisó en el Acta de Supervisión, la cual corresponde a una infraestructura ubicada dentro de un relleno sanitario donde se esparcen y compactan finalmente los residuos depositados[59]. De esta manera, se verifica que el talud que le correspondía a dicha celda es la establecida para el procesamiento de residuos (talud 1:3).

99. En ese sentido, de la revisión del Anexo N° 1 del escrito complementario II, se advierte que, en el plano denominado DG-01 – Detalles Geométricos, no se identifica que el talud tenga la proporción de 1V:3H, acorde lo establecido en el PAMA, como se puede advertir a continuación:

[59] Acorde a lo señalado en la Resolución Ministerial N.° 459-2018-MINAM "Guía para el Diseño y Construcción de Infraestructuras de Disposición Final de Residuos Sólidos Municipales" en concordancia con la LGIRS.

**Imagen N° 16: Anexo N° 1 del escrito complementario II: DG-01– Detalles Geométricos**




Fuente: Anexo N° 1 del escrito complementario II, p. 5

100. De lo anterior corresponde precisar que, si bien mediante el Informe 110-2023-DSIS se dio por cumplida la medida preventiva N° 1 ordenada mediante la Resolución 009-2021, este acto administrativo fue ordenado con la finalidad de evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, conforme lo señalado en el artículo 27 del Reglamento de Supervisión del OEFA; y no respecto al cumplimiento de lo establecido en el PAMA, que es materia de análisis de la conducta infractora N° 1.

101. En esa línea, es que se advierte que la pendiente (1:2) no cumple con lo establecido en su PAMA aprobado, toda vez que la obligación del administrado era la implementación de taludes en la proporción 1:3 para el procesamiento de residuos.

102. En tal sentido, queda desvirtuado que el administrado haya cumplido con la obligación devenida de su instrumento de gestión ambiental, siendo que las acciones adoptadas en el marco del cumplimiento de la medida preventiva N° 1 no corrigen o subsanan la presente conducta infractora.

103. En ese sentido, corresponde desestimar los argumentos del administrado planteados en este extremo.

## VI.2 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Municipalidad de Concepción por la comisión de la conducta infractora N° 2

### A. Sobre el marco normativo

104. Al respecto, el literal c.1) del artículo 15 de la Ley del SINEFA establece que el OEFA tiene la facultad de practicar cualquier diligencia de investigación. En esta línea, la entidad puede requerir información al sujeto fiscalizado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales.

105. Asimismo, conforme a los artículos 6 y 9 del Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA-CD, los supervisores del OEFA pueden requerir al administrado la presentación de documentación vinculada al cumplimiento de las obligaciones fiscalizables del administrado y, en general, toda la información necesaria para el cumplimiento de las labores de supervisión, la cual debe ser remitida conforme establezca el supervisor.

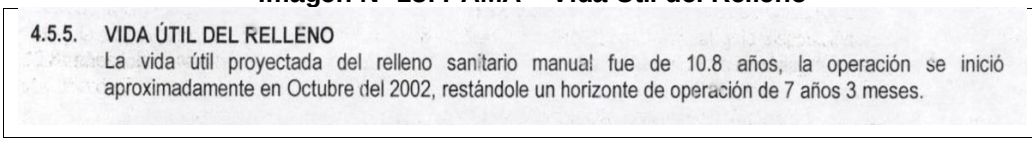
106. En este sentido, el administrado tiene la obligación de proporcionar la información o datos requeridos por la Autoridad de Supervisión de forma exacta, completa y oportuna (dentro del plazo legal otorgado para ello).

107. Por este motivo, el hecho que el administrado no remita la información solicitada por la Autoridad Supervisora en el plazo, forma o modo establecido, constituye una infracción administrativa tipificada en el literal b) del artículo 3 de la RCD N° 042-2013-OEFA/CD, en concordancia con el numeral 1.2 del Cuadro de Tipificaciones de dicha norma.

### B. Sobre la Supervisión Regular 2021

108. Durante la Supervisión Regular 2021, la DSIS advirtió que la vida útil del Relleno Sanitario concluyó en el 2013, ya que el PAMA fue aprobado en el año 2002, estableciéndose en él una vida útil del Relleno Sanitario de 10.8 años:

**Imagen N° 18: PAMA – Vida Útil del Relleno**



4.5.5. VIDA ÚTIL DEL RELLENO

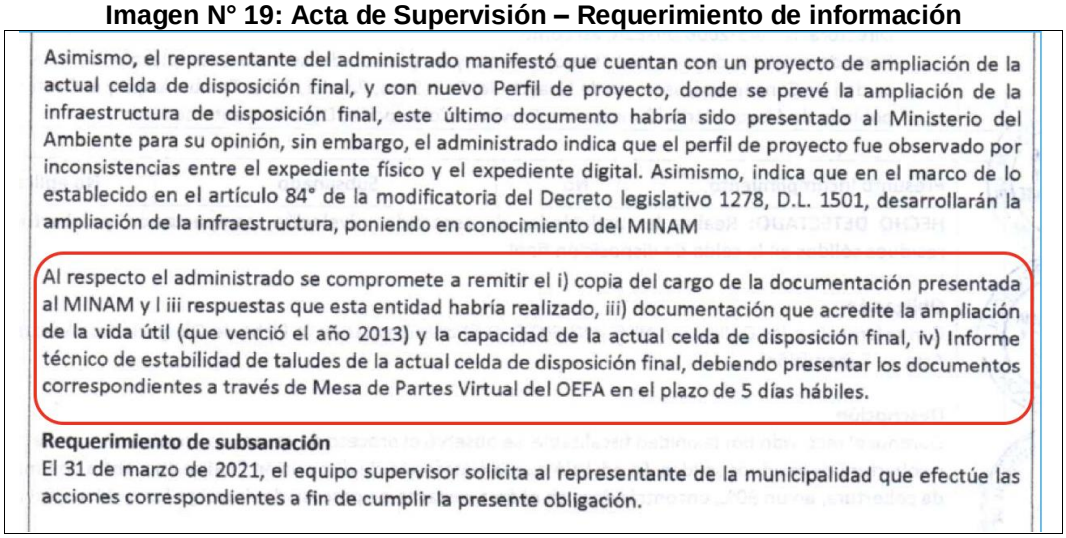
La vida útil proyectada del relleno sanitario manual fue de 10.8 años, la operación se inició aproximadamente en Octubre del 2002, restándole un horizonte de operación de 7 años 3 meses.

Fuente: PAMA, p. 226

109. En ese sentido, la DSIS requirió al administrado, información referida a la documentación que acredite la ampliación de la vida útil del relleno sanitario -que venció en el año 2013-, otorgándole un plazo de cinco (05) días hábiles para su

presentación, plazo que vencía el 09 de abril de 2021, el cual debía ser presentado a través de mesa de Partes virtual del OEFA:

**Imagen N° 19: Acta de Supervisión – Requerimiento de información**



Asimismo, el representante del administrado manifestó que cuentan con un proyecto de ampliación de la actual celda de disposición final, y con nuevo Perfil de proyecto, donde se prevé la ampliación de la infraestructura de disposición final, este último documento habría sido presentado al Ministerio del Ambiente para su opinión, sin embargo, el administrado indica que el perfil de proyecto fue observado por inconsistencias entre el expediente físico y el expediente digital. Asimismo, indica que en el marco de lo establecido en el artículo 84° de la modificatoria del Decreto legislativo 1278, D.L. 1501, desarrollarán la ampliación de la infraestructura, poniendo en conocimiento del MINAM

Al respecto el administrado se compromete a remitir el i) copia del cargo de la documentación presentada al MINAM y l iii respuestas que esta entidad habría realizado, iii) documentación que acredite la ampliación de la vida útil (que venció el año 2013) y la capacidad de la actual celda de disposición final, iv) Informe técnico de estabilidad de taludes de la actual celda de disposición final, debiendo presentar los documentos correspondientes a través de Mesa de Partes Virtual del OEFA en el plazo de 5 días hábiles.

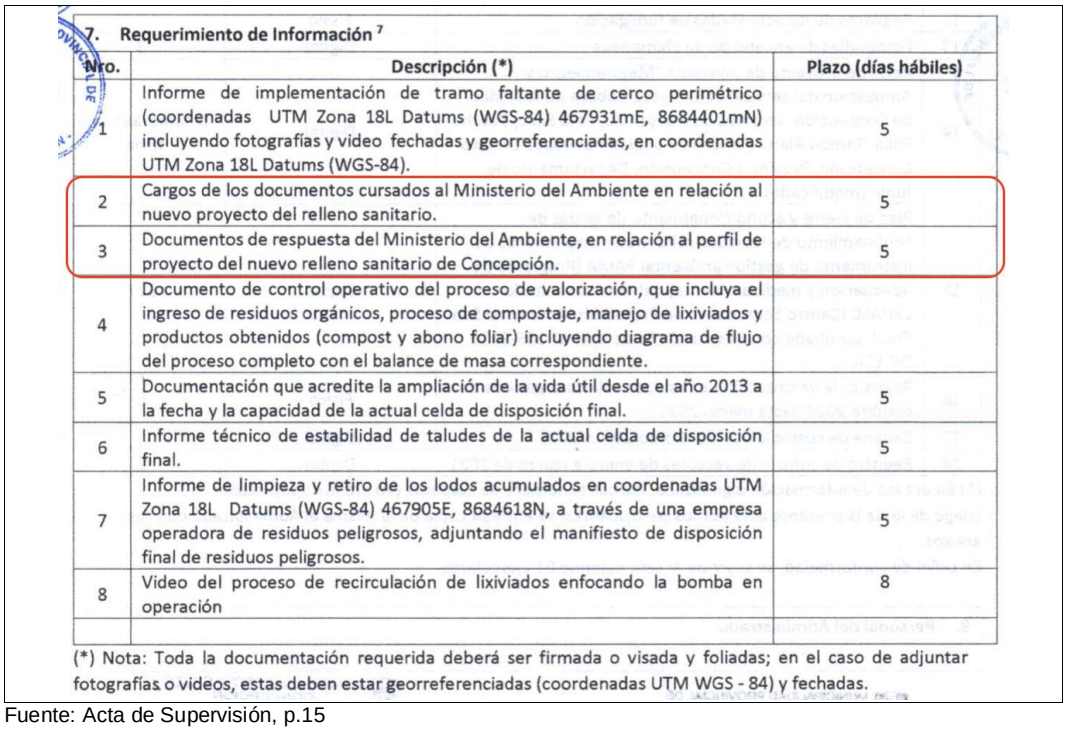
**Requerimiento de subsanación**

El 31 de marzo de 2021, el equipo supervisor solicita al representante de la municipalidad que efectúe las acciones correspondientes a fin de cumplir la presente obligación.

Fuente: Acta de Supervisión, p. 5

110. Así, el requerimiento de información realizado por la Autoridad de Supervisión quedó establecido de la siguiente manera:

**Imagen N° 20: Acta de supervisión – Requerimiento de información**



**7. Requerimiento de Información [7]**

| Nro. | Descripción (*) | Plazo (días hábiles) |
|---|---|---|
| 1 | Informe de implementación de tramo faltante de cerco perimétrico (coordenadas UTM Zona 18L Datums (WGS-84) 467931mE, 8684401mN) incluyendo fotografías y video fechadas y georreferenciadas, en coordenadas UTM Zona 18L Datums (WGS-84). | 5 |
| 2 | Cargos de los documentos cursados al Ministerio del Ambiente en relación al nuevo proyecto del relleno sanitario. | 5 |
| 3 | Documentos de respuesta del Ministerio del Ambiente, en relación al perfil de proyecto del nuevo relleno sanitario de Concepción. | 5 |
| 4 | Documento de control operativo del proceso de valorización, que incluya el ingreso de residuos orgánicos, proceso de compostaje, manejo de lixiviados y productos obtenidos (compost y abono foliar) incluyendo diagrama de flujo del proceso completo con el balance de masa correspondiente. | |
| 5 | Documentación que acredite la ampliación de la vida útil desde el año 2013 a la fecha y la capacidad de la actual celda de disposición final. | 5 |
| 6 | Informe técnico de estabilidad de taludes de la actual celda de disposición final. | 5 |
| 7 | Informe de limpieza y retiro de los lodos acumulados en coordenadas UTM Zona 18L Datums (WGS-84) 467905E, 8684618N, a través de una empresa operadora de residuos peligrosos, adjuntando el manifiesto de disposición final de residuos peligrosos. | 5 |
| 8 | Video del proceso de recirculación de lixiviados enfocando la bomba en operación | 8 |
| | | |

(*) Nota: Toda la documentación requerida deberá ser firmada o visada y foliadas; en el caso de adjuntar fotografías o videos, estas deben estar georreferenciadas (coordenadas UTM WGS - 84) y fechadas.

Fuente: Acta de Supervisión, p.15

111. Luego, transcurrido el plazo otorgado sin que el administrado presentara la información requerida y de la evaluación correspondiente, mediante la Resolución Directoral I se declaró la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Concepción por la comisión de la conducta infractora N° 2.

## C. Sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación

112. La Municipalidad de Concepción alega que de acuerdo al Reglamento de Supervisión del OEFA, es obligatorio que el administrado resguarde información por un periodo de cinco (5) años; por ende, si bien se podrá mantener esta información por un plazo mayor, ello solo será voluntario y a su discreción, dado que la información data del año 2013, por lo que el OEFA estaría incumpliendo su propia normativa.

113. En ese sentido, el administrado plantea el derecho reconocido en el literal a) del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe, por lo que no se encontraría obligado por el ofrecimiento voluntario realizado durante la acción de supervisión. Del mismo modo, el administrado cita las Ordenanzas Regionales N° 401-2017/GRP-CR y N° 422-2018/GRP-CR del Gobierno Regional de Piura sobre el plazo de cinco (5) años para la custodia de información de las actividades de los administrados.

114. De igual manera, el administrado cita el artículo 48 del TUO de la LPAG[60], indicando que todas las entidades quedan prohibidas de solicitar a los administrados la presentación de información que haya sido expedida por la misma entidad o por otras entidades públicas del sector, en cuyo caso corresponde a la propia entidad recabarla directamente.

115. En ese sentido, el administrado no se encontraría obligado a entregar la información, siendo que el OEFA se encontraría bajo la prohibición de solicitarla, puesto que dicha información fue presentada al MINAM, entidad pública del mismo sector.

### Análisis del TFA

116. Al respecto, es de señalar que durante la Supervisión Regular 2021 se advirtió que la vida útil del Relleno Sanitario concluyó en el 2013, ya que el PAMA fue

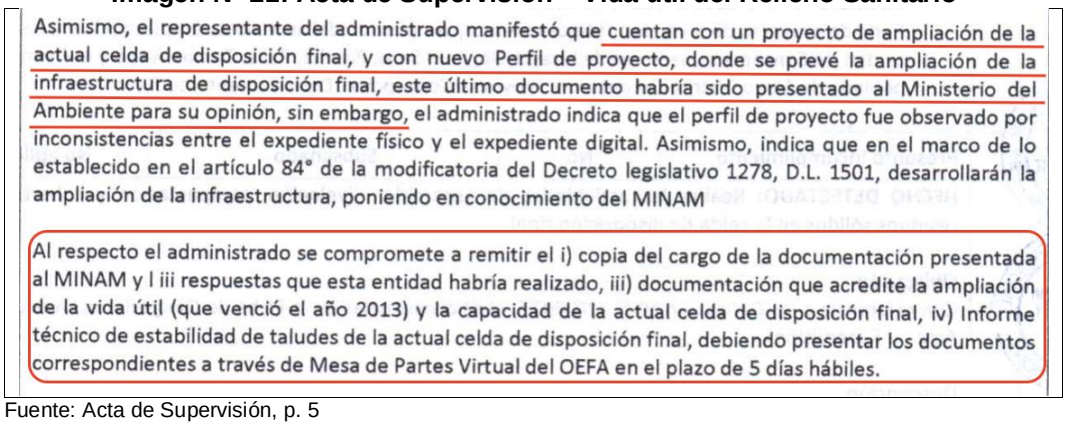
---

60 **TUO de la LPAG**
**Artículo 48.- Documentación prohibida de solicitar**
48.1 Para el inicio, prosecución o conclusión de todo procedimiento, común o especial, las entidades quedan prohibidas de solicitar a los administrados la presentación de la siguiente información o la documentación que la contenga: (…)
48.1.2 Aquella que haya sido expedida por la misma entidad o por otras entidades públicas del sector, en cuyo caso corresponde a la propia entidad recabarla directamente.
(…)

aprobado en el año 2002, estableciéndose en él una vida útil del Relleno Sanitario de 10.8 años.

117. En ese sentido, conforme consta en el Acta de Supervisión, la Municipalidad de Concepción se comprometió a remitir la documentación relativa al proyecto de ampliación de la celda de disposición final, que habría sido presentada al MINAM:

**Imagen N° 21: Acta de Supervisión – Vida útil del Relleno Sanitario**



Asimismo, el representante del administrado manifestó que cuentan con un proyecto de ampliación de la actual celda de disposición final, y con nuevo Perfil de proyecto, donde se prevé la ampliación de la infraestructura de disposición final, este último documento habría sido presentado al Ministerio del Ambiente para su opinión, sin embargo, el administrado indica que el perfil de proyecto fue observado por inconsistencias entre el expediente físico y el expediente digital. Asimismo, indica que en el marco de lo establecido en el artículo 84° de la modificatoria del Decreto legislativo 1278, D.L. 1501, desarrollarán la ampliación de la infraestructura, poniendo en conocimiento del MINAM

Al respecto el administrado se compromete a remitir el i) copia del cargo de la documentación presentada al MINAM y l iii respuestas que esta entidad habría realizado, iii) documentación que acredite la ampliación de la vida útil (que venció el año 2013) y la capacidad de la actual celda de disposición final, iv) Informe técnico de estabilidad de taludes de la actual celda de disposición final, debiendo presentar los documentos correspondientes a través de Mesa de Partes Virtual del OEFA en el plazo de 5 días hábiles.

Fuente: Acta de Supervisión, p. 5

118. Sobre el particular, mediante escrito del 09 de abril de 2021[61], la Municipalidad de Concepción presentó el Oficio N° 188-2021-A/MPC el cual contiene el Informe N° 018-2021-CEPASCSGOLP-GEMA/MPC, a través del cual el administrado requirió al personal que habría estado a cargo del Relleno Sanitario el año 2013, información que acredite la ampliación de la vida útil del relleno sanitario; sin embargo, informó que dicho personal no alcanzó ninguna respuesta. El administrado mantiene dicho alegato durante toda la tramitación del presente PAS.

119. Ahora bien, respecto a lo alegado por el administrado de que la documentación requerida data del año 2013, por lo cual no se encontraría en obligación de resguardar dicha documentación, ya que el Reglamento de Supervisión del OEFA establece un plazo de cinco (5) años para ello.

120. Sobre el particular, de acuerdo a lo señalado en el artículo 9 del Reglamento de Supervisión del OEFA[62], en efecto el administrado debe mantener en custodia

---

61 Escrito con Registro N° 2021-E01-032212

62 **Reglamento de Supervisión del OEFA**
**Artículo 9.- Información para las acciones de supervisión**

El administrado debe mantener en custodia toda la información vinculada al cumplimiento de sus obligaciones fiscalizables por un plazo de cinco (5) años contado a partir de su emisión, salvo que la conserve por un período mayor, debiendo entregarla al supervisor cuando este lo requiera.
La información que por disposición legal o que razonablemente deba mantener en las instalaciones y lugares sujetos a supervisión por el período antes señalado debe ser entregada al supervisor cuando este lo requiera.

toda la información vinculada al cumplimiento de sus obligaciones fiscalizables por un plazo de cinco (5) años contado a partir de su emisión, salvo que la conserve por un período mayor, siendo ello una potestad del administrado respecto a su conservación y, consecuentemente, entregarla al supervisor cuando este lo requiera.

121. En ese sentido, en cumplimiento literal de lo establecido en la normativa citada, no corresponde exigir el cumplimiento del requerimiento de información materia de la presente conducta infractora, toda vez que habrían transcurrido más de cinco (5) años desde su emisión, pues, como fue señalado por el administrado, la información requerida data del 2013, siendo que el requerimiento de información se realizó en el Acta de Supervisión, suscrita el 31 de marzo de 2021; por lo que, habrían transcurrido alrededor de ocho (8) años desde la emisión de la documentación, hasta el requerimiento realizado por la DSIS.

122. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el administrado acreditó haber realizado la consulta al personal que habría estado a cargo del Relleno Sanitario el año 2013, información que acredite la ampliación de la vida útil del relleno sanitario; sin embargo, informó que dicho personal no alcanzó ninguna respuesta.

123. En consecuencia, habiendo realizado la evaluación correspondiente, y en aplicación de lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 6 del TUO de la LPAG[63], que establece que no constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto impugnado tenga una apreciación distinta respecto de la aplicación o interpretación del derecho contenido en él, corresponde revocar la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Concepción por la comisión de la conducta infractora N° 2 y, por ende, la sanción de multa impuesta, debiéndose archivar el PAS en este extremo.

## VI.3 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Concepción por la comisión de la conducta infractora N° 3 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

### A. Sobre el compromiso ambiental asumido por el administrado

124. Respecto al compromiso ambiental aplicable, de acuerdo a lo establecido en el

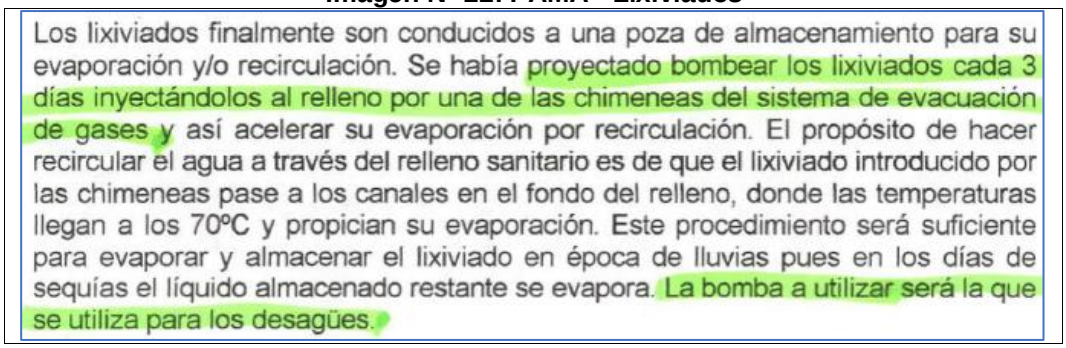
---

Excepcionalmente, en caso de no contar con la información requerida, la Autoridad de Supervisión le otorga un plazo para su remisión.

63 **TUO de la LPAG**
**Artículo 6.- Motivación del acto administrativo**
6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.
No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

PAMA, el administrado tiene la obligación de realizar la recirculación por bombeo de los lixiviados cada tres (3) días:

**Imagen N° 22: PAMA - Lixiviados**



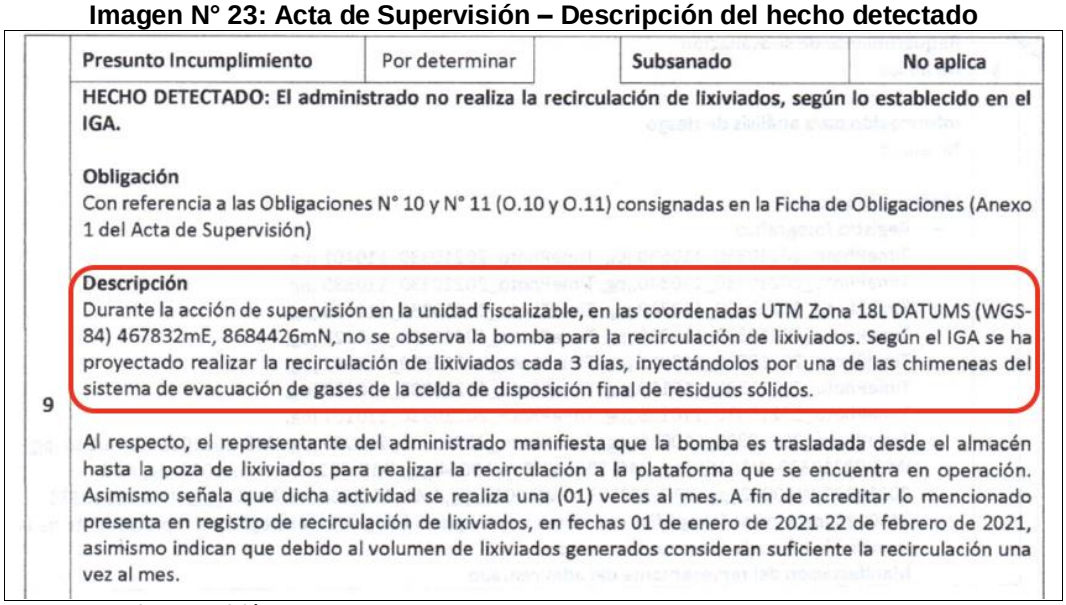
Los lixiviados finalmente son conducidos a una poza de almacenamiento para su evaporación y/o recirculación. Se había proyectado bombear los lixiviados cada 3 días inyectándolos al relleno por una de las chimeneas del sistema de evacuación de gases y así acelerar su evaporación por recirculación. El propósito de hacer recircular el agua a través del relleno sanitario es de que el lixiviado introducido por las chimeneas pase a los canales en el fondo del relleno, donde las temperaturas llegan a los 70ºC y propician su evaporación. Este procedimiento será suficiente para evaporar y almacenar el lixiviado en época de lluvias pues en los días de sequías el líquido almacenado restante se evapora. La bomba a utilizar será la que se utiliza para los desagües.

Fuente: PAMA, p. 59

## B. Sobre la Supervisión Regular 2021

125. Durante la acción de supervisión en la unidad fiscalizable, en las coordenadas UTM Zona 18L DATUMS (WGS-84) 467832E, 8684426N, la Autoridad de Supervisión pudo verificar que no se observa la bomba para la recirculación de lixiviados, como consta en el Acta de Supervisión:

**Imagen N° 23: Acta de Supervisión – Descripción del hecho detectado**



| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | **Presunto Incumplimiento** | Por determinar | | **Subsanado** | **No aplica** |

**HECHO DETECTADO: El administrado no realiza la recirculación de lixiviados, según lo establecido en el IGA.**

**Obligación**
Con referencia a las Obligaciones N° 10 y N° 11 (O.10 y O.11) consignadas en la Ficha de Obligaciones (Anexo 1 del Acta de Supervisión)

**Descripción**
Durante la acción de supervisión en la unidad fiscalizable, en las coordenadas UTM Zona 18L DATUMS (WGS-84) 467832mE, 8684426mN, no se observa la bomba para la recirculación de lixiviados. Según el IGA se ha proyectado realizar la recirculación de lixiviados cada 3 días, inyectándolos por una de las chimeneas del sistema de evacuación de gases de la celda de disposición final de residuos sólidos.

9

Al respecto, el representante del administrado manifiesta que la bomba es trasladada desde el almacén hasta la poza de lixiviados para realizar la recirculación a la plataforma que se encuentra en operación. Asimismo señala que dicha actividad se realiza una (01) veces al mes. A fin de acreditar lo mencionado presenta en registro de recirculación de lixiviados, en fechas 01 de enero de 2021 22 de febrero de 2021, asimismo indican que debido al volumen de lixiviados generados consideran suficiente la recirculación una vez al mes.

Fuente: Acta de Supervisión, p. 8

126. Asimismo, conforme a lo indicado por el mismo administrado, éste realiza la recirculación por bombeo de lixiviados una (1) vez al mes, habiendo presentado un registro de recirculación en fechas 1 de enero y el 22 de febrero de 2021.

127. Del mismo modo, conforme a lo indicado en el numeral 53 del Informe de Supervisión, de los medios probatorios presentados por el administrado, se apreció que el 6 de abril de 2021 realizó la recirculación de los lixiviados a la plataforma de disposición final por una única vez; no obstante, el compromiso del administrado es de realizarlo cada tres (3) días.

128. Igualmente, en el Informe de Supervisión se precisó que la importancia de la frecuencia establecida en el PAMA se debe a la presencia de lluvias, que producirá un incremento de lixiviados:

**Imagen N° 24: Informe de Supervisión – Análisis de la corrección de la conducta infractora**

> 55. Cabe precisar que, la frecuencia establecida en el PAMA se debe a que por la presencia de lluvias se producirá un incremento en el volumen de los lixiviados generados, en este caso, la recirculación tiene la finalidad de controlar los volúmenes de almacenamiento en la poza de lixiviados de acuerdo a su capacidad, a fin de evitar reboces o derrames de lixiviado que podrían ocasionar la afectación a los componentes ambientales. Es de mencionar que la temporada de lluvias se presenta a partir del mes de noviembre y concluye en el mes de abril[45].

Fuente: Informe de Supervisión, p. 17

129. En atención a lo descrito y luego del decurso propio del PAS, la primera instancia concluyó que la Municipalidad de Concepción incumplió con el compromiso establecido en su PAMA; por lo que, determinó su responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora N° 3.

## C. Sobre los argumentos de administrado

130. El administrado señala que la recirculación de lixiviados se realizaría al menos 9 veces al mes, conforme a las imágenes incorporadas en su recurso de apelación, que correspondería al Registro de recirculación de lixiviados de la Municipalidad de Concepción.

131. Asimismo, conforme a las referidas imágenes se apreciaría que habría realizado la recirculación con 2 a 3 días de diferencia, lo cual es acorde a lo establecido en su PAMA.

### Análisis del TFA

132. Al respecto, como ha sido señalado en el marco normativo de la conducta infractora N° 1, el cual es el mismo para la conducta infractora N° 3, los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento; razón por la cual, deben ser efectuados en el lugar, tiempo y modo en que fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental. Ello es así, toda vez que se encuentran orientados a prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente.

133. Sobre el particular, es de resaltar lo señalado por el mismo administrado durante la acción de supervisión, donde indicó que la recirculación de lixiviados se realiza una vez al mes, lo cual se consideró suficiente debido al volumen de lixiviados generados, como se observa a continuación:

**Imagen N° 25: Acta de Supervisión – Descripción del hecho detectado**

> Al respecto, el representante del administrado manifiesta que la bomba es trasladada desde el almacén hasta la poza de lixiviados para realizar la recirculación a la plataforma que se encuentra en operación. Asimismo señala que dicha actividad se realiza una (01) veces al mes. A fin de acreditar lo mencionado presenta en registro de recirculación de lixiviados, en fechas 01 de enero de 2021 22 de febrero de 2021, asimismo indican que debido al volumen de lixiviados generados consideran suficiente la recirculación una vez al mes.

Fuente: Acta de Supervisión, p. 8

134. Ante ello, el administrado presentó un registro de recirculación de los lixiviados del año 2021, el cual fue presentado en calidad de prueba nueva, como Anexo N° 3 de su recurso de reconsideración[64], cuyas imágenes se incluyeron también en su recurso de apelación.

135. Al respecto, el documento en cuestión corresponde a un registro llenado a mano, donde se aprecian sellos de la Municipalidad de Concepción; sin embargo, no permite mayor verificación de dónde constan tales registros o quién fue el personal encargado de llenarlo en cada oportunidad:

**Imagen N° 26: Recirculación de los lixiviados 2021**

*RECIRCULACIÓN DE LOS LIXIVIADOS - 2021*

| N° | FECHA | HORA | | VOLUMEN $M^3$ |
|---|---|---|---|---|
| | | HORA INICIO | HORA FINAL | |
| 1 | 04/01/21 | 7:11 am | 8:41 am | 100 $m^3$ |
| 2 | 07/01/21 | 7:08 am | 8:40 am | 80 $m^3$ |
| 3 | 11/01/21 | 7:04 am | 8:37 am | 80 $m^3$ |
| 4 | 14/01/21 | 7:10 am | 8:43 am | 100 $m^3$ |
| 5 | 18/01/21 | 7:06 am | 8:38 am | 90 $m^3$ |
| 6 | 21/01/21 | 7:12 am | 8:43 am | 80 $m^3$ |
| 7 | 25/01/21 | 7:05 am | 8:36 am | 90 $m^3$ |
| 8 | 28/01/21 | 7:07 am | 8:39 am | 100 $m^3$ |
| 9 | 02/02/21 | 6:07 pm | 7:38 pm | 110 $m^3$ |
| 10 | 05/02/21 | 6:08 pm | 7:39 pm | 90 $m^3$ |
| 11 | 08/02/21 | 5:47 pm | 7:21 pm | 80 $m^3$ |
| 12 | 12/02/21 | 5:44 pm | 7:11 pm | 90 $m^3$ |
| 13 | 16/02/21 | 6:11 pm | 7:43 pm | 100 $m^3$ |
| 14 | 19/02/21 | 6:08 pm | 7:39 pm | 90 $m^3$ |
| 15 | 23/02/21 | 6:05 pm | 7:37 pm | 80 $m^3$ |

Fuente: Anexo N° 3 del recurso de reconsideración

136. Del mismo modo, es de señalar que dicho documento contradice lo señalado por el mismo administrado durante la acción de supervisión, pues se advierte en él

[64] Escrito con registro N° 2023-E01-479255

varios registros por mes, desde enero a diciembre de 2021, cuando el mismo administrado declaró que la recirculación de lixiviados se realizaba una (1) vez por mes, siendo además que el administrado no presentó el registro en cuestión durante la Supervisión Regular 2021, ni durante la tramitación del presente PAS, sino hasta la presentación de su recurso de reconsideración, presentada el 22 de junio de 2023.

137. En tal sentido, el referido registro no genera convicción sobre el cumplimiento del compromiso del administrado establecido en su PAMA, referente a la recirculación de lixiviados cada 3 (tres) días, puesto que el mismo no se encuentra respaldado con otros medios probatorios que corroboren lo señalado por el administrado, como son fotografías fechadas y georreferenciadas.

138. En consecuencia, toda vez que la Municipalidad de Concepción no ha logrado rebatir o desvirtuar la presente imputación, corresponde desestimar lo argumentado y confirmar su responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora N° 3.

### VI.4 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Concepción por la comisión de la conducta infractora N° 4

### A. Marco normativo

139. Al respecto, conforme al artículo VI del Título Preliminar de la LGA[65], el principio de prevención se erige como uno de los objetivos de la gestión ambiental, a fin de prevenir la degradación ambiental.

140. Sobre esta base, en los artículos 74 y 75 de la LGA se establece que la responsabilidad de los titulares de operaciones comprende no solo los daños ambientales generados por su actuar u omisión, sino que dicho régimen procura, además, la ejecución de medidas de prevención (efectuadas de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto negativo), así como también mediante medidas de mitigación (ejecutadas ante riesgos conocidos o daños producidos).

141. De las normas antes mencionadas, se desprende que la responsabilidad de los titulares de operaciones comprende no solo los daños ambientales generados por su actuar o su falta de actuación como resultado del ejercicio de sus actividades. Este régimen procura, además, la ejecución de medidas de prevención (efectuadas antes de que se produzca algún tipo de impacto), así como también mediante medidas de mitigación (ejecutadas ante daños producidos).

---

65 **LGA**
**Artículo VI. - Del principio de prevención**
La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

142. En tal sentido, el no evitar impedir que 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, está tipificado como infracción muy grave en el numeral 1.1 del cuadro de tipificación de la RCD N° 017-2019-OEFA/CD.

**B. Sobre la Supervisión Regular 2021**

143. Durante la Supervisión Regular 2021, en las coordenadas UTM WGS 84, Zona 18L, 467930E 8684422N, se evidenció una (1) loza de concreto de 565 $m^2$ aproximadamente, canales de conducción de lixiviados generados del proceso de compostaje, canales de conducción de agua de escorrentía y dos (2) pozas para el almacenamiento de lixiviados. Cabe señalar que los referidos componentes se encuentran delimitados por un cerco perimétrico construido con palos de madera y alambre de púas.

144. Conforme indica el Informe de Supervisión en su numeral 62, se observó sobre la loza de concreto, siete (7) pilas de residuos sólidos orgánicos en proceso de compostaje, cubiertas con plástico; sin embargo, se evidenció un fragmento de la loza de concreto deteriorada, en coordenadas UTM WGS 84, Zona 18L, 467917mE 8684489mN, por donde los lixiviados generados por el compostaje discurrían y entraban en contacto con el agua de escorrentía captada por el canal, ubicado al lado Oeste de la referida plataforma, fluyendo por gravedad hacia las zonas bajas, evidenciándose el empozamiento de dichos fluidos.

145. Del mismo modo, se verificó que las pozas de lixiviados correspondientes a la zona de compostaje habían sobrepasado su capacidad de almacenamiento, observándose el reboce y flujo del lixiviado sobre el suelo; observándose la acumulación o empozamiento de agua de coloración oscura (mezcla de lixiviado y aguas pluviales) en diferentes puntos del suelo.

146. Igualmente, en las coordenadas UTM WGS 84, Zona 18L, 467885mE 8684491mN, se observó el almacenamiento de compost sobre suelo sin impermeabilizar ocupando un área de 430 $m^2$, encontrándose aproximadamente 860 m3 de compost sin zarandear y al aire libre, estando en temporada de lluvias, se evidenció que las aguas pluviales se escurrían a través del compost, generando aguas negras (lixiviados), vectores (moscas) y malos olores:

**Imagen N° 27: Informe de Supervisión**

**Fotografía N° 7**[49].- Se observa el área de compostaje, siete rumas de compost y el almacenamiento de compost al aire libre.

**Fotografía N° 8**[50].- Se observa compost sin zarandear, almacenado al aire libre, sobre suelo sin impermeabilizar, nótese el flujo y empozamiento de aguas oscuras.

Fuente: Informe de Supervisión, p. 19

**Imagen N° 28: Informe de Supervisión**

**Fotografía N° 9**[51].- Se observa canal donde discurren aguas pluviales y lixiviados, fluyendo hacia la quebrada, a la derecha se observa cúmulo de compost sin zarandear.

**Fotografía N° 10**[52].- Se observa poza de lixiviados en la zona de compostaje, colmatada y rebozando, se advierte que los lixiviados fluyen sobre la superficie del suelo.

Fuente: Informe de Supervisión, p. 20

147. Conforme se indica en el Informe de Supervisión, tales hechos implican i) riesgo de afectación al componente suelo; y, ii) son producto de la omisión de acciones preventivas y de mitigación por parte del administrado:

**Imagen N° 29: Informe de Supervisión**

> 64. Los hechos descritos precedentemente implican i) riesgo de afectación al componente suelo; y, ii) son producto de la omisión de acciones preventivas y de mitigación por parte del administrado, que causaría el riesgo o daño en el marco de la obligación genérica establecida en la sección 3.5.1 del presente informe. Los hechos citados, se encuentran evidenciados en el Acta de Supervisión[53] y en los registros fotográficos[54].

Fuente: Informe de Supervisión, p. 20

148. En atención a lo descrito y luego del decurso propio del PAS, la primera instancia concluyó que la Municipalidad de Concepción incumplió con su obligación de prevención; por lo que, determinó su responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora N° 4.

## C. Sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación

149. El administrado alega que en la Resolución Directoral II se habría mencionado que no se evaluaron los argumentos del recurso de reconsideración porque fueron los mismos presentados en sus descargos al Informe Final de Instrucción, lo cual vulneraría el derecho de defensa del administrado.

150. Asimismo, el administrado alega que cuenta con las siguientes medidas de prevención establecidas en su PAMA: (i) ejecutar programa de monitoreo, (ii) Acondicionar equipos de protección de personal a trabajadores (06), (iii) realizar examen médico a trabajadores (06), y (iv) realizar auditorías externas con consultores autorizados. Dichas medidas se habrían aplicado conforme fueron establecidas

151. Respecto a las pruebas de laboratorio, el administrado alega que dicho monitoreo habría dado un resultado bajo en cadmio. Asimismo, indicó que el 20 de diciembre de 2021 se habría realizado una nueva supervisión, tomándose un muestreo en puntos diferentes a los de la Supervisión Regular 2021 y obteniéndose resultados excedentes en cadmio y cianuro. En ese sentido, se estaría produciendo una trasgresión a su derecho de defensa, al debido procedimiento y legalidad.

### Análisis del TFA

152. Al respecto, conforme se indicó en el Informe de Supervisión, se detectaron durante la Supervisión Regular 2021 reboce, flujo y probable filtración al suelo de lixiviados. Igualmente, se observaron deficiencias en el almacenamiento del compost sin zarandear, siendo que las lluvias se escurrían sobre el compost, generando flujos de aguas negras, malos olores y proliferación de vectores:

**Imagen N° 30: Informe de Supervisión**

> 69. De acuerdo a lo expuesto, los medios probatorios presentados por el administrado no acreditan que haya implementado las medidas de mitigación y protección ambiental que correspondan en las diferentes etapas de sus operaciones de valorización de residuos orgánicos, identificadas durante la supervisión, habiéndose evidenciado el reboce, flujo y probable infiltración al suelo de lixiviados provenientes de la poza de lixiviados. Asimismo, se constataron deficiencias en el almacenamiento de compost sin zarandear, el mismo que se encontraba a la intemperie, sobre suelo sin impermeabilizar, siendo que las intensas lluvias, se escurren sobre el compost, generando flujos de aguas negras (lixiviados), malos olores y proliferación de vectores (moscas).

Fuente: Informe de Supervisión, p. 21

153. En ese sentido, el equipo supervisor realizó la toma de muestras de lixiviados en la poza de lixiviados de las actividades de compostaje, así como del agua de lluvia mezclada con lixiviados, con el propósito de determinar su composición química, utilizándose de referencia el Reglamento del Ministerio Agricultura, Ambiente y Agua sobre Límites de efluentes líquidos provenientes del lixiviado de los rellenos sanitarios; obteniendo el siguiente resultado:

**Imagen N° 31: Informe de Supervisión**

74. Como se aprecia en Cuadro N°2, para el punto LX1 (Poza de lixiviados de compostaje) los valores reportados para los parámetros pH (5.91) Demanda Biológica de Oxígeno (>10000 mg/L), Sulfuros (0.9459 mg/L), Nitrógeno amoniacal (490 mg/l), arsénico total (0.14512 mg/L), Fósforo total (112 mg/L) y Hierro (36 mg/L), estos exceden los límites establecidos en el Reglamento de referencia.

75. Asimismo, se aprecia en Cuadro N°2, para el punto LX2 (Zanja entre la celda y la zona de compostaje – base del talud de la celda) los valores reportados para los parámetros ) Demanda Biológica de Oxígeno (599 mg/L), Sulfuros (0.1961 mg/L), Nitrógeno amoniacal (15.2 mg/l), Arsénico total (0.13625 mg/L), Fósforo total (1.53 mg/L) y Hierro (2.9 mg/L), estos exceden los límites establecidos en el Reglamento de referencia

76. Para el punto LX3 (Poza de lixiviados de la celda de disposición final) los valores reportados para los parámetros ) Demanda Biológica de Oxígeno (14 mg/L), Nitrógeno amoniacal (30.5 mg/l), Arsénico total (0.18313 mg/L) y Hierro (3.2 mg/L), estos exceden los límites establecidos en el Reglamento de referencia

Fuente: Informe de Supervisión, p. 23 y 24

154. Al respecto, como se precisa en la Resolución Subdirectoral, tales resultados podrían generar los siguientes efectos en la salud de las personas y el ambiente:

**Imagen N° 32: Resolución Subdirectoral**

**Cuadro N° 04**
**Descripción de los efectos en la salud y el medio ambiente**

| Parámetros de efluentes/ lixiviados compostajes | Efectos en la salud de las personas y el ambiente |
|---|---|
| Demanda Biológica de Oxigeno (DBO5) | Entre los efectos al ecosistema, se encuentra el cambio en la calidad del agua y la posible elevación del pH, provocando la desaparición de especies hidrobiológicas; así también, el alto contenido orgánico favorece el crecimiento de bacterias y hongos |
| Sulfuros | Los sulfuros, son aniones altamente tóxicos que, debido a su carácter reductor en medio acuoso, provoca una drástica disminución del oxígeno disuelto en el agua, lo que afecta a los seres vivos. Cuando a las soluciones acuosas que lo contienen se les baja el pH, se desprende sulfuro de hidrógeno que, al ser inhalado en determinadas concentraciones, puede llegar a ser mortal |
| Fósforo | Los niveles excesivos de fósforo que se filtran en los cuerpos de agua causan un crecimiento excesivo de algas, las cuales extraen el oxígeno del agua mientras se descomponen. La disminución del oxígeno causa daños a los ecosistemas acuáticos y provoca muerte de cantidades grandes de organismos hidrobiológicos |
| Nitrógeno amoniacal | El Amoniaco o Nitrógeno Amoniacal también es un constituyente común en aguas residuales sanitarias tanto en forma ionizada NH+4 o no ionizada NH3 ambas formas son dañinas para la biota; sin embargo, la forma no ionizada es la forma más tóxica y letal. Además, el amoniaco o nitrógeno amoniacal puede unirse a los metales pesados, formando complejos considerados muy tóxico para los seres vivos |
| Arsénico | El arsénico afecta a prácticamente todos los aparatos y sistemas del cuerpo, por sus efectos gastrointestinales, hepáticos, renales, cardiovasculares, dérmicos, respiratorios, hematopoyéticos y hematológicos, efectos reproductivos, carcinogénicos, etc., puesto que interfiere con reacciones enzimáticas de amplia distribución. Los efectos más claros de la exposición al arsénico se observan en la piel. Algunos estudios identifican otros lugares como resultado de exposiciones similares al arsénico a las que producen lesiones cutáneas. Las bases de datos sobre estas lesiones son más sólidas que para otras partes del cuerpo |
| Hierro | Los metales pesados como el Hierro, forman complejos solubles y son transportados y distribuidos a los ecosistemas hasta incorporarse en la cadena trófica (suelo, agua, plantas, semillas y forrajes), primordialmente aquellos procedentes de áreas contaminadas. Las propiedades peligrosas asociadas a los compuestos del hierro se deben por lo general al radical con que está asociado el hierro. Así, el arsenato (FeAsO4) y el arsenito férrico (FeAsO3·Fe2O3) posen las propiedades venenosas de los compuestos arsenicales. El hierro carbonilo (FeCO5) es uno de los carbonilos metálicos más peligrosos, con propiedades tóxicas e inflamable |

Fuente: Resolución Subdirectoral, p. 20 y Resolución N° 00009-2021-OEFA/DSIS

155. De esta manera, a criterio de este Colegiado, existen elementos objetivos suficientes que demuestran que el administrado no ha cumplido con su obligación de evitar que los lixiviados generados por las actividades de compostaje proveniente de las pozas de lixiviados rebocen y discurran por el suelo natural y canales pluviales, lo cual se encuentra debidamente sustentado en el Acta y en el Informe de Supervisión.

156. Cabe señalar en este punto que, los incumplimientos de medidas prevención no son subsanables, debido a que los efectos derivados del incumplimiento, no son reversibles, por tratarse de acciones preliminares que debió adoptar el administrado, antes que se produzca los hechos que causaron el impacto negativo o riesgo en el componente suelo, conforme ha señalado el Tribunal de Fiscalización Ambiental en reiteradas Resoluciones.

157. Consecuentemente, si bien durante la tramitación del presente PAS, el administrado indicó que adoptó acciones, en cumplimiento del Acuerdo de Cumplimiento N° 00052021-OEFA/DSIS-CRES y de la Resolución N° 00009-2021-OEFA/DSIS, mediante la cual se dictaron medidas preventivas; toda acción adoptada por el administrado no es capaz de generar la subsanación de la presente conducta infractora, al ser sus efectos irreversibles.

158. En esa línea argumentativa, respecto a los alegatos del administrado, respecto a que la DFAI no habría evaluado sus argumentos en la Resolución Directoral II, es de precisar que el recurso de reconsideración debe sustentarse en nueva prueba, conforme lo señalado en el artículo 219 del TUO de la LPAG, por lo que, al no verificarse la inclusión de nueva prueba, no correspondía un nuevo análisis de los mismos hechos y medios probatorios, toda vez que éste ya había sido realizado para la emisión de la Resolución Directoral I. Lo contrario supondría la desnaturalización del recurso de reconsideración; careciendo de sustento lo alegado por el administrado en este extremo.

159. Por otro lado, respecto a lo alegado por la Municipalidad de Concepción sobre las medidas adoptadas en su PAMA, es de recalcar al administrado que la adopción de medidas de prevención constituye una obligación distinta e independiente de la obligación referida al cumplimiento de su instrumento de gestión ambiental, por lo cual, el referido alegato carece de asidero respecto a la presente conducta infractora.

160. Finalmente, respecto a los resultados de las pruebas de laboratorios obtenidos en la supervisión del 20 de diciembre de 2021, es de precisar que los hechos constitutivos de la conducta infractora N° 4 son los verificados en la Supervisión Regular 2021, la cual se llevó a cabo los días 29 al 31 de marzo de 2021, no siendo pertinente el análisis de los hechos supervisados en diciembre de 2021, por cual tampoco se han vulnerado los principios alegados por el administrado.

161. En consecuencia, toda vez que no se ha desvirtuado la presente imputación, corresponde a esta Sala desestimar lo argumentado por el administrado y confirmar la Resolución Directoral en el extremo que declaró la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Concepción por la comisión de la conducta infractora N° 4.

**VIII.5 Determinar si el cálculo de las multas impuestas a la Municipalidad de Concepción por la comisión de las conductas infractoras Nros. 1, 2, 3 y 4 se enmarca en los parámetros previstos en nuestro ordenamiento jurídico**

**A. Sobre el marco normativo de las multas**

162. 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.

163. Ciertamente, la premisa referida 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:

> **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. (…)

164. 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 Nº 035-2013-OEFA/PCD, modificada con la Resolución de

Presidencia del Consejo Directivo Nº 024-2017-OEFA/CD.

165. 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:

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

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)

166. 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.

167. 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.

168. Asimismo; mediante en el artículo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2020-OEFA/CD[66] (en adelante, **RCD N° 001-2020-OEFA/CD**), se establece que, en aplicación del principio de razonabilidad, la multa determinada mediante la

[66] **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 Nº 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución del Consejo Directivo Nº 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.

Metodología para el Cálculo de Multas constituye la sanción monetaria correspondiente, prevaleciendo sobre el valor del tope mínimo previsto para el respectivo tipo infractor.

169. Adicionalmente, 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 Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA" (en adelante **Manual de criterios de la metodología de multas**) el cual tiene por objetivo establecer los criterios objetivos a emplear en la Metodología para el cálculo de las multas base, procediéndose a seguir sus indicaciones para el desarrollo del cálculo de la multa.

170. Teniendo ello en cuenta, este Tribunal considera pertinente evaluar si el cálculo de la multa impuesta por la Autoridad Decisora en el presente caso, se realizó de conformidad con el principio de razonabilidad contenido en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, y en estricta observancia de la Metodología para el Cálculo de Multas.

## B. Sobre el cálculo efectuado por la DFAI

### B.1 Conducta infractora N° 1

171. Esta Sala observa que, luego 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 **84,698 (ochenta y cuatro con 698/1000) 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)** | 29,006 UIT |
| Probabilidad de detección **(p)** | 0,5 |
| Factores para la graduación de sanciones **[F]** = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$ | 146% |
| **Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)** | **84,698 UIT** |
| Tipificación, numeral 3.1 del cuadro anexo a la RCD N° 006-2018-OEFA/CD; rango hasta15 000 UIT. | 84,698 UIT |
| **Valor de la multa impuesta** | **84,698 UIT** |

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

### B.2 Conducta infractora N° 3

172. Esta Sala observa que, luego 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 **4,328 (cuatro con 328/1000) 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)** | 1,591 UIT |
| Probabilidad de detección **(p)** | 0,5 |
| Factores para la graduación de sanciones **[F]** = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$ | 136% |
| **Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)** | **4,328 UIT** |
| Tipificación, numeral 1.1 del cuadro anexo a la RCD N° 006-2018-OEFA/CD; rango hasta1400 UIT. | 4,328 UIT |
| **Valor de la multa impuesta** | **4,328 UIT** |

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

## B.3 Conducta infractora N° 4

173. Esta Sala observa que, luego 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 **9,822 (nueve con 822/1000) UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

**Cuadro N° 7: Composición de la multa impuesta por la DFAI**

| **RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA** | |
|---|---|
| **Componentes** | **Valor** |
| Beneficio Ilícito **(B)** | 3,611 UIT |
| Probabilidad de detección **(p)** | 0,5 |
| Factores para la graduación de sanciones **[F]** = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$ | 136% |
| **Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)** | **9,822 UIT** |
| Tipificación, numeral 1.1 del cuadro anexo a la RCD N° 017-2019-OEFA/CD; rango hasta 1400 UIT. | 9,822 UIT |
| **Valor de la multa impuesta** | **9,822 UIT** |

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

## C. Sobre los argumentos del administrado en su Recurso de Apelación

## C.1 Sobre el principio de razonabilidad de la multa

174. El administrado señala que, la determinación de la sanción debe encontrarse en concordancia con el principio de razonabilidad, y no buscar imponer sanciones que resultan excesivamente gravosas por una acción imposible física y jurídicamente de realizar.

**Análisis del TFA**

175. Sobre el particular, se debe anotar que el principio de razonabilidad, consagrado en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG[67], dispone que las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones y califiquen infracciones, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

176. Asimismo, en relación con la aplicación del cálculo de la multa, el numeral 3 del artículo 248[68] del TUO de la LPAG, establece que la potestad sancionadora de todas las entidades se rige, entre otros, por el principio de razonabilidad que establece que las sanciones a ser aplicadas por la administración deberán ser proporcional al incumplimiento calificado como infracción.

177. En tal sentido, a efectos de verificar si la decisión de la autoridad administrativa se emitió de conformidad con el principio antes referido, corresponderá revisar si, en el caso en concreto, se valoraron razonablemente las circunstancias de hecho y de derecho aplicadas, así como su relación lógica y proporcionada con la declaración de responsabilidad por el hecho imputado.

178. Sobre el particular, en relación a la conducta infractora, esta Sala considera pertinente mencionar que el cálculo de multa aplicado para la conducta infractora insubsanable, se basa en los conceptos o criterios contenidos en la Metodología para el Cálculo de Multas y el Manual de Criterios de la Metodología para el Cálculo de Multas.

---

67 **TUO de la LPAG.**
**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
   1.4. **Principio de razonabilidad**. - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

68 **TUO de la LPAG.**
**Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)
**3. Razonabilidad**. - (...) las 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.

179. Es así que, con la finalidad de cumplir con la función de desincentivo, el cálculo de la multa debe incluir necesariamente todos los conceptos que puedan representar un beneficio o ventaja para el infractor al incumplir la norma ambiental y/o afectar el medio ambiente, de ello un concepto que lo integra corresponde al beneficio ilícito, que, conforme al Manual de Criterios de la Metodología para el Cálculo de Multas, es:

> Beneficio Ilícito: Beneficio obtenido o que espera obtener el infractor al no cumplir una obligación ambiental fiscalizable, es decir, lo que percibe, percibiría o pensaba percibir el administrado cometiendo la infracción, así como lo que ahorra, ahorraría o pensaba ahorrar cometiendo la infracción.

180. De lo señalado, se advierte que el beneficio ilícito es el beneficio obtenido por el administrado al incumplir las obligaciones ambientales fiscalizables, relacionado a todas las acciones o actividades que este pudo o debió ejecutar en su debida oportunidad para no incurrir en una infracción administrativa.

181. Sin embargo, conforme se analizó en el presente PAS, se ha configurado una infracción administrativa, puesto que se verificó el incumplimiento de las siguientes actividades:

- No implementar los taludes de la celda de disposición final, incumpliéndose lo establecido en el PAMA. (conducta infractora N° 1)
- No realiza la recirculación de lixiviados, con la frecuencia establecida en el PAMA. (conducta infractora N° 3)
- No evitó e impidió que los lixiviados generados por las actividades de compostaje rebocen y discurran por el suelo natural y canales pluviales. (conducta infractora N° 4)

182. Por lo que, corresponde la aplicación del beneficio ilícito para el cálculo de la multa, adicionalmente, el Beneficio ilícito tiene como componente el concepto de costo evitado (**CE**) como se detalla a continuación:

> Costo evitado: Ahorro obtenido al incumplir las obligaciones ambientales fiscalizables, mediante la no realización o postergación de las inversiones o gastos destinados a prevenir la ocurrencia de daños ambientales durante el lapso de incumplimiento de la normativa ambiental de la normativa ambiental.

183. De lo anterior, se señala que el costo evitado es el ahorro obtenido al incumplir las obligaciones ambientales fiscalizables, en ese sentido, es necesario señalar los costos relacionados para las conductas infractoras siguientes:

**Cuadro N° 8: Costos evitados de las conductas infractoras Nros. 1, 3 y 4**

**Conducta infractora N° 1**
"*No implementar el componente establecido en su IGA*"

Es así que la DFAI en el Informe de Cálculo de Multa toma en consideración lo detallado y lo utiliza como costo evitado para la infracción correspondiente a "No implementar componentes, incumpliéndose lo establecido en su IGA", según lo detallado:

| |
|---|
| **CE: <u>Mejoramiento de taludes</u>**. Al respecto, el administrado mediante escrito N° 2023-E01-434846 presentó descargos, en donde incluye información relacionada al presente costo: En el anexo de Resolución de Gerencia Municipal N° 126-2022- |
| GM/MPC del 24 de agosto de 2022 que aprueba el expediente técnico "Construcción de muro de contención y zanja de coronación, reforzamiento estructural de talud, en el relleno sanitario del centro ecoturismo ambiental Santa Cruz en el distrito de Concepción, provincia de Concepción, departamento de Junín", se observa el costo total de las actividades de Mejoramiento de taludes por un monto de S/ 113,702.52. |

Fuente: Informe de cálculo de multa, pág. 6-7

Elaboración: TFA

**Conducta infractora N° 3**
"*No realiza actividades establecida en su IGA*"

Es así que la DFAI en el Informe de Cálculo de Multa toma en consideración lo detallado y lo utiliza como costo evitado para la infracción correspondiente a "No remitir información", según lo detallado:

| |
|---|
| **CE1: <u>Modificar su PAMA respecto a la frecuencia de recirculación de los lixiviados, de 3 días a 1 mes</u>**, según el video remitido por el administrado[16] y después de la supervisión sobre la recirculación de lixiviados, se va a considerar como mínimo indispensable a un (1) supervisor y dos (2) operarios, laborando un (1) día para cada recirculación, es decir, sería un total de once (11) días. Cada personal debe contar con SCTR y *EPP:* Casco, lentes, barbiquejo, tapón de oído, guantes multiflex, overol, chaleco con cintas reflectoras. |
| **CE2: <u>Capacitación del personal</u>**, involucrado en el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables, toda vez que, la mejor manera para garantizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables es, precisamente, a través de una capacitación especializada *ad-hoc*, ya que asegura que el personal tenga presente todos los compromisos que debe cumplir el administrado; además de ser una medida de carácter efectiva que puede ser replicada e interiorizada por el personal de manera fácil y a corto plazo[17]. En este caso, se considera un mínimo indispensable de seis (6) personas a capacitar. Cabe precisar que el presente costo será prorrateado entre los hechos imputados 3 y 4 del presente expediente debido a que, están asociados al incumplimiento de obligaciones ambientales. El detalle del perfil de los capacitados se describe a |

Fuente: Informe de cálculo de multa, pág. 16

Elaboración: TFA

**Conducta infractora N° 4**
"*No realiza actividades según su obligación"*

Es así que la DFAI en el Informe de Cálculo de Multa toma en consideración lo detallado y lo utiliza como costo evitado para la infracción correspondiente a "No realiza actividades según su obligación", según lo detallado:

| |
|---|
| **CE1: <u>Realizar inspecciones periódicas a los componentes de su unidad fiscalizable</u>**, Para este caso, se va tomar en consideración las auditorias, de acuerdo al cronograma de actividades de medidas y mitigación que figura en el PAMA de la Municipalidad Provincial de Concepción y que indica lo |
| **CE2: <u>Realizar el mantenimiento de la infraestructura de valorización de residuos y sus componentes auxiliares</u>**, Para el sustento del personal, días y herramientas que se necesitan para realizar las actividades de mantenimiento, se tomó como referencia la Declaración de Impacto Ambiental - Categoría I, del Proyecto «Operación del Relleno Sanitario de Villa Pasco» aprobado mediante Resolución de Alcaldía N° 150/2017-HMPP/A de fecha 26 de abril de 2017, en donde se dispone que el personal permanente para mantenimiento serán 2 ayudantes y las herramientas de trabajo serían rastrillo, pico y carretilla. |
| **CE3: <u>Implementar un manual operativo en donde se establezcan medidas de mediciones de lixiviados en las pozas a fin de evitar su rebose</u>**. |
| **CE4: <u>Capacitación del personal</u>**, involucrado en el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables, toda vez que, la mejor manera para garantizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables es, precisamente, a través de una capacitación especializada *ad-hoc*, ya que asegura que el personal tenga presente todos los compromisos que debe cumplir el administrado; además de ser una medida de carácter efectiva que puede ser replicada e interiorizada por el personal de manera fácil y a corto plazo[24]. En este caso, se considera un mínimo indispensable de seis (6) |

Fuente: Informe de cálculo de multa, pág. 21-23

Elaboración: TFA

184. Es así que, de todo lo detallado anteriormente, la DFAI valoró y motivó los costos evitados para las conductas infractoras en atención a los conceptos o criterios contenidos en la Metodología para el Cálculo de Multas y el Manual de Criterios de la Metodología para el Cálculo de Multas, en ese sentido, a juicio de este Tribunal, la consideración de los CE como parte del beneficio ilícito respecto a las conductas infractoras Nros. 1, 3 y 4 resultan razonables; por lo que, el alegato formulado no resulta amparable, en consecuencia, debe ser desestimado.

## C.2 Sobre el análisis de confiscatoriedad

185. El administrado señala que según el numeral 12.2 de del artículo 12 de la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **RPAS**), la determinación de las multas impuestas no puede ser mayor al diez por ciento

(10%) del ingreso bruto anual percibido por el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción.

186. Para ello, el administrado remite los ingresos establecidos en el Informe Técnico N°197-2023-ORCT-GAT-MPC (en adelante, **IT1**) e Informe Técnico N°009-2023-GSPGA/MPC (en adelante, **IT2**). En ese sentido, según lo señalado por el administrado, la multa impuesta por la DFAI ascendente a 99,827 UIT superaría el 10% de sus ingresos brutos anuales y debería reformularse.

**Análisis del TFA**

187. Sobre el particular, se debe anotar que, el artículo 12 del RPAS, establece lo siguiente respecto al principio de confiscatoriedad:

> **Artículo 12.- Determinación de las multas**
> 12.2 La multa a ser impuesta no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del **ingreso bruto anual percibido** por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción.
> 12.3 A fin de que resulte aplicable lo establecido en el numeral precedente, el administrado puede acreditar en el escrito de descargos a la imputación de cargos **el monto de ingreso bruto anual que percibió** el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción, mediante **declaraciones juradas presentadas ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT, estados financieros, libros contables u otros documentos de naturaleza similar**.
>
> (Subrayado y resaltado agregado)

188. Sobre estos puntos, el numeral 12.2 del RPAS establece que la determinación de las multas impuestas no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido. Adicionalmente, el numeral 12.3 establece que estos ingresos deben estar acreditados mediante alguna documentación contrastable. Es así que, para la aplicación del principio de confiscatoriedad, el administrado debe remitir sus ingresos brutos anuales[69] y estos deben estar debidamente acreditados.

189. Se debe señalar además que los ingresos brutos anuales para una institución pública se componen, entre otros, de los fondos que recibe, ya sea por transferencias del tesoro público o por ingresos y/o recaudaciones propias. Así, los ingresos generados por los administrados correspondientes a las recaudaciones propias pertenecen al rubro "*recursos directamente recaudados*". Al respecto, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) define dicho concepto como:

> ***"2: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS***
> *Comprende los ingresos generados por las Entidades Públicas y administrados directamente por éstas, entre los cuales se puede mencionar las Rentas de la Propiedad, Tasas, Venta de*

[69] Se entiende como "Ingreso bruto anual" al total de ingresos o ganancias (sea por ventas totales u otros ingresos) que una persona o empresa genera durante un año antes de aplicar deducciones, impuestos u otros ajustes.

*Bienes y Prestación de Servicios, entre otros; así como aquellos ingresos que les corresponde de acuerdo a la normatividad vigente. Incluye el rendimiento financiero, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.[70]"*

190. Por consiguiente, los Recursos directamente recaudados hacen referencia a todos los cobros y pagos que recibe directamente la institución por las actividades y servicios que presta.

191. Ahora bien, de la revisión del IT2, éste trata sobre el sinceramiento de cobros por limpieza pública, como se aprecia a continuación:

**Imagen N° 31: Asunto del IT2**

Municipalidad Provincial de
CONCEPCIÓN

Año de la Unidad, la Paz y del Desarrollo"

CARGO

GERENCIA MUNICIPAL
RECEPCIONADO
Exp. 1664 Folio 07
Fecha: 25 SEP 2023 Hora: 8:33
Firma:

**INFORME TECNICO Nº 009 – 2023 - GSPGA/MPC**

**A** : *ECON. JOHN SARAPURA DE LA CRUZ*
***GERENTE MUNICIPAL***

**DE** : ING. DANNY YERALDIN CUBA RAMOS
**GERENTE DE SERVICIOS PUBLICOS Y GESTION AMBIENTAL**

**ASUNTO** : **SOLICITO SINCERAMIENTO DE COBROS POR LIMPIEZA PUBLICA**

**REF.** : **INFORME Nº 197 – 2023 – ORCT – GAT – MPC**

**FECHA** : Concepción, 25 de setiembre del 2023

Es oportuno dirigirme a Ud, con finalidad de expresarle mi cordial saludo, asimismo solicitar que se evalué y se realice el **SINCERAMIENTO DE COBROS POR LIMPIEZA PUBLICA EN EL DISTRITO CAPITAL DE LA PROVINCIA DE CONCEPCIÓN.** para su revisión respectiva.

Fuente: IT2 - Anexo 3 del Escrito complementario con registro E01-560089

192. En dicho informe se precisa la recaudación monetaria del "*Servicio de Limpieza Pública*" de los años 2019 al 2023, datos que están detallados de forma mensual en el IT1.

[70] Consulta Amigable del MEF
https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx

**Imagen N° 32: IT2 – Recaudación por el Servicio de Limpieza Pública**

I. **Antecedentes:**

- Que, según el informe N° 197 – 2023 – ORCT – GAT – MPC, de fecha 05 de setiembre del 2023, la Gerencia de Administración Tributaria por intermedio de la oficina de Recaudación Tributaria, donde manifiesta sobre la recaudación de los ingresos del año 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023 (agosto) según detalla el siguiente cuadro:

| | 2019 (1) | 2020 (2) | 2021 (3) | 2022 (4) | 2023 – agosto (5) |
|---|---|---|---|---|---|
| Servicio de Limpieza Publica | S/60,943.00 | S/33,473.00 | S/68,499.00 | S/66,126.00 | S/65,738.00 |

Fuente: IT2 - Anexo 3 del Escrito complementario con registro E01-560089

193. Ahora, se debe señalar que, si bien el administrado ha remitido información sobre sus ingresos recaudados provenientes del Servicio de limpieza pública, ello, por si sólo, no genera convicción en este Tribunal respecto a la totalidad de ingresos brutos anuales que debía acreditar el administrado, conforme lo establecido en el artículo 12 del RPAS, siendo que estos ingresos pudieran comprender otras fuentes, tal como se ha señalado en el considerando 189 de la presente resolución.

194. En ese sentido, la información remitida por el administrado no resulta suficiente para que este Tribunal pueda realizar el análisis de confiscatoriedad, correspondiendo confirmar la multa calculada por la DFAI.

## D. Multa final

195. En atención a lo expuesto en los numerales precedentes, al desestimarse los argumentos referidos al cálculo de multa para las conductas infractoras Nros. 1, 3 y 4; y no advertirse vicio de nulidad alguno, corresponde confirmar lo resuelto por la primera instancia respecto a las mencionadas conductas infractoras, en los extremos referidos a los fundamentos del cálculo de la multa efectuado respecto a las mencionadas conductas infractoras, la cual asciende a un total de 98,848 (noventa y ocho con 848/1000) UIT, conforme se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 9: Resumen de Multas por el TFA**

| N° | Conducta infractora | Multas en DFAI | Multas del TFA | |
|---|---|---|---|---|
| **Multas apeladas** | | | | |
| 1 | Conducta Infractora 1 | 84,698 UIT | Confirmar | 84,698 UIT |
| 2 | Conducta Infractora 2 | 0,979 UIT | Revocar | - |
| 3 | Conducta Infractora 3 | 4,328 UIT | Confirmar | 4,328 UIT |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 4 | Conducta Infractora 4 | 9,822 UIT | Confirmar | 9,822 UIT |
| **Total multas apeladas** | | **99,827 UIT** | **98,848 UIT** | |

Elaboración: TFA

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 OEFA[71].

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.- INTEGRAR** la Resolución Directoral N° 01872-2023-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2023, de acuerdo con el alcance establecido en el considerando 30 de la presente resolución.

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 01872-2023-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2023, que declaró improcedente respecto a las conductas infractoras Nros. 1 y 4 e infundado respecto a la conducta infractora N° 3 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 01075-2023-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2023, por la cual se determinó la responsabilidad administrativa de Municipalidad Provincial de Concepción, y le impuso una multa total ascendente a 98,848 (noventa y ocho con 848/1000) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha de pago, por la comisión de las mencionadas conductas infractoras, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

**TERCERO.- REVOCAR** la Resolución Directoral N° 01872-2023-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2023, que declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 01075-2023-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2023, por la cual se declaró la responsabilidad administrativa y se sancionó a la Municipalidad Provincial de Concepción con un multa ascendente a 0,979 (cero con 979/1000) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, por la comisión de la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; y, en consecuencia, **ARCHIVAR** el procedimiento administrativo sancionador en dicho extremo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

**CUARTO.- DISPONER** que el monto de la multa impuesta ascendente a 98,848 (noventa y ocho con 848/1000) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha de pago, sea depositado por el administrado en la Cuenta Recaudadora N° 00068199344

[71] 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.

del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

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

Regístrese y comuníquese.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Firmado digitalmente por: RAMIREZ ARROYO Rafael Mauricio FAU 20521286769 soft
Cargo: Presidente de la Sala Especializada y del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA
Lugar: Sede Central - Jesus Maria - Lima - Lima
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha/Hora: 29/12/2023 08:44:28

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Firmado digitalmente por: NEYRA CRUZADO Cesar Abraham FAU 20521286769 soft
Cargo: Vocal
Lugar: Sede Central - Jesus Maria - Lima - Lima
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha/Hora: 29/12/2023 08:29:53

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Firmado digitalmente por: GALLEGOS QUESQUEN Patricia Mercedes FAU 20521286769 soft
Cargo: Vocal
Lugar: Sede Central - Jesus Maria - Lima - Lima
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha/Hora: 28/12/2023 18:28:02

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Firmado digitalmente por: MARTINEZ POLO Ramiz Ademir FAU 20521286769 soft
Cargo: Vocal
Lugar: Sede Central - Jesus Maria - Lima - Lima
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha/Hora: 28/12/2023 18:23:29

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Firmado digitalmente por: PATRONI VIZQUERRA Ursula Liliana FAU 20521286769 soft
Cargo: Vocal
Lugar: Sede Central - Jesus Maria - Lima - Lima
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha/Hora: 28/12/2023 18:22:46

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Firmado digitalmente por: MEDRANO RECUAY Ulises Simeon FAU 20521286769 soft
Cargo: Vocal
Lugar: Sede Central - Jesus Maria - Lima - Lima
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha/Hora: 28/12/2023 18:21:52

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando los dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. Nª 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: 07960626"

07960626