



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

**RESOLUCIÓN N° 417-2023-OEFA/TFA-SE**

**EXPEDIENTE N° : 0851-2021-OEFA/DFAI/PAS**  
**PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS**  
**ADMINISTRADO : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE INDEPENDENCIA**  
**SECTOR : RESIDUOS SÓLIDOS**  
**APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0186-2023-OEFA/DFAI**

**SUMILLA:** *Se confirma Resolución Directoral N° 0186-2023-OEFA-DFAI del 16 de febrero de 2023, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 2389-2022-OEFA/DFAI del 29 de diciembre de 2022, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de la Municipalidad Distrital de Independencia por la comisión de las conductas infractoras descritas en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.*

*Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 2389-2022-OEFA/DFAI del 29 de diciembre de 2022, en el extremo que sancionó a la Municipalidad Distrital de Independencia con una multa total ascendente a 46,3529<sup>1</sup> (cuarenta y seis con 3529/10000) Unidades Impositivas Tributarias, por la comisión de las conductas infractoras descritas en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.*

Lima, 31 de agosto de 2023

## **I. ANTECEDENTES**

1. La Municipalidad Distrital de Independencia<sup>2</sup> (en adelante, **Municipalidad de Independencia**.) es titular de la unidad fiscalizable “Planta de Tratamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos”, ubicada el distrito de Independencia, provincia de Huaraz y departamento de Áncash (en adelante, **UF Planta de Tratamiento**).

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

<sup>2</sup> Registro Único de Contribuyentes N° 20146921427.

2. Respecto a la UF Planta de Tratamiento, la Municipalidad de Independencia, cuenta con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (**PAMA**), aprobado por la Dirección General de Salud Ambiental (**DIGESA**) mediante Resolución Directoral N° 1187-2006/DBS/DIGESA/SA del 13 de julio de 2006.
3. Los días 06 y 07 de abril de 2021, la Dirección de Supervisión Ambiental en infraestructura y Servicios (**DSIS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2021**) a la UF Planta de Tratamiento, cuyos resultados fueron analizados en el Informe Final de Supervisión N° 099-2021-OEFA/DSIS-CRES del 31 agosto de 2021 (en adelante, **Informe de Supervisión**).
4. El 28 de mayo de 2021, la Municipalidad de Independencia y la DSIS suscribieron el Acta de Acuerdo de Cumplimiento N° 009-2021-DSIS-CRES (en adelante, **Acuerdo de Cumplimiento**).
5. Mediante Resolución Subdirectoral N° 0092-2022-OEFA/DFAI/SFIS del 28 de junio de 2022<sup>3</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Infraestructura y Servicios (**SFIS**) dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra la Municipalidad de Independencia<sup>4</sup>.
6. Posteriormente, la SFIS emitió el Informe Final de Instrucción N° 0090-2022-OEFA/DFAI-SFIS del 31 de agosto de 2022 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**)<sup>5</sup>.
7. Posteriormente, la DFAI expidió la Resolución Directoral N° 2389-2022-OEFA/DFAI del 29 de diciembre de 2022<sup>6</sup> (en adelante, **Resolución Directoral I**), a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Independencia por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

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

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Normas tipificadora
1	La Municipalidad de Independencia no construyó drenes a	Artículos 18, 24 y 25 de la Ley General del Ambiente, aprobada con Ley N° 28611 ( <b>LGA</b> ) <sup>7</sup> ;	Artículo 5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-

<sup>3</sup> Notificada el 01 de julio de 2022.

<sup>4</sup> Mediante escrito con Registro N° 2022-E01-083020 del 02 de agosto de 2022, la Municipalidad de Independencia, presentó sus descargos a la Resolución Subdirectoral.

<sup>5</sup> Notificada el 06 de setiembre de 2022.

<sup>6</sup> Notificada el 09 de enero de 2023.

<sup>7</sup> **LGA, aprobada con Ley N° 28611**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

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

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

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

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo,

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Normas tipificadora
	manera de zanjas de coronación para controlar las aguas pluviales, incumpliendo lo establecido en su PAMA aprobado. (en adelante, <b>conducta infractora N° 1</b> ).	artículos 13, 15 y 29 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobada con Ley N° 27446 ( <b>Ley del SEIA</b> ) <sup>8</sup> .	OEFA/CD ( <b>RCD N° 006-2018-OEFA/CD</b> ); en concordancia con el rubro 3.1 de su Cuadro de Tipificación <sup>9</sup> .

está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

#### **Artículo 25.- De los Estudios de Impacto Ambiental**

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

<sup>8</sup> **Ley del SEIA, aprobada con Ley N° 27446**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001.

#### **Artículo 13.- Instrumentos de gestión ambiental complementario al SEIA**

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

#### **Artículo 15.- Seguimiento y control**

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

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

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

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

<sup>9</sup> **RCD N° 006-2018-OEFA/CD, que Tipifica infracciones administrativas y establece escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental aplicables a los administrados que se encuentran bajo ámbito de competencia del OEFA**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de febrero de 2018.

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

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

<b>Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental</b>					
	Infracción	Base legal Referencial	Calificación de la Gravedad de la Infracción	Sanción no monetaria	Sanción monetaria
3.1	Incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente.	Artículos 13 y 29 del Reglamento de la Ley del SEIA.	MUY GRAVE		Hasta 15 000 UIT

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Normas tipificadora
2	La Municipalidad de Independencia no realiza acciones de recepción de residuos sólidos previo a su descarga en la rampa de la infraestructura de segregación, incumpliendo lo establecido en su PAMA aprobado (en adelante, <b>conducta infractora N° 2</b> ).	Artículos 18, 24 y 25 de la LGA; artículos 13, 15 y 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 de su Cuadro de Tipificación.
3	La Municipalidad de Independencia no cuenta con un sistema de pesaje y registro de los residuos sólidos incumpliendo lo establecido en los artículos N° 114 del Decreto Supremo N° 014-	Artículo 41, y el literal i) del artículo 61 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos ( <b>LGIRS</b> ) <sup>10</sup> ; y los artículos 114 y 115 del Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM que aprueba el Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos ( <b>RLGIRS</b> ) <sup>11</sup> .	Artículo 8 de la RCD N° 006-2018-OEFA/CD; en concordancia con el rubro 6.1.3 de su Cuadro de Tipificación <sup>12</sup> .

<sup>10</sup> **LGIRS**, aprobada por Decreto Legislativo N° 1278, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 23 de diciembre de 2016

**Artículo 41.- Disposición final**

Los residuos que no puedan ser valorizados por la tecnología u otras condiciones debidamente sustentadas, deben ser aislados y/o confinados en infraestructuras debidamente autorizadas, de acuerdo a las características físicas, químicas y biológicas del residuo con la finalidad de eliminar el potencial peligro de causar daños a la salud o al ambiente.

**Artículo 61. – Obligaciones de las Empresas Operadoras de Residuos Sólidos**

(...)

i) Manejar los residuos de acuerdo a las disposiciones establecidas en este Decreto Legislativo, así como en sus normas reglamentarias y complementarias.

<sup>11</sup> **RLGIRS**, aprobada por Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017

(...)

**Artículo 114.- Instalaciones del relleno sanitario**

Las instalaciones del relleno sanitario deben cumplir como mínimo con lo siguiente:

(...)

i) Sistema de pesaje y registro

(...)

**Artículo 115.- Operaciones mínima en rellenos sanitarios**

Las operaciones mínimas que deben realizarse en un relleno sanitario son:

a) Recepción, pesaje y registro del tipo y volumen de los residuos.

(...)

<sup>12</sup> **Tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones aplicables al incumplimiento de obligaciones respecto al manejo de residuos sólidos que realicen los titulares de infraestructura siempre se localice fuera de las instalaciones industriales o productivas, áreas de la concesión o lote del titular del proyecto que se encuentran bajo el ámbito de la competencia del OEFA, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 017-2019-OEFA/CD**

**Artículo 8. - Infracción administrativas referidas a las obligaciones de los titulares de infraestructura de disposición final**

Constituyen infracciones administrativas referidas a las obligaciones de los titulares de infraestructura de disposición final:

8.3 No cumplir con las condiciones u operaciones mínimas necesarias para un relleno sanitario, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento u otras normas complementarias.

Esta conducta es calificada como grave y se sanciona con una multa de hasta seiscientos (600) UIT.

Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas relacionada al manejo de residuos sólidos					
	Infracción	Base legal Referencial	Calificación de la Gravedad de la Infracción	Sanción no monetaria	Sanción monetaria

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Normas tipificadora
	2017-MINAM. (en adelante, <b>conducta infractora N° 3</b> ).		
4	La Municipalidad de Independencia no realiza al 100% la segregación diaria de los residuos sólidos incumpliendo su PAMA aprobado (en adelante, <b>conducta infractora N° 4</b> ).	Artículos 18, 24 y 25 de la LGA; artículos 13, 15 y 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 de su Cuadro de Tipificación.
5	La Municipalidad de Independencia no realiza las operaciones mínimas de nivelar, compactar y coberturar los residuos sólidos dispuestos en la infraestructura de disposición final de forma diaria, incumpliendo con el artículo 115 del Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM (en adelante, <b>conducta infractora N° 5</b> ).	Literales b), c) y d) del artículo 115 de la LGIRS <sup>13</sup> .	Artículo 8 de la RCD N° 017-2019-OEFA/CD; en concordancia con el rubro 6.1.3 de su Cuadro de Tipificación.
6	La Municipalidad de Independencia no ha implementado chimeneas para la salida de los gases que se generen por la descomposición de los residuos sólidos dentro del relleno sanitario, incumpliendo con ello lo establecido en su PAMA aprobado (en adelante, <b>conducta infractora N° 6</b> ).	Artículos 18, 24 y 25 de la LGA; artículos 13, 15 y 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 de su Cuadro de Tipificación
7	La Municipalidad de Independencia no ha implementado un sistema de disposición final de efluentes líquidos, incumpliendo con ello lo	Artículos 18, 24 y 25 de la LGA; artículos 13, 15 y 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 de su Cuadro de Tipificación.

6.1.3	No cumplir con las condiciones u operaciones mínimas necesarias para un relleno sanitario, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento u otras normas complementarias	Artículo 41 y literal i) del artículo 61 de la LGIRS. Artículos 114 y 115 del RLGIRS.	GRAVE	Hasta 600 UIT
-------	--	---	-------	---------------

13

#### RLGIRS

##### Artículo 115.- Operaciones mínima en rellenos sanitarios

Las operaciones mínimas que deben realizarse en un relleno sanitario son:

(...)

b) Nivelación y compactación diaria para la conformación de celdas de residuos sólidos.

c) Cobertura diaria de los residuos con capas de material que permita el correcto confinamiento de los mismos.

d) Compactación diaria de la celda en capas de un espesor no menor de 20m

(...)

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Normas tipificadora
	establecido en su PAMA aprobado (en adelante, <b>conducta infractora N° 7</b> ).		

Fuente: Resolución Directoral I  
Elaboración: TFA

8. En atención a ello, la DFAI sancionó a la Municipalidad de Independencia con una multa total ascendente a **46,3529** (cuarenta y seis con 3529/1000) Unidades Impositivas Tributarias (**UIT**), vigentes a la fecha de pago, conforme al siguiente detalle:

**Cuadro N° 2: Multa impuesta por la DFAI**

Conductas Infractoras	Multa Final (UIT)
N°1	3,9755
N°2	0,1754
N°3	3,8165
N°4	4,1702
N°5	22,4719
N°6	0,8308
N°7	10,9126
<b>TOTAL</b>	<b>46,3529 UIT</b>

Fuente: Resolución Directoral I  
Elaboración: TFA

9. Asimismo, la DFAI ordenó a la Municipalidad de Independencia el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

**Cuadro N° 3: Detalle de la medida correctiva**

Medida Correctiva			
Conducta infractora	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Conducta infractora N°7	<p>La Municipalidad de Independencia deberá acreditar lo siguiente:</p> <p>(i) La limpieza de las zonas donde se discurrió el lixiviado (755 m lineales aproximadamente).</p> <p>Coordenadas UTM WGS 84 18L:</p> <p>220780E 8948226N 221092E 8948167N 220676E 8948031N 220699E 8947998N 220677E 8948168N 220677E 8948167N</p>	<p>En un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la Resolución Directoral I.</p>	<p>En un plazo no mayor de siete (7) días calendarios, contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir con la medida correctiva, deberá remitir a la DFAI, un informe técnico detallado que contenga:</p> <p>(i) Detalle de las actividades realizadas para la limpieza de las zonas donde discurrió el lixiviado; asimismo deberá describir el proceso del recojo, traslado y disposición final de los residuos generados.</p> <p>También se debe incluir las actividades que realizará para devolver a su topografía original el área donde se</p>

Medida Correctiva			
Conducta infractora	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
	(ii) Recojo, traslado y disposición final de los residuos generados en el proceso de limpieza.  (iii) Reestablecer hasta su topografía original en las zonas donde se realizará la limpieza.		realizó las actividades de limpieza.  (ii) Fotografías y videos fechados y georreferenciados (coordenadas UTM WGS 84) la ejecución de dicha actividad. Cabe mencionar que el informe técnico deberá estar firmado por el representante legal.

Fuente: Resolución Directoral I  
Elaboración: TFA

10. El 27 de enero de 2023, la Municipalidad de Independencia interpuso recurso de reconsideración<sup>14</sup> contra la Resolución Directoral I, el cual fue declarado infundado por la DFAI mediante la Resolución Directoral N° 0186-2023-OEFA-DFAI del 16 de febrero de 2023 (en adelante, **Resolución Directoral II**)<sup>15</sup>.

11. El 06 de marzo de 2023, el administrado presentó un recurso de apelación<sup>16</sup> contra la Resolución Directoral II.

## II. COMPETENCIA

12. 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**)<sup>17</sup>, se creó el OEFA.

13. Según lo establecido en los artículos 6 y 11 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobada con Ley N° 29325 y modificada por la Ley N° 30011 (**Ley del SINEFA**)<sup>18</sup>, el OEFA es un organismo público

<sup>14</sup> Mediante escrito con Registro N° 2023-E01-088080.

<sup>15</sup> Notificada el 16 de febrero de 2023.

<sup>16</sup> Escrito con Registro N° 2023-E01-309592.

<sup>17</sup> **Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.

**Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

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

<sup>18</sup> **Ley del SINEFA**, aprobada con Ley N° 29325, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 05 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

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

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra

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.

14. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA dispone que, mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>19</sup>.
15. En este marco, a través del artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo N°025-2018-OEFA/CD<sup>20</sup>, se estableció que, a partir del **18 de octubre de 2018**, el OEFA asume las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental para las infraestructuras de residuos sólidos.
16. Por otro lado, en el artículo 10 de la Ley del SINEFA<sup>21</sup>, así como los artículos 19 y 20 del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>22</sup>, disponen que el

---

adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

#### **Artículo 11. - Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

19

#### **Ley del SINEFA**

##### **Disposiciones Complementarias Finales**

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

20

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

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

21

#### **Ley del SINEFA**

Artículo 10.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

22

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

##### **Artículo 19.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano 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 pronunciamientos; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en material ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de las Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

##### **Artículo 20.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, se considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>23</sup>.
18. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2 de la LGA<sup>24</sup>, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
19. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. Así pues, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, ya que el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
20. 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<sup>25</sup>.
21. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento

---

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.
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

<sup>23</sup> Fundamento jurídico 27 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC.

<sup>24</sup> **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.

<sup>25</sup> Fundamento jurídico 33 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>26</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>27</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>28</sup>.

22. 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.
23. 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<sup>29</sup>.
24. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, el TFA interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del PAS.

#### IV. ADMISIBILIDAD

25. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218 y 221 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del

---

<sup>26</sup> **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.

<sup>27</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, ha señalado sobre el derecho a un ambiente sano lo siguiente:

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

<sup>28</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia N° T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>29</sup> Fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC.

Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)<sup>30</sup>, por lo que es admitido a trámite.

## V. CUESTIÓN PREVIA

26. De forma preliminar al análisis de fondo del presente caso, esta Sala considera necesario dilucidar el aspecto de la vulneración al principio *non bis in ídem* cuestionado por la Municipalidad de Independencia en su recurso de apelación, toda vez que su esclarecimiento incide directamente en el PAS.

### V.1 Sobre la vulneración al principio *non bis in ídem*

27. El administrado alega una vulneración del principio del *non bis in ídem*, toda vez que existiría una duplicidad de procedimientos en el presente PAS (conductas infractoras Nros. 1, 5, 6 y 7) con aquel recaído el Expediente N° 0069-2022-OEFA-DSIS-CRES, en cual fue sancionado con una multa coercitiva ascendente a 5 UIT.

#### Análisis del TFA

28. Sobre la base de lo argumentado por el recurrente, debe mencionarse que el principio *non bis in ídem*<sup>31</sup>, recogido en el numeral 11 del artículo 248 del TUO de la LPAG, establece que la autoridad no podrá imponer, de manera sucesiva o simultánea, una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho, en los casos en que se aprecie una identidad de sujeto, hecho y fundamento.
29. En relación con este principio, el Tribunal Constitucional ha establecido una doble configuración:

En su formulación material, el enunciado según el cual, «nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho», expresa la imposibilidad de que

---

<sup>30</sup> **TUO de la LPAG**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019. Mediante Ley N° 31603, publicada el 05 de noviembre de 2022, se modificó el artículo 207 de la LPAG, que corresponde al artículo 218 del TUO de la LPAG

#### **Artículo 218.- Los recursos administrativos**

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

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

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

#### **Artículo 221.- Requisitos del recurso**

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

<sup>31</sup> **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: (...)

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

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

recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento. (...)

En su vertiente procesal, tal principio significa que «nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos», es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal) y, por otro, el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos (dos procesos administrativos con el mismo objeto, por ejemplo)<sup>32</sup>.

30. De este modo, en nuestro ordenamiento existe la imposibilidad de sancionar dos veces al mismo sujeto por una misma infracción. Siendo que el principio *non bis in ídem* implica dos aspectos:

- a) Una vertiente material, por la cual el citado principio requiere que los hechos imputados hayan sido objeto de un pronunciamiento sobre el fondo, esto es, sobre la culpabilidad o inocencia del imputado por el ilícito administrativo que tales hechos configuran; caso contrario, no podría operar dicha regla de derecho, toda vez que aquellos no habrían sido materialmente juzgados por la autoridad.
- b) Una vertiente procesal, por la cual el principio *non bis in ídem* significa que no puede haber dos procesos jurídicos de sanción contra una persona con identidad de sujeto, hecho y fundamento<sup>33</sup>.

31. De lo anteriormente expuesto, resulta válido concluir que la vulneración del principio *non bis in ídem* se materializará cuando el Estado haya ejercido su potestad sancionadora en supuestos que confluían los siguientes elementos: (i) un mismo sujeto (identidad subjetiva); (ii) mismos hechos (identidad objetiva); y, (iii) bajo el mismo fundamento<sup>34</sup>.

32. En el caso en concreto, esta Sala observa que en el PAS tramitado en el Expediente N° 851-2021-OEFA/DFAI/PAS la Autoridad Decisora sancionó al administrado por incumplimiento de obligaciones ambientales contenidas en su PAMA y en la LGIRS. Por otro lado, en el Expediente N° 0069-2022-OEFA-DSIS-CRES, la Autoridad de Supervisión impuso una multa coercitiva a fin de compeler al administrado a que cumpla con las medidas preventivas que le impuso.

33. Como se observa, se trata de **dos procedimientos de naturaleza distinta**, en el primero se sanciona a la Municipalidad de Independencia por no cumplir con

---

<sup>32</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 02050-2002-AA/TC (fundamento jurídico 19).

<sup>33</sup> RUBIO, M. (2010). *Interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional*. Lima: Fondo Editorial PUCP; p. 357 y p. 368.

<sup>34</sup> GARCÍA, R. (1955) *Non bis in ídem material y concurso de leyes penales*. Barcelona: Cedecs Editorial S.L.; p. 90.

sus obligaciones ambientales fiscalizables (conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1), mientras que el segundo se impone una multa coercitiva como un mecanismo de ejecución forzosa<sup>35</sup>; esto es, ante el incumplimiento del mandato ordenado, se busca coaccionar al administrado para que cumpla con dichas medidas. Por tanto, se verifica que no existe duplicidad de procedimientos, así como tampoco de sanciones impuestas al administrado.

34. En atención a lo expuesto, esta Sala concluye que, el órgano de primera instancia no ha inobservado lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 248 del TUO de la LPAG, que regula el principio de *non bis in ídem*, por lo que corresponde desestimar lo alegado por la Municipalidad de Independencia en este extremo.

## **VI. CUESTIONES CONTROVERTIDAS**

35. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presenta caso se circunscribe a las siguientes:

35.1 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Municipalidad de Independencia por las conductas infractoras Nros. 1, 6 y 7.

35.2 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Municipalidad de Independencia por las conductas infractoras Nros. 2 y 4.

35.3 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Municipalidad de Independencia por las conductas infractoras Nros. 3 y 5.

## **VII. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS**

### **VII.1. Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de la Municipalidad Independencia por las conductas infractoras Nros 1, 6 y 7**

#### **A. Marco Normativo**

36. De acuerdo con lo establecido en los artículos 16, 17 y 18 de la LGA, los instrumentos de gestión ambiental incorporan aquellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas a ser realizadas por los administrados<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> La naturaleza de la multa coercitiva se encuentra dentro del ejercicio de la autotutela ejecutiva de la Administración, pues simplemente se constata que se ha producido un incumplimiento voluntario de un mandato exigible por esta autoridad y, en consecuencia, se adoptan medidas para su cumplimiento. Por lo tanto, dada su naturaleza este tipo de actos no tienen carácter impugnabile, pues es el acto administrativo que sirve de título para su ejecución el que lo tiene, debido a que este si contiene una decisión donde el administrado podrá ejercer su derecho de defensa.

Véase: PIZARRO, Rafael. "Revisando la multa coercitiva: un análisis de la legislación más reciente." *Régimen jurídico básico de las administraciones públicas: libro homenaje al profesor Luis Cosculluela*. Iustel, 2015, p. 454.

<sup>36</sup> LGA

37. Asimismo, en el artículo 24 de la LGA, se ha establecido que toda aquella actividad humana relacionada a construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo se encuentra sujetas al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, mientras que aquellas no sujetas a dicho sistema se desarrollan conforme a las normas específicas de la materia correspondiente<sup>37</sup>.
38. En esa línea, la Ley del SEIA exige que toda actividad económica que pueda resultar riesgosa para el medio ambiente obtenga una certificación ambiental antes de su ejecución<sup>38</sup>. 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.

---

#### **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; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.
- 17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

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

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

37

#### **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.

38

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

39. Sobre esto último, se prevé que la autoridad competente será la encargada de realizar el seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas correspondientes<sup>39</sup>. Una vez aprobados los instrumentos de gestión ambiental por la autoridad competente y, por ende, obtenida la certificación ambiental, es responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las medidas, los compromisos y obligaciones contenidos en ellos para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en dicho instrumento y con aquellas que se deriven de otras partes de dichos instrumentos que quedan incorporados a los mismos.
40. En este orden de ideas y, tal como este Tribunal lo ha señalado anteriormente, debe entenderse que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser efectuados 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, mitigar o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas<sup>40</sup>.
41. En ese sentido, a efectos de determinar si la Municipalidad de Independencia incumplió lo establecido en su instrumento de gestión ambiental, corresponde previamente identificar el alcance de su compromiso ambiental, para, posteriormente, evaluar si los hechos detectados durante la Supervisión Regular 2021 evidencian su incumplimiento.

**B. Sobre los compromisos asumidos por la Municipalidad de Independencia en su PAMA**

**B.1 De la construcción de zanjas de coronación y el manejo de las aguas pluviales (conducta infractora N° 1)**

42. De acuerdo con lo detallado en el PAMA, la Municipalidad de Independencia se comprometió a construir canales de derivación para el manejo de las aguas pluviales, tal como se detalla a continuación:

---

<sup>39</sup>

**Ley del SEIA**

**Artículo 15.- Seguimiento y control**

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

<sup>40</sup>

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

### Imagen N° 1: Manejo de aguas pluviales

**Manejo de Aguas Pluviales**

Con el objetivo de minimizar la influencia de las aguas pluviales en el área del relleno sanitario manual, se construirán canales de derivación de aguas de escorrentía y canal de coronación.

Fuente: PAMA (folio 171).

43. Asimismo, en el ítem «4.1.4 Hidrología e Hidrogeología» del PAMA se precisa que **los drenes a manera de zanjas de coronación** tendrán la función de controlar las aguas pluviales en el proyecto para aislar las celdas de residuos sólidos y sacar afuera el agua pluvial, como se cita a continuación:

### Imagen N° 2: Zanjas de coronación

Para controlar las aguas pluviales en el proyecto, aprovechando las vías de acceso se han construido drenes a manera de zanjas de coronación para aislar las celdas de residuos sólidos y sacar el agua fuera de la micro cuenca en lo posible.

Fuente: PAMA (folio 105).

44. Cabe agregar que, la construcción de los drenajes pluviales forma parte de las medidas de mitigación de impactos ambientales negativos previstas en el instrumento de gestión ambiental aprobado, conforme se muestra a continuación:

**Cuadro N° 4: Medidas de mitigación del PAMA**

Impacto ambiental	Medida de mitigación
Erosión de suelos	<ul style="list-style-type: none"><li>- <u>Construcción de drenaje pluvial-canal de coronación para evacuar aguas pluviales.</u></li><li>- Corte de taludes adecuado para evitar deslizamientos.</li></ul>
Modificación del paisaje, posible erosión de suelos	<p>(...)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Drenaje pluvial mediante el canal de coronación.</li></ul>

Fuente: PAMA (folio 163).

45. En esa línea, el «Plan de Mitigación» prevé la construcción de los drenes pluviales debía implementarse en el primer año de aprobado el PAMA, tal como se observa a continuación:

**Imagen N° 3: Cronograma de implementación de drenes**

ITEM	DESCRIPCIÓN	AÑO 1	AÑO 2	INVERSION
<b>RELLENO SANITARIO MANUAL</b>				
01	Reforestación del entorno del relleno sanitario manual	→		3000,00
02	Construcción del canal de coronación para desvío de aguas pluviales	→		468,06

Fuente: PAMA (folio 190).

46. De lo expuesto, se advierte que la Municipalidad de Independencia debía construir un drenaje fluvial de zanjas de coronación durante el primer año de aprobado el PAMA (13 de julio de 2006); esto es, entre jul-2006 y jul-2007.

**B.2 De las chimeneas y los gases de descomposición (conducta infractora N°6)**

47. Por otro lado, cabe indicar que la Municipalidad de Independencia también se comprometió a construir chimeneas de gas —con un radio de 25 m entre cada una de ellas— para la salida y evacuación de los gases en las áreas de las plataformas operativas que conforma el relleno sanitario, tal como se detalla en el PAMA:

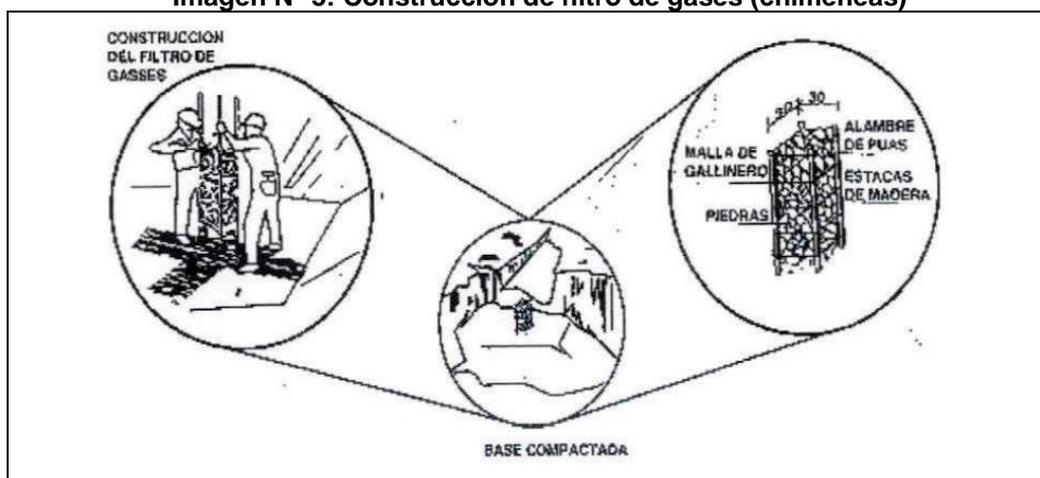
**Imagen N° 4: Proceso de disposición final de residuos sólidos**

<p><b>5.5.1. Descripción detallada del proceso de disposición final de residuos sólidos</b></p> <p style="text-align: center;">(...)</p> <p><b>e. Recubrimiento final con material propio e=60cm</b></p> <p>Comprende el recubrimiento final, a todas las celdas, con material propio, con un espesor de 60.0 cm.</p> <p style="text-align: center;">(...)</p> <p><b>f. Construcción del Drenaje de Gases (chimeneas)</b></p> <p><u>Se construirá chimeneas de gas cada 25 m de longitud para la salida de los gases que se generan por la descomposición de los residuos sólidos dentro del relleno sanitario, ver las Figuras N° 06 y N° 07.</u></p> <p>Comprende la construcción de una chimenea de gases, el cual consta de palos de madera rollizo de 4" de diámetro, mallas de gallinero de #12 de 1"x1", con piedras de 4" - 6" de diámetro ( ver la Lámina A-01)</p> <p style="text-align: center;">(...)</p>
---

Fuente: PAMA (folio, 133).

48. Asimismo, en el PAMA se detalla que para la construcción de las chimeneas de gases se deben emplear, entre otros, los siguientes materiales: madera rolliza de 4" de diámetro, malla de gallinero de #12 de 1\*1 con piedras de 4"- 6" de diámetro.

**Imagen N° 5: Construcción de filtro de gases (chimeneas)**



Fuente: Figura N° 7 del PAMA (folio, 138).

49. Como se observa, el administrado debía construir las chimeneas de gas según las características y con los materiales detallados en su PAMA.

### **B.3 Del sistema de disposición final de efluentes líquidos (conducta infractora N° 7)**

50. Conforme se detalla en el PAMA, la Municipalidad de Independencia se comprometió a implementar un «Sistema de disposición final y/o tratamiento de efluentes líquidos» y, a tratar los efluentes líquidos o lixiviados en un pozo de captación de lixiviados, tal como se aprecia a continuación:

### Imagen N° 6: Sistema de disposición final de efluentes

**5.5.4. Sistemas de disposición final y/o tratamiento de efluentes líquidos**

Los efluentes líquidos o lixiviados serán tratados finalmente en un pozo de captación de lixiviados.

En el relleno sanitario manual los líquidos de percolación o lixiviados son mínimos, pero se construirán canales filtrantes de piedras que los conduzcan hacia el pozo de captación de lixiviados (ver la Lámina P-02), se impermeabilizará la base con geomembrana pvc flexible (E=0.5MM) que es un material laminar que se obtiene por un proceso continuo de extrusión. Se caracteriza por su gran resistencia al clima, rayos UV y químicos, por lo que resulta una alternativa eficiente.

La Geomembrana es un material sintético impermeable utilizado para evitar que los lixiviados de los residuos sólidos se filtren hacia las corrientes de agua subterránea o superficial.

Los lixiviados finalmente son conducidos a una pozo de almacenamiento de lixiviados para su evaporación y/o para luego ser recirculado.

Los drenajes para lixiviados de los canales filtrantes estarán conectados al sistema de drenaje de gases en forma perpendicular.

Fuente: PAMA (folio 141).

51. Como se detalla en el PAMA, para implementar el referido sistema el administrado debía construir canales filtrantes de piedras y un pozo de captación e impermeabilizar la base con geomembrana y PVC.
- C. Sobre los hallazgos de la Supervisión Regular 2021 y la determinación de responsabilidad**
- C.1 Respecto a la conducta infractora N° 1**
52. Durante la Supervisión Regular 2021, la DSIS verificó que la infraestructura de disposición de residuos sólidos no contaba con drenes pluviales, conforme a lo previsto el PAMA, tal como se observa en el Acta de Supervisión:

**Imagen N° 7: Extracto del Acta de Supervisión- Infraestructura de disposición de residuos sólidos**

(...)

2. Hechos o funciones verificadas			
Presunto Incumplimiento	SI	Subsanado <sup>1</sup>	No aplica
<p><b>HECHO DETECTADO:</b> La infraestructura de disposición final del administrado no cuenta con canales para el manejo de aguas pluviales.</p> <p><b>Obligación</b> Obligación N° 1 (O.1) consignada en la ficha de obligaciones (Anexo 1)</p> <p><b>Descripción</b> 1 Durante el recorrido realizado en el marco de la supervisión a la infraestructura de disposición residuos sólidos, <u>se observó que esta no cuenta con canales para la controlar las aguas pluviales</u> y así aislar las celdas con los residuos sólidos, conforme lo establece su instrumento de gestión ambiental aprobado. Así, durante el recorrido en el área de disposición, se pudo observar acumulaciones de agua de lluvia sobre los residuos sólidos dispersos.</p> <p>Cabe mencionar que el área de disposición de la celda colinda con una vía de tránsito, la cual cuenta con un canal pluvial; no obstante, este canal no formaría parte del diseño de la celda de disposición.</p> <p><b>Requerimiento de subsanación</b></p>			

(...)

Fuente: Acta de Supervisión, p.1.

53. Adicionalmente, la Autoridad de Supervisión observó que el área de disposición de residuos sólidos —colinda con la vía de tránsito— que cuenta con un canal pluvial. Sin embargo, dicho canal no forma parte del diseño de la infraestructura de disposición final prevista en el PAMA.
54. Lo antes descrito se muestra en el siguiente registro fotográfico:

**Registro fotográfico N° 1: Acumulación de aguas pluviales**



Fuente: Expediente 0039-2021-DSIS-CRES (en adelante, Expediente de Supervisión)

55. En base a los hallazgos antes descritos, la primera instancia determinó la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Independencia por no contar con canales para el manejo de las aguas pluviales, conforme a lo establecido en su PAMA.

## C.2 Respeto a la conducta infractora N° 6

56. En el marco de la Supervisión Regular 2021, la DSIS observó que había un total de cinco (5) chimeneas ubicadas en el lado norte de la celda de disposición final, y que, en los lados oeste, sursuroeste y este de la celda, no había ninguna chimenea construida.

### Imagen N° 8: Extracto del Acta de Supervisión- Chimeneas construidas

(...)

Presunto Incumplimiento	SI	Subsanado <sup>7</sup>	No aplica
<p><b>HECHO DETECTADO:</b> El administrado no ha implementado los drenajes para evacuación de gases, conforme lo establecido en su PAMA aprobado.</p> <p><b>Obligación</b> Obligación N° 9 (O.9) consignada en la ficha de obligaciones (Anexo 1)</p> <p><b>Descripción</b> Durante el recorrido por el perímetro de la celda de disposición final del administrado, se observó la presencia de cinco (5) chimeneas, ubicadas al lado norte de la celda. Cabe mencionar que estas chimeneas se encuentran ubicadas en una zona donde ya se ha realizado la compactación y cobertura de los residuos sólidos.</p> <p><b>7</b></p> <p>No obstante, en el lado oeste, suroeste, sur – sureste, y este, de la celda de disposición final, se verificó la acumulación de residuos sólidos, apilados, sin compactación y/o cobertura, no advirtiéndose la presencia de chimeneas para la evacuación de los gases generados, producto de la degradación de los residuos sólidos, conforme las especificaciones establecidas en el PAMA aprobado.</p> <p><b>Requerimiento de subsanación</b> El 07 de abril de 2021, el equipo supervisor solicita al administrado que efectúe las acciones correspondientes a fin de cumplir con la presente obligación, conforme lo establecido en su instrumento de gestión ambiental aprobado.</p>			

(...)

Fuente: Acta de Supervisión

57. Lo antes descrito se observa en el siguiente registro fotográfico (acumulación de residuos sólidos sin chimeneas para la evacuación de los gases generados).

### Registro fotográfico N° 2: Área de segregación de residuos sólidos





Fuente: Expediente de Supervisión

58. En atención a los hallazgos antes descritos, la Municipalidad de Independencia suscribió el Acuerdo de Cumplimiento<sup>41</sup> con la DSIS, comprometiéndose a realizar en un plazo de ciento quince (115) días hábiles<sup>42</sup> la habilitación y mejora de las chimeneas en la celda de disposición final de residuos sólidos, para lo cual debía **ejecutar la reparación e instalación de chimeneas (Acuerdo N° 5)**.
59. Posteriormente y como parte del cumplimiento del referido acuerdo, el administrado remitió la siguiente información:
  - 59.1 Oficio N° 006-2022-MDI-GSPyGA/SGGA/LSVA<sup>43</sup> a través del cual remite el Plan de Mejoramiento de la Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos, donde indica que instalará cinco (5) chimeneas en el interior del relleno sanitario y que dichas chimeneas serán construidas con madera rollizo de 4" de diámetro, malla de gallinero # 12 de 1x1, con piedras de 4" a 6" de diámetro.

<sup>41</sup> Notificado el 01 de junio de 2021 mediante Oficio N° 00249-2021-OEFA/DSIS.

<sup>42</sup> Contados a partir los veinticinco (25) días hábiles de notificado el Acuerdo de Cumplimiento.

<sup>43</sup> Mediante Escrito con Registro N° 2022-E01-019911 del 07 de marzo de 2022

### Imagen N° 9: Implementación de Drenajes

#### ACTIVIDAD PARA LA LÍNEA DE ACCIÓN 06:

#### 6. IMPLEMENTACIÓN DE LOS DRENAJES PARA LA EVACUACIÓN DE LOS GASES

Se construirá 5 chimeneas de gas con la finalidad de evacuar los gases producidos por la degradación bacteriana de la materia orgánica presente al interior del relleno sanitario, en sitios estratégicos puesto que el área de disposición donde se descarga los residuos viene siendo un área limitada para su manejo.

Comprende la construcción de una chimenea de gases, el cual consta de palos de madera rollizo de 4" de diámetro, mallas de gallinero de #12 de 1" x 1", con piedras de 4" – 6" de diámetro.

Fuente: Escrito con Registro N° 2020-E01-019911

- 59.2 Oficio N° 009-2022-MDI-GSPyGA/SGGA/LSVA<sup>44</sup> mediante el cual señala que —actualmente— cuenta con seis (6) chimeneas construidas con cilindro de color azul, en un área de 19897,12 m<sup>2</sup>. Además, menciona que implementará seis (6) chimeneas, que serán distribuidas uniformemente en toda el área con una distancia de 25 m de radio y adjunta un esquema donde se detalla la distribución de las chimeneas en la celda de disposición final de residuo sólidos.

### Imagen N° 10: Distribución de chimeneas



Fuente: Escrito con Registro N° 2020-E01-036495

60. En base a los hallazgos antes descritos y la información remitida como parte del acuerdo de cumplimiento por la DSIS<sup>45</sup>, la DFAI determinó que la Municipalidad

<sup>44</sup> Escrito con Registro N° 2020-E01-036495 del 21 de abril de 2022

<sup>45</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 20.2 del artículo 20 del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 0006-2019-OEFA/CD, los requerimientos de la Autoridad de Supervisión que disponen una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación conlleva a la pérdida del carácter voluntario de las acciones de adecuación que el administrado haya adoptado.

de Independencia no cumplió con el compromiso asumido en su PAMA, toda vez que no implementó chimeneas para la salida de los gases que se generan por la descomposición de los residuos sólidos dentro del relleno sanitario, por lo que declaró su responsabilidad administrativa.

### C.3 Respetto a la conducta infractora N° 7

61. Durante el recorrido a las instalaciones de la UF Planta de Tratamiento, la DSIS observó que había ductos de polietileno de 8 a 10 cm de diámetro que —según lo manifestado por el administrado— eran utilizados para la conducción de lixiviados hacia la poza de almacenamiento.
62. Asimismo, la Autoridad Supervisora verificó que los ductos de conducción de lixiviados no conectaban a la poza de almacenamiento y que estos discurrían en diferentes zonas, llegando a la carretera Huaraz-Casma (próximo a las viviendas cercanas), tal como se detalla a continuación:

#### Imagen N° 11: Extracto Acta de Supervisión Sistema de disposición final de efluentes líquidos

<p><b>Descripción</b> Respetto al manejo de los lixiviados generados en la celda de disposición final, personal del OEFA observó la presencia de ductos de polipropileno (jebe), de 8 - 10 cm de diámetro, los cuales son utilizados para la conducción de los lixiviados hacia la poza de almacenamiento, según la manifestación del administrado.</p> <p>No obstante, durante el recorrido, se observó que estos ductos no conectaban a dicha poza de almacenamiento, y que los lixiviados generados, unido a las aguas pluviales, son escurridos en diferentes zonas (Zona 1 y Zona 2 de escurrimiento de lixiviados). Cabe precisar que no fue posible medir el caudal de la descarga de lixiviados por motivo de inaccesibilidad a los puntos de salida de estos.</p> <p>Dichos lixiviados escurridos, llegan al canal pluvial de la carretera Huaraz - Casma (PE-14A) que pasa por la infraestructura de disposición final, realizando dichos lixiviados un trayecto por esta. Cabe mencionar que el equipo supervisor realizó el recorrido de dichos lixiviados, llegando hasta una zona en la que estos se pierden (zona de verificación de recorrido). Cabe mencionar que, durante el trayecto, se observó que estos lixiviados pasan por zonas cercanas a viviendas.</p> <p>Al respecto, el representante señala que, efectivamente, los ductos que conducen los lixiviados no los descargan en la poza para su almacenamiento y/o recirculación, y que estos son descargados directamente a los campos aledaños. Asimismo, señalo que sería imposible hacerlos llegar a dicha poza de almacenamiento, toda vez que la generación de lixiviados, unido a las aguas de las precipitaciones, exceden la capacidad, por tal motivo es que realizan la descarga de los lixiviados directamente de los ductos.</p>
---

Fuente: Acta de Supervisión

63. Como se observa, durante la Supervisión Regular 2021 el propio administrado manifestó que los ductos que conducen los lixiviados no son descargados en la poza de almacenamiento y/o recirculación, sino que son descargados directamente a los campos de cultivo aledaños, ya que los lixiviados (al mezclarse con las aguas de precipitación) superarían la capacidad de la poza de almacenamiento.

### Registro fotográfico N° 3: Descarga de lixiviados hacia el Dren de la carretera



Fotografías N° 14 y 15: Vistas fotográficas donde se advierte la ausencia de canales filtrantes de piedras, y que los lixiviados son conducidos mediante mangueras de pvc. Asimismo, se observó la presencia de la poza de almacenamiento de lixiviados; no obstante, estos no son derivados a dicha poza, sino por el contrario son descargados en dos zonas hacia el dren pluvial de la carretera que transita por la infraestructura.



Fotografías N° 16 y 17: Vistas fotográficas de Zona 1 de descarga de lixiviados, hacia el dren pluvial de la carretera que transita por la infraestructura de disposición final.

Fuente: Informe de Supervisión, p.19.

64. En atención a dichos hallazgos, la Municipalidad de Independencia suscribió el Acuerdo de Cumplimiento<sup>46</sup>, comprometiéndose a **implementar** —en un plazo de treinta (30) días hábiles<sup>47</sup>— **los drenes de conducción de lixiviados y la poza de almacenamiento (Acuerdo N° 6)**.
65. Posteriormente y como parte del cumplimiento del referido acuerdo, el administrado remitió la siguiente información:
  1. Oficio N° 006-2022-MDI-GSPyGA/SGGA/LSVA<sup>48</sup> a través del cual remite el Plan de Mejoramiento de la Planta de Tratamiento de Residuos

<sup>46</sup> Notificado el 01 de junio de 2021 mediante Oficio N° 00249-2021-OEFA/DSIS.

<sup>47</sup> Contados a partir de los cincuenta (50) días hábiles de notificado el Acuerdo de Cumplimiento.

<sup>48</sup> Mediante Escrito con Registro N° 2022-E01-019911 del 07 de marzo de 2022

Sólidos, donde indica que contratará a un especialista que realizará la construcción del drenaje de lixiviados.

### **Imagen N° 12: Manejo de Lixiviados**

#### **ACTIVIDAD PARA LA LÍNEA DE ACCIÓN 12:**

#### **12. MANEJO DE LIXIVIADOS**

Se realizará el contrato de un especialista, así mismo se realizará la construcción del drenaje de lixiviados.

Fuente: Escrito con Registro N° 2022-E01-019911

2. Oficio N° 006-2022-MDI-GSPyGA/SGGA/LSVA<sup>49</sup> mediante el cual señala que cuenta con una ficha técnica denominada: «Instalación de Drenes de Lixiviados en la Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos».

### **Imagen N° 13: Instalación de drenes de lixiviados**

#### **3. Ficha Técnica: "Instalación de Drenes de Lixiviados en la Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos de Pongor". (con 215 folios)**

Dichas fichas técnicas han sido evaluadas por la gerencia de servicios públicos de la gestión actual, a raíz de los últimos acontecimientos sociales con las comunidades aledañas y con proyección a un cierre progresivo que obedece la disposición final de los residuos sólidos, siendo estas las observaciones:

Escrito con Registro N° 2020-E01-48654 y escrito con Registro N° 2020-E01-48655

66. En base a los hallazgos antes descritos y la información remitida como parte del acuerdo de cumplimiento<sup>50</sup>, la DFAI determinó que la Municipalidad de Independencia no cumplió con el compromiso asumido en su PAMA, toda vez que no implemento un sistema de disposición final de efluentes líquidos, por lo que declaro su responsabilidad administrativa.

#### **D. Argumentos planteados por la Municipalidad de Independencia en su recurso de apelación**

##### **D.1 Sobre la presunta transgresión a los principios de legalidad, debido procedimiento y buena fe procedimental (conductas infractoras Nros 1, 6 y 7)**

67. La Municipalidad de Independencia indica que por motivos administrativos y políticos de las gestiones previas no se implementaron los drenes a manera de zanja, las chimeneas ni el sistema de disposición final de efluentes, pero desde el año 2021, se iniciaron las gestiones para cumplir con las obligaciones de su PAMA y que está dispuesta a subsanar su conducta.

---

<sup>49</sup> Mediante Escrito con Registro N° 2020-E01-48654 del 25 de mayo de 2022 y escrito con Registro N° 2020-E01-48655 del 26 de mayo de 2022

<sup>50</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 20.2 del artículo 20 del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 0006-2019-OEFA/CD, **los requerimientos de la Autoridad de Supervisión que disponen una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación conlleva a la pérdida del carácter voluntario de las acciones de adecuación que el administrado haya adoptado.**

68. Asimismo, señala que la DFAI no habría realizado una adecuada valoración de los medios probatorios presentados en su recurso de reconsideración, a través de los cuales se acreditaría la corrección de las conductas infractoras.
69. Bajo dichos argumentos, el recurrente alega una vulneración a los principios de legalidad, debido procedimiento y buena fe procedimental.

### **Análisis del TFA**

70. Al respecto, se debe indicar que —en virtud al principio de legalidad— la actuación de las autoridades administrativas se basa con respeto a las normas que integran el orden jurídico vigente y en estricta observancia de las facultades que les fueron atribuidas y de acuerdo con los fines para los que fueron conferidas<sup>51</sup>.
71. Es así que la exigencia de legalidad en la actuación administrativa implica que las decisiones adoptadas por parte de la autoridad se sustenten en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.
72. Bajo dicho contexto, cabe señalar que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar y el artículo 248 del TUO de la LPAG<sup>52</sup>, los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos, el derecho a la motivación.
73. En esa línea y atendiendo lo alegado por la Municipalidad de Independencia, cabe indicar que, en virtud al principio de verdad material, recogido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>53</sup>, le corresponde a

51

#### **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:

- 1.1 Principio de legalidad.** – Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

52

#### **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: (...)

- 1.2. Principio del debido procedimiento.** – Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitas al debido procedimiento. 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.

(...)

##### **Artículo 248. – Principios de la potestad sancionadora administrativa (...)**

**2. Debido procedimiento.** – No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

53

#### **TUO de la LPAG**

la autoridad competente verificar los hechos que motivaron sus decisiones utilizando todos los medios probatorios necesarios autorizados por la norma, de tal manera que su decisión se encuentre motivada y fundada en derecho. Ello resulta importante a efectos de poder desvirtuar la presunción de licitud establecida en el numeral 9 del artículo 248 del mismo cuerpo legal<sup>54</sup>.

74. No obstante, es preciso tener en cuenta que se está al interior de un procedimiento administrativo sancionador desarrollado en el marco de la potestad sancionadora del Estado, en la cual la Administración Pública es dotada de mecanismos que garanticen el cumplimiento de obligaciones previstas en el ordenamiento jurídico administrativo y sancione su incumplimiento<sup>55</sup>. Ello, en atención que la actividad sancionadora tiene como objetivo ejercer la potestad sancionadora a través de un procedimiento especial que concluye con la imposición de una sanción<sup>56</sup>, el cual se rige por principios especiales. Los cuales producen una atenuación de los principios generales que rigen el procedimiento administrativo<sup>57</sup>.
75. Así entonces, si bien la carga de la prueba, al interior de un procedimiento administrativo sancionador, recae sobre la administración, al formularse la imputación de una infracción administrativa, dicha carga se traslada al administrado imputado, pues previamente a la imputación, la administración ha

---

#### Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

(...)

**1.11. Principio de verdad material.** - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

<sup>54</sup> **TUO de la LPAG**

**Artículo 248. – Principios de la potestad sancionadora administrativa (...)**

**9. Presunción de licitud.** – Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

<sup>55</sup> Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015, p. 11.

Obtenido de:

<https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/MINJUS-DGDOJ-Gu%C3%ADa-pr%C3%A1ctica-sobre-el-procedimiento-administrativo-sancionador.pdf>

<sup>56</sup> Sobre el particular, Morón Urbina señala lo siguiente:

“A diferencia de las demás actividades de la Administración, la actividad sancionadora tiene un objetivo único: Ejercer la pretensión sancionadora del poder público administrativo, mediante un procedimiento especial, donde el administrado tenga las suficientes garantías para el ejercicio de su defensa. Aquí, la Administración no busca el esclarecimiento de los hechos, la indagación de lo acontecido, o despejar una incertidumbre o duda. Parte de una imputación o cargo directo, y su procesamiento busca obtener certidumbre jurídica y real, a partir de la convicción a que ha llegado a obtener luego de una actividad común de comprobación o inspección.”

MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décima edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014, p. 741.

<sup>57</sup> Contenidos en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

desarrollado actividades destinadas a la verificación de las conductas infractoras (Supervisión Regular 2021), que desvirtúa de esta manera la referida presunción.

76. En ese sentido, en el presente caso, correspondía a la Municipalidad de Independencia desvirtuar los hallazgos que sustentaron la determinación de responsabilidad realizada por la DFAI, a través de la presentación de los medios probatorios correspondientes.
77. En ese orden de ideas, para la acreditación de la subsanación voluntaria<sup>58</sup> o la adecuación de las conductas infractoras, el administrado debe presentar medios probatorios que permitan corroborar de manera fehaciente la situación alegada, en este caso, si la corrección se efectuó antes del inicio del PAS o después de aquel (requisito temporal) y si el área que fue materia de hallazgo en la supervisión coincide con la que el administrado sostiene haber realizado las acciones destinadas al levantamiento de observaciones de la imputación (requisito espacial)<sup>59</sup>.
78. Cabe precisar que el análisis antes expuesto se enmarca en los pilares que sustentan nuestro ordenamiento jurídico en materia ambiental. En efecto, como se ha expuesto en los acápites precedentes, nuestra Constitución consagra el derecho al ambiente como principio y un derecho fundamental que impone que este sea respetado por los particulares y garantizado por el Estado. Por tal motivo, la aplicación del mecanismo de subsanación voluntaria, como eximente de responsabilidad en materia ambiental, no debe ser entendida de forma aislada a lo previsto en la Carta Fundamental, sino que debe ser interpretada en concordancia con el mandato constitucional de protección al ambiente<sup>60</sup>.
79. Partiendo de los citados presupuestos normativos y en aras de dilucidar lo manifestado por la Municipalidad de Independencia, este Tribunal analizará si la DFAI ha valorado los medios probatorios aportados por el administrado estricta observancia del ordenamiento jurídico vigente y respetando las garantías inherentes al debido procedimiento.
80. Conforme se expuso anteriormente, de la revisión del PAMA se observa que la Municipalidad de Independencia se comprometió a:
- 80.1 Construir drenes a manera de zanjas de coronación para el control de las aguas pluviales durante los años 2006 y 2007 (conducta infractora N° 1).
- 80.2 Construir las chimeneas de gas según las características y con los materiales detallados en su PAMA (conducta infractora N° 6).

---

<sup>58</sup> **TUO de la LPAG**

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

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

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

<sup>59</sup> Ver considerando 49 de la Resolución N° 431-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 6 de diciembre de 2018.

<sup>60</sup> Criterio establecido en el considerando 30 de la Resolución N° 027-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 25 de julio de 2017

- 80.3 Implementar un sistema de disposición final y/o tratamiento de efluentes líquidos para lo cual debía construir canales filtrantes de piedra y un pozo de captación e impermeabilizar la base con geomembrana y PVC (conducta infractora N° 7)
81. Ahora, de la revisión del recurso de reconsideración se advierte que la Municipalidad de Independencia presentó en calidad de prueba nueva los siguientes documentos:
- i) Informe N° 008-2023-MDI/GSPyGA/ULEyFA. Registro fotográfico y videográfico del “Mantenimiento de los Drenes Pluviales en la PTRS–Pongor, distrito de Independencia–Huaraz–Áncash”.
  - ii) Resolución Gerencial N° 297-2022-MDI/GDUyR/G del 13 de setiembre de 2022, que aprueba el “Mantenimiento de la infraestructura y equipos de la gerencia de servicios públicos y gestión ambiental de la Municipalidad Distrital de Independencia–Huaraz–Áncash”.
  - iii) Carta N° 48-2022-MDI/S/JCVS. Estado situacional en relación a las chimeneas de la actividad.
  - iv) Informe N° 010-2023-MDI/GSPYGA/SGGA. Requerimiento de 27 Chimeneas adicionales para el área de disposición final de residuos sólidos de Pongor.
  - v) Contrato de Obra 68-2022 MDI/GM “Mantenimiento de los Drenes Pluviales, Drenes de Lixiviados y Cerco Perimétrico en la PTRS–Pongor, distrito de Independencia–Huaraz–Áncash”.
  - vi) Informe N° 009-2023-MDI/GSPyGA/SGGA/ULEyFA. Registro fotográfico y videográfico del “Mantenimiento de los Drenes Lixiviados en la PTRS–Pongor, distrito de Independencia–Huaraz–Áncash”.
82. Con ello en cuenta, esta Sala considera pertinente verificar si la DFAI valoró adecuadamente los alcances de tales medios probatorios.

**Cuadro N° 5: Análisis de los medios probatorios**

Medio probatorio	Análisis DFAI	Comentario TFA
<p align="center">Contrato N° 68-2022-MDI/GM del 11 de noviembre de 2022</p>	<p>La DFAI determinó que dicho documento solo evidenciaría la adjudicación de buena pro, tal como se observa a continuación:</p> <p>“29. Ahora bien, el administrado mediante el Contrato N° 68-2022—MDI/GM del 11 de noviembre de 2022, evidencia que con fecha 03 de noviembre del año 2022, el Comité de Selección de la Municipalidad Distrital de Independencia adjudicó la buena pro (...) para el servicio de «Mantenimiento de los drenes pluviales, drenes de lixiviados y cerco perimétrico en la planta de tratamiento de residuos sólidos-Pongor, distrito de Independencia-Huaraz-Áncash»; no obstante, <u>este documento solo acredita las acciones que realizará el administrado respecto al mantenimiento de drenes.</u>”</p>	<p>Como se detalla en el fundamento 29 de la Resolución Directoral II, el documento solo acreditan gestiones internas que viene realizando el administrado como la adjudicación buena pro para el servicio de mantenimiento de los drenes pluviales, drenes lixiviados y cerco perimétrico, da cuenta sobre el servicio de ejecución del «Mantenimiento de los drenes pluviales, drenes de lixiviados y cerco perimétrico en la planta de tratamiento de residuos sólidos – Pongor, distrito de Independencia - Huaraz-Áncash», por lo que, no acredita que el administrado haya implementado los drenes pluviales y drenes de lixiviados.</p>
<p align="center">Informe N° 008-2023-MDI/GSPyGA/SG GA de fecha 24 de enero de 2023</p>	<p>La DFAI determinó que dicho documento solo evidenciaría el avance de la implementación de zanjias, pero no permite evidenciar que se haya implementado en los 680 m lineales de las zanjias de coronación, tal como se observa a continuación:</p> <p>“32. Del cuadro anterior y dentro de los alegatos presentados por el administrado estos medios probatorios solo evidenciarían el avance de la implementación de zanjias, más <u>no permite evidenciar si cumple con las características y dimensiones</u> que expuso en su escrito con Registro N° 2022-E01-042981 del 05 de mayo del 2022 (...) Además, <u>no acredita que se ha implementado en los 680 m lineales aproximadamente, que este componente ocuparía.</u>”</p>	<p>Como se detalla en el fundamento 29 de la Resolución Directoral II, el documento describe los avances de la obra de implementación de los drenes fluviales en el área de disposición final, para ello presento cuatro (04) registros fotográficos de fecha 20 de enero de 2023 y un (01) video con coordenadas geográficas de fecha 20 de enero de 2023, sin embargo, no se observa que el sector del dren pluvial implementado no presenta las dimensiones y el diseño técnico correspondiente, además no se acreditan que estas hayan sido implementadas en todo el perímetro del área. Por otra parte, en el mismo documento hace referencia al Informe N° 005-2023-MDIGSOyGA/SGGA/PTRRSSP/KD N Cel se informó el incumplimiento de la ejecución de las partidas de las actividades de mantenimiento de la infraestructura para la implementación de las chimeneas.</p>

<p>Resolución Gerencial N° 297-2022-MDI/GDUyR/G del 13 de setiembre de 2022</p>		<p>Como se detalla en el fundamento 61 de la Resolución Directoral II, dichos documentos son informativos de las gestiones que viene realizando el administrado para la implementación de las chimeneas en las celdas de disposición final tal como se aprecia a continuación:</p>
<p>Carta N° 48-2022-MDI/S/JCVS del 19 de diciembre de 2022</p>		<p>La Resolución Gerencial N°297-2022-MDI/GDUyR/G del 13 de setiembre de 2022, aprueba el expediente técnico de la actividad denominada: "Mantenimiento de la Infraestructura y equipos de la Gerencia de Servicios Públicos y Gestión Ambiental de la Municipalidad Distrital de Independencia-Provincia de Huaraz-Departamento de Ancash".</p>
<p>Informe N° 010-2023-MDI/GSPyGA/SG GA/SG del 12 de enero de 2023</p>	<p>La DFAI determinó que dicho documento solo evidencia las gestiones internas realizadas para la implementación de chimeneas como se observa a continuación:</p>	<p>De la misma se ha podido verificar que hace referencia al mantenimiento de 06 chimeneas de evacuación de gases en el botadero Pongor, a los trabajos de refuerzo y colocación de las maderas conforme a sus características técnicas en que debían ser instaladas.</p>
<p>Informe N° 009-2023-MDI/GSPyGA/SG GA/ULEyFA del 24 de enero de 2023.</p>	<p>"61. Conforme a los medios probatorios ofrecidos por el administrado, solo se evidencia las gestiones internas realizadas para la implementado chimeneas para la salida de los gases; sin embargo, no presentó medios probatorios idóneos que demuestren que el administrado haya implementado las chimeneas para la salida de los gases que se generen por la descomposición de los residuos sólidos dentro del relleno sanitario conforme lo exige su instrumento de gestión ambiental, que podrían generar un nuevo pronunciamiento de esta Autoridad."</p>	<p>Así también se tiene la Carta N° 48-2022-MDI/S/JCVS del 19 de diciembre de 2022, la cual hace referencia al estado situación en relación a las chimeneas.</p> <p>De igual manera, el Informe N° 010-2023-MDI/GSPyGA/SGGA/SG del 12 de enero de 2023, en la cual se solicita 27 chimeneas de gases para el área de área de disposición final de la Planta de Tratamiento de residuos sólidos de Pongor.</p> <p>Y finalmente, el Informe N° 009-2023-MDI/GSPyGA/SGGA/ULEyFA del 24 de enero de 2023, en el cual se remite dos (02) registros fotográficos del 24 de enero de 2023 con coordenadas geográficas, respecto a la implementación de drenes lixiviados.</p> <p>Razón por la cual no acredita implementación de chimeneas para la salida de gases y el mantenimiento de los drenes de lixiviados</p>

Fuente: Resolución Directoral II  
Elaboración: TFA

83. De lo detallado en el cuadro precedente, esta Sala advierte que —a diferencia de lo que sostiene la Municipalidad de Independencia— los medios probatorios presentados fueron adecuadamente evaluados por la DFAI y estos no acreditan el cumplimiento de los compromisos asumidos en el PAMA, toda vez que estos documentos sólo acreditan las gestiones internas que se han realizado para la implementación de chimeneas para la salida de gases y el mantenimiento de los drenes de lixiviados.
84. Para lo cual, estas acciones no evidenciarían una corrección a las conductas infractoras, los cuáles no serían medios probatorios idóneos que puedan demostrar de manera real que la Municipalidad de Independencia, haya cumplido con la implementación de chimeneas para la salida gases, así como la implementación de un sistema de disposición final de efluentes líquidos, tal como lo establece su PAMA, ya que no se cuestiona si ha realizado gestiones o no, sino, el cumplimiento de las conductas infractoras por las que se dispuso su PAS.
85. En relación con esto último cabe precisar que en los procedimientos administrativos sancionadores en materia ambiental subyace un interés público; razón por la cual, corresponde al administrado presentar los medios probatorios idóneos que desvirtúen la imputación y sustenten sus afirmaciones, no siendo ello una cuestión de mera formalidad que pueda ser relativizada en la valoración de las pruebas por parte de la autoridad<sup>61</sup>.
86. Tomando en consideración lo antes mencionado, los medios probatorios presentados por el administrado no acreditan el cumplimiento de los compromisos materia de análisis, evidenciándose de este modo que la DFAI ha realizado una adecuada valoración de los documentos ofrecidos por la Municipalidad de Independencia; por lo que corresponde desestimar lo alegado en este extremo.
87. En consecuencia, se confirma la Resolución Directoral II, en el extremo referido a la responsabilidad administrativa de Municipalidad de Independencia por las conductas infractoras Nros. 1, 6 y 7.

## **VII.2. Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Municipalidad Independencia por las conductas infractoras Nros. 2 y 4**

88. Conforme se indicó en los considerandos previos, una vez aprobados los instrumentos de gestión ambiental es responsabilidad del titular de la actividad cumplir con los compromisos asumidos en el lugar, tiempo y modo en que fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental.

### **A. Sobre los compromisos asumidos por la Municipalidad de Independencia en su PAMA**

#### **A.1 De la recepción de residuos sólidos (conducta infractora N° 2)**

---

<sup>61</sup> Ver: considerando 120 de la Resolución N° 230-2021-OEFA/TFA-SE del 22 de julio de 2021, considerando 51 de la Resolución N° 050-2020- OEFA/TFA-SE del 13 de febrero de 2020, y considerandos 102 y 103 de la Resolución N° 007-2017-OEFA/TFASMEPIM del 27 de abril de 2017.

89. De la revisión del PAMA se advierte que, como parte de las actividades de disposición de residuos sólidos, la Municipalidad de Independencia se comprometió a realizar actividades de recepción de los residuos sólidos en una plataforma de manera previa a su descarga en la rampa de la infraestructura de segregación, tal como se detalla a continuación:

**Imagen N° 14: Actividades en la planta de tratamiento y disposición final**

**DESCRIPCION GENERAL DE LAS ACTIVIDADES EN LA PLANTA DE TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL.**

La Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos está conformada por una vía de acceso de 100 m. para el ingreso de los vehículos recolectores, los mismos que realizan el vaciado en la Plataforma de Descarga, infraestructura de 100m<sup>2</sup>. Los residuos sólidos pasan por una rampa de descarga para caer hacia el sistema de fajas transportadoras instalado dentro de la Infraestructura de Segregación (Nave de 650 m<sup>2</sup>), en este sistema se segrega el 100% de la basura que llega con personal capacitado y entrenado. Los residuos sólidos son segregados en tres grandes componentes: Residuos Sólidos Inorgánicos Reciclables, Residuos Inservibles, y Residuos Sólidos Orgánicos.

Fuente: PAMA, folio 112.

90. Adicionalmente, en el capítulo III del PAMA «3.1. Recepción de residuos sólidos-plataforma de descarga» se especifica que a diario los vehículos que recolectan y transportan los residuos sólidos arriban a la plataforma de descarga, donde mide el volumen de la carga de cada vehículo que llega a la planta y, luego de ello, se procede con la descargar los residuos a la rampa de descarga.

**Imagen N° 15: Procedimiento de recepción de residuos sólidos**

**III. PROCEDIMIENTO:**

**3.1. RECEPCIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS – PLATAFORMA DE DESCARGA**

Diariamente de Lunes a Sábado, los vehículos de recolección y transporte de residuos sólidos (rr.ss) llegan a la Plataforma de Descarga con residuos sólidos procedentes del servicio en la zona urbana del distrito.

Un personal de segregación se encarga de medir el volúmen de carga de cada vehículo que llega a la planta, registrándolo en el formato PT – 01 “Formato de Ingreso de Residuos Sólidos”.

El personal de recolección y transporte procede a descargar los rr.ss en la plataforma y rampa de descarga.

Fuente: PAMA, folio 290.

91. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, la Municipalidad de Independencia debe recibir los residuos sólidos de lunes a sábado y, como parte de dicho proceso, tiene que: **(i)** medir del volumen de carga de cada vehículo; **(ii)** registrar esta información en el formato PT-01 denominado «Formato de Ingreso de Residuos Sólidos»; y, **(iii)** realizar la descarga en la plataforma antes que los residuos sean llevados al sistema de fajas transportadoras.

## **A.2 De la segregación diaria de los residuos sólidos (conducta infractora N° 4)**

92. Conforme a lo establecido en el PAMA, la Municipalidad de Independencia debe realizar la segregación diaria de residuos sólidos al 100%, tal como se detalla a continuación:

### **Imagen N° 16: Procedimiento de segregación de residuos sólidos**

#### **b. Segregación de Residuos Sólidos:**

Se ha construido una infraestructura (nave) de 650 m<sup>2</sup>, donde se han instalado las siguientes maquinarias y equipos para el manejo de residuos sólidos:

**Sistema de Fajas Transportadoras:** Conformada por un sistema de fajas transportadoras de 100 metros lineales, con fajas de 01 m. de ancho, donde personal capacitado y entrenado realiza la segregación de los residuos sólidos en los siguientes: residuos inorgánicos reciclables, residuos orgánicos y residuos inservibles, los mismos que pasan a procesos diferentes de acuerdo al tipo de residuo. Diariamente el proceso concluye cuando el 100% de la basura ha sido segregada, siendo la jornada laboral de 8 horas.

Fuente: PAMA, folio 124.

93. Es importante destacar que el espacio destinado a la segregación de los residuos sólidos está compuesto por un sistema de fajas transportadoras, en el cual el personal clasifica los residuos sólidos según su categoría (orgánicos, inorgánicos reciclables entre otros).
94. Por tanto, la Municipalidad de Independencia se encuentra obligado a realizar la segregación diaria del 100 % de residuos sólidos, conforme a lo señalado en su PAMA.

## **B. Sobre los hallazgos de la Supervisión Regular 2021 y la determinación de responsabilidad**

### **B.1 Respecto a la conducta infractora N° 2**

95. En el marco de la Supervisión Regular 2021, la DSIS verificó que en la UF Planta de Tratamiento había un área para la recepción de los residuos sólidos que tenía suelo de concreto y estaba recubierto con malla; advirtiéndose que el administrado no cuenta con una balanza para el pesaje de residuos.
96. Cabe agregar que el administrado manifestó que no realiza las actividades de recepción de los residuos sólidos debido la falta de personal disponible. Asimismo, indicó que los vehículos ingresaban directamente al área de

disposición final sin pasar primero por la plataforma de descarga para su recepción.

**Imagen N° 17: Extracto del Acta de Supervisión- Recepción y pesaje**

Presunto Incumplimiento	Si	Subsanado <sup>2</sup>	No aplica
<p><b>HECHO DETECTADO:</b> El administrado no realiza la recepción y pesaje de los residuos sólidos recolectados, conforme a lo establecido en su PAMA aprobado.</p> <p><b>Obligación</b> Obligación N° 2 y 13(O.2 y O.13) consignada en la ficha de obligaciones (Anexo 1)</p> <p><b>Descripción</b> Durante la supervisión a la planta de tratamiento y disposición final de residuos sólidos, se observó que esta cuenta con un área para la recepción de los residuos sólidos provenientes de los vehículos recolectores, contando con piso de concreto, y recubierta con malla en el perímetro del área de descarga. Así también, durante el recorrido en esta área, no se observó una balanza para el pesaje y registro de los vehículos recolectados.</p> <hr/> <p>Al respecto, el representante del administrado señala que a la fecha no se viene realizando las actividades de recepción de los residuos recolectados por motivo de la escasez de personal (producto de la crisis sanitaria), y que los vehículos ingresan directamente al área de disposición final. Respecto al registro de los residuos recepcionados, refiere que ingresan un aproximado de 150 toneladas al día de residuos, contando para ello con cuatro (4) camiones compactadores, de 15 ton de capacidad, los cuales realizan 4 viajes c/u durante el día, y 2 viajes c/u durante la noche; para ello, el representante del administrado manifiesta que cuenta con registro del ingreso de los vehículos, el cual será remitido mediante requerimiento documentario.</p> <hr/> <p><b>Requerimiento de subsanación</b> El 07 de abril de 2021, el equipo supervisor solicita al administrado que efectué las acciones correspondientes a fin de cumplir con la presente obligación, conforme lo establecido en su instrumento de gestión ambiental aprobado.</p>			

Fuente: Acta de Supervisión, p. 2.

97. Lo verificado por la Autoridad Supervisora se visualiza en las fotografías que se presentan a continuación:

**Registro fotográfico N° 4: Plataforma de descarga**



Fuente: Expediente de supervisión

98. Adicionalmente, el administrado también señaló que recibe diariamente 150 toneladas de residuos sólidos y que cuenta con el “Registro de Ingreso de los Vehículos” pero no presentó dicho documento.

99. En base a los hallazgos antes descritos y luego del decurso propios del PAS, la DFAI determinó la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Independencia por no llevar a cabo las acciones de recepción de residuos sólidos de acuerdo a lo establecido en su PAMA.

## B.2 Respetto a la conducta infractora N° 4

100. Durante la Supervisión Regular 2021, la DSIS verificó que en el área de segregación había sólidos acumulados en la rampa, faja transportadora y suelo. Además, observó que no había personal que estuviera realizando la segregación de dichos residuos sólidos, conforme se aprecia a continuación:

**Imagen N° 18: Extracto del Acta de Supervisión- Segregación de residuos sólidos**

Presunto Incumplimiento	Si	Subsanado <sup>3</sup>	No aplica
<p><b>HECHO DETECTADO:</b> El administrado no realiza la segregación de los residuos sólidos recolectados, previo a su disposición final, conforme lo establecido en su PAMA aprobado.</p> <p><b>Obligación</b></p> <p><i>Obligación N°3 (O.3) consignada en la ficha de obligaciones (Anexo 1)</i></p> <p><b>Descripción</b></p> <p>Durante la acción de supervisión, se verificó que la planta de tratamiento del administrado cuenta con un área de segregación, la cual cuenta con un área de 650 m2, con piso de concreto, techo aligerado, y señalizado, observándose la presencia de fajas transportadoras, utilizadas para la segregación de los residuos recepcionados, en orgánicos e inorgánicos. Los residuos que no son segregados son derivados mediante volquetes pequeños al relleno para su disposición.</p> <p>Una vez los residuos serian segregados, son trasladados a los almacenes de residuos inorgánicos (reciclaje), así como al área de lumbricultura.</p> <hr/> <p>3 Cabe mencionar que, durante la supervisión, se verificó que la planta de tratamiento no se encontraba realizando actividades de segregación. Al respecto, y conforme lo mencionado por el representante del administrado en la obligación anterior, por motivo de escasez de personal, no están realizando estas actividades, y que estima a volver a realizarla en aproximadamente 1 - 3 meses</p> <hr/> <p><b>Requerimiento de subsanación</b></p> <p>El 07 de abril de 2021, el equipo supervisor solicita al administrado que efectúe las acciones correspondientes a fin de cumplir con la presente obligación, conforme lo establecido en su instrumento de gestión ambiental aprobado.</p>			

Fuente: Acta de Supervisión, p. 2.

101. En el siguiente registro fotográfico se puede apreciar lo constatado por la Autoridad Supervisora:

### Registro fotográfico N° 5: Área de segregación de residuos sólidos



102. En base a los hallazgos antes descritos y luego del decurso propio del PAS, la DFAI determinó la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Independencia por no realizar diariamente las actividades de segregación del 100% de residuos sólidos.

#### C. Argumentos planteados por la Municipalidad de Independencia en su recurso de apelación (conductas infractoras Nros. 2 y 4)

##### C.1 Sobre el mantenimiento de la faja transportadora (conducta infractora N° 2)

103. El administrado señala no realizaba la recepción de residuos sólidos debido a que la faja transportadora se encontraba en mantenimiento (el cual demoró por el trámite administrativo), pero que desde el 27 de febrero de 2023 ya se encuentra operativa y se reciben los residuos en la rampa de descarga.

#### Análisis del TFA

104. Sobre el particular, es preciso acotar que, habiéndose observado la ocurrencia del hecho imputado conforme a lo desarrollado en el apartado precedente, **corresponde al administrado probar los hechos excluyentes de su responsabilidad frente a la comisión de una infracción** (en nuestro caso, no realizar la recepción de residuos sólidos previo a su descarga en la rampa de la infraestructura de segregación).

105. En ese contexto, cabe considerar lo señalado por Alejandro Nieto sobre la carga probatoria:

por lo que se refiere a **la carga probatoria en cualquier acción punitiva**, es el órgano sancionador a quien corresponde probar los hechos que hayan de servir de soporte a la posible infracción, **mientras que al imputado únicamente le incumbe probar los hechos que puedan resultar excluyentes de su responsabilidad**<sup>62</sup>.

106. En vista de lo mencionado, se debe indicar que las razones que alega la Municipalidad de Independencia en su recurso de apelación no justifican el incumplimiento de su obligación, tanto más si se toma en cuenta que en materia ambiental rige la responsabilidad objetiva, por la cual el administrado podría exonerarse de responsabilidad si acredita la configuración de un caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

107. Estando a ello, cabe advertir que a efectos de acreditar lo alegado el administrado presentó la Resolución Gerencial N° 297-2022-MDI/GDUyR/G del 13 de setiembre de 2022, en la cual se detalla las acciones de mantenimiento que realizará en la faja transportadora de segregación, tales como: la reparación y aseguramiento de la estructura metálica, cambio de faja transportadora de lona, colocación de grapas, recableado del sistema de encendido y apagado, cambio de motores trifásicos y chumaceras de la faja transportadora. Sin embargo, no adjunta algún medio probatorio que permita acreditar fehacientemente la ejecución de tales actividades ni como las situaciones que alega (gestión administrativa) le ha generado un impedimento para cumplir con el compromiso asumido en su PAMA.

108. Sin perjuicio de lo antes mencionado, se debe señalar que en este caso nos encontramos ante una infracción de naturaleza instantánea, toda vez que la situación antijurídica detectada se consumó una vez transcurrido el día en el cual el administrado debía realizar la recepción de los residuos sólidos previo a su descarga en la rampa; esto es, se consuma en el momento en que se produce el resultado; por lo que no resulta subsanable.

109. En ese sentido, las acciones posteriores que pudiera realizar la Municipalidad de Independencia no subsanan la conducta infractora materia de análisis, ya que se trata de una obligación que debe realizarse de manera diaria (según lo detallado en el PAMA).

110. Por consiguiente, lo alegado por el administrado respecto a las acciones de mantenimiento y demora en el trámite administrativo no enervan la responsabilidad de la Municipalidad de Independencia frente a la comisión de la conducta infractora N° 2; por lo que corresponde desestimar lo alegado en este extremo.

---

<sup>62</sup> Nieto García, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5° Edición totalmente reformada. Madrid: Tecnos, 2011. p, 344.

## **C.2 Sobre los medios probatorios de la Municipalidad de Independencia (conductas infractoras N° 2 y 4)**

111. La Municipalidad de Independencia cuestiona la valoración de los medios probatorios (de su recurso de reconsideración) realizado por la DFAI, alegando que estos acreditarían que viene realizando trabajos de mantenimiento para cumplir con lo establecido en su PAMA, vulnerándose de este modo los principios de legalidad y debido procedimiento.

### **Análisis del TFA**

112. Al respecto, conforme a lo establecido en el numeral 5.4 del artículo 5 del TUO de la LPAG<sup>63</sup>, el contenido del acto administrativo debe comprender todas las cuestiones de hecho y de derecho planteadas por los administrados; de ahí que resulte necesario que los argumentos y medios probatorios que aportan sean analizados y valorados con la debida motivación.

113. Bajo esta línea de análisis, el TFA ha establecido en anteriores oportunidades que los medios probatorios presentados por parte de los administrados (destinados a contradecir los hechos imputados por la administración) deben ser analizados y valorados con la motivación debida, es decir, con criterios objetivos y razonables<sup>64</sup>.

114. A efectos de dilucidar lo alegado por la Municipalidad de Independencia cabe señalar que, dada la naturaleza de los procedimientos administrativos sancionadores, en donde subyace un interés público, corresponde a la Municipalidad de Independencia, presentar los medios probatorios idóneos que desvirtúen la imputación.

115. Sin perjuicio de lo anterior, cabe precisar que la naturaleza de los procedimientos administrativos sancionadores en materia ambiental, que buscan cautelar un interés público (la protección al medio ambiente), determina que se exija a los administrados presentar medios probatorios idóneos que desvirtúen la responsabilidad que se les imputa, sin que ello se convierta en una cuestión de mera formalidad que pueda ser relativizada.

116. Por lo tanto, en el presente caso, correspondía a la Municipalidad de Independencia desvirtuar —a través de los medios probatorios correspondientes— la presunción inicial que sustentó la determinación de responsabilidad declarada por la Autoridad Decisora.

117. Ahora, con el objetivo de esclarecer lo alegado por la Municipalidad de Independencia, este Tribunal procederá a analizar si la DFAI ha evaluado los

---

<sup>63</sup> **TUO de la LPAG**

**Artículo 5. - Objeto o contenido del acto administrativo (...)**

5.4 El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por estos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que la autoridad administrativa les otorgue un plazo no menor a cinco (5) días para que expongan su posición y, en su caso, aporten las pruebas que consideren pertinentes.

<sup>64</sup> Véase el numeral 44 de la Resolución N° 418-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 3 de diciembre de 2017, y el numeral 38 de la Resolución N° 022-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 6 de julio de 2017.

elementos de prueba presentados por el administrado de acuerdo con las disposiciones legales vigentes y manteniendo el debido respeto a las garantías propias del debido procedimiento.

118. De la revisión del PAMA se observa que la Municipalidad de Independencia se comprometió a:

- a. Realizar las acciones de recepción de residuos sólidos previo a su descarga en la rampa de la infraestructura de segregación (conducta infractora N° 2).
- b. Realizar al 100% la segregación diaria de los residuos sólidos (conducta infractora N° 4).

119. Luego de revisar el recurso de reconsideración se advierte que la Municipalidad de Independencia presentó en calidad de prueba nueva los siguientes documentos:

- i) Resolución Gerencial N° 297-2022-MDI/GDUyR/G del 13 de setiembre de 2022, que aprueba el “Mantenimiento de la infraestructura y equipos de la gerencia de servicios públicos y gestión ambiental de la Municipalidad Distrital de Independencia–Huaraz–Áncash”.
- ii) Informe 0057-2023-MDI/GSPYGA/SGGA – sobre estado situacional de la Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos de Pongor.
- iii) Informe 066-2023-MDI/GSPYGA/SGGA – requerimiento de servicio de mantenimiento correctivo de la planta de tratamiento de residuos sólidos de Pongor.
- iv) Informe 008 – 2023 – MDI/GSPyGA/SGGA/PTRRSSP/KDNC – Solicita intervención a través de proyecto para el mejoramiento de la Planta de tratamiento de residuos sólidos de Pongor.
- v) Informe 007 – 2023 – MDI/GSPyGA/SGGA/ULEyFA – Consulta SIGERSOL generación de RRSS en la MDI para el 2021.
- vi) Contrato N° 242-2022-MDI-GAyF –Contrato de Servicio Especializado para Residencia.

120. Con ello en cuenta, esta Sala considera pertinente verificar si la DFAI valoró adecuadamente los alcances de tales medios probatorios.

**Cuadro N° 6: Análisis de los medios probatorios**

Medio probatorio	Análisis DFAI	Comentario TFA
Informe N° 057-2021 MDIGSPyGA/SGGA/SG del 18 de enero de 2022		<p>Como se detalla en el fundamento 41 de la Resolución Directoral II, dichos documentos son informativos de las gestiones que viene realizando el administrado para realizar el mantenimiento de la infraestructura y equipos Gerencia de Servicios Públicos y Gestión Ambiental de la Municipalidad Distrital de Independencia tal como se aprecia a continuación:</p>
Resolución Gerencial N° 297-2022 MDI/GDUyR/G del 13 de setiembre de 2022	<p>La DFAI determinó que dichos documentos solo evidencian las gestiones internas realizadas para realizar el mantenimiento de la infraestructura y equipos de la Gerencia de Servicios Públicos y Gestión Ambiental de la Municipalidad Distrital de Independencia como se observa a continuación:</p> <p>“41. Conforme se advierte en el cuadro precedente, los medios probatorios ofrecidos por el administrado solo evidencian las gestiones internas realizadas a fin de realizar el mantenimiento de la infraestructura y equipos de la Gerencia de Servicios Públicos y Gestión Ambiental de la Municipalidad Distrital de Independencia, entre otros, el mantenimiento de la faja transportadora de la rampa de la infraestructura de segregación y para la adquisición de cal viva para ser usado en el encalado de la disposición final de los residuos sólidos.”</p>	<p>En el Informe N° 0057-2023-MDI/GSPYGA/SGGA del 18 de enero de 2022, se remite el Informe N° 001-2023-MDI-GSPyGA/SGGA/PTRRSSP/PCD del 10 de enero de 2023 sobre el Diagnóstico de Estado situacional de la Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos de Pongor</p> <p>Respecto a la Resolución Gerencial N°297-2022-MDI/GDUyR/G del 13 de setiembre de 2022, aprueba el expediente técnico de la actividad denominada: "Mantenimiento de la Infraestructura y equipos de la Gerencia de Servicios Públicos y Gestión Ambiental de la Municipalidad Distrital de Independencia-Provincia de Huaraz-Departamento de Áncash".</p>
Informe N° 066-MDIGSPyGA/SGGA/GS del 19 de enero de 2023		<p>De la misma se ha podido verificar que hace referencia al mantenimiento de la faja transportadora, para mejorar las tareas de segregación de residuos reciclables en la Planta de Tratamiento de Pongor y también se incluye el mejoramiento de la infraestructura y equipos en dicha planta.</p> <p>Así también se tiene el Informe 066-2023-MDI/GSPYGA/SGGA de fecha 19 de enero de 2023, en el cual se remite el Informe N° 002-2023- MDI-GSPyGA/SGGA/PTRRSSP/KDNC de fecha 16 de enero de 2023 donde se requiere el servicio y compra de cal viva para realizar la actividad de encalado en el área de disposición final y el pedido de Compra N° 000112 de fecha 19 de enero de 2023 de dicho requerimiento de cal viva.</p>

		Razón por la cual no acredita acciones de recepción de residuos sólidos previo a su descarga en la rampa de la infraestructura de segregación.
<p>Contrato N° 242-2022-MDI-GAyF del 30 de setiembre de 2022</p>	<p>La DFAI determinó que dichos documentos solo evidencian información referente al estado situacional de la Planta de Tratamiento, así como gestiones internas que se han realizado y describe las acciones se ejecutarán mediante el Proyecto de Mejoramiento como se observa a continuación:</p>	<p>Como se detalla en el fundamento 51 de la Resolución Directoral II, dichos documentos son informativos de las gestiones que viene realizando el administrado para la ejecución del «Proyecto Mejoramiento de la Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos de Pongor de la Municipalidad Distrital de Independencia, Distrito de Independencia-Provincia de Huaraz-Región de Ancash» tal como se aprecia a continuación:</p> <p>El Contrato N° 242-2022-MDI-GAyF del 30 de setiembre de 2022, corresponde a un contrato de servicio especializado para residencia de la actividad «Mantenimiento de la Infraestructura y Equipos de Gerencia de Servicios Públicos y Gestión Ambiental de la Municipalidad Distrital de Independencia, Distrito de Independencia -Provincia de Huaraz-Región Ancash»</p>
<p>Informe 008 – 2023 – MDI/GSPyGA/SG GA/PTRRSSP/KD NC del 18 de enero de 2023</p>	<p>“51. Respecto a los medios probatorios antes analizados, el administrado remite información referente al estado situacional de la Planta de Tratamiento de residuos sólidos, así como de las gestiones internas que se han realizado y describe las acciones que se ejecutarán mediante el Proyecto de mejoramiento; sin embargo, estos nos son medios probatorios que acrediten fehacientemente que el administrado viene realizando la segregación diaria de los residuos sólidos conforme lo exige su instrumento de gestión ambiental”.</p>	<p>Respecto al Informe 008-2023-MDI/GSPyGA/SGGA/PTRRSSP/KD NC del 18 de enero de 2023, recomienda elaborar un «Proyecto para el mejoramiento de la Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos de Pongor de la Municipalidad Distrital de Independencia», además, señalan la necesidad de contratar 20 personas de manera eventual para la Planta de Tratamiento para trabajos de segregación de residuos sólidos orgánicos e inorgánicos.</p> <p>Razón por la cual no acredita que el administrado realice el 100 % de la segregación diaria de los residuos sólidos.</p>

<p>Informe 007 – 2023 – MDI/GSPyGA/SG GA/ULEyFA del 24 de enero de 2023</p>	<p>La DFAI determinó que en dicho documento se remite la consulta realizada en la plataforma SIGERSOL-MINAM sobre generación de residuos sólidos en el distrito de Independencia en el año 2021 como se observa a continuación:</p> <p>“52. Por otro lado, el administrado presentó el Informe N° 007-2023-MDI/GSPyGA/SGGA/ULEyFA del 24 de enero de 2023 en el que remite la consulta realizada en la plataforma SIGERSOL-MINAM sobre la generación de RRSS en el distrito de Independencia - Huaraz en el año 2021, cuya conclusión es que, en el área de disposición final de la planta de tratamiento de Pongor se dispone en promedio 52.17 a 65.15 Tn/día de residuos sólidos para el 2021, de acuerdo a las consultas realizada al MINAM y OEFA”.</p>	<p>Como se detalla en el fundamento 52, de la Resolución Directoral II, el documento es informativo para sobre la consulta realizada en la plataforma SIGERSOL al Minam, tal como se aprecia a continuación:</p> <p>El Informe 007-2023-MDI/GSPyGA/SGGA/ULEyFA del 24 de enero de 2023, se refiere a la consulta a la plataforma SIGERSOL-MINAM sobre la generación de residuos sólidos en el distrito de Independencia - Huaraz para el año 2021, por lo que, no acredita que el administrado realice al 100% la segregación diaria de los residuos sólidos.</p>
---	--	---

Fuente: Resolución Directoral II  
Elaboración: TFA

121. A partir de la información proporcionada en el cuadro anterior, esta Sala observa que, a diferencia de lo afirmado por la Municipalidad de Independencia, los elementos de prueba presentados fueron debidamente analizados por la DFAI. Sin embargo, estos documentos no acreditan el cumplimiento de los compromisos establecidos en el PAMA, toda vez que estos documentos solo acreditan las gestiones internas que se han realizado para el mantenimiento de la infraestructura y equipos de la Gerencia de Servicios Públicos y Gestión Ambiental de la Municipalidad Distrital de Independencia donde se hace referencia al mantenimiento de la faja transportadora y se expone la necesidad de contratar personal eventual para los trabajos de segregación de residuos sólidos.
122. En ese orden de ideas, cabe destacar que una vez que los instrumentos de gestión ambiental han sido aprobados, la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos recae sobre el titular de la actividad. Esto implica asegurarse de que estos compromisos se cumplan en el lugar, tiempo y modo en que fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental.
123. En consecuencia, esta Sala advierte que las actuaciones de la primera instancia se han dado en estricto cumplimiento del debido procedimiento; por lo que corresponde desestimar lo alegado por la Municipalidad de Independencia en este extremo.

### **C.3 Sobre la necesidad de modificar su PAMA (conducta infractora N°4)**

124. La Municipalidad de Independencia señala que no es necesario modificar su PAMA aprobado, toda vez que de acuerdo con lo detallado en la Resolución Directoral N° 1187-2006/DIGESA/SA su planta de tratamiento tiene capacidad para manejar 50 Tn de residuos diariamente, pero solo recibe 25 Tn por día y, además cuenta con infraestructura y áreas disponibles para operar volúmenes entre 50 a 80 Tn (en horario nocturno y con incremento de personal).

#### **Análisis del TFA**

125. Al respecto, cabe señalar que la conducta materia de análisis versa sobre el incumplimiento de las obligaciones derivadas del PAMA aprobado y vigente durante la Supervisión Regular 2021. Con ello en cuenta, se debe indicar que si la Municipalidad de Independencia considera que su compromiso ambiental debe ser variado por consideraciones fácticas o legales deberá previamente gestionar su modificación ante la Autoridad Certificadora y luego de su aprobación, recién podrá implementarlo.

126. En ese contexto, es importante señalar que, de acuerdo con lo establecido en el PAMA, la Municipalidad de Independencia debe contar con una nave de 650 m<sup>2</sup>, maquinaria, equipos y fajas transportadoras, para que diariamente realice actividades de segregación de los residuos recolectados al 100%.

127. Sin embargo, durante las acciones de supervisión la DSIS verificó que en la planta de tratamiento no se realizaban actividades de segregación, lo cual fue corroborado por el propio administrado al indicar que, debido a la falta de personal no realizaba dicha actividad<sup>65</sup> y que recién a partir del 27 de febrero de 2023 empezó a segregar sus residuos al 100%.

128. Llegados a este punto, cabe reiterar que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, por lo cual deben ser efectuados siguiendo los lineamientos aprobados por la Autoridad Certificadora en los referidos instrumentos, toda vez que ellos se encuentran orientados a prevenir o revertir en forma progresiva, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas.

129. Por lo tanto, teniendo claro el compromiso asumido por la Municipalidad de Independencia y habiéndose verificado que este no cumplió con las obligaciones descritas en él, corresponde desestimar lo alegado en este extremo.

130. En ese sentido, conforme a lo desarrollado en los considerandos *supra*, toda vez que se ha desvirtuado los alegatos formulados por la Municipalidad de Independencia, corresponde confirmar su responsabilidad administrativa por las conductas infractoras Nros, 2 y 4.

---

<sup>65</sup> Ver considerando 120 de la presente resolución.

### **VII.3. Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Municipalidad Independencia por las conductas infractoras Nros. 3 y 5**

#### **A. Sobre el marco legal que regula el manejo integral de los residuos sólidos**

- 131.** De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 74 de la LGA<sup>66</sup>, los administrados son responsables por los impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales como consecuencia de sus actividades productivas. Por lo que, son ellos quienes deben adoptar prioritariamente medidas de prevención de riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos.
- 132.** Siguiendo esa línea, en el literal e) del artículo 5 de la LGIRS se contempla el principio de protección del ambiente y la salud pública, el cual establece que la gestión integral de residuos comprende medidas necesarias para proteger la salud individual y colectiva de las personas, en armonía con el ejercicio del derecho fundamental a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.
- 133.** Bajo dicho contexto cabe agregar que, en el ámbito de la gestión municipal, los generadores, operadores y/o cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, así como por las áreas degradadas por residuos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 55 de la LGIRS<sup>67</sup>.
- 134.** Lo antes señalado guarda relación con lo dispuesto en la LGA, toda vez que corresponde a aquel que interviene en el manejo de residuos que genere daño al ambiente adoptar las medidas necesarias para la restauración, rehabilitación o reparación según corresponda.
- 135.** Así, también los artículos 114 y 115 del RLGIRS<sup>68</sup>, las instalaciones del relleno sanitario deben contar, entre otros, con su sistema de pesaje y registro de los

<sup>66</sup>

#### **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.

<sup>67</sup>

#### **LGIRS**

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

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

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

<sup>68</sup>

#### **RLGIRS**

##### **Artículo 114.- Instalaciones del relleno sanitario**

Las instalaciones del relleno sanitario deben cumplir como mínimo con lo siguiente:

- a) Impermeabilización de la base y los taludes del relleno para evitar la contaminación ambiental por lixiviados ( $k \leq 1 \times 10^{-6}$  cm/s y en un espesor mínimo de 0.40 m); salvo que se cuente con una barrera geológica natural para dichos fines, lo cual estará sustentado técnicamente. De no cumplir con las

residuos sólidos. Asimismo, el titular de operaciones del relleno sanitario deberá realizar acciones mínimas tales como nivelar, compactar y coberturar los residuos sólidos de forma diaria en las celdas de disposición final de residuos sólidos.

**136.** El incumplimiento de las obligaciones antes descritas constituye una infracción administrativa tipificada en el artículo 8 de la RCD N° 006-2018-OEFA/CD.

## **B. Sobre los Hallazgos de Supervisión Regular 2021 y la determinación de responsabilidad**

### **B.1 Respecto a la conducta infractora N°3**

137. Durante el recorrido a las instalaciones de la UF Planta de Tratamiento, la DSIS observó que había un área destinada para la recepción de los residuos sólidos provenientes de los vehículos recolectores; sin embargo, dicha área no contaba con una balanza para pesar y registrar los vehículos que recolectan residuos, tal como se muestra a continuación:

---

condiciones antes descritas, la impermeabilización de la base y los taludes del relleno deben considerar el uso de geomembrana con un espesor mínimo de 1.2. mm y el uso de geotextil entre la geomembrana;

- b) Drenes de lixiviados con planta de tratamiento o sistema de recirculación interna de los mismos;
- c) Drenes y chimeneas de evacuación y control de gases;
- d) Canales perimétricos de intersección y evacuación de aguas de escorrentía superficial;
- e) Barreras sanitarias, que pueden ser barreras naturales o artificiales que contribuyan a reducir los impactos negativos y proteger a la población de posibles riesgos sanitarios y ambientales.
- f) Pozos para el monitoreo de agua subterránea, en caso corresponda;
- g) Sistemas de monitoreo y control de gases y lixiviados;
- h) Señalización y letreros de información conforme a la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo;
- i) Sistema de pesaje y registro;
- j) Control de vectores y roedores;
- k) Instalaciones complementarias, tales como caseta de control, oficinas administrativas, almacén, servicios higiénicos y vestuario.

Para el caso de rellenos sanitarios que manejen más de 200 toneladas de residuos sólidos diarios, se debe implementar progresivamente la captura y quema centralizada de gases, a efectos de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. En caso de que sean menores a las 200 toneladas diarias, deben implementarse captura y quema convencional de gases u otra medida orientada a la mitigación de gases de efecto invernadero. Del mismo modo, podrán incluir actividades de valorización energética a través del uso de la biomasa para la generación de energía.

#### **Artículo 115.- Operaciones mínimas en rellenos sanitarios**

Las operaciones mínimas que deben realizarse en un relleno sanitario son:

- a) Recepción, pesaje y registro del tipo y volumen de los residuos sólidos;
- b) Nivelación y compactación diaria para la conformación de las celdas de residuos sólidos;
- c) Cobertura diaria de los residuos con capas de material que permita el correcto confinamiento de los mismos;
- d) Compactación diaria de la celda en capas de un espesor no menor de 0.20 m.
- e) Cobertura final con material de un espesor no menor de 0.50 m;
- f) Monitoreo de los parámetros establecidos en la línea base para la calidad del aire, suelo, ruido y agua superficial o subterránea, en caso corresponda;
- g) Mantenimiento de pozos de monitoreo, drenes de lixiviados, chimeneas para evacuación y control de gases, canaletas superficiales.

**Imagen N° 19: Extracto del Acta de Supervisión – Pesaje y registro**

Presunto Incumplimiento	SI		Subsanado <sup>2</sup>	No aplica
<p><b>HECHO DETECTADO:</b> El administrado no realiza la recepción y pesaje de los residuos sólidos recolectados, conforme a lo establecido en su PAMA aprobado.</p> <p><b>Obligación</b>  <i>Obligación N° 2 y 13(O.2 y O.13) consignada en la ficha de obligaciones (Anexo 1)</i></p> <p><b>Descripción</b>                      Durante la supervisión a la planta de tratamiento y disposición final de residuos sólidos, se observó que esta cuenta con un área para la recepción de los residuos sólidos provenientes de los vehículos recolectores, contando con piso de concreto, y recubierta con malla en el perímetro del área de descarga. Así también, <u>durante el recorrido en esta área, no se observó una balanza para el pesaje y registro de los vehículos recolectados.</u></p> <p>Al respecto, el representante del administrado señala que a la fecha no se viene realizando las actividades de recepción de los residuos recolectados por motivo de la escasez de personal (producto de la crisis sanitaria), y que los vehículos ingresan directamente al área de disposición final. Respecto al registro de los residuos recepcionados, refiere que ingresan un aproximado de 150 toneladas al día de residuos, contando para ello con cuatro (4) camiones compactadores, de 15 ton de capacidad, los cuales realizan 4 viajes c/u durante el día, y 2 viajes c/u durante la noche; para ello, el representante del administrado manifiesta que cuenta con registro del ingreso de los vehículos, el cual será remitido mediante requerimiento documentario.</p> <p><b>Requerimiento de subsanación</b>                      El 07 de abril de 2021, el equipo supervisor solicita al administrado que efectué las acciones correspondientes a fin de cumplir con la presente obligación, conforme lo establecido en su instrumento de gestión ambiental aprobado.</p>				

Fuente: Acta de Supervisión, p. 2.

138. En base al hallazgo antes descrito, la primera instancia determinó la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Independencia por no contar con un sistema de pesaje y registro de los residuos sólidos.

**B.2 Respecto a la conducta infractora N°5**

139. En el marco de la Supervisión Regular 2021, la DSIS constató que en la planta de tratamiento no se realizaba la compactación y el almacenamiento de los residuos sólidos recolectados, advirtiéndose que estos eran derivados directamente a la celda de disposición final, tal como se muestra a continuación:

**Imagen N° 20: Extracto del Acta de Supervisión – Disposición de los residuos sólidos**

(...)				
<p><b>HECHO DETECTADO:</b> El administrado no dispone los residuos sólidos en la celda, conforme lo establecido en su Instrumento de Gestión Ambiental aprobado.</p> <p><b>Obligación</b>  <i>Obligación N°4 (O.4) consignada en la ficha de obligaciones (Anexo 1)</i></p> <p><b>Descripción</b></p>				
(...)				

Asimismo, el equipo supervisor durante el recorrido del perímetro de la celda de residuos sólidos no observó la impermeabilización de la celda con geomembrana, conforme lo establecido en su PAMA.

Al respecto, el administrado manifiesta que no realiza la cobertura diaria de forma efectiva de los residuos, en la zona sur, sur este y este de la celda, y que realiza un coberturado de manera parcial (a razón de una frecuencia inter diaria). Asimismo, refiere que cada mes y medio realiza un coberturado total de los residuos, así como el agregado de cal hidratada, y que los últimos coberturados fue en quincena de febrero y quincena de diciembre.

(...)

**HECHO DETECTADO: El administrado no realiza la compactación de sus residuos sólidos inorgánicos segregados, conforme lo establecido en su Instrumento de Gestión Ambiental aprobado.**

**Obligación**

*Obligación N° 5 (O.5) consignada en la ficha de obligaciones (Anexo 1)*

**Descripción**

Durante la acción de supervisión, el equipo de supervisor verificó que una vez que los residuos sólidos inorgánicos (papeles, cartones, plásticos, latas) son segregados y trasladados por la faja transportadora, a otro ambiente a fin de que pudieran ser compactados, contando para ello con una maquina compactadora. Una vez que los residuos sean compactados, estos serían almacenados, clasificándolo según tipo de residuo.

Cabe mencionar que, durante la supervisión, se verificó que la planta de tratamiento no se encontraba realizando actividades de compactación y almacenamiento de los residuos sólidos inorgánicos, y que estos son derivados directamente junto a los otros residuos sólidos recolectados a la celda de disposición final. Al respecto, y conforme lo mencionado por el representante del administrado en la obligación anterior, por motivo de escasez de personal, no están realizando estas actividades, y que estima a volver a realizarla en aproximadamente 1 - 3 meses.

Fuente: Acta de Supervisión, p. 4 y 5.

140. Es importante resaltar que el propio administrado reconoció que no realizaba la compactación y almacenamiento de los residuos sólidos por falta de personal y que estimaba realizar dicha actividad en 01 a 03 meses, tal como se observa en la imagen precedente.
141. Adicionalmente, el administrado indicó que realizaba la compactación de los residuos en la zona sur, sureste, y este de la celda de disposición final con una frecuencia interdiaria, mientras que la cobertura total de los residuos se realizaba aproximadamente cada mes y medio.

### Registro fotográfico N° 6: Acumulación y empilado de residuo sólidos



Fuente: Informe de Supervisión, p. 11.

142. En atención a dichos hallazgos, la Municipalidad de Independencia suscribió el Acuerdo de Cumplimiento<sup>69</sup>, comprometiéndose a realizar —en un plazo de ciento quince (115) días hábiles<sup>70</sup>— **la nivelación, cobertura y compactación de los residuos sólidos dispuestos en la celda** y, la **cobertura final** con material del lugar (**Acuerdo N° 2**).
143. Posteriormente y como parte del cumplimiento del referido acuerdo, el administrado remitió la siguiente información:
- Oficio N° 006-2022-MDI-GSPyGA/SGGA/LSVA<sup>71</sup> a través del cual remite el Plan de Mejoramiento de la Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos, mediante el cual se establecieron estrategias para la disposición final de los residuos sólidos como realizar la cobertura de un espesor de 0,15 a 0,20 m, agregar cal hidratada cada 15 días y el alquiler de maquinarias.
  - Oficio N° 016-2022-MDI-GSPyGA/SGGA/LSVA<sup>72</sup> a través del cual informó que cuenta con 04 camiones y 01 camión de baranda, adquiridos para encargarse de la recolección, transporte de los residuos sólidos a la planta

<sup>69</sup> Notificado el 31 de mayo de 2021 mediante Oficio N° 00249-2021-OEFA/DSIS.

<sup>70</sup> Contados a partir de los veinticinco (25) días hábiles de notificado el Acuerdo de Cumplimiento.

<sup>71</sup> Mediante Escrito con Registro N° 2022-E01-019911 del 07 de marzo de 2022.

<sup>72</sup> Mediante Escrito con Registro N° 2022-E01-039579 del 27 de abril de 2022.

y también un volquete para trasladar los residuos al área de disposición final.

- c. Oficio N° 006-2022-MDI-GSPyGA/SGGA/LSVA<sup>73</sup> a través del cual informó que continúa realizando los trabajos de nivelación, esparcido, compactación y cobertura de los residuos sólidos, los mismos que se realizan haciendo uso del tractor oruga D7G de propiedad de la Municipalidad de Independencia.
- d. Oficio N° 018-2022-MDI-GSPyGA/SGGA/LSVA<sup>74</sup> a través del cual menciona que continúa con los trabajos de nivelación, esparcido, compactación y cobertura de los residuos sólidos.

**Registro fotográfico N° 7: Descarga de los residuos sólidos**

**Descarga de los residuos sólidos**



Fotografía N°1: vista de compactador descargando residuos sólidos en el área de disposición final.

**Esparcimiento de los residuos sólidos**

Fuente: Escrito de Registro N° 2022-E01-040588

Descarga del material de cobertura

Fuente: Escrito de Registro N° 2022-E01-0048779

Traslado del material de cobertura

Fuente: Resolución Directoral I

144. En base a los hallazgos antes descritos y luego del decurso propio del PAS, la DFAI determinó que la Municipalidad de Independencia no realizó las

<sup>73</sup> Mediante Escrito con Registro N° 2022-E01-04588 del 07 de marzo de 2022.

<sup>74</sup> Mediante Escrito con Registro N° 2022-E01-048779 del 27 de mayo de 2022.

operaciones mínimas de nivelación, compactación y cobertura de los residuos sólidos dispuestos en la infraestructura de disposición final diaria, por lo que declaro su responsabilidad administrativa.

**D. Argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación (conductas infractoras Nros. 3 y 5)**

**D.1 Sobre los medios probatorios presentados**

145. La Municipalidad de Independencia indica que ha implementado un registro de pesado de los residuos sólidos en la UF Planta de Tratamiento y, que instalará una báscula electrónica de 40 Tn que empezará a funcionar a fines de noviembre, ya que se trata de un proyecto de inversión y es necesario elaborar un expediente técnico.
146. De este modo alega que la DFAI no habría evaluado de manera adecuada los medios probatorios presentados en su recurso de reconsideración, los cuales evidenciarían las gestiones que viene realizando para adquirir un nuevo sistema de pesaje automático, así como los trabajos de nivelación, compactación y cobertura de sus residuos sólidos.

**Análisis del TFA**

147. Conforme a lo expuesto en los considerandos previos, le corresponde a la autoridad competente verificar los hechos que motivaron sus decisiones utilizando todos los medios probatorios necesarios autorizados por la norma, de tal manera que su decisión se encuentre motivada y fundada en derecho
148. En ese sentido y dada la naturaleza de los alegatos formulados, este Tribunal considera necesario verificar si la DFAI ha evaluado adecuadamente los medios probatorios presentados por la Municipalidad de Independencia.
149. De acuerdo con lo desarrollado *supra*, la Municipalidad de Independencia, en su calidad de titular de la planta de tratamiento y disposición final de residuos sólidos, debe cumplir con las obligaciones previstas en la LGIRS y su Reglamento. Sin embargo, durante la Supervisión Regular 2021, la DSIS verificó que:
- a. No cuenta con un sistema de pesaje y registro de residuos sólidos (conducta infractora N° 3).
  - b. No realiza operaciones mínimas de nivelación, compactación y cobertura los residuos sólidos dispuestos en la infraestructura final de disposición final (conducta infractora N° 5).
150. Ahora, de la revisión del recurso de reconsideración se advierte que el administrado para rebatir las conductas infractoras Nros. 3 y 5 presentó en calidad de prueba nueva los siguientes documentos:

- i) Informe N° 008-2023-MDI/GSPyGA/ULEyFA. Registro fotográfico y videográfico del “Mantenimiento de los Drenes Pluviales en la PTRS–Pongor, distrito de Independencia–Huaraz–Áncash”.
- ii) Informe N° 010-2023-MDI/GSPYGA/SGGA. Requerimiento de 27 Chimeneas adicionales para el área de disposición final de residuos sólidos de Pongor.
- iii) Informe N° 009-2023-MDI/GSPyGA/SGGA/ULEyFA. Registro fotográfico y videográfico del “Mantenimiento de los Drenes Lixiviados en la PTRS–Pongor, distrito de Independencia–Huaraz–Áncash”.

151. Con ello en cuenta, esta Sala considera necesario evaluar si la DFAI analizó adecuadamente los alcances de tales medios probatorios.

**Cuadro N° 7: Análisis de los medios probatorios**

Medio probatorio	Análisis DFAI	Comentario TFA
Informe N° 008-2023-MDI/GSPyGA/SGGA de fecha 24 de enero de 2023	La DFAI determinó que dicho documento solo corresponde a gestiones internas para implementar una plataforma de pesaje, pero no permite evidenciar que se haya implementado dicha plataforma, tal como se observa a continuación:  “47. De acuerdo a los medios probatorios ofrecidos, el administrado remite información en la que evidencia que ha realizado gestiones internas con la finalidad de implementar una plataforma de pesaje con balanza electrónica de 40 toneladas, además, remite el formato de pesaje para el relleno sanitario de Pongor. Sin embargo, <u>no se evidencia que el administrado cuente con un sistema de pesaje y que realice el registro de los residuos sólidos que son recolectados.</u> ”	Como se detalla en el fundamento 47 de la Resolución Directoral II, el documento describe gestiones internas del administrado para implementar una plataforma de pesaje con balanza electrónica (capacidad de 40 Tn), no obstante, no acredita la implementación de un sistema de pesaje y registro de residuos sólidos.
Informe N° 010-2023-MDI/GSPyGA/SGGA/SGA del 12 de enero de 2023	La DFAI determinó que las fotografías adjuntas al documento solo corresponden no permite evidenciar que se haya realizado labores de compactación y cobertura de forma diaria, tal como se observa a continuación:  “56. Conforme se advierte, el administrado ha presentado dos fotografías sin fecha y coordenadas geográficas, así como, dos fotografías con coordenadas geográficas; sin embargo, <u>ello no es suficiente para labores de nivelación, compactación y cobertura de forma diaria.</u> ”	Como se detalla en el fundamento 56 de la Resolución Directoral II, el documento describe el Informe detalla actividades de coberturado y compactado de residuos sólidos, para lo cual adjuntaron fotografías sin georreferenciar y solo correspondiente al 24 de enero de 2023, con lo cual no se puede acreditar que el administrado realice labores de nivelación, compactación y cobertura de forma diaria.

Fuente: Resolución Directoral II  
Elaboración: TFA

152. Del análisis realizado en el cuadro precedente, esta Sala observa que, a diferencia de lo afirmado por la Municipalidad de Independencia, los elementos de prueba presentados fueron debidamente analizados por la DFAI. No obstante, estos documentos no acreditan el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la LGIRS y su Reglamento.
153. Ello en tanto que dichos documentos solo muestran que el administrado realizó las gestiones internas que buscan implementar la balanza electrónica de 40 toneladas y el formato de pesaje para el relleno sanitario (conducta infractora N°3), pero no acreditan su adquisición e implementación. De igual forma, tampoco logra acreditar de manera indubitable que realice diariamente las labores de nivelación, compactación y cobertura de residuos sólidos (conducta infractora N°5).
154. En ese sentido, esta Sala ha podido advertir que los medios probatorios presentados por la Municipalidad de Independencia no acreditan el cumplimiento de un adecuado manejo de sus residuos sólidos en el relleno sanitario conforme a lo establecido en los artículos 114 y 115 del RLGIRS.
155. Por tanto, dada la naturaleza de los procedimientos administrativos sancionadores, en donde subyace un interés público, compete a la Municipalidad de Independencia, presentar los medios probatorios idóneos que desvirtúen la imputación o acrediten el cumplimiento de la exigente de responsabilidad alegada, no siendo ello una cuestión de mera formalidad que pueda ser relativizada en la valoración de las pruebas por parte de la autoridad<sup>75</sup>.
156. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo y; en consecuencia, se confirma la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Independencia por la comisión de las conductas infractoras Nros. 3 y 5.
157. Finalmente, en torno a la multa total impuesta (46,3529 UIT), se advierte que el administrado señala que no se encuentra conforme con la multa impuesta; sin embargo, no plantea ningún alegato en concreto orientado a cuestionar sanción impuesta. Sobre ello cabe mencionar que, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG es deber de los administrados exponer sus argumentos de defensa, así como ofrecer y producir pruebas.
158. En función a lo antes indicado y, en tanto se advierte que la multa impuesta se sujeta a derecho, corresponde también confirmar dicha sanción ascendente a **46,3529 (cuarenta y seis con 3529/10000) UIT.**

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-

---

<sup>75</sup> Ver: considerando 120 de la Resolución N° 230-2021-OEFA/TFA-SE del 22 de julio de 2021, considerando 51 de la Resolución N° 050-2020- OEFA/TFA-SE del 13 de febrero de 2020, y considerandos 102 y 103 de la Resolución N° 007-2017-OEFA/TFASMEPIM del 27 de abril de 2017.

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.

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 0186-2023-OEFA-DFAI del 16 de febrero de 2023, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N°2389-2022-OEFA/DFAI del 29 de diciembre de 2022, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de la Municipalidad Distrital de Independencia, por la comisión de las conductas infractoras N° 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del Cuadro N°1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N°2389-2022-OEFA/DFAI del 29 de diciembre de 2022, en el extremo que sancionó a la Municipalidad Distrital de Independencia con una multa total ascendente a 46,3529 (cuarenta y seis con 3529/10000) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha de pago, por la comisión de las conductas infractoras N° 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del Cuadro N°1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

**TERCERO.- DISPONER** que el monto de la multa ascendente a 46,3529 (cuarenta y seis con 3529/10000) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha de pago, sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00068189344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación el número de la presente resolución; ello, sin perjuicio a informar de manera documentada al OEFA sobre el pago realizado.

**CUARTO.-** Notificar la presente resolución a Municipalidad Distrital de Independencia y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese

[RRAMIREZA]

[CNEYRA]

**[PGALLEGOS]**

**[RMARTINEZ]**

**[UPATRONI]**

**[UMEDRANO]**



"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 00150389"



00150389