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

RESOLUCIÓN N° 118-2024-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N°	**:**	**0100-2023-OEFA/DFAI/PAS**
PROCEDENCIA	**:**	**DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS**
ADMINISTRADO	**:**	**MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PAUCARPATA**
SECTOR	**:**	**RESIDUOS SÓLIDOS**
APELACIÓN	**:**	**RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 03293-2023-OEFA/DFAI**

SUMILLA: Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 03293-2023-OEFA/DFAI del 29 de diciembre de 2023, en el extremo que sancionó a la Municipalidad Distrital de Paucarpata con una multa total ascendente a 802,090 (ochocientos dos con 90/1000)[1] Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha de pago; y, en consecuencia, se retrotrae el procedimiento administrativo sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo.

Lima, 20 de febrero de 2024

I. ANTECEDENTES

1. La Municipalidad Distrital de Paucarpata[2] (en adelante, **Municipalidad de Paucarpata**) es titular del área degradada por residuos sólidos municipales "Botadero El Cebollar" ubicado en el distrito de Paucarpata, provincia y departamento de Arequipa (en adelante, **ADRSM "Botadero El Cebollar"**).

2. El 23 de agosto de 2022, la Dirección de Supervisión Ambiental en infraestructura y Servicios (**DSIS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular en ADRSM "Botadero El Cebollar" (en adelante, **Supervisión Regular 2022**).

3. En virtud de los hallazgos detectados, la DSIS ordenó a la Municipalidad de Paucarpata a través del Acta de Supervisión (en adelante, **Acta de Medidas Preventivas**), el cumplimiento de las siguientes medidas preventivas:

---

[1] 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.

[2] Registro Único de Contribuyentes N° 20167264868.

Cuadro Nº 1: Detalle de las medidas preventivas

	Medida preventiva	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	Paralizar permanentemente la actividad de descarga de residuos sólidos municipales realizada en la ADRSM "Botadero El Cebollar", ubicado en el distrito de Paucarpata, provincia y departamento de Arequipa, en las coordenadas UTM WGS84 19K 235996E 8181635N (en adelante, **medida preventiva N° 1**).	Al día hábil siguiente de notificada el Acta de Medidas Preventivas.	El administrado deberá remitir mediante Mesa de Partes Virtual del portal web del OEFA (https://sistemas.oefa.gob.pe/mpv/#/), en el plazo de cuatro (4) días hábiles de notificada el Acta de Medidas Preventivas, un informe suscrito por la Gerencia de Servicios Públicos de la Municipalidad de Paucarpata, detallando las actividades realizadas para la paralización permanente de la actividad de descarga de residuos sólidos municipales en la ADRSM "Botadero El Cebollar", incluyendo fotografías y /o videos fechados y georreferenciados (sistema UTM WGS 84) que permitan verificar el cumplimiento de la medida preventiva N° 1 en el plazo establecido. Sin perjuicio de ello, el OEFA podrá verificar *in situ* el cumplimiento de la medida preventiva N° 1.
2	Evitar la actividad de descarga de residuos sólidos en el ADRSM "Botadero El Cebollar", a través de las siguientes acciones: 2.1. Realizar la vigilancia diaria, con la finalidad de prohibir el ingreso de vehículos que descarguen residuos sólidos municipales. 2.2. Instalar carteles o afiches o letreros de prohibición de ingreso de personas y vehículos que descarguen residuos sólidos municipales al ADRSM "Botadero El Cebollar". (en adelante, **medida preventiva N° 2**).	Diez (10) días hábiles, contados a partir de la notificación del Acta de Medidas Preventivas, hasta el 17 de octubre de 2022.	**Para la actividad 2.1:** A fin de cumplir con la presente obligación, la Municipalidad Distrital de Paucarpata deberá remitir al término de cada quince (15) días calendarios (hasta el 17 de octubre de 2022), mediante mesa de partes virtual del OEFA del portal web: https://sistemas.oefa.gob.pe/mpv/#/tramite, un reporte de las actividades de vigilancia diaria en el ADRSM "Botadero El Cebollar", que comprenda: (i) fecha y hora, (ii) hallazgos, (iii) las acciones adoptadas por parte del personal de vigilancia asignado y (iv) fotos y/o videos fechados y georreferenciados (sistema UTM WGS 84). **Para la actividad 2.2:** A fin de cumplir con la presente obligación, la Municipalidad Distrital de Paucarpata deberá remitir, en el plazo de dos (02) días hábiles luego de vencido el plazo para cumplir con la medida preventiva N° 2, mediante mesa de partes virtual del OEFA del portal web: https://sistemas.oefa.gob.pe/mpv/#/tramite, documentación que acredite la implementación de carteles o afiches o letreros de prohibición de ingreso de personas y vehículos que descarguen residuos sólidos municipales al ADRSM "Botadero El Cebollar", detallando los trabajos realizados, así como adjuntando fotos y/o videos fechados y georreferenciados (sistema UTM WGS 84). Sin perjuicio de ello, el OEFA podrá verificar *in situ* el cumplimiento de la medida preventiva N° 2.
3	Erradicar la segregación de residuos sólidos en el ADRSM Botadero El Cebollar, a través de las siguientes actividades: 3.1Expulsar a las personas que realizan la	Diez (10) días hábiles, contados a partir de la notificación del Acta de Medidas Preventivas,	- **Para la actividad 3.1:** A fin de cumplir con la presente obligación, la Municipalidad Distrital de Paucarpata deberá remitir, en el plazo de dos (02) días hábiles luego de vencido el plazo para cumplir con la medida preventiva N° 3, mediante mesa de partes virtual del OEFA del portal web: https://sistemas.oefa.gob.pe/mpv/#/tramite, un informe que contenga la siguiente información: (i)

	actividad de segregación en el ADRSM “Botadero El Cebollar”. 3.2 Realizar la vigilancia diaria en el ADRSM “Botadero El Cebollar”, a través del personal asignado, a fin de evitar el ingreso de segregadores en el ADRSM. 3.3 Implementar carteles o afiches o letreros en las zonas potenciales de acceso al ADRSM “Botadero El Cebollar”, prohibiendo realizar la segregación de residuos sólidos**.** (en adelante, **medida preventiva N° 3**).	hasta el 17 de octubre de 2022.	identificación de la cantidad de personas que realizan la actividad de segregación en el ADRSM “Botadero El Cebollar”, así como de los residuos sólidos segregados que se hayan acopiado en el ADRSM, adjuntando fotos y/o videos fechados y georreferenciados (sistema UTM WGS-84); (ii) detalle de las acciones o intervenciones realizadas para la expulsión de los segregadores que se encuentran en el ADRSM “Botadero El Cebollar”, así como del retiro de los residuos sólidos segregados que hayan sido acopiados por estos, adjuntando fotos y/o videos fechados y georreferenciados (sistema UTM WGS 84), en los que no se evidencie presencia alguna o indicios de actividades de segregación de residuos sólidos en el ADRSM “Botadero El Cebollar”. - **Para la actividad 3.2:** A fin de cumplir con la presente obligación, la Municipalidad Distrital de Paucarpata deberá remitir al término de cada quince (15) días calendarios (hasta el 17 de octubre de 2022), mediante mesa de partes virtual del OEFA del portal web: https://sistemas.oefa.gob.pe/mpv/#/tramite, un reporte de las actividades de vigilancia diaria en el ADRSM “Botadero El Cebollar”, que comprenda: (i) fecha y hora; (ii) hallazgos; (iii) las acciones adoptadas por parte del personal de vigilancia asignado; y, (iv) fotos y/o videos fechados y georreferenciados (sistema UTM WGS 84). - **Para la actividad 3.3**: A fin de cumplir con la presente obligación, la Municipalidad Distrital de Paucarpata deberá remitir, en el plazo de dos (2) días hábiles luego de vencido el plazo para cumplir con la presente medida preventiva, mediante mesa de partes virtual del OEFA del portal web: https://sistemas.oefa.gob.pe/mpv/#/tramite, documentación que acredite la implementación de carteles o afiches o letreros en las zonas potenciales de acceso al ADRSM “Botadero El Cebollar”, prohibiendo realizar la segregación de residuos sólidos, detallando los trabajos realizados, así como adjuntando fotos y/o videos fechados y georreferenciados (sistema UTM WGS 84). Las actividades de la medida preventiva N° 3 podrán ser verificadas *in situ* por el personal del OEFA.

Fuente: Acta de Medidas Preventivas
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (**TFA**)

4. Con la finalidad de verificar el cumplimiento de las medidas preventivas ordenadas, los días 22 y 23 de noviembre de 2022 la DSIS realizó una supervisión especial al ADRSM “Botadero El Cebollar” (en adelante, **Supervisión Especial 2022**), cuyos hallazgos fueron analizados en el Informe de Supervisión N° 147-2022-OEFA/DSIS-CRES del 29 de diciembre de 2022 (en adelante, **Informe de Supervisión**).

5. Sobre esta base, mediante Resolución Subdirectoral N° 0446-2023-OEFA/DFAI-SFIS del 29 de setiembre de 2023 (en adelante, **RSD 446-2023**) [3], la Subdirección de Fiscalización en Infraestructura y Servicios (**SFIS**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (**PAS**) contra la Municipalidad de Paucarpata.

6. Luego de evaluados los descargos presentados[4], la SFIS emitió el Informe Final de Instrucción Nº 00319-2023-OEFA/DFAI-SFIS del 30 de noviembre de 2023 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**)[5].

7. Posteriormente, de la revisión de los descargos realizados al Informe Final de Instrucción[6], la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 03293-2023-OEFA/DFAI del 29 de diciembre de 2023[7] (en adelante, **RD 3293-2023**), a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Paucarpata por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

Cuadro N° 2: Detalle de las conductas infractoras

	Conducta infractora	Norma sustantiva	Normas tipificadora
1	La Municipalidad de Paucarpata no cumplió con la medida preventiva N° 1 ordenada en el Acta de Medidas Preventivas (en adelante, **conducta infractora N° 1**).	El literal b) del numeral 1 y el numeral 2 del artículo 22 del Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD (en adelante, **Reglamento de Supervisión**)[8]; el literal d) del artículo 17 de la, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley**	El numeral 3 del artículo 40 del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA[11].
2	La Municipalidad de Paucarpata no cumplió con la obligación 2.1 contenida en la medida preventiva N° 2 ordenada en el Acta de Medidas Preventivas (en		

[3] Notificada el 24 de octubre de 2023.

[4] Escritos con Registros N° 2023-E01-559220 del 10 de noviembre de 2023, y N° 2023-E01-565578 del 28 de noviembre de 2023.

[5] Notificado el 11 de diciembre de 2023, mediante Oficio N° 0441-2023-OEFA/DFAI.

[6] Escrito con Registro N° 2023-E01-574897 del 21 de diciembre de 2023.

[7] Notificada el 4 de enero de 2024, junto con el Informe N° 5640-2023-OEFA/DFAI-SSAG.

[8] **Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD – Reglamento de Supervisión**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 17 de febrero de 2019.
Artículo 22.- Medidas Administrativas
22.1. La Autoridad de Supervisión puede dictar las siguientes medidas administrativas:
b) Medida preventiva;
22.2. El cumplimiento de la medida administrativa es obligatorio por parte de los administrados y constituye una obligación fiscalizable. Es exigible según lo establecido por la Autoridad de Supervisión.

[11] **Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA**
Artículo 40.- Infracción administrativa
40.3 El incumplimiento de una medida preventiva constituye una infracción administrativa muy grave, susceptible de ser sancionada hasta con cuatro mil (4 000) Unidades Impositivas Tributarias.

	adelante, **conducta infractora N° 2**).	**del SINEFA**)[9]; y, el artículo 39 del Reglamento de Medidas Administrativas del OEF, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD y modificatoria (en adelante, **Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA**).[10]	
3	La Municipalidad de Paucarpata no cumplió con la obligación 3.1 contenida en la medida preventiva N° 3 ordenada en el Acta de Medidas Preventivas (en adelante, **conducta infractora N° 3**).		
4	La Municipalidad de Paucarpata no cumplió con la obligación 3.2 contenida en la medida preventiva N° 3 ordenada en el Acta de Medidas Preventivas (en adelante, **conducta infractora N° 4**).		

Fuente: RSD 446-2023 y RD 3293-2023
Elaboración: TFA

8. En consecuencia, la DFAI resolvió sancionar a la Municipalidad de Paucarpata con una multa total ascendente a 802,090 (ochocientos dos con 90/1000) Unidades Impositivas Tributarias (**UIT**), vigentes a la fecha del pago.

Cuadro N° 3: Resumen de multas impuestas

Conducta infractora	Multa (UIT)
N° 1	695,814
N° 2	22,516
N° 3	70,316
N° 4	13,444
Multa Total	**802,090 UIT**

Fuente: RD 446-2023
Elaboración: TFA

9. El 4 de enero de 2024, la Municipalidad de Paucarpata presentó un recurso de apelación[12] contra la RD 446-2023.

---

9 **Ley del SINEFA**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001.
Artículo 17. - Infracciones administrativas y potestad sancionadora
Constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencias del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) las siguientes conductas:
d) El incumplimiento de las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como de las disposiciones o mandatos emitidos por las Instancias competentes del OEFA.

10 **Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de febrero de 2015.
Artículo 39. - Naturaleza de la infracción
El incumplimiento de un mandato de carácter particular, una medida preventiva o un requerimiento sobre instrumento de gestión ambiental constituye infracción administrativa de carácter general, de conformidad con lo establecido en el último párrafo del Artículo 17 de la Ley Nº 29325–Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

12 Escrito con Registro N° 2024-E01-002144.

II. COMPETENCIA

10. 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**)[13], se creó el OEFA.

11. Según lo establecido en los artículos 6 y 11 de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (**Ley del SINEFA**)[14], el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Minam y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

12. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA dispone que, mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA[15].

13. De otro lado, conforme al artículo 16 de la Ley de Gestión Integral de Residuos

---

[13] **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.

[14] **Ley del SINEFA**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 05 de marzo de 2009, modificada por la Ley Nº 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.
Artículo 6.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)
El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo Nº 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 11.- Funciones generales
Son funciones generales del OEFA: (…)
c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

[15] **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.

Sólidos, aprobada con Decreto Legislativo N° 1278 (**LGIRS**)[16], el OEFA, en adición a sus funciones asignadas en la normativa vigente, es competente para supervisar, fiscalizar y sancionar el manejo de residuos sólidos que realicen los titulares de **infraestructuras de residuos sólidos**, sean estas municipalidades provinciales y/o distritales de acuerdo con sus competencias.

14. En este marco, a través del artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 025-2018-OEFA/CD[17], 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.

15. Por otro lado, en el artículo 10 de la Ley del SINEFA[18], así como los artículos 19 y 20 del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA[19], disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

---

16 **LGIRS, aprobada con Decreto Legislativo N° 1278,** publicado en el diario oficial *El Peruano* el 23 de diciembre de 2016.
Artículo 16.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)
El OEFA, en adición a sus funciones asignadas en la normativa vigente, es competente para: (…)
b) Supervisar, fiscalizar y sancionar el manejo de residuos sólidos que realicen los titulares de infraestructuras de residuos sólidos, sean municipalidades, provinciales y/o distritales de acuerdo a sus competencias, o empresas, se encuentren o no inscritas en el Registro de Empresas Operadoras de Residuos Sólidos, en el caso que ésta se localice fuera de las instalaciones industriales o productivas, áreas de la concesión o lote del titular del proyecto.

17 **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.

18 **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.

19 **Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado con Decreto Supremo Nº 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
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.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. 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)[20].

17. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2 de la LGA[21], 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.

18. 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.

19. 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[22].

20. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental[23], cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho

---

[20] Fundamento jurídico 27 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 0048-2004-AI/TC.

[21] **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.

[22] Fundamento jurídico 33 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 03610-2008-PA/TC.

[23] **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.

a que dicho ambiente se preserve[24]; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales[25].

21. 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.

22. 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[26].

23. 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

24. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218 y 221 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de la LPAG**)[27]; por lo que es admitido a trámite.

---

[24] 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.

[25] 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.

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

[27] **TUO de la LPAG,** publicado 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:

V. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

25. De manera previa al análisis de las cuestiones controvertidas, esta Sala estima conveniente acotar que mediante escrito con Registro N° 2023-E01-574897 del 21 de diciembre de 2023, la Municipalidad de Paucarpata reconoció de manera expresa y por escrito su responsabilidad por la comisión de las conductas infractoras Nros. 1, 2, 3 y 4, lo cual fue tomado en consideración por la primera instancia para el cálculo de la multa correspondiente[28]. No obstante, en su recurso de apelación, el administrado formuló alegatos cuestionando su responsabilidad por dichas conductas.

26. Al respecto, de acuerdo con el criterio establecido por este Tribunal[29] en anteriores pronunciamientos, no corresponde atender los cuestionamientos efectuados a la declaratoria de responsabilidad mediante un recurso de apelación cuando, previamente, el administrado ha reconocido su responsabilidad y, pese a ello, no existe un desistimiento del reconocimiento de responsabilidad de forma clara, expresa e incondicional.

27. Esto es así, toda vez que conforme al principio de buena fe procedimental[30], la autoridad administrativa y los administrados realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por la buena fe; es decir, sobre la base de las manifestaciones de voluntad que emitan en el marco de un procedimiento administrativo.

---

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.

[28] En la medida que el reconocimiento se realizó luego de presentados los descargos a la imputación de cargos y antes de la emisión de la Resolución Directoral (escrito con Registro N° 2023-E01-444274), la primera instancia consideró aplicar una reducción del 30% a la multa calculada, conforme a lo dispuesto en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

[29] Ver: Resolución N° 071-2021-OEFA/TFA-SE del 16 de marzo de 2021, Resolución N° 288-2022-OEFA/TFA-SE del 07 de julio de 2022, Resolución N° 392-2022-OEFA/TFA-SE del 13 de setiembre de 2022, Resolución N° 465-2023-OEFA/TFA-SE del 28 de setiembre de 2023, entre otras.

[30] **TUO de la LPAG**
Título Preliminar
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo (…)
1.8. Principio de buena fe procedimental. - La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental (…).

28. En ese sentido, cabe mencionar que si bien en su recurso de apelación la Municipalidad de Paucarpata plantea alegatos cuestionando su responsabilidad por las conductas infractoras Nros. 1, 2, 3 y 4, ello no puede ser considerado como un desistimiento de dicho reconocimiento, toda vez que no cumple con las condiciones antes señaladas; por tanto, esta Sala no atenderá los argumentos planteados por el recurrente respecto de tales conductas.

29. Conforme a lo previamente expuesto, el pronunciamiento de este Tribunal se circunscribirá únicamente al extremo de la Resolución Directoral referido al cálculo de la multa total impuesta ascendente a 802,090 UIT.

VI. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

30. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso se circunscribe a determinar si la multa total impuesta a la Municipalidad de Paucarpata se enmarca en los parámetros previstos en nuestro ordenamiento jurídico.

VII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

A. Del marco normativo que regula la imposición de las multas

31. Al respecto, es preciso señalar que las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones, con lo cual tienen como fin último adecuar las conductas de los administrados al cumplimiento de determinadas normas. Para ello, la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas a imponer sea mayor o igual al beneficio esperado por estos por la comisión de las infracciones.

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

> **Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**
> La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (…)
> **3. Razonabilidad.** - (…) las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:
> a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción
> b) La probabilidad de detección de la infracción;
> c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
> d) El perjuicio económico causado;
> e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
> f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
> g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor. (…)

33. En atención a ello, en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores seguidos en el ámbito de competencias del OEFA, la determinación de la multa se evalúa de acuerdo con la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, modificada con la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD (**Metodología para el Cálculo de Multas**).

34. En el Anexo N° 1 "Fórmulas que expresan la metodología" de la Metodología para el Cálculo de Multas, se señaló que, en el caso que no existe información suficiente para la valorización del daño real probado (cálculo económico del daño), la multa base se calculará considerando el beneficio ilícito y la probabilidad de detección, y luego a ello se aplicarán los factores para la graduación de sanciones correspondientes, tal como se aprecia en la siguiente fórmula:

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

Donde:

B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)
p = Probabilidad de detección
F = Suma de factores para graduación de sanciones (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

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

36. Asimismo; mediante en el artículo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2020-OEFA/CD[31] (en adelante, **RCD N° 001-2020-OEFA/CD**), se establece que, en aplicación del principio de razonabilidad, la multa determinada mediante la Metodología para el Cálculo de Multas constituye la sanción monetaria correspondiente, prevaleciendo sobre el valor del tope mínimo previsto para el respectivo tipo infractor.

37. Adicionalmente, mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00083-2022-OEFA/PCD del 29 de diciembre de 2022, se aprueba el "Manual de

[31] **RCD N° 001-2020-OEFA/CD,** publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 18 de enero de 2020.
Artículo 1.- Disponer que, en aplicación del principio de razonabilidad, la multa determinada con la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución del Consejo Directivo N° 024-2017- OEFA/CD, o la norma que la sustituya, constituye la sanción monetaria correspondiente, prevaleciendo este monto sobre el valor del tope mínimo previsto para el respectivo tipo infractor.

aplicación de criterios objetivos de la metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones en el OEFA" (**Manual de Criterios de la Metodología para el Cálculo de Multas**).

38. Teniendo ello en cuenta, este Tribunal considera pertinente evaluar si el cálculo de la multa impuesta por la Autoridad Decisora en el presente caso, ascendente a **802,090 (ochocientos dos con 090/1000) UIT**, se realizó de conformidad con el principio de razonabilidad contenido en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, y en estricta observancia de la Metodología para el Cálculo de Multas.

B. De las multas determinadas por la primera instancia

B.1. Sobre la multa de la conducta infractora N° 1

39. Esta Sala observa que, luego de aplicar la fórmula para el cálculo de la multa, realizar el análisis por tope de la multa y el descuento por reconocimiento de responsabilidad, la primera instancia determinó que la multa a imponer en el presente caso ascendía **695, 814 UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

Cuadro N° 4: Composición de la multa impuesta por la DFAI

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	**Valor**
Beneficio Ilícito **(B)**	324,137 UIT
Probabilidad de detección **(p)**	0,75
Factores para la graduación de sanciones **[F]** = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	230%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	**994,020 UIT**
Tipificación, numeral 40.3 aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD y modificatoria; hasta 4 000 UIT.	994,020 UIT
Descuento del 30% por reconocimiento de responsabilidad.	695,841 UIT
Valor de la multa impuesta	**695,814 UIT**

Fuente: Informe N° 05640-2023-OEFA/DFAI-SSAG del 28 de diciembre de 2023 (en adelante, **Informe de Cálculo de Multa**)
Elaboración: TFA

B.2. Sobre la multa de la conducta infractora N° 2

40. Esta Sala observa que, luego de aplicar la fórmula para el cálculo de la multa, realizar el análisis del tope de la multa y el descuento por reconocimiento de responsabilidad, la primera instancia determinó que la multa a imponer en el presente caso ascendía **22,516 UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

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

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	**Valor**
Beneficio Ilícito **(B)**	10,489 UIT
Probabilidad de detección **(p)**	0,75
Factores para la graduación de sanciones **[F]** = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	230%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	**32,166 UIT**
Tipificación, numeral 40.3 aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD y modificatoria; hasta 4 000 UIT.	32,166 UIT
Descuento del 30% por reconocimiento de responsabilidad.	22,516 UIT
Valor de la multa impuesta	**22,516 UIT**

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

B.3. Sobre la multa de la conducta infractora N° 3

41. Esta Sala observa que, luego de aplicar la fórmula para el cálculo de la multa, realizar el análisis del tope de la multa y el descuento por reconocimiento de responsabilidad, la primera instancia determinó que la multa a imponer en el presente caso ascendía **70,316 UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

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

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	**Valor**
Beneficio Ilícito **(B)**	34,245 UIT
Probabilidad de detección **(p)**	0,75
Factores para la graduación de sanciones **[F]** = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	220%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	**100,452 UIT**
Tipificación, numeral 40.3 aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD y modificatoria; hasta 4 000 UIT.	100,452 UIT
Descuento del 30% por reconocimiento de responsabilidad.	70,316 UIT
Valor de la multa impuesta	**70,316 UIT**

Fuente: Informe de Cálculo de Multa
Elaboración: TFA

B.4. Sobre la multa de la conducta infractora N° 4

42. Esta Sala observa que, luego de aplicar la fórmula para el cálculo de la multa, realizar el análisis del tope de la multa y el descuento por reconocimiento de responsabilidad, la primera instancia determinó que la multa a imponer en el presente caso ascendía **13,444 UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

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

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	**Valor**
Beneficio Ilícito **(B)**	9,003 UIT
Probabilidad de detección **(p)**	0,75
Factores para la graduación de sanciones **[F]** = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	160%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	**19,206 UIT**
Tipificación, numeral 40.3 aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD y modificatoria; hasta 4 000 UIT.	19,206 UIT
Descuento del 30% por reconocimiento de responsabilidad.	13,444 UIT
Valor de la multa impuesta	**13, 444 UIT**

Fuente: Informe de Cálculo de Multa
Elaboración: TFA

C. Alegatos planteados por la Municipalidad de Paucarpata en su recurso de apelación

C.1 Sobre la reducción por reconocimiento de responsabilidad

43. El administrado solicita una reducción de la misma del 50% en atención al reconocimiento de responsabilidad efectuado durante el presente procedimiento administrativo sancionador.

Análisis del TFA

44. Al respecto, toda vez que lo alegado por el administrado está orientado a cuestionar la reducción de la multa impuesta, esta Sala considera pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 13 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA aprobado por Resolución del Consejo Directivo Nº 027-2017-OEFA/CD (**RPAS**), aplicable al caso concreto, que señala lo siguiente:

> **Artículo 13.- Reducción de la multa por reconocimiento de responsabilidad**
> 13.1 En aplicación del Numeral 2 del Artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, el reconocimiento de responsabilidad en forma expresa y por escrito por parte del administrado sobre la comisión de la infracción conlleva a la reducción de la multa.
> 13.2 El reconocimiento de responsabilidad por parte del administrado debe efectuarse de forma precisa, concisa, clara, expresa e incondicional, y no debe contener expresiones ambiguas, poco claras o contradicciones al reconocimiento mismo; caso contrario, no se entenderá como un reconocimiento.

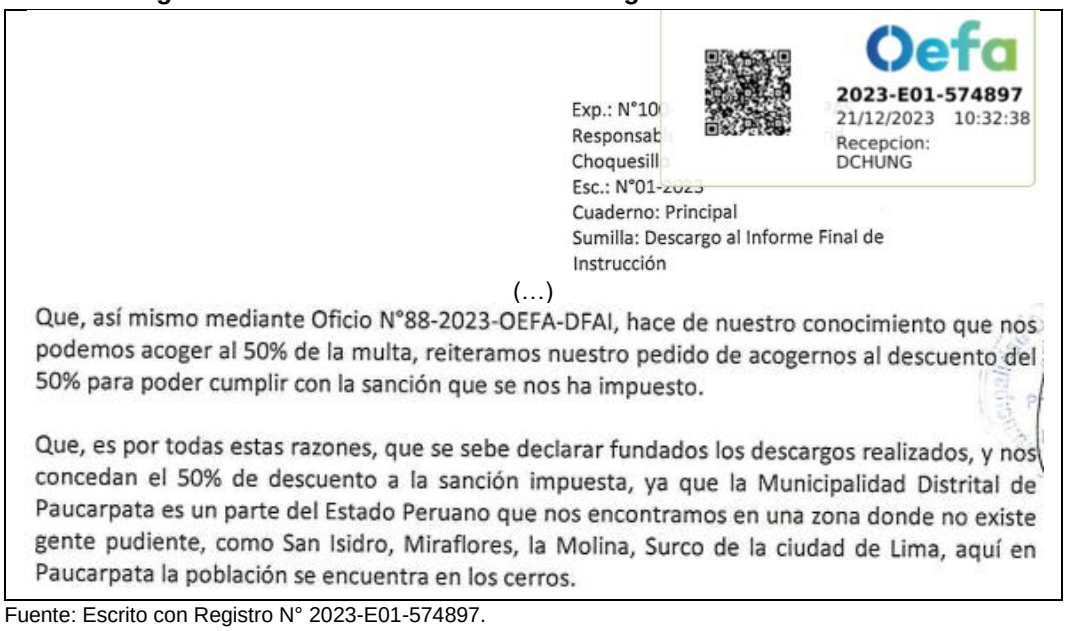
13.3 El porcentaje de reducción de la multa se otorgará de acuerdo con un criterio de oportunidad en la formulación del reconocimiento de responsabilidad, según el siguiente cuadro:

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

45. Es así como, al amparo del artículo precitado, el reconocimiento de responsabilidad debe ser expresado hasta antes de la emisión de la Resolución Final y que, dependiendo de la oportunidad en que este se formule corresponderá una reducción del 50% o 30%.

46. Bajo tales consideraciones y luego de revisar los escritos presentados por la Municipalidad de Paucarpata, se advierte que —contrario a lo alegado— el recurrente no reconoció su responsabilidad al inicio del PAS[32], sino hasta después de notificado el Informe Final de Instrucción, mediante el escrito con registro N° 2023-E01-574897, tal como se muestra a continuación:

Imagen N° 1: Extracto del escrito con Registro N° 2023-E01-574897


Oefa
2023-E01-574897
21/12/2023 10:32:38
Recepcion:
DCHUNG
Exp.: N°10
Responsab
Choquesill
Esc.: N°01-2023
Cuaderno: Principal
Sumilla: Descargo al Informe Final de Instrucción

(…)

Que, así mismo mediante Oficio N°88-2023-OEFA-DFAI, hace de nuestro conocimiento que nos podemos acoger al 50% de la multa, reiteramos nuestro pedido de acogernos al descuento del 50% para poder cumplir con la sanción que se nos ha impuesto.

Que, es por todas estas razones, que se sebe declarar fundados los descargos realizados, y nos concedan el 50% de descuento a la sanción impuesta, ya que la Municipalidad Distrital de Paucarpata es un parte del Estado Peruano que nos encontramos en una zona donde no existe gente pudiente, como San Isidro, Miraflores, la Molina, Surco de la ciudad de Lima, aquí en Paucarpata la población se encuentra en los cerros.

Fuente: Escrito con Registro N° 2023-E01-574897.

47. Por tanto, toda vez que el reconocimiento se formuló luego de presentados los

[32] Escrito con Registro N° 2023-E01-559220 del 10 de noviembre de 2023, a través del cual comunica sobre las acciones realizadas en el marco de las medidas preventivas dictadas y, el escrito con Registro N° 2023-E01-565578 del 28 de noviembre de 2023, mediante el cual presente sus ingresos brutos percibidos.

descargos a la imputación de cargos y antes de la emisión de la RD 3293-2023, le correspondía una reducción del 30%, porcentaje aplicado por la Primera Instancia en la Resolución Directoral. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.

C.2 Sobre la multa total impuesta

48. La Municipalidad de Paucarpata menciona que la multa impuesta ascendente a 802,090 UIT resulta ser excesiva y no se encuentra arreglada a lo que prescribe la Ley.

Análisis del TFA

49. El principio de legalidad está reconocido en el numeral 1.1[33] del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas; en tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente; constituyéndose, en todo caso, como el principio rector por excelencia de la potestad sancionadora administrativa.

50. En esa línea, en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, se reconoce como uno de los principios y derechos fundamentales, la observancia del debido proceso; disposición que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, es aplicable a todo proceso, debiéndose cumplir al interior de un procedimiento administrativo. En concreto, el órgano constitucional ha señalado que[34]:

> 21. El debido procedimiento en sede administrativa supone una garantía genérica que resguarda los derechos del administrado durante la actuación del poder de sanción de la administración. **Implica, por ello, el sometimiento de la actuación administrativa a reglas previamente establecidas, las cuales no pueden significar restricciones a las posibilidades de defensa del administrado** y menos aún condicionamientos para que tales prerrogativas puedan ser ejercitadas en la práctica.
>
> (Énfasis agregado)

51. Este reconocimiento que toda decisión adoptada por parte de la autoridad administrativa ha de sustentarse —necesariamente— en la correcta aplicación e

---

33 **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.

34 Sentencia recaída en el Expediente N° 3741-2004-AA/TC (fundamento 21).

interpretación del conjunto de normas que integran el orden jurídico vigente; y que, trasladado a la esfera administrativa sancionadora, implicará que la imposición de sanciones debe tramitarse en el procedimiento respectivo respetando las garantías que le asisten a los administrados en virtud del debido procedimiento, conforme a lo prescrito en el numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

52. Es, precisamente, el derecho que asiste a los administrados de obtener una decisión motivada y fundada en derecho, conforme se dispone en el numeral 6.1[35] del artículo 6 del TUO de la LPAG, que obliga a la autoridad correspondiente, a emitir un pronunciamiento fundamentado de manera expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

53. Partiendo de esta premisa, se debe indicar que de la revisión del Informe de Cálculo de Multa —que forma parte integrante de la RD 3293-2023 y sustenta el cálculo de la multa total impuesta— se advierte lo siguiente:

i) Se indica que, a efectos de verificar que la multa no resulte confiscatoria, se solicitó a la Municipalidad de Paucarpata que remita la información referida a sus ingresos brutos correspondientes al año 2021 y que ésta no presentó dicha información. Sin embargo, la Primera Instancia no ha considerado la información presentada por la Municipalidad de Paucarpata a través su escrito con Registro N° 2023-E01-565578, lo cual resulta relevante para la determinación de la multa a imponer, debido a que, a efectos de que sea considerado en el cálculo de la multa, el administrado presentó los siguientes documentos: Registros de sus ingresos directamente recaudados obtenidos del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), abonos en el Banco de la Nación (Estados Bancarios), entre otros.

ii) Dado que el administrado no habría presentado la información respecto a sus ingresos brutos del año 2021, realizó la verificación de la información del portal web del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), conforme al cual, los recursos directamente recaudados por el administrado, en el año 2021, ascendieron a 22,995.211 UIT, concluyendo que la multa calculada resultaba no confiscatoria. No obstante, conforme a la consulta efectuada por este Tribunal al referido portal web se verifica que el monto estimado para el análisis de confiscatoriedad por la primera instancia (22 995,211 UIT), no corresponde a los recursos directamente recaudados[36] del

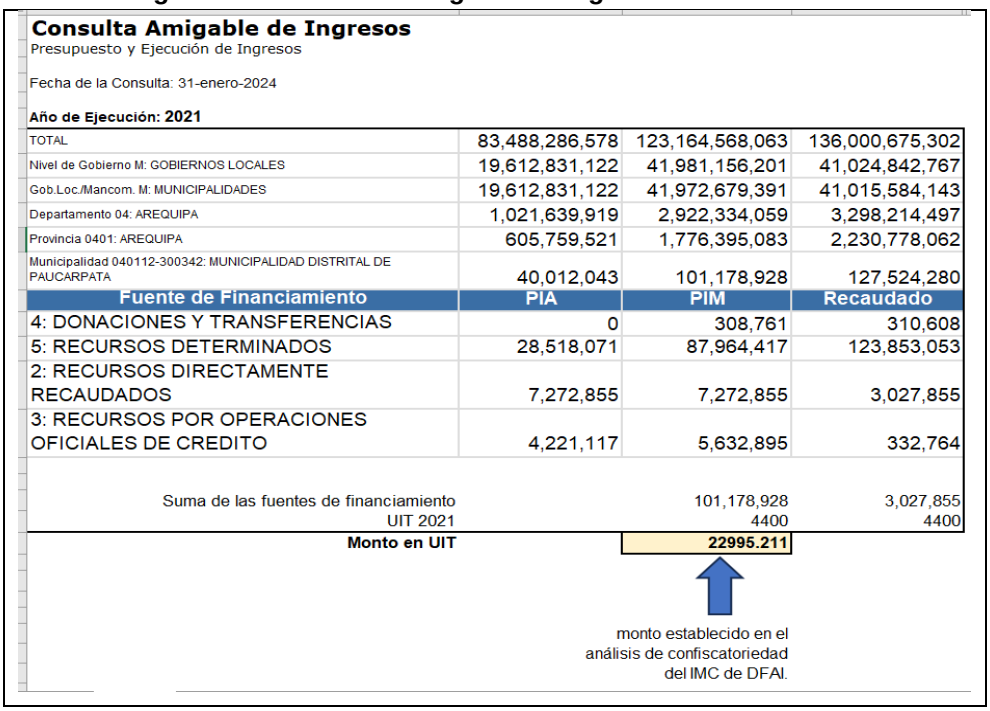
---

35 **TUO de la LPAG**
Artículo 6.- Motivación del acto administrativo
6.1. La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

36 En el caso en particular, se debe tener en cuenta que los ingresos brutos anuales para una institución pública se componen de todos los fondos que recibe, ya sea por transferencias del tesoro público o por ingresos y/o recaudaciones propias. Sin embargo, en base al criterio de razonabilidad, los ingresos deben ser generados por

administrado sino a su Presupuesto Institucional Modificado (**PIM**), conforme se muestra a continuación:

Imagen N° 2: Consulta Amigable de Ingresos en el MEF



Consulta Amigable de Ingresos
Presupuesto y Ejecución de Ingresos

Fecha de la Consulta: 31-enero-2024

Año de Ejecución: 2021

TOTAL	83,488,286,578	123,164,568,063	136,000,675,302
Nivel de Gobierno M: GOBIERNOS LOCALES	19,612,831,122	41,981,156,201	41,024,842,767
Gob.Loc./Mancom. M: MUNICIPALIDADES	19,612,831,122	41,972,679,391	41,015,584,143
Departamento 04: AREQUIPA	1,021,639,919	2,922,334,059	3,298,214,497
Provincia 0401: AREQUIPA	605,759,521	1,776,395,083	2,230,778,062
Municipalidad 040112-300342: MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PAUCARPATA	40,012,043	101,178,928	127,524,280
Fuente de Financiamiento	**PIA**	**PIM**	**Recaudado**
4: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	0	308,761	310,608
5: RECURSOS DETERMINADOS	28,518,071	87,964,417	123,853,053
2: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	7,272,855	7,272,855	3,027,855
3: RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	4,221,117	5,632,895	332,764
Suma de las fuentes de financiamiento		101,178,928	3,027,855
UIT 2021		4400	4400
Monto en UIT		**22995.211**	

monto establecido en el análisis de confiscatoriedad del IMC de DFAI.

Fuente: Portal del MEF
https://apps5.mineco.gob.pe/transparenciaingresos/mensual/default.aspx?y=2021

54. Lo antes mencionado no resulta un tema menor, toda vez que la multa impuesta por la primera instancia no se encuentra dentro de los parámetros previstos en nuestro ordenamiento jurídico, contraviniendo lo dispuesto en la normativa de la materia y vulnerando el principio del debido procedimiento y sus garantías consustanciales.

55. Por tal motivo, y a fin de que se garantice el respeto al debido procedimiento administrativo, corresponde declarar la nulidad de la RD 3293-2023, en el extremo

---

los administrados, entendiéndose entonces las recaudaciones propias, como "*recursos directamente recaudados*", siendo el Ministerio de Economía y Finanzas (**MEF**) quien define el concepto como:

> **09. Recursos Directamente Recaudados**
> Comprende los ingresos generados por las entidades públicas y administrados directamente por estas, entre los cuales se puede mencionar las rentas de la propiedad, tasas, venta de bienes y prestación de servicios, entre otros; así como aquellos ingresos que les corresponde de acuerdo a la normatividad vigente.
> No se incluye los ingresos provenientes a que se hace referencia el Decreto Supremo N° 043-EF-2022 y sus modificatorias.
> Incluye el rendimiento financiero, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.

Consultar el documento "Clasificador de Fuentes de Financiamiento y Rubros para el Año Fiscal 2023" en el siguiente enlace web del MEF: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/anexos/2023/Anexo_4_Clasificador_Fuentes_Financiamiento_Rubros_2023.pdf

que sancionó a la Municipalidad de Paucarpata, al haberse incurrido en las causales de nulidad previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG [37], retrotrayéndose el procedimiento administrativo sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo, con la respectiva devolución de los actuados a la DFAI.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y, la Resolución N° 020-2019-OEFA/CD[38], que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.– Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 03293-2023-OEFA/DFAI del 29 de diciembre de 2023, en el extremo que sancionó a la Municipalidad Distrital de Paucarpata con una multa total ascendente a 802,090 (ochocientos dos con 90/1000) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha de pago; y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

SEGUNDO.– Notificar la presente resolución a la Municipalidad Distrital de Paucarpata y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Firmado digitalmente por: RAMIREZ ARROYO Rafael Mauricio FAU 20521286769 soft
Cargo: Presidente de la Sala Especializada y del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA
Lugar: Sede Central - Jesus Maria - Lima - Lima
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha/Hora: 23/02/2024 10:22:40

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Firmado digitalmente por: NEYRA CRUZADO Cesar Abraham FAU 20521286769 soft
Cargo: Vocal
Lugar: Sede Central - Jesus Maria - Lima - Lima
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha/Hora: 22/02/2024 16:44:26

---

37 **TUO de la LPAG**
Artículo 10. – Causales de nulidad
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.

38 Modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 00006-2020-OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 21 de mayo de 2020.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Firmado digitalmente por: GALLEGOS QUESQUEN Patricia Mercedes FAU 20521286769 soft
Cargo: Vocal
Lugar: Sede Central - Jesus Maria - Lima - Lima
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha/Hora: 22/02/2024 14:57:22

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Firmado digitalmente por: MARTINEZ POLO Ramiz Ademir FAU 20521286769 soft
Cargo: Vocal
Lugar: Sede Central - Jesus Maria - Lima - Lima
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha/Hora: 22/02/2024 16:51:25

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Firmado digitalmente por: PATRONI VIZQUERRA Ursula Liliana FAU 20521286769 soft
Cargo: Vocal
Lugar: Sede Central - Jesus Maria - Lima - Lima
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha/Hora: 22/02/2024 11:25:45

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Firmado digitalmente por: MEDRANO RECUAY Ulises Simeon FAU 20521286769 soft
Cargo: Vocal
Lugar: Sede Central - Jesus Maria - Lima - Lima
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha/Hora: 21/02/2024 22:55:23

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando los dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. Nª 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica e ingresando la siguiente clave: 04387807"

04387807