



Tribunal de Solución de Controversias Ambientales

Resolución N° 004-2024-MINAM/TSCA

EXPEDIENTE N° : 2024062206

ADMINISTRADO : Innova Ambiental S.A.

MATERIA : Recurso de apelación

ACTO ADMINISTRATIVO : Resolución Directoral N° 00192-2024-MINAM/VMGA/DGGRS

Sumilla: Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 00192-2024-MINAM/VMGA/DGGRS del 18 de marzo del 2024, que declara infundado el recurso de reconsideración interpuesto por INNOVA AMBIENTAL S.A. contra la Resolución Directoral N° 00081-2024-MINAM/VMGA/DGGRS que deniega la solicitud de ampliación de las infraestructuras de residuos sólidos para el manejo simultáneo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos en el Registro N° EO-RS-00073-2020-MINAM/VMGA/DGRS.

Lima, 24 de junio 2024

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 29 de noviembre del 2023, mediante la Solicitud Única de Comercio Exterior (en adelante, **SUCE**) tramitada a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (en adelante, **VUCE**), la empresa INNOVA AMBIENTAL S.A. (en adelante, **Innova Ambiental**) solicitó a la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos (en adelante, **DGGRS**) del Ministerio del Ambiente (en adelante, **MINAM**) la ampliación de las infraestructuras de residuos sólidos para el manejo simultáneo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos en el Registro N° EO-RS-00073-2020-MINAM/VMGA/DGRS¹, proponiendo la inclusión de la infraestructura de residuos sólidos ubicada en "Señor de la Exaltación Lote 3, distrito La Joya, provincia y departamento de Arequipa" para el tratamiento de residuos sólidos peligrosos del ámbito de gestión no municipal y la disposición final de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos del ámbito de gestión no municipal.

¹ Mediante Resolución Directoral N° 00413-2020 MINAM/VMGA/DGRS, la DGGRS del MINAM inscribió a la empresa Innova Ambiental en el Registro Autoritativo de EO-RS y dispuso la emisión de la Constancia de Registro Autoritativo de Empresa Operadora de Residuos Sólidos N° EO-RS-00073-2020-MINAM/VMGA/DGRS (en adelante, **Registro N° EO-RS-00073-2020-MINAM/VMGA/DGRS**), autorizando las operaciones de: i) transferencia de residuos sólidos no peligrosos del ámbito de gestión municipal, ii) disposición final de residuos sólidos no peligrosos del ámbito de gestión municipal y no municipal y residuos sólidos peligrosos del ámbito de gestión no municipal, y iii) tratamiento de residuos sólidos peligrosos del ámbito de gestión no municipal.



2. Con fecha 5 de febrero del 2024, a través de la VUCE, la DGGRS notificó a Innova Ambiental la Resolución Directoral N° 00081-2024-MINAM/VMGA/DGGRS del 2 de febrero de 2024 y el Informe N° 00235-2024-MINAM/VMGA/DGGRS/DEAA que la sustentó, en el extremo que no cumplió con el literal c) de la Nota N° 1 establecido en el Procedimiento Administrativo de “Ampliación de las operaciones, del manejo de residuos sólidos peligrosos, de las plantas de operaciones y de las infraestructuras de residuos sólidos de la Empresa Operadora de Residuos Sólidos en el Registro Autoritativo de Empresas Operadoras de Residuos Sólidos” con Código N° PA21009B86 del Texto Único del Procedimientos Administrativos del MINAM (en adelante, **TUPA del MINAM**, concordado con el literal c) del numeral 91.3 del artículo 91 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 014-2017 MINAM y modificado por el Decreto Supremo N° 001-2022-MINAM (en adelante, **Reglamento de la LGIRS**); por lo que, se denegó la solicitud de incorporación de la infraestructura de residuos sólidos, ubicada en “Señor de la Exaltación Lote 3, distrito La Joya, provincia y departamento de Arequipa”, en el Registro Autoritativo de Empresa Operadora de Residuos Sólidos N° EO-RS-00073-2020-MINAM/VMGA/DGRS para el tratamiento de residuos sólidos peligrosos del ámbito de gestión no municipal y la disposición final de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos del ámbito de gestión no municipal.
3. Con fecha 26 de febrero del 2024, Innova Ambiental presentó el recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 00081-2024-MINAM/VMGA/DGGRS, solicitando declarar la nulidad o revocar la Resolución impugnada y se programe una fecha para su exposición de Informe Oral.
4. Con fecha 19 de marzo del 2024, mediante la Casilla Electrónica del MINAM, se notificó a Innova Ambiental la Resolución Directoral N° 00192-2024-MINAM/VMGA/DGGRS de fecha 18 de marzo de 2024, sustentada en el Informe N° 00525-2024-MINAM/VMGA/DGGRS/DEAA, la cual resolvió declarar INFUNDADO el recurso de reconsideración interpuesto por Innova Ambiental contra la Resolución Directoral N° 00081-2024-MINAM/VMGA/DGGRS, sustentada en el Informe N° 00235-2024-MINAM/VMGA/DGGRS/DEAA.
5. Con fecha 11 de abril del 2024, Innova Ambiental presentó al Tribunal de Solución de Controversias Ambientales (en adelante, **TSCA**) del MINAM su recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 00192-2024-MINAM/VMGA/DGGRS.
6. Con fecha 15 de abril del 2024, la DGGRS elevó el expediente de Innova Ambiental al TSCA mediante Memorando N° 00578-2024-MINAM/VMGA/DGGRS.

II. COMPETENCIA

7. Conforme a lo establecido en el Artículo 13 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245 (en adelante, **Ley Marco SNGA**), incorpora dentro de la estructura orgánica del entonces Consejo Nacional del Ambiente (en adelante, **CONAM**), un órgano jurisdiccional denominado TSCA.



8. Asimismo, conforme a lo establecido en la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Ley de Creación del MINAM**), aprueba la fusión del CONAM en el MINAM, siendo este último el ente incorporante. En ese marco, se precisa que toda referencia hecha al CONAM o las competencias, funciones y atribuciones que éste venía ejerciendo, se entenderá como efectuada al MINAM.
9. El numeral 9.1. del Artículo 9 de la Ley de Creación del MINAM, establece que el TSCA² forma parte de la estructura básica del MINAM.
10. Conforme a lo señalado en el numeral 13.1 del Artículo 13 de la Ley del Creación del MINAM, el TSCA es el órgano encargado de resolver, entre otros, en la última instancia administrativa los procedimientos administrativos a cargo del MINAM.
11. En concordancia con ello, el literal a) del artículo 24 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del MINAM³, entre las funciones del TSCA se encuentra resolver en última instancia administrativa los recursos administrativos interpuestos contra los actos administrativos en materia ambiental emitidos por las instancias del MINAM.
12. Por su parte, el Artículo 22 del Reglamento Interno del TSCA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2011-MINAM, modificado mediante Decreto Supremo N° 005-2012-MINAM (en adelante, **Reglamento Interno TSCA**), establece que el recurso de apelación se interpondrá, contra los actos administrativos de carácter ambiental emitidos por las Direcciones Generales del MINAM.

III. ADMISIBILIDAD

13. Conforme a lo señalado en el Artículo 220 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO LPAG**), el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho.

² **Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**

Artículo 9.- Estructura orgánica básica del Ministerio de Ambiente

9.1 El Ministerio del Ambiente tiene la siguiente estructura básica:

ALTA DIRECCIÓN

(...)

7. Tribunal de Solución de Controversias Ambientales

³ Mediante Decreto Supremo N° 022-2021-MINAM y Resolución Ministerial N° 153-2021-MINAM, se aprueban la Sección Primera y Segunda del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, respectivamente. Asimismo, la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 022-2021-MINAM, establece que el Ministerio del Ambiente, en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación de la citada norma, mediante Resolución Ministerial, consolida el Texto Íntegro de su Reglamento de Organización y Funciones, que contiene las Secciones Primera y Segunda del Reglamento de Organización y Funciones de dicho documento de gestión.



14. Asimismo, el recurso de apelación presentado por Innova Ambiental 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 TUO LPAG, por lo que es admitido a trámite.

IV. PETITORIO

15. Innova Ambiental solicita que se declare FUNDADO el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 00192-2024-MINAM/VMGA/DGGRS; sustentada en el Informe N° 00525-2024-MINAM/VMGA/DGGRS/DEAA, que declaró INFUNDADO el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 00081-2024-MINAM/VMGA/DGGRS; sustentada en el Informe N° 00235-2024-MINAM/VMGA/DGGRS/DEAA, que DENEGÓ la ampliación de las infraestructuras de residuos sólidos para el manejo simultáneo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos en el Registro Autoritativo de Empresas Operadoras de Residuos Sólidos N° EO-RS-00073-2020-MINAM/VMGA/DGRS.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

16. La única cuestión controvertida a resolver en el presente caso es:
- (i) Determinar si resulta aplicable el requisito de la licencia de funcionamiento para operar como infraestructura de residuos sólidos del tratamiento de residuos sólidos peligrosos del ámbito de gestión no municipal y disposición final de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos del ámbito de gestión no municipal en el predio ubicado en "Señor de la Exaltación Lote 3, distrito de La Joya, provincia y departamento de Arequipa"; en el marco del procedimiento de ampliación de las infraestructuras de residuos sólidos para el manejo simultáneo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos en el Registro Autoritativo de Empresas Operadoras de Residuos Sólidos.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

VI.1 Sobre el Registro Autoritativo de Innova Ambiental como EO RS administrado por el MINAM

17. Con fecha 06 de febrero de 2020, a través de la VUCE la empresa Innova Ambiental solicitó a la DGGRS del MINAM, la inscripción en el Registro Autoritativo de EO-RS.
18. Con fecha 28 de agosto de 2020, la DGRS emitió el Informe N° 01409-2020-MINAM/VMGA/DGRS, concluyendo que Innova Ambiental, cumplió con los requisitos estipulados en el Procedimiento N° 07 del TUPA del MINAM, en concordancia con los numerales 89.1, 89.2 y 89.3 del artículo 89 del Reglamento de la LGIRS para incorporar las operaciones de:
- a) Transferencia de residuos sólidos no peligrosos del ámbito de gestión municipal,
- b) Tratamiento de residuos sólidos peligrosos del ámbito de gestión no municipal, y



- c) Disposición final de residuos sólidos no peligrosos del ámbito de gestión municipal y no municipal y residuos sólidos peligrosos del ámbito de gestión no municipal en el Registro Autoritativo de EO-RS.
19. Tal como se indicó, mediante Resolución Directoral N° 00413-2020 MINAM/VMGA/DGRS, la DGGRS del MINAM inscribió a Innova Ambiental en el Registro Autoritativo de EO-RS y dispuso la emisión de la constancia Registro N° EO-RS-00073-2020-MINAM/VMGA/DGRS⁴, autorizando las operaciones mencionadas anteriormente.
20. A continuación, se muestra un cuadro resumen de las operaciones autorizadas en el Registro Autoritativo concedido a la referida empresa.

⁴ Cabe indicar que las operaciones de barrido y limpieza de espacios públicos y recolección y transporte no se incorporaron en dicho registro porque el giro de la licencia de funcionamiento no es acorde a las citadas operaciones. Es decir, el Registro Autoritativo no abarcaría el extremo de barrido y limpieza de espacios públicos y recolección y transporte de residuos sólidos.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Tribunal de Solución de
Controversias Ambientales

Cuadro N° 1: Detalle de las operaciones consignadas en el Registro N° EO-RS-00073-2020-MINAM/VMGA/DGRS de Innova Ambiental

Operación	Infraestructura de RS	Manejo y ámbito	Licencia	Giro del negocio	Entidad emisora
Barrido y limpieza de espacios públicos	Sin registro autoritativo	Sin registro autoritativo	Sin registro autoritativo	Sin registro autoritativo	Sin registro autoritativo
Recolección y transporte	Sin registro autoritativo	Sin registro autoritativo	Sin registro autoritativo	Sin registro autoritativo	Sin registro autoritativo
Transferencia	Planta de transferencia Huayna Capac	No peligrosos/Municipal	Resolución Municipal N° 008-2005-MML/DMSC	Autorización de Funcionamiento de Centro de Operación Final de Residuos Sólidos de la Planta de Transferencia "Huayna Cápac"	Municipalidad Metropolitana De Lima
Tratamiento	Infraestructura para la disposición final de residuos sólidos peligrosos del ámbito de la gestión no municipal – Innova Ambiental Chilca	Peligrosos/No municipal	Resolución de Subgerencia N° 04-2019-MDCH	Operar infraestructura de disposición final de residuos sólidos peligroso-Relleno de seguridad y residuos sólidos no peligroso-Relleno sanitario	Municipalidad Distrital de Chilca
	Infraestructura para la disposición final de residuos sólidos peligrosos del ámbito no municipal - Relleno de seguridad Cumbre	Peligrosos/No municipal	Resolución de Subgerencia N° 001-2016-SG-DES-MPA	Infraestructura para la disposición final de Residuos Sólidos Peligrosos del Ámbito No Municipal- relleno de Seguridad	Municipalidad Provincial De Ascope
Disposición final	Relleno sanitario Portillo Grande	No peligrosos/Municipal y No municipal	RM N° 004-2005-MML/DMSC (modificada por cambio el cambio en la denominación social Resolución de subgerencia N° 052-2013-MML/GSC-SMA)	Autorización de Funcionamiento de Centro de Operación de Residuos Sólidos al "Relleno Sanitario Portillo Grande"	Municipalidad Metropolitana De Lima
	Centro de operación final de residuos sólidos especiales del ámbito de la gestión no municipal en el Relleno sanitario Portillo Grande	Peligrosos/No municipal	Resolución de Subgerencia N° 09-2011-MML/GSC-SMA	Centro de Operación Final de Residuos Sólidos – Disposición Final de Residuos Especiales del Ámbito de la Gestión No municipal en el relleno Sanitario "Portillo Grande"	Municipalidad Metropolitana De Lima
	Relleno sanitario El Zapallal	No peligrosos/	Resolución Municipal N°	Autorización de Funcionamiento de	Municipalidad



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Tribunal de Solución de
Controversias Ambientales

Operación	Infraestructura de RS	Manejo y ámbito	Licencia	Giro del negocio	Entidad emisora
		Municipal y No municipal	005-2005-MML/DMSC (modificada por cambio el cambio en la denominación social Resolución de subgerencia N° 051-2013-MML/GSC-SMA)	Centro de Operación de Residuos Sólidos al "Relleno Sanitario El Zapallal"	Metropolitana De Lima
	Centro de operación final de residuos sólidos – Relleno sanitario de residuos especiales de establecimientos de salud peligrosos – El Zapallal	Peligrosos/No municipal	Resolución de Subgerencia N° 011-2014-MML/GAM-SECAM	Autorización de Funcionamiento de Centro de Operación Final de Residuos Sólidos –Relleno Sanitario de Residuos Sólidos Especiales de Establecimientos de Atención de Salud peligrosos- El Zapallal	Municipalidad Metropolitana De Lima
	Relleno sanitario Cumbre	No peligrosos/Municipal	Resolución de Alcaldía N° 416-2014-MPA	Infraestructura para la disposición final y tratamiento de residuos sólidos en el distrito de Chicama y que corresponde al proyecto de "Relleno Sanitario CUMBRE"	Municipalidad De Ascope
	Infraestructura para la disposición final de residuos sólidos peligrosos del ámbito no municipal - Relleno de seguridad Cumbre	Peligrosos/No municipal	Resolución de Subgerencia N° 001-2016-SG-DES-MPA	Infraestructura para la disposición final de Residuos Sólidos Peligrosos del Ámbito No Municipal- relleno de Seguridad	Municipalidad Provincial De Ascope
	Infraestructura para la disposición final de residuos sólidos no peligrosos del ámbito de la gestión no municipal – Innova Ambiental Chilca	No peligrosos/No municipal	Resolución de Subgerencia N° 04-2019-MDCH	Operar infraestructura de disposición final de residuos sólidos peligroso- Relleno de seguridad y residuos sólidos no peligroso-Relleno sanitario	Municipalidad Distrital de Chilca
	Infraestructura para la disposición final de residuos sólidos peligrosos del ámbito de la gestión no municipal – Innova Ambiental Chilca	Peligrosos/No municipal	Resolución de Subgerencia N° 04-2019-MDCH	Operar infraestructura de disposición final de residuos sólidos peligroso- Relleno de seguridad y residuos sólidos no peligroso-Relleno sanitario	Municipalidad Distrital de Chilca

Fuente: Registro N° EO-RS-00073-2020-MINAM/VMGA/DGRS
Elaboración propia



VI.2 Sobre los actuados respecto a la exigibilidad de la licencia de funcionamiento para la incorporación de infraestructuras para el tratamiento de residuos sólidos peligrosos del ámbito de gestión no municipal y la disposición final de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos del ámbito de gestión no municipal

Revisión de los actuados y argumentos expuestos por la primera instancia

21. El 29 de noviembre del 2023, la ampliación de las infraestructuras de residuos sólidos para el manejo simultáneo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos en el Registro N° EO-RS-00073-2020-MINAM/VMGA/DGRS, proponiendo la inclusión de la infraestructura de residuos sólidos ubicada en “Señor de la Exaltación Lote 3, distrito La Joya, provincia y departamento de Arequipa” para el tratamiento de residuos sólidos peligrosos del ámbito de gestión no municipal y la disposición final de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos del ámbito de gestión no municipal.
22. La solicitud de ampliación de infraestructura de residuos sólidos de Innova Ambiental está regulada en el Procedimiento Administrativo con código PA21009B86 del TUPA del MINAM “**Ampliación de las operaciones, del manejo de residuos sólidos peligrosos, de las infraestructuras de residuos sólidos y de las infraestructuras de residuos sólidos de la Empresa Operadora de Residuos Sólidos en el Registro Autoritativo de Empresas Operadoras de Residuos Sólidos**”, concordada con lo establecido en el subnumeral 91.2.1 del numeral 91.2 y 91.3 del artículo 91 del Reglamento de la LGIRS.
23. Cabe señalar que conforme se detalla en el TUPA del MINAM, entre los requisitos del citado procedimiento administrativo se indica que:

“Notas:

1. *El presente Procedimiento Administrativo se aplica en caso de ampliación para el manejo simultáneo de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos, debiendo presentar adicionalmente lo siguiente:
(...)
c) *Copia simple de las licencias de funcionamiento vigente, de la planta de la planta de operaciones, del área de acondicionamiento y/o de la infraestructura de residuos sólidos, según corresponda, expedida por la autoridad municipal respectiva, consignando un giro de negocio acorde a las operaciones a desarrollar⁵”.**
24. En ese marco, la Dirección de Evaluación Ambiental y Autorizaciones en Residuos Sólidos (en adelante, **DEAA**) de la DGGRS revisó y evaluó la información de la solicitud de ampliación de infraestructuras de residuos sólidos de Innova Ambiental emitiendo el Informe N° 00106-2024-MINAM/VMGA/DGGRS/DEAA. En el citado documento, la DEAA concluyó que el expediente de solicitud presenta observaciones respecto al literal c) de la Nota

⁵ Conforme al Literal c), numeral 91.3 del Artículo 91 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobada mediante Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, modificado mediante Decreto Supremo N° 001-2022-MINAM.



Nº 1 del Procedimiento Administrativo Nº PA21009B86 del TUPA del MINAM, destacándose entre otros aspectos que:

- Si bien, Innova Ambiental sostiene que el inmueble ubicado en “Señor de la Exaltación Lote 3, distrito de La Joya, provincia y departamento de Arequipa” se encuentra fuera de los alcances del Plan de Desarrollo Metropolitano de Arequipa 2016-2025; por lo tanto, se encuentra fuera del área de expansión urbana y no cuenta con zonificación asignada; ello, conforme a lo señalado a través del Oficio Nº 1364-2022-MPA/IMPLA emitido por el Instituto Municipal de Planeamiento de la Municipalidad Provincial de Arequipa (en adelante, **IMPLA**). Sin embargo, según la DEAA, el Oficio hace referencia a una **solicitud de Certificado de Zonificación y Vías** del predio de 45.30 hectáreas denominado “Señor de la Exaltación”, mas no a la solicitud de licencia de funcionamiento del inmueble ubicado “Señor de la Exaltación Lote 3, distrito de La Joya, provincia y departamento de Arequipa”. De lo que se desprende que no se trataría de un documento idóneo para acreditar el cumplimiento de la obligación referida a la obtención de la licencia de funcionamiento o causal para eximirse de esta.
- Según Innova Ambiental, la Municipalidad para otorgar una Licencia de Funcionamiento evalúa (Texto Único Ordenado de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, aprobado por Decreto Supremo Nº 163-2020-PCM, en adelante **TUO LMLF**): a) Zonificación y compatibilidad de uso y b) Condiciones de seguridad de la edificación. En ese sentido, el inmueble propuesto para la ampliación de las infraestructuras de residuos sólidos no tiene zonificación y no se trata de una edificación (a excepción de las zonas administrativas). Por tanto, no es posible que la Municipalidad realice el análisis de compatibilidad de uso y el de las condiciones de seguridad de la edificación. Para sustentar su posición la empresa presenta el Oficio Nº 250-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV emitida por la Dirección de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (en adelante **MVCS**). Sin embargo, según la DEAA, el Oficio hace referencia a una consulta en relación a la obligatoriedad de solicitar la licencia de habilitación urbana y/o licencia de edificación para la implementación de un relleno sanitario; y no a la expedición de la licencia de funcionamiento del inmueble ubicado “Señor de la Exaltación Lote 3, distrito de La Joya, provincia y departamento de Arequipa”. Asimismo, se precisa que conforme al artículo 6 de la Ley Nº 28976 (Ley Marco de la Licencia de Funcionamiento, en adelante **LMLF**), establece que es competencia de la Municipalidad evaluar los siguientes aspectos: “Zonificación y compatibilidad de uso; Condiciones de Seguridad de la Edificación”; y no del MINAM.
- Conforme indica la DEAA, el numeral 3 del artículo 79 de la Ley Nº 27972 (Ley Orgánica de Municipalidades, en adelante **LOM**), establece las funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales en materia de organización del espacio físico y uso del suelo; asimismo, los subnumerales 3.6.4 y 3.6.6 del numeral 3.6 del mismo artículo determina que las Municipalidades distritales pueden normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar actividades de fiscalización



en la apertura de establecimientos comerciales, industriales y de actividades profesionales de acuerdo a su zonificación y las demás funciones específicas establecidas de acuerdo a los planes y normas sobre la materia.

- Según Innova Ambiental, la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas del Tribunal del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, **INDECOPI**) declaró barrera burocrática ilegal la exigencia de contar con una Licencia de funcionamiento para desarrollar la actividad de energía eléctrica en las Centrales Térmicas Chilca 1 y 2 (caso similar); toda vez que, no califican como edificación, no albergan personas y no pueden ser objeto de una inspección técnica. Para sustentar ello, la empresa presenta la Resolución N° 0657-2021/SEL-INDECOPI (Expediente 000123-2020/CEB).
25. El Informe N° 00106-2024-MINAM/VMGA/DGGRS/DEAA concluye que la empresa debe adjuntar la copia simple de la licencia de funcionamiento de la infraestructura de residuos sólidos ubicada en “Señor de la Exaltación Lote 3, distrito de La Joya, provincia y departamento de Arequipa” expedida por la autoridad municipal respectiva, consignando un giro de negocio acorde a las operaciones a desarrollar (conforme está regulado por la LOM y LMLF). Excepcionalmente, en caso la municipalidad no tenga un giro acorde con la operación a realizar, la empresa debe presentar un documento emitido por la autoridad municipal que emite la licencia de funcionamiento, indicando que el giro con el que cuenta actualmente es el más cercano y/o le permita desarrollar las operaciones de tratamiento de residuos sólidos peligrosos y de disposición final de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos.
26. Con fecha 18 de enero del 2024, mediante Oficio N° 00012-2024-MINAM/VMGA/DGGRS/DEAA, la DGGRS informó a la Municipalidad Distrital de La Joya sobre la solicitud de Innova Ambiental de incorporar en su Registro N° EO-RS-00073-2020-MINAM/VMGA/DGRS la infraestructura de residuos sólidos ubicada en “Señor de la Exaltación Lote 3, distrito La Joya, provincia y departamento de Arequipa” para el tratamiento de residuos sólidos peligrosos del ámbito de gestión no municipal y la disposición final de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos del ámbito de gestión no municipal. Asimismo, solicitó confirmar si el predio antes señalado requiere contar con licencia de funcionamiento para operar como infraestructura de residuos sólidos (relleno de seguridad), en el cual se pretende realizar el tratamiento de residuos sólidos peligrosos del ámbito de gestión no municipal y la disposición final de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos del ámbito de gestión no municipal.
27. Asimismo, mediante Oficio N° 00019-2024-MINAM/VMGA/DGGRS/DEAA de fecha 26 de enero del 2024, la DGGRS reitera a la Municipalidad Distrital de La Joya confirmar si el predio ubicado en “Señor de la Exaltación Lote 3, distrito La Joya, provincia y departamento de Arequipa” requiere de licencia de funcionamiento para que opere el tratamiento de residuos sólidos peligrosos del ámbito de gestión no municipal y la disposición final de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos del ámbito de gestión no municipal.



28. Con fecha 31 de enero del 2024, la empresa presentó a través de la SUCE información para el levantamiento de observaciones al Informe N° 00106-2024-MINAM/VMGA/DGGRS/DEAA.
29. Mediante Informe N° 00235-2024-MINAM/VMGA/DGGRS/DEAA de fecha 01 de febrero del 2024, que sustenta técnicamente la Resolución Directoral N° 00081-2024-MINAM/VMGA/DGGRS, la DEAA expone el análisis del levantamiento de observaciones realizado por Innova Ambiental conforme al siguiente detalle:
- Se requirió a Innova Ambiental a través del Informe N° 00106-2024-MINAM/VMGA/DGGRS/DEAA, que teniendo en cuenta que las leyes N° 27972 y N° 28976 precisan que las Municipalidades tienen que cumplir con las funciones establecidas en los planes y normas sobre la materia para el otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento; y, la competencia del MINAM para normar sobre infraestructura de manejo de residuos sólidos; se adjunte la copia simple de la licencia de funcionamiento de la infraestructura de residuos sólidos ubicada en “Señor de la Exaltación Lote 3, distrito de La Joya, provincia y departamento de Arequipa” expedida por la autoridad municipal respectiva, consignando un giro de negocio acorde a las operaciones a desarrollar, y excepcionalmente, en caso la municipalidad no tenga un giro acorde con la operación a realizar, la empresa debe presentar un documento emitido por la autoridad municipal que emite la licencia de funcionamiento, indicando que el giro con el que cuenta actualmente es el más cercano y/o le permita desarrollar las operaciones de tratamiento de residuos sólidos peligrosos y de disposición final de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos.
 - Al respecto, para Innova Ambiental, el tenor del requerimiento de subsanación formulado por la DEAA permitía concluir que la entidad reconocía tácitamente la inexigibilidad del requisito de licencia de funcionamiento de la infraestructura de disposición final de residuos sólidos; ello en tanto la posibilidad de presentar un documento que sería una alternativa a la licencia de funcionamiento, sustentada en una premisa no prevista legalmente: *“Excepcionalmente, en caso la municipalidad no tenga un giro acorde con la operación a realizar, la empresa debe presentar un documento emitido por la autoridad municipal que emite la licencia de funcionamiento, indicando que el giro con el que cuenta actualmente es el más cercano y/o le permita desarrollar las operaciones de tratamiento de residuos sólidos peligrosos y de disposición final de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos”*.
 - Por su parte, para la DEAA, el marco constitucional y legal otorga a las municipalidades competencias para emitir las licencias de funcionamiento; mientras que el MINAM, conforme a lo dispuesto en su norma de creación, el Decreto Legislativo N° 1278 y su reglamento, cuenta con facultades para reglamentar los requisitos para el procedimiento de “Ampliación de las operaciones, del manejo de residuos sólidos peligrosos, de las infraestructuras de residuos sólidos y de las infraestructuras de residuos sólidos de la Empresa Operadora de Residuos Sólidos en el Registro Autoritativo de Empresas Operadoras de Residuos Sólidos”, entre las cuales se encuentra la presentación de la



copia simple de la licencia de funcionamiento vigente de la infraestructura de residuos sólidos, consignando un giro de negocio acorde a las operaciones a desarrollar. En esa línea, la exigencia de presentación de la referida licencia se enmarca dentro del cumplimiento del principio de legalidad (subnumeral 1.1 del numeral 1 del artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS).

- Asimismo, Innova Ambiental reitera que el requerimiento carece de respaldo normativo en tanto que: a. No resulta factible la obtención de una licencia de funcionamiento porque para su expedición la Municipalidad requiere que el predio cuente con (TUO LMLF): i) Zonificación y compatibilidad de uso, y ii) Condiciones de seguridad de la edificación.
- Respecto al punto i) la zonificación y compatibilidad de uso, presenta el Oficio N° 1364-2022-MPA/IMPLA, que señala expresamente que el predio se encuentra fuera de los alcances del Plan de Desarrollo Metropolitano de Arequipa (periodo 2016-2025); esto es, fuera del área de expansión urbana. Por lo tanto, el predio no cuenta con zonificación asignada; y, en la medida que el inmueble no cuenta con zonificación asignada, no es posible que la Municipalidad realice el análisis de compatibilidad requerido por ley.
- Respecto al punto ii), en cuanto a las condiciones de seguridad de la edificación, Innova Ambiental precisa además que tal verificación se realiza cuando el establecimiento califica en estricto como una edificación, lo cual no sucede en el caso de un relleno sanitario y/o de seguridad, el cual califica como instalación, infraestructura u obra de ingeniería civil. La empresa presenta el Oficio N° 250-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV donde se determinaron que “de la revisión del artículo 114 del Reglamento de la LGIRS, los rellenos sanitarios no se pueden considerar edificaciones, sino obras de ingeniería civil”, señalando además que *“Las edificaciones deben ser diferenciadas de las obras de ingeniería civil ya que estas obras comprenden la construcción de infraestructura vial, servicios públicos, equipamiento, y/o cualquier otro tipo de estructura, que no incluyen edificios”*. Asimismo, en cuanto a sus zonas administrativas, señalaron que “las instalaciones complementarias dentro del relleno sanitario (tales como caseta de control, oficinas administrativas, almacén, servicios higiénicos y vestuarios que son considerados edificaciones), por ubicarse en áreas no urbanizables, no requieren una licencia de habilitación urbana y/o edificación.”
- Asimismo sostiene que su planteamiento se encuentra respaldado por lo resuelto tanto por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas como la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas del Tribunal del INDECOPI, quienes lo han validado en el marco de la Resolución N° 0657-2021 SEL/INDECOPI –que declaró barrera burocrática ilegal la exigencia de contar con una licencia de funcionamiento para desarrollar la actividad de generación de energía



eléctrica (para centrales térmicas fuera del radio urbano)–, señalando que las municipalidades distritales no cuentan con competencias para otorgar (ni, por lo tanto, exigir) una licencia de funcionamiento (entendida como la autorización para el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento determinado) respecto de instalaciones que no califican como edificación y que por tanto no pueden ser objeto de una inspección técnica de seguridad.”

- Sobre el particular, la DEAA se limita a señalar que el artículo 6 de la LMLF, establece que es competencia de la Municipalidad evaluar la “Zonificación y compatibilidad de uso, y las Condiciones de Seguridad de la Edificación”, no siendo esta atribución del MINAM.
30. En ese marco, mediante la Resolución Directoral N° 00081-2024-MINAM/VMGA/DGGRS la DGGRS deniega a Innova Ambiental la solicitud de ampliación de las infraestructuras de residuos sólidos para el manejo simultaneo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos en el Registro N° EO-RS-00073-2020-MINAM/VMGA/DGRS; por los fundamentos expuestos en el Informe N° 00235-2024-MINAM/VMGA/DGGRS/DEAA.
 31. Al respecto, con fecha 26 de febrero del 2024, Innova Ambiental presentó el recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 00081-2024-MINAM/VMGA/DGGRS, solicitando declarar la nulidad o revocar la Resolución impugnada y programar fecha para su informe oral.
 32. La DEAA de la DGGRS revisó y evaluó la documentación del recurso de reconsideración de Innova Ambiental emitiendo el Informe N° 00525-2024-MINAM/VMGA/DGGRS/DEAA. Al respecto, se validó como nueva prueba el Texto Único del Procedimientos Administrativos de la Municipalidad Distrital La Joya (2019) (en adelante, **TUPA de la MDLJ**), aprobado por Decreto de Alcaldía N° 01-2019, toda vez que el mismo no fue presentado en el marco del procedimiento solicitado por la empresa que concluyó con la emisión de la Resolución Directoral N° 00081-2024-MINAM/VMGA/DGRS y en consecuencia fue considerado como nueva prueba.
 33. En cuanto a los argumentos señalados en el recurso de reconsideración y la resuelto por la DGGRS, se expusieron los siguientes puntos:

Sobre el área de ubicación del predio que se encuentra fuera de la zonificación de la Municipalidad Distrital La Joya y que los rellenos sanitarios y/o seguridad no califican como edificación

- La empresa argumenta que los rellenos sanitarios y/o seguridad no califican como edificaciones sino como instalación o infraestructura; por lo que no resulta viable la realización de una inspección técnica de seguridad, tal como fue validado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante el Oficio N° 250-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVUDV.
- Por su parte, la DEAA indica que la LMLF precisa que las municipalidades distritales y provinciales son las encargadas de evaluar y otorgar las



licencias de funcionamiento, así como de fiscalizar las mismas. Respecto a la condición de edificación sostiene que:

- 2.30 (...) *el nuevo Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, aprobada por el Decreto Supremo N° 002-2018-PCM define **la edificación como toda obra de carácter permanente cuyo destino es albergar actividades humanas, comprende las instalaciones fijas y complementarias adscritas a ella** y respecto del establecimiento objeto de inspección precisa que es la edificación donde laboran o concurren personas y que se encuentra implementada para la actividad a desarrollar, comprende dos tipos de establecimientos: aquellos que requieren de licencia de funcionamiento y aquellos que no.*
- 2.31 (...) *Por otro lado, los requisitos para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento se encuentran relacionada con las condiciones de seguridad en la edificación, por lo que, cualquier tipo de instalación que no constituya una edificación, o que no esté expresamente regulada en la LMLF y en el Reglamento ITSE, no podría contar con el Certificado ITSE necesario para obtener una licencia de funcionamiento. En ese sentido, para ser considerada como establecimiento, una instalación debe ser una edificación, tal como lo menciona la LMLF.*
- 2.32 *En el caso concreto, la inclusión de la infraestructura (...) es una edificación, toda vez que, del Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado del Proyecto (...) se aprecia (...) que, el diseño de las estructuras del almacén de residuos sólidos peligrosos y zonas complementarias se realizará de acuerdo a las **normas que forman parte del Reglamento Nacional de Edificaciones**, tal como se cita a continuación:*

"5.9.6.4 ALMACEN DE RESIDUOS SÓLIDOS PELIGROSOS⁴⁸

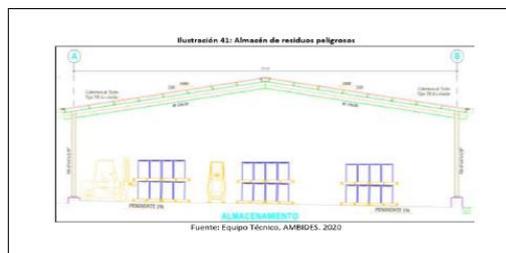
Ambiente de 844.40m² conformado por una estructura metálica con techo a dos aguas con cobertura metálica que incluyen canaletas de captación de aguas pluviales. Comprende una altura que varía entre 4.35 – 5.90 m desde el nivel de piso terminado, se consideran los laterales y frontales, espacios abiertos. El piso terminado será de cemento pulido con aplicación de impermeabilizante líquido anticorrosivo hidro-stop o similar. El almacén de residuos este compuesto por estructuras metálicas con coberturas livianas, apoyadas sobre pedestales y zapatas de concreto armado.

(...)

El diseño de las estructuras se realizará de acuerdo a las siguientes normas que forman parte del reglamento nacional de edificaciones:

- NTE-020 Norma de Cargas
- NTE-030 Norma Sísmo Resistente
- NTE-060 Norma de Concreto Armado
- NTE-090 Norma de Acero Estructural"

(...)



5.9.6 INSTALACIONES COMPLEMENTARIAS⁴⁹

5.9.6.1 ZONA ADMINISTRATIVA

La zona administrativa cuenta con las siguientes edificaciones:

Edificio administrativo Es una estructura de 01 piso con una azotea que ocupa un área de 124.44 metros cuadrados, cuenta con una estructura de concreto armado y albañilería confinada teniendo los muros un

(...)

- Para la DEAA, en atención al contenido del Estudio Ambiental se aprecia que el proyecto comprende la construcción de edificaciones sobre un predio, los cuales son de carácter permanente y complementarias, todas estas en función del Reglamento Nacional de Edificaciones y que pueden ser objeto de inspección en seguridad de edificaciones. Por lo tanto, al comprender el proyecto la construcción de edificaciones sobre un predio y que necesitan el certificado de inspección, requisito para la obtención de la licencia de funcionamiento; se determinó que la empresa si puede obtener la licencia de funcionamiento.
- Asimismo, Innova se sostiene que la exigencia de la copia de licencia de funcionamiento es ilegal y arbitraria toda vez que, la municipalidad solo otorgará la licencia de funcionamiento siempre y cuando se cumpla con los siguientes aspectos: (i) zonificación y compatibilidad de uso; y, (ii) condiciones de seguridad de la edificación. Precisa que no los cumple, toda vez que el área de ubicación del predio en donde se instalará el relleno sanitario es un área rural o rústica y se encuentra fuera del área de expansión urbana, tal como lo indica el Oficio N° 1364-2022-MPA/IMPLA.
- Al respecto la DEAA sostiene que la empresa solicitó el Certificado de Zonificación y Vías del predio y la respuesta fue que: *"El terreno materia del presente trámite, se encuentra fuera de los alcances del Plan de Desarrollo Metropolitano de Arequipa 2016-2025, aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 961 y N° 975"*. Sin embargo, al amparo de lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano Sostenibles es la Municipalidad Provincial el órgano competente para establecer la clasificación del suelo en el Plan de Desarrollo Urbano y no el Instituto Municipal de Planeamiento de la



Municipalidad Provincial de Arequipa, que no tiene funciones para aprobar los Planes de Desarrollo Urbano o el Plan de Desarrollo Metropolitano.

- Por lo tanto, en este extremo resolvió que Innova Ambiente debe realizar las gestiones propias antes la Municipalidad Distrital para la obtención de su licencia de funcionamiento, en tanto es competente para emitirla.

Respecto de la necesidad de exigir la licencia de funcionamiento en el TUPA del MINAM para el procedimiento de ampliación de las infraestructuras de residuos sólidos

- Para Innova Ambiental, al haber demostrado la inexigibilidad de la licencia de funcionamiento, el MINAM ha incurrido en un error al exigir el cumplimiento de este requisito del TUPA.
- Por su parte, la DEAA sostiene que a través de la consulta realizada a la Municipalidad Distrital La Joya se buscó confirmar la veracidad de lo afirmado por la empresa, toda vez que en su descargo al Informe N° 00106-2024-MINAM/VMGA/DGGRS/DEAA afirmó lo siguiente: “(...) como detallamos en el presente documento y hemos también informado a la Municipalidad Distrital La Joya, la operación de rellenos de seguridad no requiere licencias municipales”; sin embargo, no presentó documento alguno que sustente lo afirmado

Respecto del documento “alternativo” solicitado por la DEAA de la DGGRS en remplazo de la licencia de funcionamiento.

- Innova Ambiental sostiene que presentar una copia de la licencia de funcionamiento de la Municipalidad Distrital La Joya no es un requisito obligatorio, toda vez que, la DGGRS solicita otro documento emitido por la citada municipalidad, de forma excepcional, en caso la municipalidad no tenga un giro acorde con la operación a realizar, indicando que el giro con el que cuenta actualmente es el más cercano y/o le permita desarrollar las operaciones de tratamiento de residuos sólidos peligrosos y de disposición final de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos.
- Por su parte, la DEAA precisa que la solicitud de copia de la licencia de funcionamiento se ampara en lo dispuesto dentro del marco del literal c), numeral 91.3 del artículo 91 del Reglamento de la LGIRS y del cumplimiento del principio de legalidad.
- Asimismo, precisa que, se han dado casos en el que las Municipalidades no cuentan con el “giro de negocio acorde a las operaciones a desarrollar”, como, por ejemplo: “**Disposición final de residuos sólidos entre otros**”. Ante ese hecho, se advierte que las Municipalidades expiden oficios en los que señalan que determinada empresa, con determinado giro consignado en la licencia de funcionamiento respectiva, si puede realizar operaciones dentro de su circunscripción, bajo responsabilidad de la referida Municipalidad que expide dicho oficio, de acuerdo a su competencia.
- Por lo tanto, para la DEAA, las municipalidades que no hayan consignado de manera preliminar el giro del negocio, es viable que la misma municipalidad



autorice o realice tal precisión autorizando a que ese giro del negocio se desarrolle en la jurisdicción solicitada por la empresa, con lo cual se sigue cumpliendo la finalidad de permitir una actividad, por parte de la autoridad competente.

34. En atención a lo señalado, la DEAA de la DGGRS revisó y evaluó la documentación del recurso de reconsideración de Innova Ambiental emitiendo el Informe N° 00525-2024-MINAM/VMGA/DGGRS/DEAA (18 de marzo del 2024). La DEAA considera que corresponde declarar infundado el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa contra la Resolución Directoral N° 00081-2024-MINAM/VMGA/DGGRS que declaró denegar la solicitud de la empresa Innova Ambiental, referida a la ampliación de las infraestructuras de residuos sólidos para el manejo simultaneo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos en el Registro N° EO-RS-00073-2020- MINAM/VMGA/DGRS
35. Mediante la Resolución Directoral N° 00192-2024-MINAM/VMGA/DGGRS la DGGRS declara infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Innova Ambiental contra la Resolución Directoral N° 00081-2024-MINAM/VMGA/DGGRS, sustentada en el Informe N° 00235-2024-MINAM/VMGA/DGGRS/DEAA; por los fundamentos expuestos en el Informe N° 00525-2024-MINAM/VMGA/DGGRS/DEAA.

VI.3 Fundamentos del recurso de apelación

36. Con fecha 11 de abril del 2024, Innova Ambiental presentó al TSCA del MINAM su recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 00192-2024-MINAM/VMGA/DGGRS, sustentada en el Informe N° 00525-2024-MINAM/VMGA/DGGRS/DEAA. A continuación, muestran los fundamentos jurídicos del recurso de apelación:

Respecto al pronunciamiento sobre la nueva prueba presentada en el marco del recurso de reconsideración: Texto Único de Procedimientos administrativos de la Municipalidad Distrital La Joya 2019, aprobado por Decreto e Alcaldía N° 01-2019

37. El informe N° 00525-2024-MINAM/VMGA/DGGRS/DEAA que sustentó la Resolución Directoral N° 00192-2024-MINAM/VMGA/DGGRS sostiene que el TUPA de la Municipalidad Distrital de La Joya prevé la obtención de diversas licencias de funcionamiento, entre ellas, “Licencia de Funcionamiento para Edificaciones calificados con nivel de riesgo medio”, “Licencia de Funcionamiento para Edificaciones calificados con nivel de riesgo alto”, “Licencia de Funcionamiento para Edificaciones calificados con nivel de riesgo muy alto” (en cada uno de dichos procedimientos se detallan los requisitos). En consecuencia, para la DEAA queda demostrado que INNOVA si puede obtener la licencia de funcionamiento y para ello deberá realizar las gestiones pertinentes ante la Municipalidad Distrital de La Joya porque es competente en su emisión.
38. Para INNOVA, la conclusión abordada por la DEAA no es correcta porque implicaría “que la empresa si puede obtener la licencia de funcionamiento”, entendiéndose para el funcionamiento de la infraestructura de disposición final de residuos sólidos. Sin embargo, las licencias de funcionamiento referidas por la DEAA pertenecen única y exclusivamente a Edificaciones con diversos niveles



de riesgo (bajo, medio, alto y muy alto) y no a infraestructura de disposición final de residuos sólidos. En consecuencia, la nueva prueba demostró que la Municipalidad Distrital de La Joya no contempla el procedimiento administrativo para la tramitación y obtención de la licencia de funcionamiento del relleno sanitario o de infraestructura de disposición final de residuos sólidos (su obtención es inviable); muy a pesar que el Decreto Legislativo N° 1278 (Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos) la habilita expresamente en el marco de sus competencias en materia de manejo de residuos sólidos (Artículo 24).

Respecto al pronunciamiento sobre la zonificación y la calificación de los rellenos sanitarios como edificación

39. Tanto para la DEAA como para Innova Ambiental coinciden en que, para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento, la Municipalidad Distrital de La Joya deberá evaluar los siguientes aspectos: i) zonificación y compatibilidad de uso; y, ii) condiciones de seguridad de la edificación.
40. Según Innova Ambiental, el artículo 2 del TUO de la LMLF no define el término “edificación” pero sí el término “inspección técnica de seguridad de edificación” (en adelante, **ITSE**). Es decir, la evaluación de las condiciones de seguridad se ejecuta cuando el establecimiento inspeccionado califica como una edificación, caso contrario (cuando el establecimiento no califica como edificación) la inspección técnica de seguridad de edificación y su certificación se vuelve inviable.
41. Para la DEAA, los requisitos para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento se relacionan con las condiciones de seguridad en la edificación (corroborado por el Certificado ITSE). Es decir, cualquier tipo de instalación (establecimiento expresamente regulado en la LMLF y en el Reglamento del ITSE) que no constituya una edificación no podría contar con el Certificado ITSE, siendo este documento un requisito necesario para obtener una licencia de funcionamiento.
42. En opinión de Innova Ambiental, la DEAA fuerza sus argumentos por considerar a la infraestructura de residuos sólidos como una edificación. Dicha afirmación se sustenta en lo declarado por el Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado “Infraestructura de disposición final de residuos sólidos no municipales peligrosos y no peligrosos – Relleno de Seguridad La Joya” aprobado por SENACE; “el proyecto comprende la construcción de edificaciones sobre un predio y necesitan el certificado de inspección ITSE, requisito para la obtención de la licencia de funcionamiento”.
43. Para Innova Ambiental, la consideración de la DEAA respecto a si la infraestructura de residuos sólidos es una edificación es parcializada y no se encuentra en el marco de sus competencias; además no toma en cuenta lo expresado en el Oficio N° 250-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU del Ministerio de Vivienda:
 - a) Las edificaciones son obras de carácter permanente cuyo destino es albergar a la persona en el desarrollo de sus actividades (...). Las edificaciones deben ser diferenciadas de las obras de ingeniería civil ya que



- estas obras comprenden la construcción de infraestructura vial, servicios públicos, equipamiento, y/o cualquier otro tipo de estructura, que no incluyen edificios.
- b) De la revisión del artículo 114 del Reglamento de la LGIRS, los rellenos sanitarios deben cumplir con la impermeabilización de la base y los taludes del relleno; drenes y chimeneas de evacuación y control de gases; barreras sanitarias; pozos para el monitoreo de agua subterránea; entre otros; motivo por el cual, no se pueden considerar edificaciones, sino obras de ingeniería civil.
 - c) De acuerdo al literal k) del referido artículo 114 del Reglamento de la LGIRS, los rellenos sanitarios comprenden instalaciones complementarias, tales como caseta de control, oficinas administrativas, almacén, servicios higiénicos y vestuario, las cuales son consideradas como edificaciones; no obstante, por ubicarse en áreas no urbanizables no requieren una licencia de habilitación urbana y/o de edificación.
 - d) Los rellenos sanitarios son infraestructuras de disposición final de residuos sólidos debe ubicarse conforme a la compatibilidad con el uso del suelo en áreas no urbanizables, las cuales son tierras declaradas como no aptas para urbanizar, debiendo estar sujetas a un tratamiento especial y de protección, conforme al numeral 82.3 del artículo 82 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA.
44. Según Innova Ambiental, el pronunciamiento para centrales termoeléctricas de la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI estableció como barrera burocrática ilegal la exigencia de una licencia de funcionamiento para desarrollar la actividad de generación de energía eléctrica en las Centrales Térmicas Chilca 1 y 2 (Resolución N° 0657-2021-SEL/INDECOPI) porque se estaba ante instalaciones que no tenían las características de una edificación según la definición prevista en la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones (Ley N° 29090, en adelante, **LRHUE**) y, en la medida que las mencionadas Centrales Térmicas no se encontraban dentro de una edificación que pudiera ser objeto de la inspección técnica en seguridad de edificaciones.
45. Finalmente, para Innova Ambiental si no existe zonificación no se puede generar compatibilidad de uso. Si no hay zonificación o compatibilidad de uso, no resulta siquiera relevante el entrar a tallar en si nos encontramos ante edificaciones o no, independientemente de que en este caso se cuente con un pronunciamiento formal del ente rector que dice expresamente que un relleno sanitario y sus instalaciones complementarias no se constituyen como edificaciones sino como obras civiles. En ese sentido, la afirmación de la DEAA que corresponde a la empresa que realice las gestiones propias ante la municipalidad para la obtención de su licencia de funcionamiento deviene en un imposible jurídico.

Respecto a las consideraciones adicionales y vulneración a los principios fundamentales que regulan el procedimiento administrativo

46. Innova Ambiental sostiene que de acuerdo al segundo artículo de la Constitución Política del Perú, nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe., en tal sentido, no está prohibido a



solicitar la incorporación de la infraestructura de residuos sólidos (La Joya, Arequipa) en su Registro N° EO-RS-00073-2020-MINAM/VMGA/DGRS al no contar con licencia de funcionamiento, lo cual le resulta de imposible obtención, y tampoco ésta falta de licencia puede limitar su actividad económica la jurisdicción de la Municipalidad Distrital de La Joya.

47. Innova Ambiental se remite a la aplicación de informalismo contenido en el numeral 1.6 del artículo IV del TUO LPAG que contempla que las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales. Este principio es uno de los principios más importantes del Derecho Administrativo pues busca garantizar la esencia misma del procedimiento administrativo, esto es, “la tendencia a la prosecución del camino en que el procedimiento consiste hasta llegar a esa decisión final, eficaz y justa que constituye el objetivo al que se ordenan todos los requisitos y trámites intermedio.
48. Innova Ambiental sostiene que la posición de la DEAA es excesivamente formal e inflexible; se trata de una posición que es incapaz de advertir las circunstancias legales y fácticas reales que impiden la obtención de la licencia de funcionamiento específica para la infraestructura de disposición final de residuos sólidos ubicada en La Joya, y que, por ende, llevan a su inexigibilidad, frustrando la obtención de la actualización de su registro autoritativo EO-RS de manera arbitraria.

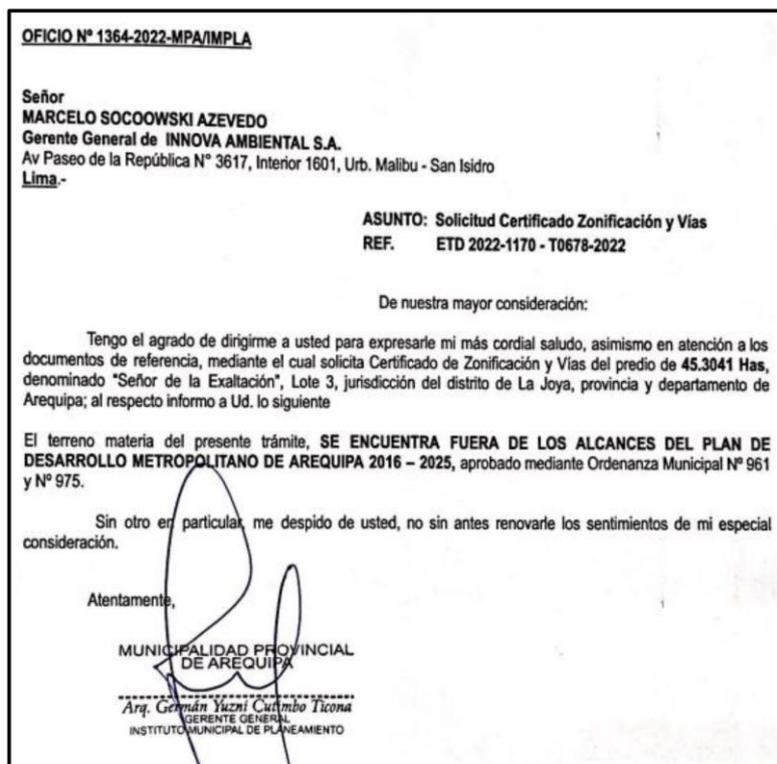
VI.4 Análisis del Tribunal

49. Atendiendo a los argumentos expuestos en el recurso de apelación, a criterio de este Tribunal resulta pertinente emitir pronunciamiento respecto a dos extremos:
- i) Si la ausencia de zonificación y compatibilidad de uso respecto de un predio donde se ha planteado instalar una infraestructura de residuos sólidos constituye una condición excluyente o limitativa para acreditar el cumplimiento del requisito “c) *Copia simple de las licencias de funcionamiento vigente, de la planta de operaciones, del área de acondicionamiento y/o de la infraestructura de residuos sólidos, según corresponda, expedida por la autoridad municipal respectiva, consignando un giro de negocio acorde a las operaciones a desarrollar*” exigido en el marco de la solicitud de ampliación de las infraestructuras de residuos sólidos para el manejo simultáneo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos en el Registro Autoritativo de EO-RS⁶.

⁶ Conforme a lo señalado en el numeral 2.1. del Informe N° 00106-2024-MINAM/VMGA/DGGRS/DEAA, la solicitud de “ampliación de las infraestructuras de residuos sólidos para el manejo simultáneo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos en el Registro Autoritativo de EO-RS” se encuentra subsumida en el Procedimiento Administrativo de “*Ampliación de las operaciones, del manejo de residuos sólidos peligrosos, de las infraestructuras de residuos sólidos y de las infraestructuras de residuos sólidos de la Empresa Operadora de Residuos Sólidos en el Registro Autoritativo de Empresas Operadoras de Residuos Sólidos*” con código PA21009B86 del TUPA del MINAM, concordado con lo establecido en el subnumeral 91.2.1 del numeral 91.2 y 91.3 del artículo 91 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM y modificado por el Decreto Supremo N° 001-2022-MINAM (en adelante, Reglamento de la LGIRS).



- ii) Si las infraestructuras de residuos sólidos califican como edificaciones al amparo de las disposiciones normativas que regulan la emisión de la licencia de funcionamiento.
50. Respecto al punto i), se verifica que para Innova Ambiental, en tanto su predio carece, entre otros, de la zonificación y compatibilidad de uso, requisitos para su evaluación conforme a lo establecido en el Artículo 6 del TUO LMLF⁷, se encuentra imposibilitado materialmente o excluido de la obligación de obtener la licencia de funcionamiento correspondiente para su operación de disposición final de residuos sólidos.
51. Para tal efecto, se ampara en lo señalado en el Oficio N° 1364-2022-MPA/IMPLA emitido por el Instituto Municipal de Planeamiento de la Municipalidad Provincial de Arequipa, cuyo contenido se aprecia a continuación:



Fuente: Recurso de apelación

52. De la revisión del citado documento, se advierte que el mismo es emitido en atención a la solicitud del Certificado de Zonificación y Vías del predio denominado “Señor de la Exaltación”, Lote 3, jurisdicción del distrito de La Joya, provincia y departamento de Arequipa; precisando que el mismo se encuentra

⁷ Texto Único Ordenado de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 163-2020-PCM

Artículo 6.- Evaluación de la entidad competente

Para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento, la municipalidad evaluará los siguientes aspectos:

- Zonificación y compatibilidad de uso.
- Condiciones de Seguridad de la Edificación.

Cualquier aspecto adicional será materia de fiscalización posterior.



fuera de los alcances del Plan de Desarrollo Metropolitano de Arequipa 2016 – 2025, aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 961 y N° 975.

53. Cabe destacar que la aprobación el citado plan constituye una función específica exclusiva de las Municipalidades Provinciales, conforme a lo establecido al Artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.
54. Ahora bien, de la revisión del Título Preliminar del Plan de Desarrollo Metropolitano de Arequipa, se verifica que el ámbito territorial que se regula corresponde al área ocupada por las áreas urbanas conurbadas, áreas agrícolas urbanas y el entorno geográfico inmediato sobre el que se localizarán las futuras áreas de expansión urbana de los distritos de: Alto Selva Alegre, Arequipa, Cayma, Cerro Colorado, Characato, Jacobo Hunter, José Luis Bustamante y Rivero, Mariano Melgar, Miraflores, Mollebaya, Paucarpata, Sabandía, Sachaca, Socabaya, Tiabaya, Uchumayo, Yanahuara, Yura, Quequeña, Yarabamba, Chiguata, como se advierte, no comprende el ámbito del Distrito de La Joya.
55. Ahora bien, de la respuesta emitida por la entidad de la Municipalidad Provincial de Arequipa, no se desprende que las actividades que se proyecten ejecutar en el predio “Señor de la Exaltación” se encuentran excluidas de la obligación de obtener una licencia de funcionamiento emitida por la Municipalidad Distrital de La Joya. Es más, una conclusión de dicha naturaleza debe examinarse a la luz de lo establecido en el Artículo 5° del TUO LMLF, el cual precisa que las municipalidades distritales, cuando les corresponda conforme a ley, son las encargadas de evaluar las solicitudes y otorgar las licencias de funcionamiento.
56. En esa línea, en concordancia con el artículo citado, el literal e) del numeral 24.1. del Artículo 24 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1278 (en adelante, **LGIRS**) establece que las municipalidades distritales, en materia de manejo de residuos sólidos, son competentes para emitir la licencia de funcionamiento de la infraestructura de residuos del ámbito de gestión municipal y no municipal en el ámbito de su jurisdicción y acorde a la vida útil de dicha infraestructura.
57. En ese marco, de los actuados del presente expediente administrativo, no se verifica que Innova Ambiental haya corrido traslado del Oficio N° 1364-2022-MPA/IMPLA a la Municipalidad Distrital de La Joya, a fin que, en su condición de autoridad competente, se pronuncie respecto a los efectos legales de dicho pronunciamiento con relación a la obligatoriedad del trámite para la obtención de la correspondiente licencia de funcionamiento.
58. Ahora bien, el administrado sostiene que: “(...) *la Municipalidad Distrital de La Joya NO contempla procedimiento administrativo alguno para la tramitación y obtención de Licencia de Funcionamiento del relleno sanitario o de infraestructura de disposición final de residuos sólidos (...)*”.
59. Sin embargo, corresponde destacar que conforme al Artículo VIII del Título Preliminar del TUO LPAG, las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les proponga, por deficiencia de sus fuentes; en tales casos, acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en dicha norma; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho



administrativo, y sólo subsidiariamente a éstas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad.

60. A criterio de este Tribunal, lo señalado respecto a la deficiencia de fuentes aplica tanto en lo que respecta a la presunta falta de procedimiento administrativo en el TUPA de la Municipalidad Distrital de La Joya para el trámite de la licencia de funcionamiento de la infraestructura de residuos sólidos del ámbito de gestión municipal y no municipal, como a la situación jurídica que genera con la falta de zonificación del predio en cuestión.
61. En ese sentido, correspondía a Innova Ambiental iniciar las acciones administrativas ante la Municipalidad Distrital de La Joya, a través de su derecho de petición, a fin de recabar un pronunciamiento de la misma en torno a la exigibilidad de la zonificación en el marco del trámite de la correspondiente licencia de funcionamiento.
62. En esa línea, cabe destacar lo señalado Morón:

“Para resolver estos asuntos, las autoridades deben acudir en orden descendente las siguientes fuentes supletorias: a) los principios del procedimiento administrativo; b) fuentes supletorias del Derecho Administrativo (doctrina nacional, comparada, la costumbre o prácticas administrativa); y, solo a falta de ellos; c) analogía de otros ordenamientos (...)”⁸.

63. Al respecto, se advierte que la DEEA ha sostenido, en el marco del presente procedimiento administrativo, que la presentación de otro documento distinto a la licencia de funcionamiento no es admitida; asimismo, da cuenta de la práctica administrativa a la que recurren algunas municipalidades distritales cuando no cuentan con el “giro de negocio acorde a las operaciones a desarrollar”, como, por ejemplo, la disposición final de residuos sólidos. Precisando que, en estos casos, las municipalidades expiden oficios en los que señalan que determinada empresa, con determinado giro consignado en la licencia de funcionamiento respectiva, si puede realizar operaciones dentro de su circunscripción, bajo responsabilidad de la referida municipalidad que expide dicho pronunciamiento, de acuerdo con su competencia.
64. De lo señalado se desprende que una municipalidad distrital, independientemente de las deficiencias de fuentes que pueda existir con respecto al trámite para emitir la licencia de funcionamiento de la infraestructura de residuos sólidos del ámbito de gestión municipal y no municipal de su jurisdicción, tiene la obligación de pronunciarse ante la solicitud de un trámite administrativo planteado por cualquier administrado. Este hecho que no ha sido acreditado por Innova Ambiental.
65. Por otra parte, el administrado destaca en su recurso de apelación que:

*3.2.22 Por lo señalado, queda completamente claro que el predio materia del procedimiento administrativo **no** cuenta con*

⁸ MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Tomo I. Gaceta Jurídica, Ed. 14ta, 2019, p. 184



zonificación asignada, **al encontrarse fuera del área de expansión urbana**. A su vez, para poder realizar la evaluación de compatibilidad de uso **es necesario que haya zonificación** pues se debe verificar que el tipo de actividad sea compatible con la categorización del espacio geográfico que está establecido en la zonificación. El hecho de que el predio se encuentre en la jurisdicción de la Municipalidad Distrital de La Joya no hace en sí mismo posible que pueda obtenerse una licencia de funcionamiento. De por medio existen temas administrativos que no están siendo considerado en lo absoluto por la DGGRS, y cuya carga se está trasladando al administrado, limitándose el derecho de actualizar el Registro Autoritativo EO-RS en línea con su real actividad económica.

3.2.23 *En suma, si no existe zonificación, no se puede generar la compatibilidad de uso. Si no hay zonificación o compatibilidad de uso, no resulta siquiera relevante el entrar a tallar en si nos encontramos ante edificaciones o no (...)*”.

66. Atendiendo a lo señalado por Innova Ambiental resulta pertinente destacar lo señalado en la Novena Disposición Complementaria Final del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Sostenible, aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA (en adelante, **Reglamento ATPU**):

Novena. - Ciudades y centro poblados que no cuenten con Instrumentos de Planificación Urbana

Las municipalidades de las ciudades y centros poblados que no cuenten con Instrumentos de Planificación Urbana, deben iniciar la elaboración de los mismos en cumplimiento del artículo 25 de la Ley.

Los interesados pueden proponer la zonificación que contiene parámetros urbanísticos y edificatorios respecto del sector donde se ubiquen sus predios en las ciudades y centros poblados que no hayan iniciado la elaboración del instrumento de planificación urbana, debiendo la municipalidad iniciar la elaboración del mismo considerando, previa evaluación, la propuesta presentada.

Subrayado agregado

67. De lo señalado, se desprende que Innova Ambiental se encontraba facultado para proponer la zonificación del predio denominado “Señor de la Exaltación”, Lote 3, jurisdicción del distrito de La Joya, provincia y departamento de Arequipa, a fin que la municipalidad iniciará la elaboración y aprobación del mismo considerando, previa evaluación, la propuesta presentada.
68. Sin embargo, de la revisión del expediente, no se verifica documento alguno a través del cual Innova Ambiental haya promovido alguna acción administrativa tendiente a dotar a su predio de la zonificación respectiva. Más aún cuando, para el año 2022 había sido informado por el IMPLA, que el citado predio carecía de zonificación.



69. Por el contrario, se optó por iniciar en noviembre de 2023, un trámite administrativo ante la DGGRS del MINAM, sosteniendo que ante la falta de la citada zonificación – cuya propuesta pudo haber promovido – no resulta exigible el requisito de licencia de funcionamiento emitido por la Municipalidad Distrital de La Joya.
70. Por lo tanto, a criterio de este tribunal la ausencia de zonificación y por ende de compatibilidad de uso respecto de un predio donde se ha planteado instalar una infraestructura de residuos sólidos no constituye una condición excluyente o limitativa para cumplir con el requisito de licencia de funcionamiento para la infraestructura de residuos sólidos del ámbito de gestión municipal y no municipal de su jurisdicción; en tanto constituye un requisito legal establecido en la LGIRS. Asimismo, en lo que respecta a la zonificación, se verifica que Innova Ambiental debió actuar de manera diligente y promover de manera oportuna la zonificación del predio donde pretende instalar su proyecto, conforme lo habilita la Novena Disposición Complementaria Final del Reglamento ATPU. Finalmente, en que respecta a la presunta falta de procedimiento específico de acuerdo al TUPA de la Municipalidad Distrital de La Joya, corresponden indicar que las entidades públicas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les proponga, por deficiencia de sus fuentes; sin embargo, Innova Ambiental no ha acreditado haber iniciado algún trámite ante la citada autoridad local, a fin de confirmar la imposibilidad material de obtener la correspondiente licencia de funcionamiento.
71. Respecto al punto ii), se verifica que, para el administrado, un relleno sanitario o infraestructura de disposición final de residuos sólidos no calificaría como como una edificación; por lo tanto, resultaría inviable obtener el certificado de Inspección Técnica de Condiciones de Seguridad de la Edificación, y por ende tampoco la licencia de funcionamiento.
72. Para arribar a tal conclusión, Innova Ambiental, además de sostener que el TUO de la LMLF no define el término edificación, se remite a la opinión del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, expuesto a través del Oficio N° 250-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV, de donde se extraen las siguientes afirmaciones:
- Las edificaciones son obras de carácter permanente cuyo destino es albergar a la persona en el desarrollo de sus actividades (...). Las edificaciones deben ser diferenciadas de las obras de ingeniería civil ya que estas obras comprenden la construcción de infraestructura vial, servicios públicos, equipamiento, y/o cualquier otro tipo de estructura, que no incluyen edificios.
 - De la revisión del artículo 114° del Reglamento LGIRS, **los rellenos sanitarios no se pueden considerar edificaciones, sino obras de ingeniería civil.**
 - **Incluso las instalaciones complementarias dentro del relleno sanitario (tales como caseta de control, oficinas administrativas, almacén, servicios higiénicos y vestuarios que son considerados**



PERÚ

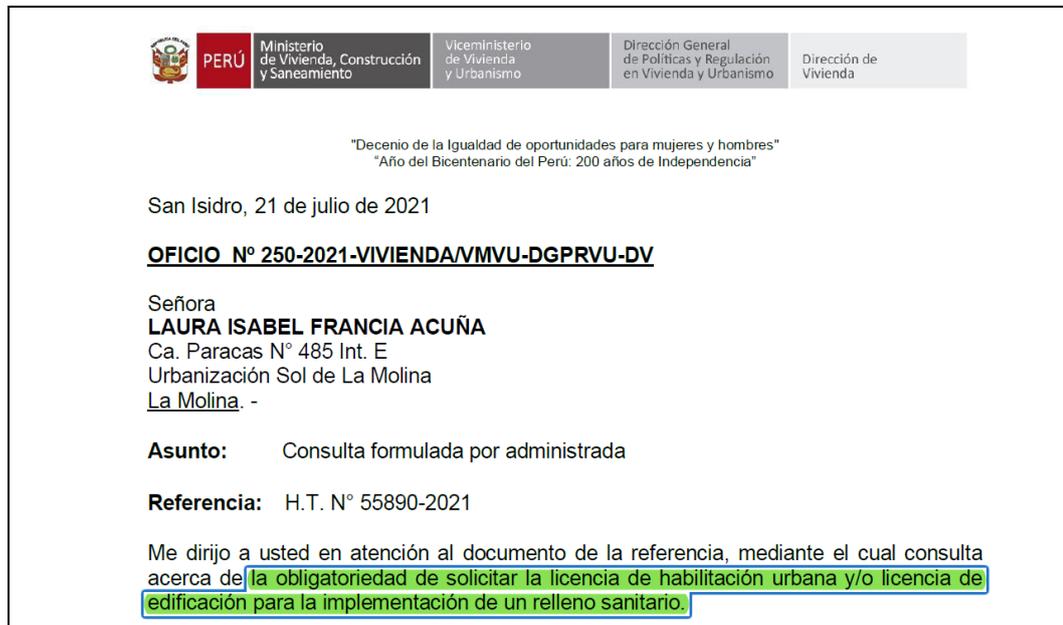
Ministerio
del Ambiente

Tribunal de Solución de
Controversias Ambientales

edificaciones), por ubicarse en áreas no urbanizables, no requieren una licencia de habilitación urbana y/o edificación.

(Énfasis del texto citado).

73. Al respecto, si bien cabe reconocer que los párrafos citados por el administrado recogen lo señalado en el referido documento, lo cierto es que las conclusiones que Innova Ambiental plantea, no corresponden con los hechos materia de discusión en el presente caso, esto es la condición de edificación o no de los rellenos sanitarios o infraestructuras de disposición final de residuos sólidos en el marco del trámite de una licencia de funcionamiento.
74. Al respecto, conforme se puede apreciar de la siguiente imagen, el pronunciamiento emitido por la Dirección de Vivienda, se enmarca en la atención de una consulta acerca de la obligatoriedad de solicitar licencia de habilitación urbana y/o licencia de edificación para la implementación de un relleno sanitario.



75. Posteriormente, en el citado oficio se recoge lo establecido en el marco normativo sobre habilitaciones urbanas y de edificaciones, precisándose que estas se pueden ejecutar únicamente en áreas urbanas al constituirse en áreas ubicada dentro de una jurisdicción municipal destinada a usos urbanos. Asimismo, se precisa que la ejecución de obras de habilitaciones urbanas y/o edificaciones en estas áreas urbanas o urbanizables inmediatas, está supeditada a que el promotor inmobiliario o quien tenga derecho a edificar, previamente, deba tramitar y obtener la licencia municipal correspondiente ya que ninguna de las obras señaladas podrá ejecutarse sin sujetarse a las normas urbanísticas.
76. En ese contexto, se verifica que lo señalado en cuanto el término "Edificaciones", se expone al amparo de lo dispuesto en el marco normativo sobre habilitaciones urbanas y de edificaciones, y no tiene como finalidad dilucidar su alcance o contenido en el marco de lo establecido en la LMLF. Esto se evidencia con



mayor claridad cuando en su penúltimo párrafo, la Dirección de Vivienda señala que:

“(...) esta infraestructura de disposición final de residuos sólidos debe ubicarse conforme a la compatibilidad con el uso del suelo en áreas no urbanizables, las cuales son tierras declaradas como no aptas para urbanizar, debiendo estar sujetas a un tratamiento especial y de protección, conforme al numeral 82.3 del artículo 82 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA.

En ese sentido, la construcción de rellenos sanitarios se debe ejecutar en áreas no urbanizables, las cuales no cuentan con parámetros urbanísticos y edificatorios, motivo por el cual no corresponde solicitar la licencia de habilitación urbana y/o de edificación”.

Subrayado agregado.

77. Más aún, lo señalado va en línea con el pronunciamiento que su oportunidad obtuvo el administrado de la Municipalidad Provincial de Arequipa al emitirse el Certificado de Compatibilidad de Uso, donde se precisó que la actividad propuesta es para el funcionamiento de una **INFRAESTRUCTURA DE DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS NO MUNICIPALES PELIGROSOS Y NO PELIGROSOS**, señalándose en cuento a la zonificación que: *“Practicada la inspección ocular y de acuerdo al Plano de ubicación presentado y según el Plan de Desarrollo Metropolitano (...), la Municipalidad Provincial de Arequipa determina que el terreno materia de la presente, se encuentra fuera del área de Expansión Urbana (...)”.* Es decir, el terreno de Innova Ambiental cumpliría con lo señalado por la Dirección de Vivienda, al pretender ejecutarse en áreas no urbanizables; sin embargo, esta situación no faculta o constituye una justificación legal para exonerarse de la correspondiente licencia de funcionamiento o del pronunciamiento de la Municipalidad Distrital al respecto.
78. Por lo tanto, se verifica que el pronunciamiento de la Dirección de Vivienda se circunscribe a las características que debería cumplir el terreno (con relación a su habilitación urbana o no) para resultar viable como predio para instalar una infraestructura de disposición final de residuos sólidos, y en esa medida, no se pronuncia respecto a la condición de edificación o dicha instalación en el marco del trámite para la obtención de una licencia de funcionamiento municipal.
79. Por otro lado, atendiendo a lo señalado por el administrado, resulta pertinente analizar la definición jurídica del término “Edificación”, toda vez que el mismo se encuentra relacionado con otro de los aspectos que las municipalidades deben evaluar para el otorgamiento de una licencia de funcionamiento, las Condiciones de Seguridad de la Edificación; ello de conformidad a lo establecido en el Artículo 6 de la LMLF, modificado por el Decreto Legislativo N° 1200, el mismo que entró en vigencia con la aprobación del Nuevo Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones.
80. Por ello, a criterio de este colegiado, resulta pertinente examinar las disposiciones relacionadas con la aplicación del Artículo 6 de la LMLF. Para tal



efecto, resulta pertinente destacar que a través del Decreto Legislativo N° 1200 se dispuso la modificación integral de definiciones relevantes ligadas al proceso para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento, tales como la definición de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones ITSE, contenido en el literal e) del Artículo 2 y el ya referido Artículo 6 de la LMLF.

81. En esa línea de análisis, conforme se desprende de la exposición de motivos del citado Decreto Legislativo, se requería introducir en la gestión de la Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones, criterios claros basados en el riesgo de los negocios, que permitan priorizar la acción del Estado y efectuar una verificación exhaustiva de las condiciones de seguridad de aquellos establecimientos que presenten riesgos altos o muy altos para la vida de las personas que habitan o laboran o concurren a éstos; pero que a su vez, faciliten la operación de las inversiones en los establecimientos de bajo riesgo, bajo procedimientos más sencillos.
82. En ese marco, si bien se tenía presente que las disposiciones relacionadas con los ITSE se encontraban reguladas mediante Decreto Supremo N° 058-2014-PCM. La Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1200 precisó que para la entrada en vigencia del nuevo marco legal (es decir, las modificaciones a los artículos 2° y 6°, entre otros), se requería la aprobación de un Nuevo Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones conforme a lo señalado la Primera Disposición Complementaria Final. Cabe indicar que, a la fecha, la norma vigente corresponde a la aprobada mediante Decreto Supremo N° 002-2018-PCM.
83. Cabe destacar que Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones vigente contempla la definición de términos como “Edificaciones” o “Establecimiento objeto de inspección”, disposiciones que, en atención a lo señalado, se advierten que resultan plenamente concordantes y complementarias para la aplicación de la LMLF, conforme al siguiente detalle:

“Artículo 2.- Definiciones

Para efectos de la aplicación del Reglamento, los términos que se indican a continuación tienen los siguientes alcances:

*g. **EDIFICACIÓN:** Obra de carácter permanente cuyo destino es albergar actividades humanas. Comprende las instalaciones fijas y complementarias adscritas a ella.
(...)*

*l. **ESTABLECIMIENTO OBJETO DE INSPECCIÓN:** Edificación donde laboran o concurren personas y que se encuentra implementada para la actividad a desarrollar. Comprende dos tipos de establecimientos: aquellos que requieren de licencia de funcionamiento y aquellos que no”.*

84. Como se puede apreciar, de una lectura sistemática del ordenamiento jurídico pertinente, se verifica que se cuenta con una definición aplicable a los términos establecidos en la LMLF.
85. En esa línea, por ejemplo, conforme a lo señalado en el INFORME N° 00021-2022-SENACE-PE/DEIN, a través del cual se expone la evaluación del Estudio



de Impacto Ambiental Semidetallado del Proyecto “Infraestructura de disposición final de residuos sólidos no municipales peligrosos y no peligrosos - Relleno de Seguridad La Joya”, presentado por la empresa Innova Ambiental S.A., se verifica una serie de características de dicho proyecto; por ejemplo que tiempo de vida útil del proyecto será de 30 años, asimismo contará como método de disposición trinchera y plataformas.

Características	Valor
Área (m ²)	453 042,56
Tiempo de vida útil	30 años
Número de zonas de disposición de residuos	03
Método de disposición	Trinchera y plataforma
Peso proyectado – año 1 (t/año)	16 000,00
Peso proyectado – año 30 (t/año)	21 140,65
Volumen proyectado – año 1 (m ³ /año)	20 750,00
Volumen proyectado – año 30 (m ³ /año)	27 416,78 ⁹
Volumen total (m ³)	721 786,48 ⁹

Fuente: Expediente del EIA-sd

86. De lo señalado se desprende que se trata de una obra con carácter permanente (30 años) destinada a ejecutar actividades humanas como el manejo y disposición final de residuos sólidos, para lo cual contará con instalaciones fijas; asimismo, conforme se destacó en el informe que resolvió el recurso de reconsideración, también se habilitaran instalaciones complementarias⁹.
87. Por lo tanto, queda acreditado que la infraestructura de disposición final de Innova Ambiental corresponde a un establecimiento objeto de inspección, toda vez que se trata de una edificación donde laboren o concurren personas para ejercer las actividades aprobadas para el manejo de residuos sólidos. Más aún, se clasifica dentro de aquellos establecimientos que requieren licencia de funcionamiento, conforme a lo establecido en el literal e) del numeral 24.1 del artículo 24 de la LGIRS, y el literal c), numeral 91.3 del artículo 91 del Reglamento de la LGIRS.
88. En atención a lo expuesto, se verifica que en el marco del presente procedimiento administrativo no se han vulnerado los principios del procedimiento administrativo como informalismo, toda vez que, la autoridad administrativa no puede desconocer un mandato legal como el que existe que para la ampliación de las infraestructuras de residuos sólidos para el manejo simultáneo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos en el Registro Autoritativo de EO-RS, en cuanto se exige la presentación de la correspondiente licencia de funcionamiento emitida por la autoridad municipal competente, dado que la Autoridad Administrativa no se encuentra autorizada a inaplicar una norma legal ordinaria; asimismo se hace presente que el principio contenido en la Constitución del Perú, respecto a que “nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe” este rige para el derecho privado, no para actividades reguladas por el orden público.

De conformidad con lo dispuesto en Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 28611, el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo

⁹ Revisar numeral 2.32. del Informe N° 00235-2024-MINAM/VMGA/DGGRS/DEAA.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Tribunal de Solución de
Controversias Ambientales

Nº 022-2021-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; y el Decreto Supremo Nº 015-2011-MINAM, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Solución de Controversias Ambientales del MINAM.

SE RESUELVE:

PRIMERO. – Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral Nº 00192-2024-MINAM/VMGA/DGGRS del 18 de marzo del 2024, que declara infundado el recurso de reconsideración interpuesto por INNOVA AMBIENTAL S.A. contra la Resolución Directoral Nº 00081-2024-MINAM/VMGA/DGGRS que deniega la solicitud de ampliación de las infraestructuras de residuos sólidos para el manejo simultáneo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos en el Registro Nº EO-RS-00073-2020-MINAM/VMGA/DGRS, toda vez que el requisito de licencia de funcionamiento del procedimiento PA21009B86 del TUPA del MINAM es de obligatorio cumplimiento.

SEGUNDO. – **NOTIFICAR** la presente resolución a la empresa Innova Ambiental S.A. y a la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del Ministerio del Ambiente.

Regístrese y comuníquese

Maria del Carmen Abregú Baez
Presidenta

Adriana Rocío Aurazo Castañeda
Vocal Titular

Humberto Manuel Balbuena Pérez
Vocal Titular

Erick Leddy García Cerrón
Vocal Titular

Alfredo Hernán Portilla Claudio
Vocal Titular