



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

RESOLUCIÓN N° 225-2025-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 711-2022-OEFA/DFAI/PAS

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

ADMINISTRADO : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE OROPESA

SECTOR : RESIDUOS SÓLIDOS

APELACIÓN : RESOLUCIÓN SUBDIRECTORAL N° 00038-2025-OEFA/DFAI-SFIS / RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 00085-2025-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se declaran improcedentes los recursos de apelación interpuestos por la Municipalidad Distrital de Oropesa contra la Resolución Subdirectoral N° 00038-2025-OEFA/DFAI-SFIS del 29 de enero de 2025 y la Resolución Directoral N° 00085-2025-OEFA/DFAI del 28 de enero de 2025.*

Lima, 03 de abril de 2025.

I. ANTECEDENTES

1. La Municipalidad Distrital de Oropesa¹ (en adelante, **MD Oropesa**) es titular del área degradada por residuos sólidos denominada Botadero Pinagua, ubicada en el distrito de Lucre, provincia de Quispicanchi, departamento de Cusco.
2. Del 20 al 27 de mayo de 2022, la Oficina Desconcentrada de Cusco (**ODES Cusco**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2022**) en el Botadero Pinagua, cuyos resultados fueron recogidos en el Acta de Supervisión y analizados en el Informe Final de Supervisión N° 00063-2022-OEFA/ODES-CUS el 30 de junio de 2022 (en adelante, **Informe de Supervisión**). En el marco de esta supervisión, se verificó, entre otras cosas, que la MD Oropesa no cumplió con presentar la información solicitada sobre el cumplimiento de sus obligaciones fiscalizables dentro del plazo otorgado.
3. El 13 de abril de 2023, la Subdirección de Fiscalización en Infraestructura y Servicios (**SFIS**) emitió la Resolución Subdirectoral N° 0139-2023-OEFA/DFAI-SFIS² (en adelante, **Resolución Subdirectoral I**), a través de la cual dispuso el

¹ Registro Único de Contribuyentes N° 20201000361.

² Notificada el 14 de abril de 2023.

inicio de un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra MD Oropesa por haber incurrido en las conductas infractoras referidas a no remitir la información solicitada por la Autoridad Supervisora durante la Supervisión Regular 2022 en el plazo establecido³.

4. El 09 de noviembre de 2023, se emitió la Resolución Subdirectoral N° 525-2023-OEFA/DFAI-SFIS⁴ (en adelante, **Resolución Subdirectoral II**), a través de la cual, la SFIS varió la imputación de cargos realizada mediante la Resolución Subdirectoral I⁵.
5. El 11 de enero de 2024, se emitió la Resolución Subdirectoral N° 00024-2024-OEFA/DFAI-SFIS⁶ (en adelante, **Resolución Subdirectoral III**), a través del cual la SFIS amplió el plazo de caducidad del PAS por tres (3) meses, hasta el 14 de abril de 2024.
6. El 25 de abril de 2024, se emitió la Resolución Subdirectoral N° 00211-2024-OEFA/DFAI-SFIS⁷ (en adelante, **Resolución Subdirectoral IV**), a través de la cual la SFIS archivó el PAS, debido a que había operado la caducidad.
7. El 30 de abril de 2024, se emitió la Resolución Subdirectoral N° 00233-2024-OEFA/DFAI-SFIS⁸ (en adelante, **Resolución Subdirectoral V**), a través de la cual, la SFIS inició un nuevo PAS contra MD Oropesa, por haber incurrido en la conducta infractora referida a no remitir la información solicitada por la Autoridad Supervisora durante la Supervisión Regular 2022 en el plazo establecido. Asimismo, declaró que no existía mérito para iniciar un PAS por no remitir la información solicitada por la Autoridad Supervisora, respecto a la presentación de: i) el Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por residuos sólidos; y, ii) el Plan de Contingencia y/o medidas de contingencia ante la posible ocurrencia de emergencias en el área degradada por residuos sólidos municipales (ADRSM) para recuperación.
8. El 17 de diciembre de 2024, se emitió la Resolución Subdirectoral N° 00463-2024-OEFA/DFAI-SFIS⁹ (en adelante, **Resolución Subdirectoral VI**), a través de la cual la SFIS enmendó¹⁰ la Resolución Subdirectoral V.

³ Mediante escrito con Registro N° 2023-E01-467174 del 15 de mayo de 2023, MD Oropesa formuló sus descargos.

⁴ Notificada el 10 de noviembre de 2023.

⁵ Mediante escrito con Registro N° 2023-E01-570563 del 11 de diciembre de 2023, MD oropesa reconoció su responsabilidad administrativa por la conducta infractora imputada.

⁶ Notificada el 11 de enero de 2024.

⁷ Notificada el 25 de abril de 2024.

⁸ Notificada el 30 de abril de 2024. Mediante escrito con Registro N° 2024-E01-063255 del 29 de mayo de 2024, MD Oropesa formuló sus descargos.

⁹ Notificada el 18 de diciembre de 2024.

¹⁰ Por el error incurrido en la fecha de realización de la Supervisión Regular 2022.

9. El 08 de enero de 2024, mediante el Informe N° 0001-2025-OEFA/DFAI-SFIS, la SFIS solicitó a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) la declaración de nulidad de oficio parcial de la Resolución Subdirectoral V, respecto al extremo de lo dispuesto en el artículo 2, que resolvió no iniciar un PAS por el presunto incumplimiento referido a que la MD Oropesa no remitió la información solicitada respecto del Plan de Contingencia y/o medidas de contingencia medidas de contingencia ante la posible ocurrencia de emergencias en el Botadero Pinagua.
10. El 09 de enero de 2025, mediante la Resolución Directoral N° 00022-2025-OEFA/DFAI¹¹ (en adelante, **Resolución Directoral I**), la DFAI inició un procedimiento de nulidad de oficio de la Resolución Subdirectoral V, en el extremo solicitado por la SFIS, otorgándole un plazo de cinco (5) días hábiles a la MD de Oropesa para formular sus descargos.
11. El 15 de enero de 2025¹², MD Oropesa solicitó la ampliación del plazo para formular sus descargos.
12. El 16 de enero de 2025, se emitió el Oficio N° 00014-2025-OEFA/DFAI¹³, la DFAI comunicó a MD Oropesa la ampliación del plazo de cinco (5) días para la formulación de sus descargos. A pesar de ello, MD Oropesa no formuló sus descargos.
13. El 28 de enero de 2025, mediante la Resolución Directoral N° 00085-2025-OEFA/DFAI¹⁴ (en adelante, **Resolución Directoral II**), la DFAI declaró la nulidad de la Resolución Subdirectoral V, en el extremo que decidió no iniciar un PAS en contra de la MD Oropesa, por no haber remitido la información solicitada por la Autoridad Supervisora durante la Supervisión Regular 2022, respecto del Plan de Contingencia y/o medidas de contingencia ante la posible ocurrencia de emergencias en el Botadero Pinagua para recuperación.
14. El 29 de enero de 2025, se emitió la Resolución Subdirectoral N° 00038-2025-OEFA/DFAI-SFIS¹⁵ (en adelante, **Resolución Subdirectoral VII**), a través de la cual la SFIS amplió el plazo de caducidad del PAS, hasta el 30 de abril de 2025.
15. El 06 de febrero de 2025, se emitió la Resolución Subdirectoral N° 00056-2025-OEFA/DFAI-SFIS¹⁶ (en adelante, **Resolución Subdirectoral VIII**), a través de la cual la SFIS varió la imputación de cargos realizada mediante la Resolución Subdirectoral V.

¹¹ Notificada el 10 de enero de 2025.

¹² Solicitud presentada mediante escrito con Registro N° 2025-E01-008766.

¹³ Notificado el 17 de enero de 2025.

¹⁴ Notificada el 28 de enero de 2025.

¹⁵ Notificada el 29 de enero de 2025.

¹⁶ Notificada el 07 de febrero de 2025.

16. El 13 de febrero de 2025, MD Oropesa interpuso recurso de apelación contra la Resolución Subdirectoral VII¹⁷.
17. El 20 de febrero de 2025, MD Oropesa interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral II¹⁸.

II. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

18. De la revisión de los actuados, se advierte que la MD Oropesa presentó un recurso de apelación contra la Resolución Directoral II y otro contra la Resolución Subdirectoral VII; por lo que, esta Sala analizará y se pronunciará respecto de ambos recursos.

III. PROCEDENCIA

19. Los numerales 217.1 y 217.2 del artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de la LPAG**)¹⁹, establecen que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa. Asimismo, se dispone que sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión, mediante los recursos de reconsideración y apelación.
20. De acuerdo al artículo 197 del TUO de la LPAG, un **acto definitivo que pone fin a la instancia** es aquella decisión emitida por una autoridad administrativa que resuelve el fondo de una controversia y, con ello, **concluye una etapa del procedimiento**. A nivel doctrinario²⁰ resulta posible señalar las siguientes características de un acto que pone fin a una instancia: (i) que resuelva el fondo del asunto, es decir, que no resulte una decisión provisional o preparatoria; (ii) que cierre el procedimiento, esto es, que no deje pendiente ninguna otra actuación en la misma instancia; y, (iii) que exprese puntualmente la posibilidad de ser cuestionada en una instancia superior.

¹⁷ Presentada mediante el escrito con Registro N° 2025-E01-021838.

¹⁸ Presentada mediante escrito con Registro N° 2025-E01-024237.

¹⁹ **TUO de la LPAG**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019. Mediante el Decreto Legislativo N° 1633, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 30 de agosto de 2024, se modificó el artículo 207 de la LPAG, que corresponde al artículo 218 del TUO de la LPAG:

Artículo 217. - Facultad de contradicción

217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

217.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.
(...).

²⁰ Santy Cabrera, L.V. (2020). La facultad de contradicción de los actos administrativos de trámite y definitivos en el ordenamiento jurídico peruano. *Actualidad Gubernamental*, 135, VIII, 1-6.

21. Por otro lado, se debe indicar que los actos de trámite son meramente instrumentales, debido a que preparan y posibilitan las resoluciones dentro del procedimiento administrativo. Aunque generalmente no son impugnables de forma independiente, esta regla es de orden y no absoluta, permitiendo su cuestionamiento en ciertos casos, pero usualmente junto con la resolución final del procedimiento²¹.
22. En ese sentido, los **actos de trámite** son aquellos que impulsan el procedimiento administrativo sin contener una decisión final, mientras que los **actos terminales o decisorios** resuelven el fondo del asunto y ponen fin al procedimiento. En general, los actos de trámite no son impugnables por separado, debiendo cuestionarse junto con la resolución final; sin embargo, esta regla no es absoluta, toda vez que ciertos actos de trámite pueden ser impugnados si afectan gravemente los derechos del administrado o generan indefensión²².
23. En esa línea, esta Sala efectuará el análisis de cada uno de cada supuesto señalado en el párrafo anterior respecto de cada recurso interpuesto por la MP Oropesa.

A. Respetto del recurso de apelación contra la Resolución Directoral II

24. En el presente caso, la Autoridad Instructora a través de la Resolución Subdirectoral V, entre otros, concluyó que no existía mérito para iniciar un PAS al administrado por uno de los incumplimientos detectados por la Autoridad de Supervisión; sin embargo, la Autoridad Decisora mediante la Resolución Directoral II decidió declarar la nulidad parcial de oficio de dicho acto en ese extremo, siendo que a través de la misma que *per se* no desconoce, viola o lesiona un derecho o un interés legítimo, ello debido a que se trata del ejercicio de una potestad de la Administración frente a un acto declarativo.

²¹ (...) Por el contrario, se trata de una distinción puramente funcional en el seno de un procedimiento administrativo; los actos de trámite son actos instrumentales de las resoluciones, las preparan, las hacen posibles. Esta es una distinción firmemente establecida con base en la estructura básica del procedimiento administrativo». Sin embargo, la perspectiva puramente procedimental (esto es, la concepción del acto de trámite, como eslabón del procedimiento administrativo) sale a relucir más adelante al indicar que «la regla de la irrecurribilidad de los actos de trámite, sobre la cual la distinción se ha originado, es una simple regla de orden, no es una regla material absoluta. No quiere decirse con ella, en efecto, que los actos de trámite no sean impugnables, que constituyan una suerte de dominio soberano de la Administración que resulte absolutamente infiscalizable por los recursos. Quiere decirse, más simplemente, que los actos de trámite no son impugnables separadamente» (44).

Ezcurre, J. L. V. (1978). Los actos administrativos de trámite: el acto reiterativo y la indefensión del particular. *Revista de administración pública*, (86), 335-386.

²² En este sentido, la doctrina comparada ha señalado que la regla de la inimpugnabilidad de los actos trámite es una simple regla de orden, no es una regla material absoluta. Esto no quiere decir que los actos trámite no sean impugnables, que constituyan una suerte de dominio soberano de la Administración que resulte absolutamente infiscalizable por los recursos. Significa, simplemente, que los actos trámite no son impugnables por separado. Habrá que esperar a que se produzca la resolución final del procedimiento para que, a través de la impugnación de la misma, sea posible plantear todas las eventuales discrepancias que el recurrente pueda tener con ellos. (García de Enterría y Fernández, 2013: 617).

Montero Fernandois, J. D. D., & Muhr Altamirano, B. (2023). El concepto de indefensión y el examen de admisibilidad del recurso de reclamación judicial en contra de los actos trámites dictados por la Superintendencia del Medio Ambiente. *Revista de derecho ambiental (Santiago)*, (20), 91-124. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0719-46332023000200091&script=sci_arttext

25. En esa línea se debe resaltar que, en la medida que a través del acto que declara la nulidad parcial de oficio de la Resolución Subdirectoral V no se resuelve el fondo del asunto ni se concluye la instancia administrativa, queda claro que no constituye un **acto definitivo que pone fin a la instancia**.
26. Asimismo, el pronunciamiento señalado en la Resolución Directoral II **no determinó la imposibilidad de continuar con el procedimiento**, por el contrario, producto de la citada nulidad de oficio la Autoridad Instructora reevaluó el incumplimiento detectado por la Autoridad de Supervisión y decidió variar la imputación de cargos a efectos de incorporar el hecho detectado en la imputación a efectos de determinar la responsabilidad del administrado sobre el mismo.
27. De esta manera, tampoco produjo indefensión²³ al administrado, debido a que producto de la variación de la imputación de cargos se le otorgó el plazo respectivo a efectos que presente sus descargos.
28. Por lo expuesto, a juicio de este Tribunal, el pronunciamiento vertido por la Autoridad Decisora a través de la Resolución Directoral II no es un acto impugnabile, en aplicación de lo dispuesto por el numeral 217.2 del artículo 217 del TUO de la LPAG.

B. Respetto del recurso de apelación contra la Resolución Subdirectoral VII

29. Mediante la Resolución Subdirectoral VII la Autoridad Instructora amplió el plazo de caducidad por un plazo adicional de tres (3) meses, el cual finalizaría el 30 de abril de 2025 debido a que variaría la imputación de cargos; y, adicionalmente se encontrarían pendientes las actuaciones que devienen del mismo trámite del PAS.
30. Al respecto, resulta oportuno mencionar que la Resolución Subdirectoral VII, no es un acto que pone fin al procedimiento sancionador dado que no resuelve el fondo del asunto ni concluye la instancia administrativa, sino que tratándose de un acto de trámite amplía el plazo para resolver el PAS.
31. Asimismo, no determina la imposibilidad de continuar con el procedimiento ni causa indefensión, pues, al ser este acto de trámite, continua con el procedimiento sin suspenderlo temporal o permanentemente. En dicho escenario además el administrado podrá cuestionar la ampliación del plazo de caducidad realizado por la Primera Instancia en caso decida impugnar la resolución final.
32. Por lo expuesto, a juicio de este Tribunal, el pronunciamiento vertido por la Autoridad Decisora a través de la Resolución Subdirectoral VII no es un acto impugnabile, en aplicación de lo dispuesto por el numeral 217.2 del artículo 217 del TUO de la LPAG.

²³

Montero Fernandois, J. D. D., & Muhr Altamirano, B. (2023). *Opus cit.* (pp.16-106)

(...) la indefensión como institución del Derecho (...) se trata de un concepto jurídico que, aunque a veces indeterminado, es de carácter fundamental, intrínseco del ciudadano a quien el Estado ha privado de la posibilidad de hacer justicia con su propia mano. De ahí se deriva la razón por la cual es justo que se le concedan en el proceso todas las garantías para que pueda defenderse adecuadamente. (pp.16-1457)

33. Por lo tanto, al haberse verificado que los recursos de apelación han sido interpuestos contra actos no impugnables, corresponde declarar la improcedencia de los recursos de apelación interpuestos por la MD Oropesa contra la Resolución Subdirectoral VII y la Resolución Directoral II, careciendo de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos esgrimidos por el administrado.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO. – Declarar **IMPROCEDENTES** los recursos de apelación interpuestos por la Municipalidad Distrital de Oropesa contra la Resolución Subdirectoral N° 00038-2025-OEFA/DFAI-SFIS del 29 de enero de 2025 y la Resolución Directoral N° 00085-2025-OEFA/DFAI del 28 de enero de 2025, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

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

Regístrese y comuníquese.

[RMARTINEZ]

[PGALLEGOS]

[UMEDRANO]

[CNEYRA]

[RRAMIREZA]



"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 01644601"



01644601