



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

RESOLUCIÓN N° 253-2025-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 1352-2023-OEFA/DFAI/PAS

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

ADMINISTRADO : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE POZUZO

SECTOR : RESIDUOS SÓLIDOS

APELACIÓN : RESOLUCIÓN N° 00080-2025-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 00080-2025-OEFA/DFAI del 27 de enero de 2025, en el extremo que sancionó a la Municipalidad Distrital de Pozuzo con una multa total ascendente a 0,914¹ (cero con 914/1000) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago por la comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; debiéndose retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que se produjo el vicio.*

Lima, 24 de abril de 2025.

I. ANTECEDENTES

1. La Municipalidad Distrital de Pozuzo² (en adelante, **Municipalidad de Pozuzo**) es titular del relleno sanitario para el distrito de Pozuzo, provincia de Oxapampa y departamento de Pasco.
2. La Municipalidad de Pozuzo cuenta con una Declaración de Impacto Ambiental, aprobado por la Resolución Directoral N° 484-2014/DSB/DIGESA/SA el 6 de octubre de 2014 (en adelante, **DIA**) sustentada en el Informe N° 002805-2014/DSB/DIGESA.

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

² Registro Único de Contribuyentes N° 20205095544.

3. Los días 13 y 14 de setiembre de 2022, la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios (**DSIS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular de gabinete (en adelante, **Supervisión Regular 2022**), cuyos resultados se analizaron en el Informe Final de Supervisión N° 020-2023-OEFA/DSIS-CRES del 28 de febrero de 2023 (en adelante, **Informe de Supervisión**).
4. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 0221-2024-OEFA/DFAI-SFIS del 29 de abril de 2024³ (en adelante, **RSD 221-2024**), la Subdirección de Fiscalización en Infraestructura y Servicios (**SFIS**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra la Municipalidad de Pozuzo⁴.
5. Cabe mencionar que, a través de la Resolución Subdirectoral N° 00300-2024-OEFA/DFAI-SFIS del 19 de junio de 2024⁵ (en adelante, **RSD 300-2024**), se varió de oficio la imputación formulada en la RSD 221-2024⁶, otorgándole un plazo de 20 días hábiles al administrado para que presente sus descargos.
6. Posteriormente, la SFIS emitió el Informe Final de Instrucción N° 0199-2024-OEFA/DFAI-SFIS del 5 de noviembre de 2024, (en adelante, **IFI**)⁷.
7. Luego de evaluados los descargos⁸, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 00080-2025-OEFA/DFAI del 27 de enero de 2025 (en adelante, **RD 80-2025**)⁹, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Pozuzo e impuso una multa total ascendente a 0,914 (cero con 914/1000) Unidades Impositivas Tributarias (**UIT**), vigentes a la fecha de pago, por las siguientes conductas infractoras:

³ Notificada el 29 de abril de 2024 a las 17:40 horas, por lo que se tiene por notificada el día hábil siguiente, esto es el 30 de abril de 2024.

⁴ Mediante escrito con Registro N° 2024-E01-060384 del 21 de mayo de 2024 el administrado solicitó se le emplace correctamente los anexos de la RSD 221-2024. Asimismo, mediante escrito con Registro N° 2024-E01-062869 del 28 de mayo de 2024, el administrado presentó sus descargos a la RSD 221-2024.

⁵ Notificada el 26 de junio de 2024.

⁶ Respecto al hecho imputado N° 10, descrito en la Tabla N° 1 de la RSD 221-2024.

⁷ Notificado el 6 de noviembre de 2024, mediante Oficio N° 00355-2024-OEFA/DFAI.

⁸ Escritos con Registro N° 2024-E01-127440 del 19 de noviembre de 2024.

⁹ Notificada el 27 de enero de 2025 a las 16:34 horas, por lo que se tiene por notificada el día hábil siguiente, esto es, el 28 de enero de 2025.

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras y multa impuesta

N°	Conducta infractora	multa
1	La Municipalidad de Pozuzo no realizó el monitoreo de calidad de aire correspondiente al primer semestre 2021, incumpliendo lo establecido en la DIA (en adelante, conducta infractora 1).	0,216 UIT
2	La Municipalidad de Pozuzo no realizó el monitoreo de calidad de aire correspondiente al segundo semestre 2021, incumpliendo lo establecido en la DIA (en adelante, conducta infractora 2).	0,026 UIT
3	La Municipalidad de Pozuzo no realizó el monitoreo de calidad de aire correspondiente al primer semestre 2022, incumpliendo lo establecido en la DIA (en adelante, conducta infractora 3).	0,026 UIT
4	La Municipalidad de Pozuzo no realizó el monitoreo de calidad de ruido correspondiente al primer semestre 2021, incumpliendo lo establecido en la DIA (en adelante, conducta infractora 4).	0,130 UIT
5	La Municipalidad de Pozuzo no realizó el monitoreo de calidad de ruido correspondiente al segundo semestre 2021, incumpliendo lo establecido en la DIA (en adelante, conducta infractora 5).	0,016 UIT
6	La Municipalidad de Pozuzo no realizó el monitoreo de calidad de ruido correspondiente al primer semestre 2022, incumpliendo lo establecido en la DIA (en adelante, conducta infractora 6).	0,016 UIT
7	La Municipalidad de Pozuzo no realizó el monitoreo de calidad de agua superficial correspondiente al primer semestre 2021, incumpliendo lo establecido en la DIA (en adelante, conducta infractora 7).	0,165 UIT
8	La Municipalidad de Pozuzo no realizó el monitoreo de calidad de agua superficial correspondiente al segundo semestre 2021, incumpliendo lo establecido en la DIA (en adelante, conducta infractora 8).	0,020 UIT
9	La Municipalidad de Pozuzo no realizó el monitoreo de calidad de agua superficial correspondiente al primer semestre 2022, incumpliendo lo establecido en la DIA (en adelante, conducta infractora 9).	0,020 UIT
10	La Municipalidad de Pozuzo viene realizando las actividades de almacenamiento de residuos inorgánicos segregados, incumpliendo su DIA (en adelante, conducta infractora 10).	0,279 UIT
Total		0,914 UIT

Fuente: RD 80-2025

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

8. Finalmente, el 11 de febrero del 2025 el administrado interpuso un recurso de apelación contra la RD 80-2025¹⁰ y solicitó el uso de la palabra.
9. No obstante, sobre el citado pedido, esta Sala ha considerado que no resulta necesario llevar a cabo la audiencia de informe oral¹¹, ya que se cuenta con la documentación suficiente para resolver el recurso de apelación interpuesto, se han absuelto todos los cuestionamientos del administrado y, durante el desarrollo del procedimiento, la Municipalidad de Pozuzo ha podido exponer y sustentar sus argumentos, así como cuestionar las decisiones. Por tanto, esta negativa de

¹⁰ Escrito con Registro N° 2025-E01-020814.

¹¹ Según el acuerdo adoptado en la Sesión N° 038-2025-TFA/SE del 22 de abril de 2025.

informe oral no vulnera los principios del debido procedimiento y derecho de defensa¹².

II. PROCEDENCIA

10. El recurso de apelación fue interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218 y 221 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2020-JUS (**TUO de la LPAG**)¹³; por lo que es admitido a trámite.

III. DELIMITACIÓN DE PRONUNCIAMIENTO

11. De manera previa al análisis de las cuestiones controvertidas, esta Sala estima conveniente acotar que, luego de iniciado el PAS, la Municipalidad de Pozuzo reconoció de manera expresa y por escrito su responsabilidad administrativa por la comisión de todas las conductas infractoras imputadas en la RSD 221-2024, variada mediante la RSD 300-2024.
12. Además, de la revisión del recurso de apelación interpuesto, se advierte que el administrado presentó alegatos orientados a cuestionar únicamente la multa total impuesta, ascendente a 0,914 UIT.
13. Por lo tanto, el presente pronunciamiento se basará —exclusivamente— en el cálculo de la multa impuesta por la comisión de las conductas infractoras detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, toda vez que los extremos referidos a la responsabilidad administrativa de la Municipalidad de Pozuzo han quedado firmes en aplicación del artículo 222 del TUO de la LPAG.

¹² El Tribunal Constitucional ha establecido que en los procesos en donde prevalece el sistema escrito, como sucede con los procedimientos administrativos como el que nos ocupa, el hecho de que no se haya informado oralmente en la vista de la causa no significa una violación del derecho de defensa. Véase fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 789-2018-PHC/TC.

¹³ **TUO de la LPAG**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019. Mediante Ley N° 31603, publicada el 05 de noviembre de 2022, se modificó el artículo 207 de la LPAG, que corresponde al artículo 218 del TUO de la LPAG:

Artículo 218.- Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

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

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

Artículo 221.- Requisitos del recurso

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

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

14. La cuestión controvertida en el presente caso se circunscribe a determinar si la multa total impuesta a la Municipalidad de Pozuzo fue debidamente calculada por la Autoridad Decisora.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

A. Marco normativo

15. Las sanciones administrativas tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones y adecuar las conductas de los administrados al cumplimiento de determinadas normas. Para ello, la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas a imponer sea mayor o igual al beneficio esperado por estos por la comisión de las infracciones.
16. Ciertamente, la premisa referida fue materializada por el legislador en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, al señalar que las sanciones a imponerse deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, conforme se aprecia a continuación:

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

- 3. Razonabilidad.** - (...) las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor. (...)

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

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

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

Donde:

B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)

p = Probabilidad de detección

F = Suma de factores para graduación de sanciones (1+f₁+f₂+f₃+f₄+f₅+f₆+f₇)

19. En esa medida, se evidencia que la Metodología para el Cálculo de Multas tiene como propósito que: (i) las multa dispuestas por la autoridad administrativa desincentiven la comisión de infracciones a la legislación ambiental; (ii) se brinde un tratamiento equitativo y razonable a los administrados a través del conocimiento público de los criterios objetivos que permiten su graduación; y, (iii) se contribuya a garantizar la resolución expeditiva de los problemas ambientales que ponen en riesgo el valor de los recursos naturales, la protección de la salud y la vida humana.
20. Asimismo, mediante en el artículo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2020-OEFA/CD¹⁴ (**RCD N° 001-2020-OEFA/CD**), se establece que, en aplicación del principio de razonabilidad, la multa determinada mediante la Metodología para el Cálculo de Multas constituye la sanción monetaria correspondiente, prevaleciendo sobre el valor del tope mínimo previsto para el respectivo tipo infractor.
21. Adicionalmente, mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00083-2022-OEFA/PCD del 29 de diciembre de 2022 se aprueba el “Manual de aplicación de criterios objetivos de la metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA” (en adelante, **Manual de criterios de la metodología de multas**) el cual tiene por objetivo establecer criterios objetivos a emplear en la Metodología para el cálculo de las multas base, procediéndose a seguir sus indicaciones para el desarrollo del cálculo de la multa.

¹⁴

RCD N° 001-2020-OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 18 de enero de 2020.

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

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

B. Las multas determinadas por la primera instancia

B.1 Multa determinada para la conducta infractora N° 1

23. Esta Sala observa que la primera instancia determinó que la multa a imponer en el presente caso ascendía a **1,320 (uno con 320/1000) UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

Cuadro N° 2: Composición de la multa impuesta por la DFAI

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	1,886 UIT
Probabilidad de detección (p)	1
Factores para la graduación de sanciones [F] = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	100%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	1,886 UIT
Reconocimiento de responsabilidad; reducción del 30%.	1,320 UIT
Tipificación, numeral 3.1 del cuadro anexo a la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD; hasta 15 000 UIT.	1,320 UIT
Valor de la multa impuesta	1,320 UIT

Fuente: Informe N° 0057-2025-OEFA/DFAI-SSAG (en adelante, **Informe de multa 0057-2025**).
Elaboración: TFA.

24. Sin embargo, la sanción estimada resultó confiscatoria, por lo que la multa finalmente impuesta asciende a un valor de **0,216 (cero con 216/1000) UIT**.

B.2 Multa determinada para la conducta infractora N° 2

25. Esta Sala observa que la primera instancia determinó que la multa a imponer en el presente caso ascendía a **1,293 (uno con 293/1000) UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

Cuadro N° 3: Composición de la multa impuesta por la DFAI

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	1,847 UIT
Probabilidad de detección (p)	1
Factores para la graduación de sanciones [F] = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	100%

Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	1,847 UIT
Reconocimiento de responsabilidad; reducción del 30%.	1,293 UIT
Tipificación, numeral 3.1 del cuadro anexo a la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD; hasta 15 000 UIT.	1,293 UIT
Valor de la multa impuesta	1,293 UIT

Fuente: Informe de multa 0057-2025.
Elaboración: TFA.

26. Sin embargo, la sanción estimada resultó confiscatoria, por lo que la multa finalmente impuesta asciende a un valor de **0,026 (cero con 026/1000) UIT**.

B.3 Multa determinada para la conducta infractora N° 3

27. Esta Sala observa que la primera instancia determinó que la multa a imponer en el presente caso ascendía a **1,294 (uno con 294/1000) UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

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

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	1,848 UIT
Probabilidad de detección (p)	1
Factores para la graduación de sanciones [F] = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	100%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	1,848 UIT
Reconocimiento de responsabilidad; reducción del 30%.	1,294 UIT
Tipificación, numeral 3.1 del cuadro anexo a la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD; hasta 15 000 UIT.	1,294 UIT
Valor de la multa impuesta	1,294 UIT

Fuente: Informe de multa 0057-2025.
Elaboración: TFA.

28. Sin embargo, la sanción estimada resultó confiscatoria, por lo que la multa finalmente impuesta asciende a un valor de **0,026 (cero con 026/1000) UIT**.

B.4 Multa determinada para la conducta infractora N° 4

29. Esta Sala observa que la primera instancia determinó que la multa a imponer en el presente caso ascendía a **0,792 (cero con 792/1000) UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

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

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	1,132 UIT
Probabilidad de detección (p)	1
Factores para la graduación de sanciones [F] = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	100%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	1,132 UIT
Reconocimiento de responsabilidad; reducción del 30%.	0,792 UIT
Tipificación, numeral 3.1 del cuadro anexo a la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD; hasta 15 000 UIT.	0,792 UIT
Valor de la multa impuesta	0,792 UIT

Fuente: Informe de multa 0057-2025.

Elaboración: TFA.

30. Sin embargo, la sanción estimada resultó confiscatoria, por lo que la multa finalmente impuesta asciende a un valor de **0,130 (cero con 130/1000) UIT**.

B.5 Multa determinada para la conducta infractora N° 5

31. Esta Sala observa que la primera instancia determinó que la multa a imponer en el presente caso ascendía a **0,776 (cero con 776/1000) UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

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

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	1,109 UIT
Probabilidad de detección (p)	1
Factores para la graduación de sanciones [F] = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	100%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	1,109 UIT
Reconocimiento de responsabilidad; reducción del 30%.	0,776 UIT
Tipificación, numeral 3.1 del cuadro anexo a la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD; hasta 15 000 UIT.	0,776 UIT
Valor de la multa impuesta	0,776 UIT

Fuente: Informe de multa 0057-2025.

Elaboración: TFA.

32. Sin embargo, la sanción estimada resultó confiscatoria, por lo que la multa finalmente impuesta asciende a un valor de **0,016 (cero con 016/1000) UIT**.

B.6 Multa determinada para la conducta infractora N° 6

33. Esta Sala observa que la primera instancia determinó que la multa a imponer en

el presente caso ascendía a **0,776 (cero con 776/1000) UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

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

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	1,109 UIT
Probabilidad de detección (p)	1
Factores para la graduación de sanciones [F] = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	100%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	1,109 UIT
Reconocimiento de responsabilidad; reducción del 30%.	0,776 UIT
Tipificación, numeral 3.1 del cuadro anexo a la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD; hasta 15 000 UIT.	0,776 UIT
Valor de la multa impuesta	0,776 UIT

Fuente: Informe de multa 0057-2025.

Elaboración: TFA.

34. Sin embargo, la sanción estimada resultó confiscatoria, por lo que la multa finalmente impuesta asciende a un valor de **0,016 (cero con 016/1000) UIT**.

B.7 Multa determinada para la conducta infractora N° 7

35. Esta Sala observa que la primera instancia determinó que la multa a imponer en el presente caso ascendía a **1,008 (uno con 008/1000) UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

Cuadro N° 8: Composición de la multa impuesta por la DFAI

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	1,440 UIT
Probabilidad de detección (p)	1
Factores para la graduación de sanciones [F] = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	100%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	1,440 UIT
Reconocimiento de responsabilidad; reducción del 30%.	1,008 UIT
Tipificación, numeral 3.1 del cuadro anexo a la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD; hasta 15 000 UIT.	1,008 UIT
Valor de la multa impuesta	1,008 UIT

Fuente: Informe de multa 0057-2025.

Elaboración: TFA.

36. Sin embargo, la sanción estimada resultó confiscatoria, por lo que la multa finalmente impuesta asciende a un valor de **0,165 (cero con 165/1000) UIT**.

B.8 Multa determinada para la conducta infractora N° 8

37. Esta Sala observa que la primera instancia determinó que la multa a imponer en el presente caso ascendía a **0,987 (cero con 987/1000) UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

Cuadro N° 9: Composición de la multa impuesta por la DFAI

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	1,410 UIT
Probabilidad de detección (p)	1
Factores para la graduación de sanciones [F] = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	100%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	1,410 UIT
Reconocimiento de responsabilidad; reducción del 30%.	0,987 UIT
Tipificación, numeral 3.1 del cuadro anexo a la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD; hasta 15 000 UIT.	0,987 UIT
Valor de la multa impuesta	0,987 UIT

Fuente: Informe de multa 0057-2025.

Elaboración: TFA.

38. Sin embargo, la sanción estimada resultó confiscatoria, por lo que la multa finalmente impuesta asciende a un valor de **0,020 (cero con 020/1000) UIT**.

B.9 Multa determinada para la conducta infractora N° 9

39. Esta Sala observa que la primera instancia determinó que la multa a imponer en el presente caso ascendía a **0,988 (cero con 988/1000) UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

Cuadro N° 10: Composición de la multa impuesta por la DFAI

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	1,411 UIT
Probabilidad de detección (p)	1
Factores para la graduación de sanciones [F] = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	100%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	1,411 UIT
Reconocimiento de responsabilidad; reducción del 30%.	0,988 UIT
Tipificación, numeral 3.1 del cuadro anexo a la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD; hasta 15 000 UIT.	0,988 UIT
Valor de la multa impuesta	0,988 UIT

Fuente: Informe de multa 0057-2025.

Elaboración: TFA.

40. Sin embargo, la sanción estimada resultó confiscatoria, por lo que la multa finalmente impuesta asciende a un valor de **0,020 (cero con 020/1000) UIT**.

B.10 Multa determinada para la conducta infractora N° 10

41. Esta Sala observa que la primera instancia determinó que la multa a imponer en el presente caso ascendía a **13,822 (trece con 822/1000) UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

Cuadro N° 11: Composición de la multa impuesta por la DFAI

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	9,873 UIT
Probabilidad de detección (p)	0,50
Factores para la graduación de sanciones [F] = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	100%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	19,746 UIT
Reconocimiento de responsabilidad; reducción del 30%.	13,822 UIT
Tipificación, numeral 3.1 del cuadro anexo a la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD; hasta 15 000 UIT.	13,822 UIT
Valor de la multa impuesta	13,822 UIT

Fuente: Informe de multa 0057-2025.

Elaboración: TFA.

42. Sin embargo, la sanción estimada resultó confiscatoria, por lo que la multa finalmente impuesta asciende a un valor de **0,279 (cero con 279/1000) UIT**.

C. De los argumentos expuestos en el recurso de apelación

C.1 Sobre el concurso de infracciones

43. El recurrente indicó que, tanto la Ley N° 29325 como el TUO de la LPAG no admiten la sumatoria de infracciones, por tanto, el criterio adoptado por primera instancia al formular el cálculo de la multa vulneraría el principio de concurso de infracciones.

Análisis del TFA

44. Sobre el particular, entre las instituciones jurídicas reconocidas por el derecho administrativo sancionador —cuyo origen ciertamente se propugna del derecho penal— se encuentra la del concurso de infracciones prevista en el numeral 6 del artículo 248 del TUO de la LPAG, el cual reza lo siguiente: «Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes».

45. Es así como el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos¹⁵ citando a Nieto, precisa que:

En el ámbito del derecho administrativo sancionador **es posible que se presenten casos en los que una misma conducta o hecho califique como más de una infracción administrativa. En dichos casos se puede aplicar diferentes opciones teóricas para determinar la sanción que corresponde aplicar.** Si se elimina la acumulación material (suma de las penas atribuidas a todos y cada uno de los delitos cometidos por la misma acción) restarían fundamentalmente 2 posibilidades, estas son: **i) la absorción de la pena, lo cual implica la elección de la pena más grave entre todas las que entran en juego a la vista de los delitos cometidos;** o, **ii) la exasperación (o aspiración) de la pena, la cual implica escoger la más grave y además elevar o intensificar su contenido, aunque sin llegar, naturalmente, a la suma de todas ellas.**

Nuestro ordenamiento legal **ha optado por la primera posibilidad, es decir, por la absorción de las sanciones** y, por ello, el inciso 6 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444 señala que en el caso del concurso de infracciones se debe aplicar la sanción prevista para la infracción más grave (...)

(Énfasis agregado)

46. Lo hasta aquí expuesto permite advertir, entonces, que para su consideración se requiere: i) por un lado, identificar la conducta —entendida como unidad de hecho¹⁶— esto es, conocer el comportamiento que supuso la realización típica; y, ii) de otro, determinar las consecuencias jurídicas y, por tanto, la subsecuente aplicación de la sanción¹⁷.
47. La identificación del primer elemento no resultaría *a priori*, difícil de superar, en tanto del propio tenor de la norma, lo único que se requiere es identificar esa unidad de hecho con independencia de que se produzcan distintas actuaciones

¹⁵ **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** (2017). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. 2ª ed. Lima, pp. 23 y 24. Disponible en <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/MINJUS-DGDOJ-GUIA-DE-PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR-2DA-EDICION.pdf>.

¹⁶ Si bien existen una serie de criterios para poder definir un hecho, esta Sala defiende la postura sostenida por la doctrina y jurisprudencia alemana de optar por el *criterio de la unidad natural de la acción*, a partir del cual “*el sujeto actuante realiza su voluntad unitaria, dirigida a una meta en el mundo exterior, por medio de una pluralidad de actos de la misma clase y, además, estos actos particulares de realización puedan ser objetivamente reconocidos como pertenecientes a un mismo conjunto, debido a su conexión espacial y temporal, de manera tal que según esta concepción de la vida ellos forman una acción*”. Álvarez Pozo, *El Concurso ideal de delitos*. pp. 217. Disponible en: <https://digibug.uqr.es/bitstream/handle/10481/1613/16792786.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

¹⁷ De la redacción del TUO de la LPAG, se tiene que el legislador peruano optó por un esquema de absorción puro, vale decir, la imposición de una única pena que se comprende como la más grave de todas las penas individuales. Jiménez Alemán, J. A. (2018). Notas acerca del concurso de infracciones en el Derecho Administrativo Sancionador: caso peruano. *Derecho & Sociedad*, (50), 55-78. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/20374>.

externas¹⁸ debiéndose estar a la unidad de propósito del sujeto y a la conexión espacio -tiempo¹⁹.

48. En cuanto al segundo de ellos, este Tribunal ha señalado en reiterados pronunciamientos²⁰ que la multa finalmente aplicable deberá tener en cuenta, con carácter prelatorio: i) si las infracciones sobre las cuales se plantea el concurso tienen una **calificación diferenciada** (en otras palabras, tienen una gravedad distinta), por lo que se aplicará la sanción de aquella a la que la propia **norma le hubiere asignado la mayor gravedad**²¹; ii) si las infracciones sobre las cuales se plantea el concurso tienen la **misma calificación** (es decir, la norma les atribuye la misma gravedad), se aplicará el criterio de la fijación de la cuantía de las multas, correspondiendo **se sancione por aquella multa cuyo monto resulte mayor**²²; y, finalmente, iii) si las infracciones sobre las cuales se plantea el concurso además de tener la **misma calificación tienen sanciones objetivamente similares o de distinta naturaleza**, se aplicará la sanción correspondiente a la **infracción más gravosa según el bien jurídico protegido que hubiere resultado lesionado**²³.

Del caso particular

49. De conformidad con lo expuesto, en el caso que nos atañe, respecto a las conductas infractoras Nros. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 (tipificadas como infracciones por la RCD 006-2018) resulta pertinente advertir lo siguiente:

¹⁸ Baste como muestra:

- Hay unidad de hecho, por ejemplo, en la no adopción de distintas medidas de prevención (distintas acciones externas. Ej.: no realización de inspección visual, no mantenimiento del ducto, etc.) cuya no ejecución en conjunto, como unidad de acción, desencadenó una única emergencia ambiental en un determinado momento y lugar. Distintas acciones, suponen un único propósito del sujeto y se encuentran conectadas desde la óptica espacio-temporal.

¹⁹ Álvarez Pozo, María (2007). *El concurso ideal de delitos*, pp. 216 al 224. Disponible en <https://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/1613/16792786.pdf?sequence=1&isAllowed=y> . Consulta: 21 de octubre de 2021.

²⁰ Ver Resolución N° 090-2022-OEFA/TFA-SE del 03 de marzo de 2022.

²¹ A modo de ejemplo: si el supuesto se plantea entre una infracción calificada como *leve* y otra *grave*, corresponderá se sancione por esta última.

²² A modo de ejemplo: si el supuesto se plantea entre infracciones calificadas como *graves*, se considerará más gravosa y, por lo tanto, sancionable, aquella que, tras la fijación de la cuantía individualizada, obtenga el mayor monto de multa.

²³ A modo de ejemplo: si el supuesto se plantea entre infracciones calificadas como *graves*, y el monto de la sanción resultante tras el respectivo cálculo es objetivamente igual (el monto de la multa es igual) o se trata de sanciones de distinta naturaleza (una pecuniaria y otra no pecuniaria como las relativas a suspensiones, cancelaciones o inhabilitaciones) se considerará más grave y por lo tanto, deberá sancionarse, aquella relacionada con el bien jurídico que reviste mayor importancia como podría ser el referido a la vida o salud humana.

Cuadro N° 12: Análisis de las conductas infractoras

Conducta Infractora	Hecho que la origina	Tipo infractor	Calificación de la gravedad	Sanción
Conducta infractora N° 1	La no realización del monitoreo de calidad de aire durante el primer semestre de 2021 en los puntos MAP-01 y MAP-02.	Incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente. (artículo 5 de la RCD 006-2018)	MUY GRAVE	Hasta 15 000 UIT
Conducta infractora N° 2	La no realización del monitoreo de calidad de aire durante el segundo semestre de 2021 en los puntos MAP-01 y MAP-02.	Incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente. (artículo 5 de la RCD 006-2018)	MUY GRAVE	Hasta 15 000 UIT
Conducta infractora N° 3	La no realización del monitoreo de calidad de aire durante el primer semestre de 2022 en los en los puntos MAP-01 y MAP-02.	Incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente. (artículo 5 de la RCD 006-2018)	MUY GRAVE	Hasta 15 000 UIT
Conducta infractora N° 4	La no realización del monitoreo de calidad de ruido durante el primer semestre de 2021 en los en los puntos MRP-01, MRP-02 y MRP-03.	Incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente. (artículo 5 de la RCD 006-2018)	MUY GRAVE	Hasta 15 000 UIT
Conducta infractora N° 5	La no realización del monitoreo de calidad de ruido durante el segundo semestre de 2021 en los en los puntos MRP-01, MRP-02 y MRP-03.	Incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente. (artículo 5 de la RCD 006-2018)	MUY GRAVE	Hasta 15 000 UIT

Conducta infractora	Hecho que la origina	Tipo infractor	Calificación de la gravedad	Sanción
Conducta infractora N° 6	La no realización del monitoreo de calidad de ruido durante el primer semestre de 2022 en los en los puntos MRP-01, MRP-02 y MRP-03.	Incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente. (artículo 5 de la RCD 006-2018)	MUY GRAVE	Hasta 15 000 UIT
Conducta infractora N° 7	La no realización del monitoreo de calidad de agua durante el primer semestre de 2021 en los en los puntos MWP01 y MWP02.	Incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente. (artículo 5 de la RCD 006-2018)	MUY GRAVE	Hasta 15 000 UIT
Conducta infractora N° 8	La no realización del monitoreo de calidad de agua durante el segundo semestre de 2021 en los en los puntos MWP01 y MWP02.	Incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente. (artículo 5 de la RCD 006-2018)	MUY GRAVE	Hasta 15 000 UIT
Conducta infractora N° 9	La no realización del monitoreo de calidad de agua durante el primer semestre de 2022 en los en los puntos MWP01 y MWP02.	Incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente. (artículo 5 de la RCD 006-2018)	MUY GRAVE	Hasta 15 000 UIT
Conducta infractora N° 10	El almacenamiento de residuos inorgánicos segregados sobre el suelo sin impermeabilizar de aproximadamente 540m ² , lo cual no se encuentra previsto en su IGA	Incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente. (artículo 5 de la RCD 006-2018)	MUY GRAVE	Hasta 15 000 UIT

Elaboración: TFA

50. En ese sentido, es importante mencionar que si bien las nueve (9) primeras conductas se encuentran referidas a incumplimientos al IGA bajo el mismo tipo infractor y base normativa; no obstante, no menos cierto es que los IGA

contemplan una serie de compromisos u obligaciones específicas que los administrados deben cumplir conforme al modo, plazo y forma establecidas en los mismos, por tanto, en medida que dichas conductas infractoras corresponden a diferentes componentes (calidad de aire, ruido y agua superficial) y periodos distintos (primer y segundo semestres de los años 2021 y 2022, respectivamente) que **bajo una óptica de espacio temporal dichas conductas infractoras son independientes entre sí.**

51. Lo mismo ocurre con la conducta infractora N° 10, que, si bien comparte el mismo tipo infractor y norma sustantiva de las conductas infractoras antes mencionadas, esta se encuentra referida a la no realización de actividades de almacenamiento de residuos inorgánicos segregados según lo dispuesto en su instrumento de gestión ambiental, por lo que resulta evidente que los hechos detectados son distintos de los anteriormente mencionados.
52. Por lo tanto, en el presente caso no se ha vulnerado el principio de concurso de infracciones, toda vez que las conductas infractoras no corresponden a un mismo hecho. En ese sentido, corresponde desestimar lo argumentado en este extremo.

C.2 Sobre la falta de racionalidad en el cálculo de la multa

53. El administrado sostiene que la imposición de sanciones debe observar el principio de razonabilidad, así como estar debidamente motivada, conforme a lo establecido en el artículo 146 del TUO de la LPAG. En esa misma línea, cita el criterio del Tribunal Constitucional expresado en el expediente N° 02192-2024-AA/TC-TUMBES, en el que se precisa que el principio de razonabilidad o proporcionalidad debe ser evaluado, en cada caso concreto, atendiendo a los subprincipios de adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto o ponderación.
54. No obstante, argumenta que en el presente caso no se habría realizado dicho análisis al momento de determinar la sanción, pues considera que la multa impuesta no es adecuada, ya que existirían otras medidas menos lesivas; y que no es necesaria, dado que —a su juicio— una llamada de atención o apercibimiento hubiese sido suficiente; y tampoco sería proporcional en sentido estricto, en tanto que las municipalidades cumplen funciones orientadas a la protección de intereses colectivos de la población.
55. En virtud de lo expuesto, solicita que se deje sin efecto la sanción total impuesta, y que, en aplicación del principio de razonabilidad, se disponga únicamente la imposición de una medida correctiva consistente en una llamada de atención o apercibimiento.

Análisis del TFA

56. El principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del

Título Preliminar del TUO de la LPAG²⁴, establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos, al derecho a obtener una debida motivación de las resoluciones. Cabe precisar que el numeral 4 del artículo 3²⁵, en concordancia con el artículo 6 del citado instrumento²⁶, dispone que el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

57. De este modo, la debida motivación se traslada a todas las decisiones administrativas, como la imposición de una sanción de carácter pecuniario. En estos supuestos se exige que la autoridad administrativa consigne los fundamentos que sirven de sustento para la adopción e imposición de una multa.
58. Asimismo, la autoridad competente debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas sea mayor o igual al beneficio esperado por los administrados al cometer las infracciones, observando a cabalidad lo estipulado en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG²⁷ —en

24

TUO de la LPAG

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

1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

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

25

TUO de la LPAG

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

4. Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

26

TUO de la LPAG

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

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

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

27

TUO de la LPAG

Título Preliminar

concordancia con el numeral 3 del artículo 248 del referido cuerpo normativo— y en la Metodología para el Cálculo de Multas.

59. Como puede apreciarse, la aplicación del principio de razonabilidad tiene por finalidad reducir la discrecionalidad de la actuación de la Administración, pues exige que, al imponer sanciones, la autoridad administrativa pondere las circunstancias de la comisión de la conducta infractora, a fin de que el ejercicio de su *ius puniendi* responda a lo estrictamente necesario para garantizar la tutela del bien jurídico protegido; y, orienta a la Administración a actuar en el marco de los límites de sus facultades, lo que significa ejercerlas con arreglo a derecho y al principio de prevención reconocido en la Ley General del Ambiente.
60. En este orden de ideas, se advierte que la determinación de las sanciones administrativas aplicables al interior de los procedimientos administrativos sancionadores se encuentra dentro del ámbito de la potestad discrecional con que cuenta la Administración, con el propósito de individualizar, en un caso específico, la consecuencia jurídica aplicable una vez verificada la comisión de la infracción administrativa.
61. Al respecto, de la revisión de los actuados del presente expediente, se verificó que el administrado —en su calidad de responsable ambiental— contravino las infracciones tipificadas con el numeral 3.1 del cuadro anexo a la RCD 006-2018, por lo que, correspondía a la primera instancia determinar la consecuencia jurídica ante la determinación de la responsabilidad por la comisión de las conductas infractoras Nros. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10.
62. En ese sentido, de la revisión realizada por este Tribunal se verificó que en la RD 80-2025 se han expuestos los motivos por los cuales la primera instancia decidió sancionar a la Municipalidad de Pozuzo con una multa por la comisión de las infracciones materia de análisis, la cual ha sido determinada según lo estipulado en la Metodología para el Cálculo de Multas y la demás normativa conexas a esta.
63. Ciertamente, de la revisión del Informe de multa 0057-2025, se advierte que los costos establecidos por la DFAI se encuentran relacionados con las actividades que el recurrente debió ejecutar para que no se configuren las infracciones analizadas, por lo que, en cuanto a la estimación del beneficio ilícito, esta Sala encuentra que la DFAI ha brindado la debida motivación sobre la activación de este componente de la multa²⁸, además de que los tales resultan razonables y se ajustan a la infracciones cometidas.

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1.4 Principio de razonabilidad. - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

²⁸

Esto se puede corroborar de la revisión del apartado i) *Beneficio ilícito* de los puntos 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10 y 4.11 del Informe de multa 0057-2025 para los detalles correspondientes.

64. Por otro lado, en la determinación de la multa no se han aplicado los factores de graduación referidos a la gravedad del daño, perjuicio económico, la reincidencia o la intencionalidad en el actuar del administrado, conforme a la documentación obrante en el expediente, teniéndose una calificación del 100% para dicho componente en todas las infracciones, por lo que, dicho componente no tiene incidencia en el valor final de la multa. Por tanto, la primera instancia ha valorado razonablemente la información obrante en el expediente y ha determinado no aplicar factores de graduación.
65. De este modo, se observa que los valores estimados por la DFAI se ajustan a los parámetros establecidos en nuestro ordenamiento jurídico vigente. Siendo que, de la revisión de los actuados en el presente PAS, no se verifica que la Municipalidad de Pozuzo haya presentado algún documento que acredite que la sanción impuesta es desproporcional; por lo tanto, no es posible afirmar que la multa determinada en la RD 80-2025 genera un perjuicio irrazonable en su patrimonio.
66. Aunado a ello, debe tenerse en cuenta que, si bien la multa genera un detrimento en el patrimonio del administrado, su imposición es consecuencia de su accionar antijurídico; por ende, corresponde que la Municipalidad de Pozuzo asuma esta afectación económica. Caso contrario, no se estarían cumpliendo con los fines para los cuales ha sido instaurada la potestad sancionadora ni se estaría garantizando la observancia del ordenamiento jurídico vigente.
67. Siguiendo esta línea argumentativa, es importante mencionar —respecto al análisis de no confiscatoriedad— que si bien la Municipalidad de Pozuzo, mediante el Informe N° 349-2024-MDP-GAF/BDCP, Anexo 2 del escrito con registro 2024-E-062869 de fecha 28 de mayo de 2024, presentó sus recursos directamente recaudados correspondiente a los años 2020 y 2021; la primera instancia consideró únicamente los recursos directamente recaudados por limpieza pública, determinando así que la multa calculada por las infracciones Nros. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 resultaba confiscatoria.

Imagen N° 1: Ingresos considerados por la primera instancia

En ese sentido, mediante escrito de descargos, de registro 2024-E01-062869, de fecha 28 de mayo de 2024, el administrado reportó sus ingresos brutos correspondientes a la partida “Recursos directamente recaudados por limpieza pública”, para los años 2020 y 2021; los cuales ascendieron a 5.114 UIT y 4.030 UIT⁸⁷, respectivamente. Por esto, se observa que la multa resulta confiscatoria; motivo por el cual se realizará el prorrateo de las mismas para asegurar que no superen el 10% de los ingresos del año anterior en el cual se cometieron las infracciones.

Fuente: Informe de multa 0057-2025, p. 58.

68. Sin embargo, como ya ha indicado este Tribunal en numerosos pronunciamientos²⁹, conforme lo establece el Anexo 4 sobre “Clasificador de fuentes de financiamiento para el año fiscal 2025” de la Resolución Directoral N° 0039-2024-EF/50.01, los Recursos Directamente Recaudados (en adelante, **RDR**) comprenden los ingresos generados por las Entidades Públicas y administrados directamente por éstas, entre los cuales se puede mencionar las rentas de la propiedad, tasas, venta de bienes y prestación de servicios, entre otros; así como aquellos ingresos que les corresponden de acuerdo a la normatividad vigente, al igual que el rendimiento financiero y los saldos de balance de años fiscales anteriores.
69. Ahora bien, resulta pertinente señalar que la Autoridad Decisora, en pronunciamientos anteriores, ya ha realizado el análisis de no confiscatoriedad tomando en cuenta el monto total de los RDR, como ocurrió en el caso de la Municipalidad Provincial de Anta, correspondiente al expediente N° 0610-2021-OEFA-DFAI-PAS³⁰. No obstante, en el presente caso, se advierte que, en el Informe de multa 0057-2025, la Primera Instancia efectuó dicho análisis únicamente sobre la base de los “Recursos directamente recaudados por limpieza pública” correspondientes a los años 2020 y 2021; es decir, sin considerar el total de los RDR, y sin brindar una justificación mínima respecto de este cambio de criterio.
70. Llegados a este punto, cabe señalar que en virtud del principio de predictibilidad o de confianza legítima —regulado en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG³¹— las actuaciones de la autoridad administrativa

²⁹ Ver considerandos 189 al 194 de la Resolución N° 651-2023-OEFA/TFA-SE del 21 de diciembre de 2023, considerando 53 de la Resolución N° 118-2024-OEFA/TFA-SE del 20 de febrero de 2024, considerandos 180 y 181 de la Resolución N° 311-2024-OEFA/TFA-SE del 30 de abril de 2024, considerandos 115 y 116 de la Resolución N° 357-2024-OEFA/TFA-SE del 16 de mayo de 2024, considerandos 55 y 56 de la Resolución N° 392-2024-OEFA/TFA-SE del 28 de mayo de 2024, considerandos 113 y 114 de la Resolución N° 421-2024-OEFA/TFA-SE del 10 de junio de 2024, considerando 111 de la Resolución N° 439-2024-OEFA/TFA-SE del 20 de junio de 2024, considerandos 192 al 193 de la Resolución N° 469-2024-OEFA/TFA-SE del 28 de junio de 2024 y considerandos 175 y 176 de la Resolución N° 594-2024-OEFA/TFA-SE del 20 de agosto de 2024.

³⁰ Ver considerando 111 de la Resolución N° 439-2024-OEFA/TFA-SE del 20 de junio de 2024.

³¹ **TUO de la LPAG**
Título Preliminar

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

1.15 Principio de predictibilidad o confianza legítima. – La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

deben ser congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generados por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por razones que se expliciten por escrito decida apartarse de ellos. Motivo por el cual, **la Autoridad no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.**

71. De lo antes esbozado, se advierte que la primera instancia al emitir la RD 80-2025 ha incurrido en un vicio por falta de motivación, toda vez que no ha sustentado cuales son los criterios que conllevaron al cambio de opinión respecto del empleo de los recursos directamente recaudados como ingresos brutos para las entidades públicas.
72. Por tanto, esta Sala concluye que la resolución venida en grado fue emitida vulnerando el principio de debido procedimiento, recogido en el numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG. En ese sentido, se advierte que la RD 80-2025 está inmersa en las causales de nulidad previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 10 de la citada norma legal³², que señala que es vicio del acto administrativo, que causa su nulidad de pleno derecho, la contravención a la Constitución, a las leyes o las normas reglamentarias.
73. Finalmente, de acuerdo con lo señalado en los párrafos precedentes, corresponde declarar la nulidad de la RD 80-2025 en el extremo que sancionó al administrado con una multa total ascendente a 0,914 UIT, por la comisión de las conductas infractoras descritas en el cuadro N° 1 de la presente resolución; y, en consecuencia, se debe retrotraer el presente procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo, con la respectiva devolución de los actuados a la DFAI para que proceda a emitir un nuevo pronunciamiento, de acuerdo con sus atribuciones.

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° 004-2020-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° 020-2020-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA³³.

³²

TUO de la LPAG

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14. (...)

³³

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

SE RESUELVE:

PRIMERO. – Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 00080-2025-OEFA/DFAI del 27 de enero de 2025, en el extremo que sancionó a la Municipalidad Distrital de Pozuzo con una multa total ascendente a 0,914 (cero con 914/1000) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, por la comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento hasta el momento en el que el vicio se produjo.

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

Regístrese y comuníquese.

[PGALLEGOS]

[RMARTINEZ]

[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: 05364295"



05364295