



Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera

RESOLUCIÓN N° 027-2015-OEFA/TFA-SEPIM

EXPEDIENTE N° : 348-2014-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : UNIÓN ANDINA DE CEMENTOS S.A.A.
SECTOR : INDUSTRIA MANUFACTURERA
RUBRO : CEMENTO
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 297-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 297-2015-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2015, que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Unión Andina de Cementos S.A.A. por las siguientes conductas:

- (i) *No acondicionó adecuadamente los residuos sólidos no peligrosos en el Muelle Conchán, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10° 38° y 55° del Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.*
- (ii) *No contar con un almacén central para el acopio de sus residuos sólidos peligrosos, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.*

Asimismo, se revoca la Resolución Directoral N° 297-2015-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2015, en el extremo que halló responsable a Unión Andina de Cementos S.A.A. por incumplir el numeral 2 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM".

Lima, 27 de agosto de 2015

I. ANTECEDENTES

1. Unión Andina de Cementos S.A.A.¹ (en adelante, **Unacem**) es titular de la unidad de producción Muelle Conchán (en adelante, **Muelle Conchán**), ubicada en Carretera Panamericana Sur Km. 24.5, distrito de Villa El Salvador, provincia y departamento de Lima.
2. El 16 de julio de 2013, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión en el Muelle Conchán, (en adelante, **supervisión regular del año 2013**) durante la cual se detectaron presuntos incumplimientos de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Unacem, tal como se desprende

del Informe N° 0082-2013-OEFA/DS-IND (en adelante, **Informe de Supervisión**)² y del Informe Técnico Acusatorio N° 0014-2014-OEFA/DS (en adelante, **ITA**)³.

3. Sobre la base de los resultados contenidos en el Informe de Supervisión y el ITA, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) del OEFA notificó a Unacem la Resolución Subdirectoral N° 826-2014-OEFA/DFSAI/SDI⁴ del 30 de abril de 2014, comunicándole el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador⁵.
4. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado⁶, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, **DFSAI**), emitió la Resolución Directoral N° 297-2015-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2015⁷, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Unacem⁸, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:

² El Informe de Supervisión se encuentra en un disco compacto (foja 6).

Sobre el particular, cabe señalar que la DFSAI, en virtud de la Razón Subdirectoral de fecha de 23 de mayo de 2014 (foja 15), notificó el Informe Complementario del Informe de Supervisión (foja 368), a fin de que la administrada pueda ejercer plenamente su derecho de defensa.

³ Fojas 1 a 6.

⁴ Fojas 7 a 12.

⁵ Notificación efectuada el 8 de mayo de 2014.

⁶ Lo cual realizó mediante escrito presentado el 29 de mayo de 2014 (Fojas 16 a 367).

⁷ Fojas 522 a 538.

⁸ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230:

LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

Artículo 19°.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

**Cuadro N° 1: Conductas infractoras por las que se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Unacem en la Resolución Directoral N° 297-2015-OEFA/ DFSAI**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Unacem no acondicionó adecuadamente sus residuos sólidos no peligrosos del Muelle Conchán, por cuanto fueron almacenados sin considerar sus características físicas, químicas y biológicas; y, sin contar con dispositivos de almacenamiento adecuados.	Artículo 10°, numeral 2 del artículo 25°, y artículos 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁹ .	Literal a) del numeral 1 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁰ .

⁹ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, aprueba el Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

Artículo 10°.- Obligación del generador previa entrega de los residuos a la EPS-RS o EC-RS

Todo generador está obligado a acondicionar y almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos, previo a su entrega a la EPS-RS o a la EC-RS o municipalidad, para continuar con su manejo hasta su destino final.

Artículo 25°.- Obligaciones del generador

El generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a:

(...)

2. Caracterizar los residuos que generen según las pautas indicadas en el Reglamento y en las normas técnicas que se emitan para este fin;

(...)

Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos

Los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene. Los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente y cumplir cuando menos con lo siguiente:

1. Que su dimensión, forma y material reúna las condiciones de seguridad previstas en las normas técnicas correspondientes, de manera tal que se eviten pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte;
2. El rotulado debe ser visible e identificar plenamente el tipo de residuo, acatando la nomenclatura y demás especificaciones técnicas que se establezcan en las normas correspondientes;
3. Deben ser distribuidos, dispuestos y ordenados según las características de los residuos;
4. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste.

Artículo 55°.- Segregación de residuos

La segregación de residuos tiene por objeto facilitar su reaprovechamiento, tratamiento o comercialización, mediante la separación sanitaria y segura de sus componentes, cumpliendo con lo señalado en el artículo 16 del Reglamento.

¹⁰ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

Artículo 145°.- Infracciones

Las infracciones a las disposiciones de la Ley y el Reglamento, se clasifican en:

(...)

1. Infracciones leves.- en los siguientes casos:

(...)

a) Negligencia en el mantenimiento, funcionamiento y control de las actividades de residuos;

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
2	Unacem no contó con un almacén central para residuos sólidos peligrosos en el Muelle Conchán.	Numeral 5 del artículo 25° y Artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹¹ .	Literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹² .

Fuente: Resolución Directoral N° 297-2015-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

5. La Resolución Directoral N° 297-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Respecto a la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución

- a) Con relación al argumento de Unacem, referido a que antes de la supervisión regular del año 2013 habría acondicionado la infraestructura necesaria para el almacenamiento de residuos sólidos no peligrosos y que, además, contaba con los respectivos dispositivos de almacenamiento (contenedores y

¹¹

DECRETO SUPREMO N° 057-2004- PCM.

Artículo 25°.- Obligaciones del generador

El generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a:

(...)

5. Almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, conforme se establece en la Ley, el Reglamento y, en las normas específicas que emanen de éste;

(...)

Artículo 40°.- Almacenamiento central en las instalaciones del generador

El almacenamiento central para residuos peligrosos, en instalaciones productivas u otras que se precisen, debe estar cerrado, cercado y, en su interior se colocarán los contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final. Estas instalaciones deben reunir por lo menos las siguientes condiciones:

1. Estar separadas a una distancia adecuada de acuerdo al nivel de peligrosidad del residuo respecto de las áreas de producción, servicios, oficinas, almacenamiento de insumos o materias primas o de productos terminados, de acuerdo a lo que establezca el sector competente;
2. Ubicarse en lugares que permitan reducir riesgos por posibles emisiones, fugas, incendios, explosiones o inundaciones;
3. Contar con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados;
4. Los pasillos o áreas de tránsito deben ser lo suficientemente amplias para permitir el paso de maquinarias y equipos, así como el desplazamiento del personal de seguridad, o de emergencia;
5. Contar con sistemas contra incendios, dispositivos de seguridad operativos y equipos e indumentaria de protección para el personal de acuerdo con la naturaleza y toxicidad del residuo;
6. Los contenedores o recipientes deben cumplir con las características señaladas en el artículo 37 del Reglamento;
7. Los pisos deben ser lisos, de material impermeable y resistentes;
8. Se debe contar con detectores de gases o vapores peligrosos con alarma audible, cuando se almacenen residuos volátiles;
9. Debe implementarse una señalización que indique la peligrosidad de los residuos, en lugares visibles; y
10. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste.

¹²

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 145°.- Infracciones

Las infracciones a las disposiciones de la Ley y el Reglamento, se clasifican en:

(...)

2. Infracciones graves.- en los siguientes casos:

(...)

d) Incumplimiento de las disposiciones establecidas por la autoridad competente,



recipientes para el acopio temporal de los residuos), la DFSAI señaló que si bien de los medios probatorios presentados por la administrada se advierte que esta contaba con dispositivos para el almacenamiento de sus residuos sólidos no peligrosos, durante la supervisión regular del año 2013 se detectó que dichos residuos se encontraban mezclados y sin considerar su naturaleza y tipo de residuo, además se encontraron residuos no peligrosos en el suelo y otros en dispositivos de almacenamiento no rotulados, por lo que la primera instancia determinó que el hecho de que Unacem haya implementado algunos contenedores en el Muelle Conchán no lo exime de su responsabilidad por los hallazgos detectados durante la supervisión regular.

- b) Sobre lo alegado por Unacem respecto a que cuenta con un sistema integrado de gestión certificado de calidad (ISO 9001), gestión ambiental (ISO 14001) y de Seguridad y Salud Ocupacional (OSHAS 18001), en los cuales se desarrollan los aspectos ambientales sobre la generación de residuos sólidos, la DFSAI estableció que pese a que Unacem cuenta con sistemas integrados de gestión, ello no lo exime de su obligación de cumplir con la normativa ambiental, por lo que la administrada se encontraba en la obligación de realizar un adecuado manejo de residuos sólidos no peligrosos en el Muelle Conchán.
- c) Sobre el argumento de Unacem respecto a que, en virtud de lo establecido en el Procedimiento PG-GG-012, durante la supervisión regular del año 2013 se estaban trasladando los residuos sólidos industriales peligrosos y/o no peligrosos al almacén temporal¹³, la DFSAI manifestó que de acuerdo con los numerales 2 y 3 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA-CD que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD**), la responsabilidad administrativa es objetiva, por lo que solo podrá eximirse de responsabilidad si la administrada logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante por tercero.

En virtud de ello, la DFSAI agregó que *"si bien Unacem indicó que los residuos no peligrosos y peligrosos que se encontraron el día de la supervisión fueron generados como consecuencia de las actividades realizadas por las empresas [contratistas] (...), las cuales se encontraban cumpliendo con sus servicios el 16 de julio del 2013, conforme se aprecia de los formatos de ATS aportados por dicho administrado, ello no lo releva de cumplir su obligación de acondicionar y segregar de manera adecuada los residuos sólidos no peligrosos generados en el Muelle Conchán, antes, durante y después de los trabajos realizados para la disposición final de sus residuos, situación que no se observó durante la supervisión"*. Además, la primera instancia administrativa señaló que de la revisión del Plan de Manejo de Residuos Sólidos, se desprende que todo colaborador de Unacem tiene la

¹³ Conforme con lo manifestado por la administrada, dichas acciones fueron realizadas por las empresas contratistas Servicios Generales Marítimos S.A. y DEMARSA S.A.C. Asimismo, para acreditar ello, la administrada adjuntó las copias de los formatos de ATS.

obligación de mantener el orden y limpieza de sus residuos, por lo que los argumentos de la administrada no constituyen un supuesto de ruptura del nexo causal.

- d) Con relación a lo alegado por Unacem, respecto a que los residuos de madera y chatarra son inertes y que por tanto no generan impactos negativos al suelo, la DFSAI señaló que según la normativa ambiental, la madera y la chatarra constituyen residuos industriales, por lo que resulta aplicable lo dispuesto en la Ley N° 27314 y el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM respecto a este tipo de residuos. Además, la Autoridad Decisora precisó que para incurrir en el incumplimiento de los artículos 10°, numeral 2 del artículo 25°, 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM no es necesario que se acredite la existencia de un riesgo o daño al ambiente, sino que basta verificar que el generador no acondicionó sus residuos sólidos conforme a lo establecido la normativa.
- e) Respecto a lo mencionado por Unacem, en cuanto a que los restos de alimentos, papel, cartón y embalajes de plásticos son residuos industriales asimilables, los cuales poseen las mismas características de los residuos urbanos y por tanto se puede realizar una gestión conjunta de estos, la DFSAI señaló que el almacenamiento de los residuos sólidos debe seguir una caracterización, segregación y acondicionamiento adecuados de tal manera que no produzca un impacto negativo al ambiente, teniendo en cuenta las características del residuo y su destino final.

Asimismo, la Autoridad Decisora agregó que, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013, Unacem se comprometió a realizar el almacenamiento de sus residuos sólidos (plásticos, papel, cartón, residuos orgánicos, entre otros) de manera separada, así como mantener contenedores en buen estado diferenciados por colores y con sus respectivos rótulos por tipo de residuos, a fin de facilitar el recojo y transporte de los mismos.

- f) Sobre lo manifestado por Unacem, respecto a que en el Acta de Supervisión se consignó la existencia de una zona de acopio, lo cual demostraría que si contaba con dispositivos de almacenamiento para los residuos sólidos no peligrosos generados en el Muelle Conchán, la DFSAI sostuvo que si bien en el Acta de Supervisión y en las fotografías adjuntadas a los descargos, se advierte que desde el 23 de enero de 2013 la administrada contaba con puntos de acopio de residuos sólidos en el Muelle Conchán, ello no exime de responsabilidad administrativa a Unacem de realizar un adecuado manejo de sus residuos sólidos no peligrosos almacenados en otra parte de sus instalaciones.
- g) Con relación al argumento de Unacem referido a que realizó inversiones desde el año 2001 al año 2014 que superaron los U.S. \$ 75,000.00 para el manejo de residuos sólidos, tanto para la implementación de dispositivos de almacenamiento, como para la recolección, transporte y disposición final de



estos, la DFSAI manifestó que dicha inversión no lo exime de su responsabilidad por los hallazgos identificados durante la supervisión regular del año 2013, toda vez que es responsable del almacenamiento adecuado de todos los residuos sólidos generados en sus instalaciones hasta su entrega a la Empresa Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos (en adelante, **EPS-RS**) contratada.

Respecto a la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución

- h) Sobre el argumento de la administrada respecto a que antes de la supervisión regular del año 2013 contaba con contenedores totalmente cerrados y debidamente señalizados para el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos (conforme se establece en el Procedimiento PG-GG-012) y que además, la generación de residuos sólidos peligrosos es mínima, razón por la cual no requiere implementar un almacén central, la DFSAI sostuvo que Unacem ha confirmado en sus descargos que no cuenta con el mencionado almacén central para el acopio de sus residuos sólidos peligrosos.

Sin perjuicio de ello, la primera instancia administrativa determinó que la obligación ambiental de contar con un almacén central para el acopio de sus residuos sólidos peligrosos no se fundamenta en la cantidad de este tipo de residuos, en tanto para el incumplimiento de dicha obligación no se requiere la acreditación de la generación de una gran cantidad de residuos sólidos peligrosos.

Conforme a ello, la DFSAI señaló que del Cuadro N° 3b del Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013 se advierte que durante el año 2012 Unacem generó un aproximado de setenta (70) toneladas de residuos sólidos peligrosos, por lo que sí era necesario que Unacem cuente con un almacén central para el acopio de estos residuos. Además, la Autoridad Decisora precisó que la administrada tampoco realizaba un adecuado almacenamiento de residuos peligrosos, toda vez que eran almacenados sin sistemas de contención y en envases de mal estado.

- i) Respecto a la presentación por parte de la administrada del Plan de Contingencia, del Instructivo para el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos y del Instructivo de respuestas ante emergencias de derrame de residuos sólidos peligrosos, la DFSAI afirmó que estos documentos solo demuestran que Unacem posee un procedimiento que lo ayudará a controlar las situaciones de emergencia, así como las acciones que deben realizar durante la materialización de una amenaza, lo cual no exime a la administrada de su obligación legal de contar con un almacén central para sus residuos sólidos peligrosos.

Además, la Autoridad Decisora señaló que si bien Unacem ha contratado con Relima Ambiental S.A. para la recolección y transporte de sus residuos

peligrosos, así como para su disposición final en el relleno sanitario Portillo Grandem, ello no lo exime de su responsabilidad por el inadecuado almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos antes de su entrega a la mencionada EPS-RS, inobservando lo establecido en el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

- k) Respecto a lo alegado por Unacem, con relación a que había implementado un punto de acopio de residuos peligrosos, el cual se encontraba debidamente techado, cerrado y cercado, conforme a lo establecido el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, la DFSAI sostuvo que no es posible determinar desde qué fecha contaba con dicho almacén. No obstante ello, la primera instancia administrativa señaló que, del escrito de descargos presentado el 29 de mayo de 2014, se desprendería que dicho punto de acopio habría sido implementado de manera posterior a la supervisión regular del año 2013, razón por la cual la subsanación posterior no la exime de responsabilidad administrativa conforme a lo establecido en el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.
- l) Finalmente, la DFSAI señaló que, de acuerdo con el segundo párrafo del numeral 2 del artículo 2° de las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, cuando los extremos que declaran la responsabilidad administrativa adquieran firmeza, serán tomados en cuenta para determinar la reincidencia del administrado, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (en adelante, RAA)
6. El 18 de mayo de 2015¹⁴, Unacem interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 297-2015-OEFA/DFSAI, alegando lo siguiente:

Respecto a la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución

- (i) Unacem señaló que el OEFA no ha demostrado de manera fehaciente que no se haya acondicionado adecuadamente los residuos sólidos no peligrosos, toda vez que Unacem sí almacenó estos residuos considerando sus características físicas, químicas y biológicas, contando con dispositivos de almacenamiento. Así, la administrada señaló que el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM comprende dos obligaciones a cargo del generador: (i) acondicionar los residuos sólidos no peligrosos en forma segura y adecuada, y (ii) almacenar estos residuos en forma segura y adecuada. Al respecto, la administrada alegó que cumplió con ambas obligaciones, pues realizó el almacenamiento temporal y el acondicionamiento adecuado de los residuos sólidos previo a su entrega a la EPS-RS, la cual se encarga del transporte y disposición final de los residuos sólidos generados en el Muelle Conchán.

¹⁴ Fojas 541 a 573.



Conforme a ello, Unacem sostuvo que los residuos sólidos no peligrosos acondicionados y almacenados en los dispositivos de almacenamiento del Muelle Conchán son recolectados, transportados y dispuestos finalmente a través de una EPS-RS autorizada por el Ministerio de Salud.

- (ii) Por otro lado, la recurrente adujo que cuenta con un "sistema integrado de gestión certificado de calidad (ISO 9001), gestión ambiental (ISO 14001) y de Seguridad y Salud Ocupacional (OSHAS 18001)". Además, Unacem señaló que mediante el Procedimiento General PG-GG-012 se han establecido los mecanismos para asegurar el manejo de los residuos sólidos.
- (iii) Unacem alegó que en el punto 3 Áreas Verificadas del Acta de Supervisión se indicó la existencia de una "Zona de acopio de residuos muelle", lo cual demostraría que antes de la supervisión regular del año 2013, ya contaba con dispositivos para almacenamiento de los residuos no peligrosos generados por las actividades productivas del Muelle Conchán.
- (iv) Con relación al supuesto incumplimiento del numeral 2 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Unacem manifestó que cuenta con la Declaración y Plan de Manejo de Residuos Sólidos de los años 2013 y 2014, los cuales son presentados cada año a la autoridad competente, observando lo dispuesto en el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. En tal sentido, la recurrente señaló que realiza la implementación de los módulos de residuos en el Muelle Conchán, la cual se complementa con la capacitación del personal de la empresa y de sus contratistas.

Sobre el particular, Unacem indicó que en virtud de lo establecido en el artículo 29° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, ha suscrito un contrato con la EPS-RS Relima Ambiental, a fin de que realice el recojo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en el Muelle Conchán.

- (v) Unacem alegó que el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM se refiere al acondicionamiento de residuos sólidos peligrosos, toda vez que el mencionado artículo hace alusión a las "características de peligrosidad". De acuerdo con ello, la recurrente señaló que la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución no corresponde con el supuesto de hecho establecido en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, por lo que la DFSAI habría vulnerado el principio de tipicidad establecido en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**). Sin perjuicio de ello, la recurrente adujo que mediante su Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013 se justifica la segregación de residuos sólidos según la NTP 900.058.2005 antes de la supervisión regular del año 2013.

- (vi) La administrada señaló que, en virtud de su Procedimiento PG-GG-2012, los residuos sólidos industriales peligrosos y no peligrosos son trasladados al almacén temporal "a más tardar durante los tres (3) días siguientes al término de cada trabajo (...), situación que aconteció al momento de la supervisión

realizada por el OEFA el 16 de julio de 2013. Siendo así, Unacem argumentó que durante la supervisión regular del año 2013 los residuos sólidos se encontraban ubicados temporalmente para luego ser destinados a los puntos de acopio de los residuos industriales para su posterior venta, donación o disposición final.

- (vii) Unacem señaló que la madera y la chatarra son residuos industriales inertes, los cuales no pasan por transformaciones físicas, químicas o biológicas significativas, así como no son solubles ni combustibles, ni biodegradables. Agregó que la cantidad de contaminantes de estos residuos debe ser insignificante, por lo que no afectan negativamente al ambiente y a la salud de las personas.

Asimismo, la administrada alegó que la doctrina citada en el considerando 52 de la resolución impugnada hace referencia a aquellos residuos que sí pueden recogerse y almacenarse en envases idóneos¹⁵. Sin embargo, la madera y la chatarra, al ser de dimensiones desproporcionadas, no son almacenadas en envases, razón por la cual no puede exigirse que se utilice recipientes de almacenamiento para este tipo de residuos. Siendo así, la recurrente alegó que la tipificación del OEFA no corresponde con el supuesto de hecho relacionado al almacenamiento de residuos sólidos no peligrosos, lo cual vulnera el principio de tipicidad establecido en la Ley N° 27444.

Además, Unacem indicó que los residuos sólidos industriales asimilables son aquellos residuos que poseen las mismas características que los residuos urbanos y cuya gestión puede realizarse de forma conjunta, como es el caso del papel, cartón, embalajes de plástico, entre otros.

- (viii) Conforme con estos argumentos, Unacem afirmó que tanto los puntos de acopio, como los módulos para segregación en la fuente de generación ya existían durante la supervisión regular del 2013. De acuerdo con ello, la recurrente sostuvo que no incumplió con lo establecido en el artículo 10°, el numeral 2 del artículo 25° y los artículos 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; en tal sentido, la DFSAI no debió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de la administrada, así como tampoco debió disponer la inscripción de la Resolución Directoral N° 297-2015-OEFA/DFSAI en el Registro de Actos Administrativos (en adelante, **RAA**) del OEFA.

Respecto a la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución

- (ix) Unacem señaló que el OEFA no ha probado fehacientemente que el Muelle Conchán deba contar obligatoriamente con un almacén central para residuos

¹⁵ (...) Asimismo, la doctrina nacional sostiene que respecto a dichos residuos "(...) Normalmente deben recogerse y depositarse en envases idóneos por estar prohibido su arrojado en las redes de alcantarillado, suelo, subsuelo, cauces públicos y el mar". (considerando 52 de la resolución apelada, foja 530, reverso)



sólidos peligrosos, por lo cual se ha vulnerado los principios de tipicidad y legalidad establecidos en el Ley N° 27444.

Sobre el numeral 5 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, la administrada mencionó que cuenta con (i) el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes a los años 2013 y 2014, (ii) el Plan de Contingencia, (iii) el Instructivo para el almacenamiento de residuos peligrosos, (iv) el Instructivo de respuestas ante emergencias de derrame de residuos sólidos peligrosos, y (v) el Procedimiento de Manejo de Residuos Sólidos PG-GG-012. Asimismo, precisó que *“en el Muelle de Operaciones Portuarias (Conchán), [cuentan] con dispositivos de almacenamiento por medio de contenedores distribuidos en algunos puntos de las instalaciones del referido Muelle Conchán, especialmente en los lugares donde se generan el tipo de residuo peligroso o no peligroso, que luego son recolectados, transportados y dispuestos finalmente a través de una empresa prestadora de servicios de residuos sólidos (...).”*¹⁶ⁿ

- (x) Asimismo, la administrada sostuvo que contar con un almacén central para residuos sólidos no tiene obligatoriedad expresa en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, ni en otro dispositivo legal; en consecuencia lo señalado por la DFSAI no constituye infracción. Por tanto, Unacem señaló que la primera instancia administrativa al pretender imputarle una obligación que no surge de un mandato legal, estaría vulnerando el principio de legalidad.

Y
4

Sin perjuicio de ello, la recurrente manifestó que, antes de la supervisión regular del año 2013 ya contaba con contenedores identificados para el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos pintados de color rojo, totalmente cerrados. Además, afirmó que acorde con lo establecido en su Estudio Integral de Impacto Ambiental de las Operaciones de descarga y almacenamiento de clínker, carbón y granos en la zona de Conchán (en adelante, **EIA Conchán**) la generación de residuos sólidos peligrosos es mínima, razón por la cual se contrató los servicios de una EPS-RS para la disposición de dichos residuos.

- (xi) Unacem adujo que con relación a los considerandos 78, 79 y 80 de la resolución impugnada, los residuos sólidos generados por las actividades portuarias del Muelle Conchán son mínimos, tal como se demuestra en el Cuadro N° 3b del Plan de Manejo de Residuos Sólidos, toda vez que se refiere específicamente al Muelle Conchán (Portuario), y no a otros generadores de residuos sólidos por las actividades de producción y mantenimiento de la Planta Industrial, donde las cantidades son mayores, por lo que no resulta necesario contar con un almacenamiento central para residuos sólidos peligrosos generados en cantidades mínimas en el Muelle Conchán.

Asimismo, Unacem manifestó que durante la supervisión regular del año 2013 contaba con un almacenamiento temporal de residuos sólidos peligrosos, toda vez que no era necesario tener un almacenamiento central para cantidades mínimas de residuos sólidos generados en el Muelle Conchán.

- (xii) Acorde con ello, Unacem concluye que queda demostrado que en el Muelle Conchán ya se contaba con áreas de almacenamiento para contener residuos sólidos peligrosos, por lo que la DFSAI no debió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de la administrada, así como tampoco debió disponer la inscripción de la Resolución Directoral N° 297-2015-OEFA/DFSAI en el RAA del OEFA.

7. Unacem solicitó el uso de la palabra, habiéndose realizado la audiencia de informe oral el 20 de agosto de 2015 ante la Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera, conforme consta en el Acta correspondiente¹⁷.

II. COMPETENCIA

8. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁸, se crea el OEFA.
9. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011¹⁹

¹⁷ El acta en mención forma parte del expediente a foja 588.

¹⁸ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

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

¹⁹ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)
c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de



(en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

10. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²⁰.
11. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM²¹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería del Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**) al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 023-2013-OEFA/CD²² se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Cemento de la Industria Manufacturera del Subsector Industria desde 31 de mayo de 2013.
12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²³, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁴, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano

contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

²⁰ **LEY N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

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

²¹ **DECRETO SUPREMO N° 009-2011-MINAM, aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de junio de 2011.

Artículo 1°.- Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industria y pesquería, del Ministerio de la Producción al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

²² **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 023-2013-OEFA/CD**, publicado en el diario oficial El Peruano el 29 de mayo de 2013.

Artículo 1°.- Determinar que a partir del 31 de mayo de 2013 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Cemento de la Industria Manufacturera del Subsector Industria del Ministerio de la Producción - PRODUCE.

²³ **LEY N° 29325.**

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

²⁴ **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA, para materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

13. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁵.
14. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)²⁶, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
15. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
16. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental.

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- a) Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁶ **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.



bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁷.

17. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración: (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental²⁸ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁹; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁰.
18. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
19. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³¹.
20. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁸ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

²⁹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

³⁰ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

21. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

- (i) Si Unacem incumplió con lo dispuesto en el artículo 10°, el numeral 2 del artículo 25° y los artículos 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
- (ii) Si Unacem incumplió con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si Unacem incumplió con lo dispuesto en el artículo 10°, el numeral 2 del artículo 25° y los artículos 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

22. En el presente caso, durante la supervisión realizada en el Muelle Conchán, se detectó lo siguiente³²:

HALLAZGO N° 2

En la planta no se tiene claramente definido el punto de acopio central de residuos tanto es así que en el patio de maniobras aledaño al patio de almacenamiento de carbón se ubican contenedores y cilindros en mal estado conteniendo residuos peligrosos dispuestos sobre loza de concreto carente de sistemas de contención (foto N° 19, 20 y 21).

En la planta se ubican sacos big bag conteniendo material particulado de Clinker, cemento y/o carbón dispuestos en diferentes puntos de la planta sobre suelo natural así como sobre loza de concreto expuesto a condiciones climáticas que ocasionan el deterioro de los sacos produciendo el derrame de su contenido (foto N° 22, 23, 24, 25).

Asimismo se encontró residuos de madera, chatarras entre otros residuos dispuestos sobre suelo natural (foto N° 18).

23. Dicha afirmación se complementó, entre otras, con las fotografías N° 18 y 20 contenidas en el Informe de Supervisión³³.

24. Específicamente, en la fotografía N° 18 se aprecia la acumulación de residuos sólidos como madera y chatarra, dispuestos en el suelo:

³² Foja 5 (reverso) del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto (foja 6).

³³ Fojas 35,36 y 38 del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto (foja 6).

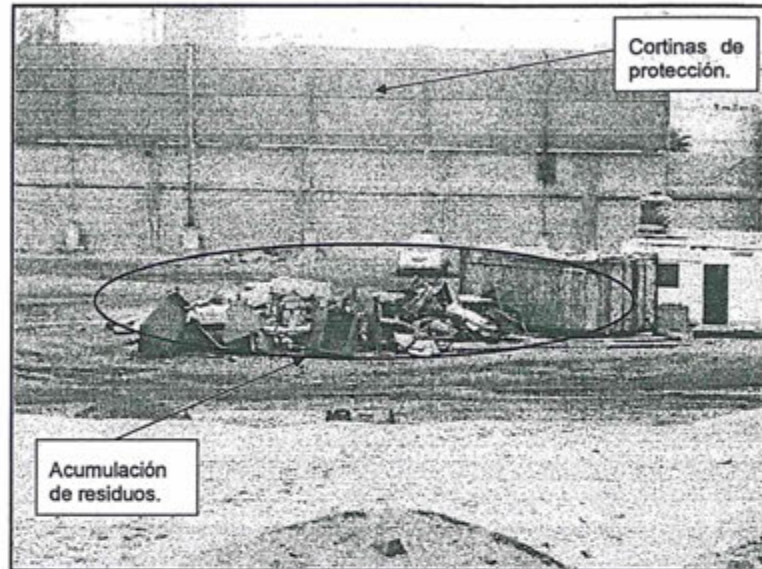


Foto N° 18: Acumulación de residuos en suelo natural.

25. Asimismo, en la fotografía N° 20 se observa una inadecuada segregación de los residuos sólidos no peligrosos (mezcla de bolsas plásticas con restos de alimentos), tal como se aprecia a continuación:

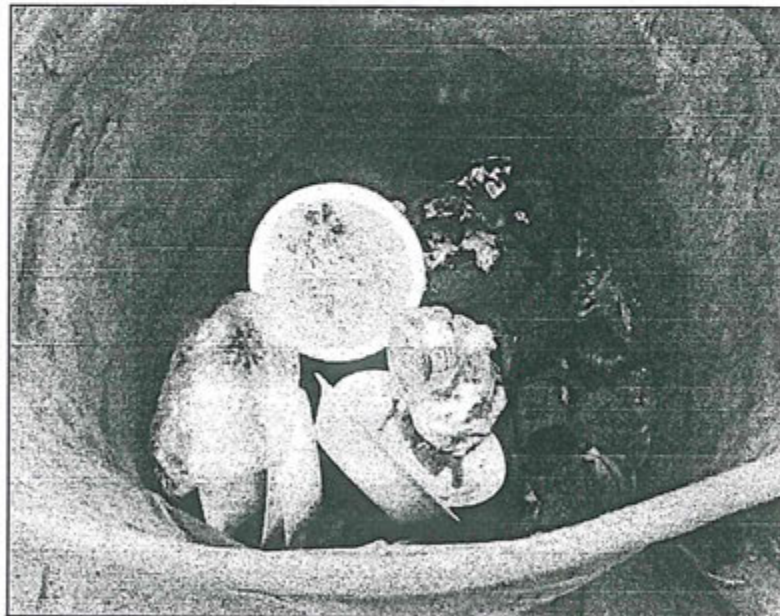


Foto N° 20: Inadecuada segregación de los residuos sólidos comunes en el tambor

26. En virtud de ello, la DFSAI concluyó que Unacem no realizó un adecuado acondicionamiento de sus residuos sólidos no peligrosos, al haberse acreditado que en el Muelle Conchán se encontraron: (i) residuos sólidos almacenados sobre el suelo, (ii) residuos sólidos mezclados y (iii) residuos en contenedores que no

estaban debidamente rotulados, lo cual constituyó el incumplimiento del artículo 10°, numeral 2 del artículo 25°, artículo 38° y artículo 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

27. Ahora bien, esta Sala realizará el análisis de las obligaciones ambientales contenidas en el artículo 10°, numeral 2 del artículo 25°, artículo 38° y artículo 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, así como de los argumentos expuestos en el recurso de apelación por parte de Unacem, a fin de verificar si la administrada incurrió en el incumplimiento de los mencionados artículos.

Respecto a las obligaciones ambientales contenidas en los artículos 10° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

28. Unacem señaló que el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM comprende dos obligaciones a cargo del generador: (i) acondicionar los residuos sólidos no peligrosos en forma segura y adecuada, y (ii) almacenar estos residuos en forma segura y adecuada. En tal sentido, la administrada alegó que cumplió con ambas obligaciones, pues realizó el almacenamiento temporal y el acondicionamiento adecuado de los residuos sólidos previo a su entrega a la EPS-RS, la cual se encarga del transporte y disposición final de los residuos sólidos generados en el Muelle Conchán.
29. Al respecto, debe mencionarse que de acuerdo con el numeral 2 del artículo 119° de la Ley N° 28611³⁴, la gestión de residuos sólidos es responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.
30. Asimismo, de acuerdo con el artículo 16° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Ley N° 27314**), el generador o cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de gestión municipal, es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo con lo establecido en la citada Ley, sus Reglamentos, normas complementarias y las demás normas técnicas correspondientes³⁵.

³⁴ LEY N° 28611.
Artículo 119°.- Del manejo de los residuos sólidos
(...)
119.2. La gestión de los residuos sólidos distintos a los señalados en el párrafo precedente son de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.

³⁵ LEY N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de julio de 2000.
Artículo 16°.- Residuos del ámbito no municipal
El generador, empresa prestadora de servicios, empresa comercializadora, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley, sus reglamentos, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes.
Los generadores de residuos sólidos del ámbito no municipal son responsables de:
1. Manejar los residuos generados de acuerdo a criterios técnicos apropiados a la naturaleza de cada tipo de residuo, diferenciando los peligrosos, de los no peligrosos.



31. Conforme a ello, el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece la obligación de todo generador el manejo adecuado de sus residuos sólidos, debiendo acondicionar y almacenar los mismos de forma sanitaria y ambientalmente adecuada para prevenir impactos negativos a la salud y al ambiente. Asimismo, el artículo 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM dispone la obligación de segregar los residuos mediante la separación sanitaria y segura de sus componentes a fin de facilitar su tratamiento, reaprovechamiento y comercialización.
32. Sin embargo, en el presente caso se ha acreditado que la administrada no realizó un almacenamiento, acondicionamiento y segregación sanitaria, segura y ambientalmente adecuada, toda vez que conforme con lo señalado en el Informe de Supervisión y a lo observado en las fotografías N°s 18 y 20, se verificó la mezcla de residuos sólidos (bolsas de plástico con restos de alimentos), así como la acumulación de los residuos sólidos de madera y chatarra, lo cuales se encontraban dispuestos en el suelo, por lo que la administrada inobservó las obligaciones ambientales establecidas en los artículos 10° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
33. A mayor abundamiento, cabe señalar que con relación a la segregación, acondicionamiento y almacenamiento adecuado de los residuos sólidos, el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013 de Unacem señaló lo siguiente³⁶:

5.2.2 RESIDUOS INDUSTRIALES
5.2.2.1. RESIDUOS NO PELIGROSOS

Segregación en la fuente

Los residuos sólidos industriales no peligrosos son clasificados y colocados sobre parihuelas, para evitar cualquier tipo de contaminación por el contacto directo con el suelo en las áreas de trabajo identificadas y señalizadas para ese fin, de acuerdo con su caracterización. (...)

Almacenamiento temporal

Almacenamiento temporal en la zona de trabajo, se delimita una zona dentro del espacio de trabajo y se colocan sobre parihuelas los residuos generados en forma ordenada. (Subrayado agregado)

2. Contar con áreas o instalaciones apropiadas para el acopio y almacenamiento de los residuos, en condiciones tales que eviten la contaminación del lugar o la exposición de su personal o terceros, a riesgos relacionados con su salud y seguridad.

3. El reaprovechamiento de los residuos cuando sea factible o necesario de acuerdo a la legislación vigente.

4. El tratamiento y la adecuada disposición final de los residuos que genere.

5. Conducir un registro sobre la generación y manejo de los residuos sólidos en las instalaciones bajo su responsabilidad.

6. El cumplimiento de las demás obligaciones sobre residuos, establecidas en las normas reglamentarias y complementarias de la presente Ley.

La contratación de terceros para el manejo de los residuos sólidos, no exime a su generador de la responsabilidad de verificar la vigencia y alcance de la autorización otorgada a la empresa contratada y de contar con documentación que acredite que las instalaciones de tratamiento o disposición final de los mismos, cuentan con las autorizaciones legales correspondientes.

Página 23 del Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013 (Foja 494, reverso).

34. Así, conforme con lo establecido en su Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013, la administrada tenía la obligación de clasificar los residuos sólidos no peligrosos de manera ordenada, colocándolos sobre parihuelas, a fin de evitar que estos tengan contacto directo con el suelo; sin embargo, ello no ocurrió durante la supervisión regular del año 2013 en el Muelle Conchán.
35. Por otro lado, la recurrente adujo que cuenta con un "certificado de sistema integrado de gestión de calidad (ISO 9001), gestión ambiental (ISO 14001) y de Seguridad y Salud Ocupacional (OSHAS 18001)". Al respecto, corresponde señalar que la implementación de estas certificaciones, no la exime de responsabilidad administrativa, toda vez que durante la supervisión regular del año 2013 se ha verificado que Unacem incumplió con las obligaciones establecidas en los artículos 10° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
36. Además, Unacem señaló que mediante el Procedimiento General PG-GG-012 se han establecido los mecanismos para asegurar el manejo de los residuos sólidos. Sobre ello, cabe precisar que dicho Procedimiento fue aprobado el 25 de octubre de 2013³⁷, esto es, fecha posterior a la supervisión regular en el Muelle Conchán (16 de julio de 2013), a partir de la cual se inició el presente procedimiento administrativo. En tal sentido, dicho documento no puede acreditar que las acciones referidas a un manejo adecuado de residuos sólidos³⁸ contenidas en el referido procedimiento, se realizaron antes de la supervisión regular del año 2013.
37. Asimismo, Unacem alegó que en el punto 3. "Áreas Verificadas" del Acta de Supervisión se indicó la existencia de una "Zona de acopio de residuos muelle", lo cual demostraría que antes de la supervisión regular del año 2013 ya contaba con dispositivos para almacenamiento de los residuos no peligrosos generados por las actividades productivas del Muelle Conchán. Con relación a este argumento, resulta pertinente precisar que la presente conducta infractora no hace referencia a la existencia o no de los dispositivos de almacenamiento de los residuos sólidos no peligrosos, sino a que estos residuos no se encontraban acondicionados y almacenados de manera adecuada, toda vez que algunos se encontraron mezclados, y otros estaban dispuestos en el suelo, lo cual demuestra que los dispositivos de almacenamiento no eran adecuados.
38. Por otro lado, la administrada señaló que, en virtud de su Procedimiento PG-GG-2012, los residuos sólidos industriales peligrosos y no peligrosos son trasladados al almacén temporal "a más tardar durante los tres (3) días siguientes al término de cada trabajo (...), situación que aconteció al momento de la supervisión realizada por el OEFA el 16 de julio de 2013. Siendo así, Unacem argumentó que durante la supervisión regular del año 2013 los residuos sólidos se encontraban ubicados temporalmente para luego ser destinados a los puntos de acopio de los residuos industriales para su posterior venta, donación o disposición final.

³⁷ Foja 136.

³⁸ Al respecto, en el punto 5.13 "Orden y limpieza en las instalaciones" del mencionado procedimiento, se estableció que "todo colaborador de UNACEM, contratista y subcontratista, durante y después de sus actividades debe mantener el orden, limpieza, segregar y disponer sus residuos producto de sus actividades (...)"



39. Sobre el particular, corresponde reiterar que dicho procedimiento no acredita que la administrada no realizó la conducta infractora. Asimismo, en cuanto a los formatos de Análisis de Trabajo Seguro (ATS)³⁹ a los cuales hace referencia la administrada en su recurso de apelación, cabe señalar que entre las acciones descritas en estos formatos, no se mencionan las relacionadas al traslado de residuos sólidos industriales en el Muelle Conchán, más aún dicho ATS se refiere a la limpieza de las parrillas de las tolvas que contienen carbón para su apilamiento en una cancha, por lo que tampoco resulta un medio probatorio que permita desvirtuar que durante la supervisión regular del año 2013 se realizó un inadecuado almacenamiento, acondicionamiento y segregación de los residuos sólidos industriales no peligrosos por la ejecución de dicho procedimiento de traslado. Asimismo, el propio Plan de Manejo de Residuos Sólidos del 2013 no hace referencia al traslado al almacén temporal en un plazo máximo de tres días, como se ha referido.
40. Unacem señaló que la madera y la chatarra son residuos industriales inertes, los cuales no pasan por transformaciones físicas, químicas o biológicas significativas, así como no son solubles ni combustibles, ni biodegradables. Además, la administrada precisó que la cantidad de contaminantes de estos residuos deberá ser insignificante, por lo que no afectan negativamente al ambiente y a la salud de las personas. Asimismo, mencionó que la madera y la chatarra, al ser de dimensiones desproporcionadas, no son almacenadas en envases, razón por la cual no puede exigirse que se utilice recipientes de almacenamiento para este tipo de residuos.
41. Conforme a ello, debe indicarse que el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013 establece lo siguiente⁴⁰:
- 6.5. Reducción en la fuente (segregación)*
Los residuos que se generan en UNACEM S.A.A. como: chatarra, alambres, envases, plásticos y residuos domésticos serán segregados (...), a fin de mejorar y facilitar su manejo en el recojo y disposición final de los mismos. (Subrayado agregado).
42. Del extracto del Plan de Manejo de Residuos Sólidos citado, se desprende que la administrada tenía la obligación de realizar una segregación adecuada de los residuos sólidos industriales no peligrosos como la chatarra y madera, la cual consiste - conforme con lo señalado en el considerando 29 de la presente resolución - en la separación sanitaria y segura de los componentes a fin de facilitar su tratamiento y entrega, situación que no se verificó durante la supervisión regular del año 2013. Asimismo, corresponde mencionar que las obligaciones contenidas en los artículos 10° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM son obligaciones de carácter preventivo, por tanto para incurrir en el incumplimiento de estos dispositivos no es necesario que se generen impactos negativos al ambiente.

³⁹ Fojas 297 a 300.

⁴⁰ Foja 498.

43. Por otro lado, Unacem indicó que los residuos sólidos industriales asimilables son aquellos residuos que poseen las mismas características que los residuos urbanos y cuya gestión puede realizarse de forma conjunta, como es el caso del papel, cartón, embalajes de plástico, entre otros.
44. Al respecto, cabe indicar que de acuerdo con el Cuadro N° 6.7.b del Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013⁴¹, la clasificación (separación) de los residuos sólidos se realizará en "metales, vidrio, papel y cartón, plástico, orgánico, generales y peligrosos", lo cual no se observó durante la supervisión del año 2013, por el contrario se detectaron residuos sólidos no peligrosos mezclados, esto es, bolsas de plástico y restos de alimentos; razón por la cual corresponde desestimar lo alegado por la administrada y confirmar la resolución apelada en el presente extremo.

Respecto a la obligación ambiental contenida en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

45. Unacem alegó que el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM se refiere al acondicionamiento de residuos sólidos peligrosos, toda vez que el mencionado artículo hace alusión a las "características de peligrosidad". De acuerdo con ello, la recurrente señaló que la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución no corresponde al supuesto de hecho establecido en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, por lo que la DFSAI habría vulnerado el principio de tipicidad establecido en la Ley N° 27444.
46. Con relación al acondicionamiento de los residuos sólidos, el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece lo siguiente:

"Almacenamiento

Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos

Los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene.

Los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente y cumplir cuando menos con lo siguiente:

- 1. Que su dimensión, forma y material reúna las condiciones de seguridad previstas en las normas técnicas correspondientes, de manera tal que se eviten pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte;*
- 2. El rotulado debe ser visible e identificar plenamente el tipo de residuo, acatando la nomenclatura y demás especificaciones técnicas que se establezcan en las normas correspondientes.*
- 3. Deben ser distribuidos, dispuestos y ordenados según las características de los residuos."*

⁴¹ Foja 500.



4. *Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste*".
(Subrayado agregado).

47. Del análisis de la norma antes citada, se advierte que su finalidad es (i) lograr que los administrados acondicionen los residuos sólidos (peligrosos y no peligrosos) en forma adecuada, estableciéndose para ello determinados aspectos que deben ser tomados en cuenta durante la ejecución de dicho proceso (esto es, atender a la naturaleza física, química y biológica de los residuos, a las características de peligrosidad, a su incompatibilidad con otros residuos, así como a las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contenga), y además que (ii) en el caso de los residuos sólidos peligrosos, estos sean contenidos en recipientes que los aislen del ambiente.
48. Como puede apreciarse, el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece distintas disposiciones relacionadas con el acondicionamiento adecuado de los residuos sólidos en general, siendo una de ellas la obligación de acondicionar los residuos sólidos de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica (constituyendo este el hecho imputado en el presente extremo). Conforme a lo expuesto, esta Sala considera que la obligación establecida en el primer párrafo del artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM no hace referencia únicamente a los residuos sólidos peligrosos sino también a los no peligrosos.
49. En el presente caso, la DS verificó que los residuos sólidos no estaban acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, toda vez que se detectaron residuos sólidos mezclados en el mismo recipiente (orgánicos y plásticos), los cuales debían ser separados conforme a lo establecido en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, y además su Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013 (considerando 41 de la presente resolución); en tal sentido, el hecho imputado se encuentra descrito de manera suficiente en el supuesto de hecho del artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, por lo que contrariamente a lo alegado por Unacem, no se ha vulnerado el principio de tipicidad establecido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444; razón por la cual corresponde desestimar lo alegado por la administrada y confirmar la resolución apelada en el presente extremo.

Respecto a la obligación ambiental contenida en el numeral 2 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

50. Con relación al alcance de la obligación referida a la caracterización de los residuos sólidos, el numeral 2 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece lo siguiente:

"Artículo 25°.- Obligaciones del generador

El generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a:

(...)

2. *Caracterizar los residuos que generen según las pautas indicadas en el Reglamento y en las normas técnicas que se emitan para este fin;*

(...)."

51. De la disposición citada, se desprende que la caracterización constituye una obligación por parte del generador, la misma que debe ser ejecutada conforme con las disposiciones establecidas en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, así como las normas técnicas referidas a la caracterización de los residuos sólidos.
52. Conforme con ello, esta Sala ha considerado en un anterior pronunciamiento⁴² que la caracterización de los residuos sólidos constituye un estudio previo a la ejecución de las actividades involucradas en el manejo de los residuos sólidos (comprendidas desde la generación hasta la disposición final de los mismos)⁴³, toda vez que la caracterización constituye un estudio referido al conocimiento de las características y propiedades de los residuos sólidos que se van a generar, en el presente caso, como resultado de los procesos efectuados por el titular de las actividades industriales, es decir, la caracterización de los residuos sólidos se realizará antes de la etapa de generación de los residuos sólidos.
53. En el presente caso, la DS detectó que los residuos sólidos de madera, chatarra, entre otros, se encontraban dispuestos en el suelo, así como de las fotografías N° 18 y 20 se observó que la administrada realizó un inadecuado acondicionamiento, almacenamiento y segregación de los residuos sólidos industriales no peligrosos. Por consiguiente, esta Sala considera que, de los medios probatorios valorados por la SDI en la Resolución Subdirectoral N° 826-2014-OEFA/DFSAI/SDI y la DFSAI en la Resolución Directoral N° 297-2015-OEFA/DFSAI, no se advierte que la recurrente haya efectuado una inadecuada caracterización de sus residuos sólidos, toda vez que –conforme ha sido expuesto en los considerandos 43 a 45 de la presente resolución– la caracterización constituye un estudio efectuado con el fin de determinar las características y propiedades de los residuos sólidos generados como consecuencia de la actividad del titular, y por tanto se efectúa de manera previa a la segregación, acondicionamiento y almacenamiento de los residuos.
54. En ese sentido, el incumplimiento del numeral 2 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM imputado por la SDI y determinado por la DFSAI no se encuentra debidamente acreditado sobre la base de los medios probatorios obrantes en el expediente (Acta e Informe de Supervisión, vistas fotográficas N° 18 y 20 del referido informe), los mismos que se encuentran referidos a la segregación, acondicionamiento y almacenamiento de los residuos sólidos efectuada por Unacem en el Muelle Conchán.

⁴² La Resolución N° 012-2015-TFA-SEPIM del 12 de junio de 2015 desarrolla el alcance del numeral 2 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

⁴³ **LEY N° 27314.**
Décima.- Definición de términos
Las siguientes definiciones son aplicables en el ámbito de la presente Ley:

(...)

7. MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS

Toda actividad técnica operativa de residuos sólidos que involucre manipuleo, acondicionamiento, transporte, transferencia, tratamiento, disposición final o cualquier otro procedimiento técnico operativo utilizado desde la generación hasta la disposición final.



55. En virtud de las consideraciones expuestas, corresponde revocar la Resolución Directoral N° 297-2015-OEFA/DFSAI, la cual halló responsable Unacem por el incumplimiento del numeral 2 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y, en consecuencia, archivar el presente procedimiento administrativo sancionador en este extremo.
56. En atención a lo señalado en el considerando anterior, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre lo alegado por Unacem en el literal iv) del considerando 6 de la presente resolución.
57. Al respecto, cabe precisar que pese a no declararse la existencia de la responsabilidad administrativa en este extremo, la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución sí constituye el incumplimiento de los artículos 10°, 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, por lo que esta Sala confirma la responsabilidad administrativa de Unacem en estos extremos, al haberse acreditado que no realizó un almacenamiento, acondicionamiento y segregación adecuada de los residuos sólidos no peligrosos en el Muelle Conchán.

V.2 Si Unacem incumplió con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

58. Durante la supervisión regular del año 2013 en el Muelle Conchán se detectó lo siguiente:

HALLAZGO N° 2

En la planta no se tiene claramente definido el punto de acopio central de residuos tanto es así que en el patio de maniobras aledaño al patio de almacenamiento de carbón se ubican contenedores y cilindros en mal estado conteniendo residuos peligrosos dispuestos sobre losa de concreto carente de sistemas de contención (foto N° 19, 20 y 21).

HALLAZGO N° 3

Los residuos peligrosos como aceites lubricantes usados o "aceite sucio" contenidos en cilindros se encuentran sobre parihuelas de madera y estas sobre losa de concreto, esto aledaño a la zona de revisión de vehículos, careciendo de un sistema de contención en caso de derrames. Ver foto N°

(Subrayado agregado)

59. Tales hallazgos se complementan con las fotografías N°s 17 y 19 contenidas en el Informe de Supervisión, en las cuales se aprecia que los cilindros se encuentran en mal estado y además no se cuenta con un sistema de contención en caso de derrames:

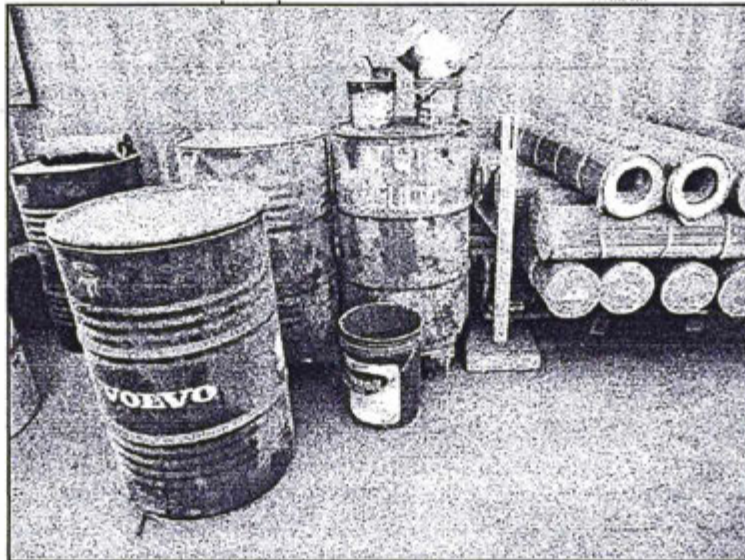


Foto N° 17: Acopio de residuos peligrosos sin estanco.

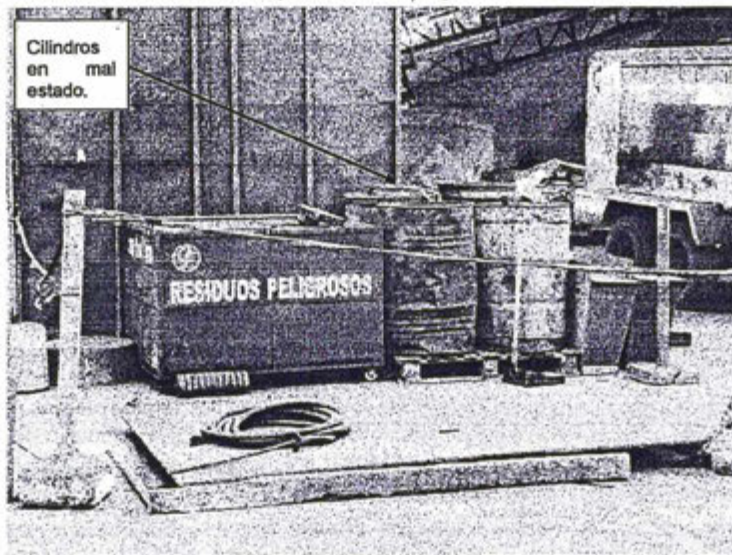


Foto N° 19: Punto de acopio de residuos sólidos comunes y peligrosos.

60. De acuerdo con ello, la primera instancia administrativa determinó que Unacem almacenaba sus residuos sólidos peligrosos en diversas áreas del Muelle Conchán y, además, en condiciones inadecuadas, lo que evidenciaba que no contaba con un almacén central para el acopio de dichos residuos, lo cual generó el incumplimiento de lo establecido en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
61. Con relación a ello, en su recurso de apelación, Unacem señaló que el Muelle Conchán no debe contar obligatoriamente con un almacén central para residuos sólidos peligrosos, pues esta situación no se desprende del numeral 5 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, del artículo 40° de la referida norma, ni de otro dispositivo legal. Por tanto, la DFSAI al pretender imputarle el



incumplimiento una obligación que no surgiría de un mandato legal, estaría vulnerando los principios de legalidad y tipicidad.

62. Por otro lado, Unacem manifestó que durante la supervisión regular del año 2013 contaba con un almacenamiento temporal de residuos sólidos peligrosos, toda vez que no era necesario contar un almacenamiento central para las cantidades mínimas de residuos sólidos que se generan en el Muelle Conchán. En tal sentido, la recurrente concluyó que la DFSAI no debió declarar la existencia de responsabilidad por el hecho imputado materia de análisis, así como tampoco debió disponer la inscripción de la Resolución Directoral N° 297-2015-OEFA/DFSAI en el RAA del OEFA, pues su unidad productiva sí contaba con áreas de almacenamiento de residuos sólidos peligrosos.
63. Al respecto, cabe señalar que el principio de tipicidad, regulado en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.
64. De acuerdo con la disposición antes citada, se desprende que el principio de tipicidad contemplado en la Ley N° 27444 establece distintas exigencias, siendo una de estas la "certeza o exhaustividad suficiente" en la descripción de las conductas que constituyen las infracciones administrativas⁴⁴.
65. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional⁴⁵ ha señalado, con relación al principio de tipicidad, que este exige un "nivel de precisión suficiente" en la

⁴⁴ Es importante señalar que, conforme con Morón: "Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas pasibles de sanción por la Administración; ii) La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)". (Resaltado agregado).

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 708.

⁴⁵ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA/TC (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

45. "El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal "d" del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la tipificación previa de la ilicitud penal sea "expresa e inequívoca" (Lex certa).

46. El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...). (Resaltado agregado)

Expediente N° 2192-2004-AA/TC

descripción de la conducta considerada como infracción administrativa, ello con la finalidad de que – en un caso en concreto – al realizarse la subsunción del hecho en la norma, esta actividad pueda ser efectuada con relativa certidumbre.

66. En virtud de lo expuesto, se advierte que el principio de tipicidad exige a la Administración que en un procedimiento administrativo sancionador el hecho imputado al administrado corresponda con el descrito en el tipo de la infracción⁴⁶.
67. Tomando ello en consideración, corresponde a esta Sala determinar si la DFSAI realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si el hecho imputado a Unacem en el presente extremo (referido a no contar con un almacén central de residuos sólidos peligrosos) corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor.
68. Sobre este punto, cabe precisar que este Tribunal Administrativo ha realizado en distintos pronunciamientos⁴⁷ una distinción entre los conceptos de norma sustantiva y norma tipificadora, ello a efectos de analizar el tipo infractor referido a las imputaciones realizadas al inicio de los procedimientos administrativos sancionadores. En este sentido, se ha señalado que la primera (norma sustantiva) prevé la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda (norma tipificadora), recoge la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica⁴⁸.

1. "(...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal". (Resaltado agregado).

⁴⁶ Es importante señalar que, conforme con Nieto: "El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación – en la fase de aplicación de la norma – viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente, por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)".

NIETO GARCIA, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2011, p. 269.

⁴⁷ Conforme se observa, por ejemplo, en las Resoluciones N° 006-2014-OEFA/TFA-SEP1 y N° 016-2015-OEFA/TFA-SEE.

⁴⁸ En este punto, cabe precisar que, para efectos del presente análisis, esta Sala considera que la "norma tipificadora", además de describir la infracción administrativa, engloba la consecuencia jurídica correspondiente (esto, es la atribución de la sanción aplicable al caso). Partiendo de ello, la "norma tipificadora" puede englobar – como sucede en el presente caso – tanto el dispositivo legal que tipifica en estricto la infracción, como aquél que especifica la sanción correspondiente.

Cabe destacar que dicho razonamiento guarda armonía con lo señalado por Morón, el cual precisa que la tipificación indirecta, generalmente, se concreta a través de distintos preceptos, los cuales se encuentran disgregados "en normas distintas, e incluso cuerpos normativos separados". (Subrayado agregado).

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 712.



69. Partiendo de ello, en el presente caso, la SDI, a través de la Resolución Subdirectoral N° 826-2014-OEFA/DFSAI/SDI, comunicó a Unacem el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, por el presunto incumplimiento de las obligaciones establecidas en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (**conformando ambas la norma sustantiva**). Asimismo, precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, cuya sanción se encuentra prevista en el numeral 2 del artículo 147° de la citada norma (**representando estas la norma tipificadora**).
70. Asimismo, corresponde señalar que el incumplimiento de la norma sustantiva (numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM) configura la infracción administrativa prevista en la norma tipificadora, en la medida que esta norma prevé como infracción el incumplimiento de las disposiciones establecidas por la autoridad competente.
71. En ese contexto, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM⁴⁹, corresponde al generador de residuos sólidos del ámbito no municipal almacenar, acondicionar, tratar o disponer sus residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, atendiendo a lo establecido en la Ley N° 27314, el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, y a las normas específicas que emanen de este último dispositivo.
72. Al respecto, debe señalarse que el almacenamiento constituye una operación o fase del sistema de manejo de residuos sólidos, consistente en la acumulación temporal de residuos en condiciones técnicas hasta su disposición final, la cual debe realizarse de manera segura, sanitaria y ambientalmente adecuada⁵⁰.
73. En tal sentido, este almacenamiento seguro, sanitario y ambientalmente adecuado de los residuos sólidos peligrosos (entendida como la fase del sistema de manejo de residuos sólidos), debe realizarse en un lugar que cumpla con ciertas características que garanticen dicho almacenamiento, para ello el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en sus artículos 40° y 41°, ha regulado las instalaciones donde se recibirán los residuos sólidos hasta trasladarlos a su disposición final, en los siguientes términos:
- a) El almacenamiento intermedio (artículo 41°) es el lugar que recibe los residuos sólidos generados directamente por la fuente (de cada una de las áreas de la unidad de producción), la cual puede realizarse mediante la utilización de

⁴⁹ DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 25°.- Obligaciones del generador

El generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a:

(...)

5. Almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, conforme se establece en la Ley, el Reglamento y, en las normas específicas que emanen de éste (...).

⁵⁰ Décima Disposición Complementaria del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

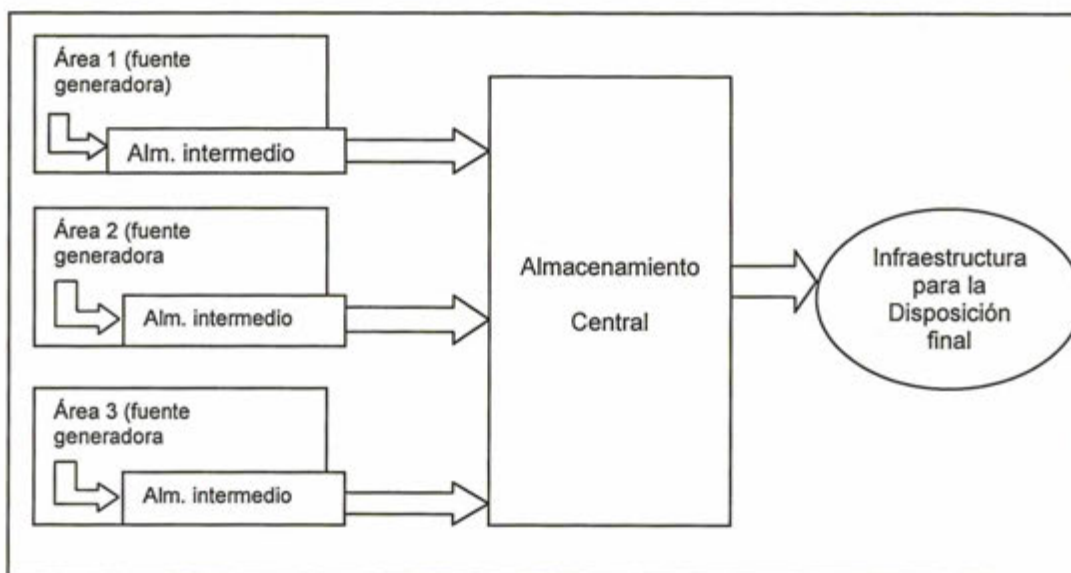
2. Almacenamiento: Operación de acumulación temporal de residuos en condiciones técnicas como parte del sistema de manejo hasta su disposición final.

contenedores seguros y sanitarios para su almacenamiento y posterior evacuación hacia el almacenamiento central; esta instalación debe cumplir con las mismas condiciones de un almacenamiento central.

- b) El almacenamiento central (artículo 40°), es el lugar donde se realiza la consolidación y acumulación temporal de los residuos provenientes de las diferentes fuentes de la empresa o institución generadora (de los almacenamientos intermedios) y podrá efectuarse en contenedores para su posterior tratamiento, disposición final u otro destino autorizado⁵¹.

74. Lo expuesto se refleja en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1: Almacenamiento central e intermedio (artículos 40° y 41° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM)



Elaboración: TFA

75. En aplicación de este marco normativo, se advierte que para el almacenamiento temporal de residuos sólidos peligrosos, el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM exige la implementación de ambas instalaciones (almacenamiento intermedio y

⁵¹

Décima Disposición Complementaria del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

3. Almacenamiento central: Lugar o instalación donde se consolida y acumula temporalmente los residuos provenientes de las diferentes fuentes de la empresa o institución generadora, en contenedores para su posterior tratamiento, disposición final u otro destino autorizado.

4. Almacenamiento intermedio: Lugar o instalación que recibe directamente los residuos generados por la fuente, utilizando contenedores para su almacenamiento, y posterior evacuación hacia el almacenamiento central.

Artículo 41°.- Almacenamiento en las unidades productivas

El almacenamiento en las unidades productivas, denominado almacenamiento intermedio, podrá realizarse mediante el uso de un contenedor seguro y sanitario; el cual deberá estar ubicado en las unidades donde se generan los residuos peligrosos, en un área apropiada, de donde serán removidos hacia el almacenamiento central. Este almacenamiento, debe cumplir con los aspectos indicados en el artículo anterior, según corresponda.



central) a fin de asegurar que dicha actividad (almacenamiento) se realice se forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada hasta su disposición final.

76. No obstante, en el presente caso se verificó que Unacem realizó un inadecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, debido a que estos se encontraban –en diversas áreas del Muelle Conchán– en cilindros de mal estado y sin contar con un sistema de contención ante derrames. Además, se detectó que la administrada no implementó el almacenamiento central para los residuos sólidos peligrosos, cuando tal situación es lo que garantizaba el almacenamiento de manera sanitaria, segura y ambientalmente adecuada antes de su disposición final.
77. En tal sentido, contrariamente a lo señalado por la Unacem, sí resultaba exigible la implementación de un almacén central para los residuos sólidos peligrosos del Muelle Conchán, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
78. Asimismo, cabe mencionar que en el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013, Unacem estableció lo siguiente⁵²:

“6.7. Almacenamiento Temporal

(...)

d. Lugar de almacenamiento de residuos industriales (Almacenamiento temporal)

El área destinada para el almacenamiento temporal de residuos industriales provenientes de los puntos de generación cuenta con las siguientes características:

- Un aislamiento físico del área con barreras o cadenas de seguridad.
- Adecuada ventilación que evite la acumulación de vapores.
- Adecuada Identificación: por ejemplo “Almacenamiento Temporal de Residuos No Peligrosos”, “Almacenamiento de Chatarra”, “Almacenamiento de Mangas”, etc.
- Piso de concreto público o loza de cemento, en caso de residuos de aceites o grasas.
- Contar con un tipo de extintor, según las características del residuo almacenado.
- Cilindros cerrados todo el tiempo, colocados sobre tarimas o parihuelas de madera para su fácil transporte.

e. Traslado a la zona de almacenamiento Temporal

(...)

Los residuos que se generen en los lugares de trabajo (producción, mantenimiento, almacén, vigilantes y limpieza); se continuarán depositando en los recipientes adecuados de acuerdo al tipo de residuo para luego ser transportados hacia el área de almacenamiento temporal.” (Subrayado agregado)

79. Conforme a ello, se advierte que Unacem contempló en su Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013 el área donde se realizaría el almacenamiento de residuos sólidos industriales, a la cual denomina “almacenamiento temporal”. Al

respecto, corresponde precisar que, conforme se ha establecido en los considerandos 72 y 73 de la presente resolución, la temporalidad hace referencia a la acción de almacenar, mas no a la instalación o lugar donde se reciben los residuos sólidos⁵³.

80. Por otro lado, cabe señalar que en el referido plan se describen las características con las que debe contar el área que recibirá los residuos sólidos, las cuales se relacionan con las establecidas en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (almacenamiento central). En tal sentido, se desprende que lo que la administrada ha contemplado en su Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013 como un almacenamiento temporal es una infraestructura que cumple las características de un almacenamiento central de residuos sólidos peligrosos (literal b) del considerando 73 de la presente resolución), conforme a lo establecido en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Ello, se reafirma cuando la administrada menciona en su plan de manejo que los residuos que se generen en cada área de trabajo se depositarán en los recipientes adecuados (almacenamiento intermedio) para luego ser transportados al almacenamiento temporal (almacenamiento central).
81. Sin embargo, durante la supervisión regular del año 2013 se verificó que la administrada realizaba el almacenamiento en una instalación que recibía directamente los residuos sólidos peligrosos de las fuentes generadoras, esto es, en un almacenamiento intermedio, toda vez que se detectó que en las áreas aledañas al "patio de maniobras", "patio de almacenamiento de carbón" y a la "zona de revisión de vehículos" existían contenedores y cilindros con residuos sólidos peligrosos, los cuales se encontraban en mal estado y no contaban con sistemas de contención; tal como se observa en las fotografías N° 17 y 19 contenidas en el Informe de Supervisión, por lo tanto se acreditó que la administrada no contaba con un almacenamiento central, sino con almacenamientos intermedios de residuos sólidos peligrosos.
82. En virtud de ello, se encuentra acreditado que Unacem realizaba un almacenamiento inadecuado de los residuos sólidos peligrosos (incumplimiento del numeral 5 artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM) en instalaciones intermedias, sin contar con una instalación central para el almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos previo a su disposición final (artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM).
83. Conforme a ello, la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución incumple lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, por tanto dicha conducta genera la infracción administrativa prevista en la norma tipificadora (literal d) numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM); en tal sentido, contrariamente a lo alegado por Unacem, no se ha vulnerado el principio de tipicidad establecido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

⁵³ Cabe precisar que la acción de almacenar siempre se realiza de manera temporal, ya sea en el almacenamiento intermedio como en el central.



84. Por otro lado, la administrada adujo que cuenta con (i) el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes a los años 2013 y 2014, (ii) el Plan de Contingencia, (iii) el Instructivo para el almacenamiento de residuos peligrosos, (iv) el Instructivo de respuestas ante emergencias de derrame de residuos sólidos peligrosos, y (v) el Procedimiento de Manejo de Residuos Sólidos PG-GG-012. Asimismo, la recurrente manifestó que antes de la supervisión regular del año 2013 ya contaba con contenedores identificados para el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos pintados de color rojo, totalmente cerrados. Además, afirmó que conforme a lo establecido en su EIA Conchán la generación de residuos sólidos peligrosos es mínima, razón por la cual se contrató los servicios de una EPS-RS para la disposición de dichos residuos.
85. Al respecto, cabe mencionar que durante la supervisión regular del año 2013 se acreditó que Unacem no realizó un almacenamiento adecuado de los residuos sólidos peligrosos, toda vez que estos se encontraban en cilindros de mal estado y además, no se contaba con un sistema de contención ante derrames, lo cual se observa en las fotografías N°s 17 y 19 del Informe de Supervisión, así como, la administrada no había implementado el almacenamiento central para los residuos sólidos peligrosos previo a su disposición final. Asimismo, tal como ha mencionado la primera instancia administrativa, las obligaciones de realizar un almacenamiento adecuado y contar con un almacenamiento central de los residuos sólidos peligrosos no se condiciona a la cantidad de generación de este tipo de residuos, razón por la cual corresponde desestimar lo alegado por la administrada.
86. Bajo estas consideraciones, esta Sala debe confirmar la responsabilidad administrativa de Unacem al haberse verificado el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el numeral 5 del artículo 25 y el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, 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° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:


PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 297-2015-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2015, en el extremo que halló responsable a Unión Andina de Cementos S.A.A. por el incumplimiento de los artículos 10°, numeral 5 del artículo 25°, 38°, 40° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 297-2015-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2015, en el extremo que halló responsable a Unión Andina de Cementos S.A.A. por el incumplimiento del numeral 2 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-

2004-PCM, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; en consecuencia, archivar el presente procedimiento administrativo sancionador en dicho extremo.


TERCERO.- Notificar la presente resolución a la empresa Unión Andina de Cementos S.A.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Presidente

**Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....
LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN
Vocal

**Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal

**Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**