



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera

RESOLUCIÓN N° 028-2015-OEFA/TFA-SEPIM

EXPEDIENTE N° : 1091-2013-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PRODUCTOS TISSUE DEL PERÚ S.A.
SECTOR : INDUSTRIA MANUFACTURERA
RUBRO : PAPEL
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 164-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI del 27 de febrero de 2015, a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Productos Tissue del Perú S.A., por no contar con un almacén central para residuos sólidos peligrosos en la planta Santa Rosa y en la planta Los Rosales, lo cual configuró 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 confirma la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Productos Tissue del Perú S.A. por no segregar ni acondicionar adecuadamente los residuos sólidos no peligrosos de la planta Los Rosales, lo cual configuró el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10°, numeral 2 del artículo 25°, 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM".

Lima, 7 de setiembre de 2015

I. ANTECEDENTES

1. Productos Tissue del Perú S.A. (en adelante, **Productos Tissue**)¹ es titular de las plantas Santa Rosa y Los Rosales ubicadas en el distrito de Santa Anita, provincia y departamento de Lima.
2. El 5 de marzo de 2013, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular (en adelante, **la Supervisión**) a las instalaciones de las plantas Santa Rosa y Los Rosales, durante la cual detectó el incumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Productos Tissue, tal como

consta en el Informe N° 0071-2013-OEFA/DS-IND² (en adelante, **Informe de Supervisión**) y en el Informe Técnico Acusatorio N° 0337-2013-OEFA/DS (en adelante, **ITA**)³.

3. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante la Resolución Subdirectoral N° 655-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 8 de abril de 2014⁴, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Productos Tissue.
4. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado⁵, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI del 27 de febrero de 2015⁶, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Productos Tissue⁷, por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 a continuación⁸:

² Dicho informe se encuentra contenido en el medio magnético que forma parte del expediente (Foja 7), habiendo sido este elaborado sobre la base del Acta de Supervisión que forma parte del Informe de Supervisión (Fojas 13 a la 15 del Informe de Supervisión).

³ Fojas 1 a 6.

⁴ Cabe señalar que la referida resolución subdirectoral fue notificada a Productos Tissue el 24 de abril de 2014 (Fojas 8 a 16 y 18).

⁵ Productos Tissue presentó sus descargos mediante escrito del 15 de mayo de 2014 (Fojas 20 a 106).

⁶ Dicha resolución fue notificada al administrado, vía correo electrónico, el 24 de marzo de 2015 (Fojas 137 a 158).

⁷ 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:

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 periodo, 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 periodo 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 periodo de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

⁸ Cabe señalar que de conformidad con el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI, la Autoridad Decisora dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Productos Tissue respecto a la siguiente presunta conducta infractora:



Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras por las cuales se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Productos Tissue mediante la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Productos Tissue del Perú S.A. no contó con un almacén central para residuos sólidos peligrosos en la	Numeral 5 del artículo 25° y artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁹ .	Literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁰ .

"Productos Tissue del Perú S.A. no segregó ni acondicionó adecuadamente los residuos sólidos no peligrosos de la planta Santa Rosa, por cuanto han sido almacenados sin considerar sus características físicas, químicas y biológicas; y sin contar con dispositivos de almacenamiento adecuados."

Por otra parte, el artículo 3° de la referida resolución, la DFSAI declaró que en el presente procedimiento no resultaba pertinente el dictado de medidas correctivas por la comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, toda vez que Productos Tissue acreditó la subsanación de las mismas, ello en aplicación de lo establecido por el artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD. Sobre el particular señaló lo siguiente:

- Respecto de las conductas infractoras N° 1 y 3: De la revisión de las fotografías presentadas por Productos Tissue en sus descargos, la DFSAI concluyó que se apreciaban que ambas plantas contaban con un almacén central para residuos sólidos peligrosos. Asimismo, señaló que la subsanación fue corroborada por la DS durante la Supervisión Regular del 2014, oportunidad en la que no se detectaron hallazgos de presuntas infracciones administrativas relacionados al almacén central de residuos peligrosos.
- Respecto a la conducta infractora N° 2: La DFSAI señaló que dicha conducta fue corregida, toda vez que Productos Tissue presentó en sus descargos fichas de asistencia de su personal a cursos de capacitación sobre el manejo de residuos sólidos. De igual forma, indicó que la DS a través del mencionado memorándum manifestó que en una supervisión posterior (setiembre de 2014) no se detectaron hallazgos acusables a la segregación, acondicionamiento o almacenamiento de residuos sólidos no peligrosos.

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

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

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

Artículo 145.- Infracciones

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	planta Santa Rosa.		
2	Productos Tissue del Perú S.A. no segregó ni acondicionó adecuadamente los residuos sólidos no peligrosos de la planta Los Rosales, por cuanto han sido almacenados sin considerar sus características físicas, químicas y biológicas; y sin contar con dispositivos de almacenamiento rotulados; además de no contar con contenedores de colores en los diversos puntos de la planta para la segregación de sus residuos sólidos.	Artículo 10°, numeral 2 del artículo 25° y artículos 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹¹ .	Literal a) del numeral 1 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹² .
3	Productos Tissue del Perú S.A. no contó con un almacén central para residuos sólidos peligrosos en la planta Los Rosales.	Numeral 5 del artículo 25° y artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Fuente: Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

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,

¹¹

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

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.

¹²

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;



5. La Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) Si bien Productos Tissue indicó que durante la Supervisión no se ha verificado el inadecuado manejo de sus residuos sólidos no peligrosos ni la falta de un almacén central para sus residuos peligrosos en ambas plantas, toda vez que en el acta solo se menciona la falta de un "adecuado orden" de sus residuos no peligrosos. Cabe señalar que en el Informe de Supervisión sí se consignó que el administrado no había segregado adecuadamente sus residuos sólidos no peligrosos y que no contaba con un almacén central. Asimismo, sobre la base de lo detallado en el referido informe y en el acta de supervisión, la DS indicó en el ITA que Productos Tissue no realizaba un adecuado acondicionamiento ni almacenamiento de sus residuos y que no contaba con un área específica para la disposición de sus residuos sólidos peligrosos.
- (ii) Las acciones ejecutadas por el administrado para remediar o revertir las conductas infractoras¹³ no cesan el carácter sancionable ni lo eximen de responsabilidad administrativa por los hechos detectados, de conformidad con el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD¹⁴, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD**). Sin perjuicio de ello, la subsanación posterior al inicio del presente procedimiento será considerada para determinar si corresponde ordenar a Productos Tissue medidas correctivas para revertir los efectos de los hechos analizados.

Respecto a que Productos Tissue no segregó ni acondicionó adecuadamente los residuos sólidos no peligrosos de la planta Los Rosales

- (iii) En la Supervisión se verificó que los residuos sólidos no peligrosos generados en la planta Los Rosales no habían sido segregados ni acondicionados de acuerdo con la naturaleza de cada residuo, toda vez que se constataron residuos sobre el suelo, sin contar con dispositivos de almacenamiento, además de no contar con contenedores de colores para la adecuada segregación.

¹³ Las acciones que Productos Tissue habría realizado, según sus descargos, serían las siguientes:

- (i) Implementación de medidas conducentes para garantizar el adecuado manejo de sus residuos sólidos no peligrosos en la Planta Santa Rosa.
(ii) La planta Santa Rosa actualmente cuenta con un almacén central para residuos sólidos peligrosos, en tanto el error administrativo fue subsanado.
(iii) Implementación del almacén central para residuos sólidos peligrosos en la planta Los Rosales.

¹⁴ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

Artículo 5.- No sustracción de la materia sancionable

El cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable. La reversión o remediación de los efectos de dicha conducta tampoco cesa el carácter sancionable, pero será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el Artículo 35 del presente Reglamento.

- (iv) Respecto al argumento de Productos Tissue en el sentido que el hecho imputado no ha generado un daño potencial o real al ambiente o a la salud, ello debido a que la imputación está referida al adecuado manejo de residuos sólidos no peligrosos, la DFSAI precisó que la responsabilidad administrativa objetiva implica que una vez verificado el hecho, el administrado investigado únicamente podrá eximirse de responsabilidad solo si logra acreditar la ruptura del nexo causal, lo cual no ha sido realizado por Productos Tissue en el presente caso. Asimismo, refirió que el tipo legal no requiere la existencia de un daño real ni potencial para la configuración del ilícito.

Respecto a que Productos Tissue no contó con un almacén central para residuos sólidos peligrosos en la planta Santa Rosa y en la planta Los Rosales

- (v) Si bien Productos Tissue sostiene que las plantas Santa Rosa y Los Rosales sí cuentan con un almacén central para residuos sólidos peligrosos y que por un error administrativo estos se identificaron como "zona de aceites residuales", tal alegación por sí misma no es suficiente para eximirlo de responsabilidad.
- (vi) Según Productos Tissue en sus Planes de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013 correspondiente a las plantas Santa Rosa y Los Rosales declaró que sí contaba con un almacén central de residuos sólidos peligrosos para cada una de ellas. Al respecto, dicho documento constituye una declaración de parte que por sí sola no basta para acreditar que a la fecha de la supervisión Productos Tissue sí contaba con un almacén central para residuos peligrosos en las mencionadas plantas.

Planta Santa Rosa

- (vii) En la Supervisión, la DS constató que Productos Tissue no contaba con un almacén central para el acopio de sus residuos sólidos peligrosos pues solo se evidenció un área de almacenamiento de aceites residuales pese a que de la revisión del Informe de Supervisión en la planta Santa Rosa además de aceites residuales se generan otros tipos de residuos sólidos peligrosos (trapos, envases y papeles contaminados, video jet, tarinas contaminadas, trapos contaminados, perfumes, tintas, guantes y papeles con aceites y fluorescentes), los mismos que de acuerdo con las fotografías N^{os} 22 y 33 del Informe de Supervisión no se encontraban en un almacén para el acopio de residuos sólidos peligrosos ni al interior del área de almacenamiento de aceites residuales de la referida planta.
- (viii) En relación al argumento de Productos Tissue referido a que la existencia del almacén central ha sido consignada expresamente en el acta de supervisión en el que se señala como una de las áreas verificadas el almacén de residuos sólidos peligrosos, de la revisión del mencionado documento se constata que la DS solo consignó que durante la referida diligencia inspeccionó el "área de almacenamiento de residuos peligrosos", ello con la finalidad de indicar el espacio físico en el que el administrado almacena este tipo de residuos,



siendo que con dicha afirmación la mencionada dirección no ha corroborado que Productos Tissue cuente con un almacén central que cumpla con las características establecidas por el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Planta Los Rosales

- (ix) En la Supervisión se detectó que Productos Tissue no contaba con un área para la disposición de sus residuos sólidos peligrosos en la planta Los Rosales.
- (x) Con relación al argumento del administrado referido a que el volumen de los residuos sólidos peligrosos que genera en la planta Los Rosales es reducido, es preciso indicar que de los actuados en el expediente no obra medio probatorio alguno que permita acreditar lo alegado por el administrado, pues por el contrario, de la revisión de los Anexos del Informe de Supervisión se constata que el administrado declaró en sus Manifiestos de Residuos Peligrosos del año 2012 que genera gran cantidad de residuos sólidos peligrosos. Sin perjuicio de ello, es obligación del administrado contar con un almacén central con independencia del volumen de los residuos.

6. El 15 de abril de 2015, Productos Tissue interpuso recurso de apelación¹⁵ contra la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

- a) La Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI es nula por cuanto no se encuentra debidamente motivada conforme a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444¹⁶, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), ni ha respetado el principio del debido procedimiento administrativo establecido en el numeral 1.2 del artículo IV de la referida ley¹⁷. En el presente caso, la primera instancia no ha valorado las pruebas ofrecidas en sus descargos, ni se ha pronunciado adecuadamente sobre cada uno de sus argumentos, en particular, respecto de: (i) lo señalado en el Acta de Supervisión que acredita la existencia del almacén central de

¹⁵ Fojas 159 a 186.

¹⁶ **LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

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

¹⁷ **LEY N° 27444.**

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

residuos sólidos peligrosos en la planta Santa Rosa y en la planta Los Rosales, y (ii) la subsanación del hecho imputado N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución¹⁸.

- b) Productos Tissue cumplió con subsanar oportunamente los hallazgos detectados durante la supervisión del año 2013, toda vez que en las supervisiones del año 2014 (abril y setiembre) no se detectaron hallazgos de presuntas infracciones administrativas, es por ello que ambas plantas se encuentran inscritas en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA. De esta manera, se acredita el adecuado y oportuno cumplimiento de sus obligaciones ambientales, siendo que *"carece de mérito la aplicación de sanción alguna en función de los hechos y responsabilidad imputados"* (sic). Finalmente, tal argumento ha sido reconocido por la DFSAI al no imponer medidas correctivas.

Respecto a la falta de un almacén central para residuos sólidos peligrosos en la planta Santa Rosa y en la planta Los Rosales

- c) La Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI ha vulnerado los principios de verdad material y presunción de licitud, toda vez que los medios probatorios valorados por la primera instancia no acreditan su responsabilidad administrativa por la comisión de las infracciones N°s 1 y 3 del Cuadro N° 1 de la presente resolución. En ese sentido, su pronunciamiento debió considerar lo dispuesto en el artículo 3° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD¹⁹ y declarar la inexistencia de infracción administrativa.

Planta Santa Rosa

- d) La existencia del almacén central de residuos sólidos peligrosos se puede corroborar en los siguientes documentos:
- Capítulo 3 (Descripción del Proyecto) del Estudio de Impacto Ambiental de Capacidad Productiva Planta Santa Rosa", aprobado mediante Oficio N° 00857-2009-PRODUCE/DAAI del 13 de febrero de 2009.
 - Punto B.2 del Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013 presentado ante el Ministerio de la Producción, en donde se consigna que la planta Santa Rosa cuenta con un área de almacenamiento

¹⁸ Al respecto, Productos Tissue alegó que dicha subsanación consistió en la implementación de mejoras para garantizar el adecuado manejo de los residuos sólidos no peligrosos con anterioridad al inicio del procedimiento sancionador, las cuales constarían en el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2014 presentado ante el OEFA el 23 de enero de 2014, las constancias de capacitaciones efectuadas a su personal respecto al adecuado manejo de los residuos sólidos y las fotografías en las que se observa el adecuado acondicionamiento y segregación de los residuos sólidos no peligrosos en la planta Los Rosales.

¹⁹ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD.
Artículo 3.- De los principios
(...)
3.2 Cuando la Autoridad Decisora tenga dudas sobre la existencia de infracción administrativa, decidirá por declarar la inexistencia de infracción administrativa en el caso concreto.



central de residuos sólidos peligrosos. En ese sentido, bastaba que el supervisor revise el referido plan para que constate que la zona de aceites residuales correspondía, en los hechos, al almacén central de residuos sólidos peligrosos.

- Lo consignado por el OEFA en el Acta de supervisión del año 2013 en donde se indica, expresamente, que una de las áreas verificadas en la planta Santa Rosa fue el almacén de residuos peligrosos que no es otro que el almacén central. Asimismo, en el numeral 4.4 del punto 4 del mencionado documento, referido a los "Hallazgos", se hace mención expresa al almacén de residuos sólidos peligrosos.
- En el Acta N° 00031-2014 que recoge los resultados de la supervisión efectuada del 9 al 11 de abril de 2014 en la planta Santa Rosa. En dicha diligencia se dejó constancia que se realizó el recorrido por la planta visitando, entre otras zonas, el almacén de residuos peligrosos, el cual corresponde a la misma área materia de supervisión del año 2013.
- De la comparación de las vistas fotográficas tomadas a la denominada "zona de aceites residuales" observada en el año 2013 y al "almacén de residuos peligrosos" observado en el año 2014 se evidencia que se trata de la misma instalación, por lo que queda plenamente probada la existencia de un almacén central de residuos sólidos peligrosos en la planta Santa Rosa, siendo que la anterior denominación ("zona de aceites residuales") se originó en que el aceite residual era el principal residuo que se generaba, por lo que la imprecisión en la denominación no desvirtúa su existencia, característica y finalidad.

- e) Respecto a lo indicado por la DFSAI en el considerando 90 de la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI²⁰, precisa que no ha tomado en cuenta que lo consignado en el Informe de Supervisión se sustenta en los Manifiestos de Residuos Sólidos Peligrosos del año 2012, en tal sentido, los residuos sólidos peligrosos allí mencionados no fueron objeto de observación durante la Supervisión, lo que evidencia la vulneración al principio de verdad material por parte de la Autoridad Decisora pues el hecho que una planta genere residuos de un determinado tipo, no implica que tales residuos se generen de forma constante o continua. En conclusión, lo alegado por la DFSAI respecto a los tipos de residuos sólidos peligrosos que genera su planta industrial y que son descritos en el Informe de Supervisión no resulta pertinente para pretender

²⁰ El considerando 90 de la referida resolución directoral es el siguiente:

"Cabe precisar, que de la revisión del Informe de Supervisión se advierte que en la planta Santa Rosa, además de aceites residuales, se generan otros tipos de residuos sólidos peligrosos, tales como trapos, envases y papeles contaminados, video jet, tarimas contaminadas, trapos contaminados, perfumes, tintas, guantes y papeles con aceites y fluorescentes; los mismos que de acuerdo a las fotografías N° 22 y 33 aportadas por la Dirección de Supervisión, no se encontraban en un almacén para el acopio de residuos sólidos peligrosos, así como tampoco se encontraban en el interior de la "zona de aceites residuales" de la planta Santa Rosa". (Foja 151).

constatar la supuesta inexistencia del almacén central de residuos sólidos peligrosos.

- f) Conforme se advierte en las declaraciones anuales de residuos sólidos que presenta a la autoridad correspondiente, la generación de residuos sólidos peligrosos en la planta Santa Rosa es mínima y, considerando el fácil acceso a dicha planta, *"...la frecuencia de recolección de los residuos que generamos también nos permite almacenarlos en un área relativamente pequeña" (sic), razones por las que el área destinada para su almacenamiento no requiere de grandes dimensiones, lo que no implica que dicha área no cumpla con las condiciones señaladas en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM."*
- g) El almacén central de residuos sólidos peligrosos de la planta Santa Rosa permite un adecuado almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos en la medida que:
- Ha sido acondicionada conforme al volumen y tipo de residuos que se generan.
 - El área está cercada con mallas y rejas, lo cual evita que personas que no se encuentran involucradas con el manejo de los residuos sólidos tengan contacto con el mismo.
 - El área se encuentra techada, señalizada y sobre un piso liso y de concreto, lo cual evita el contacto de los residuos con cualquier factor meteorológico, afectación al suelo u otros componentes. Tan es así, que no se le ha imputado el inadecuado manejo de los residuos sólidos peligrosos.
- h) Debe tenerse en cuenta que la legislación vigente no establece un área mínima o condiciones distintas o adicionales a las que presenta su almacén, toda vez que la localización del almacén en un lugar separado de la planta industrial depende de las necesidades de cada operación, no siendo este el caso de una mina o de una locación en un área remota, sino el de una fábrica dentro de un área urbana, por lo que el almacén ha sido localizado al interior de la planta industrial y en un área cuyas dimensiones y características son técnicamente acordes para el volumen y el tipo de residuos que se genera. Pretender que Productos Tissue acondicione una instalación mayor para este fin no solo sería ilegal sino antitécnico, lo que conllevaría al establecimiento de una carga carente de legalidad y razonabilidad.
- i) Debe tenerse en cuenta que el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM determina que las actividades industriales y comerciales que desechan aceites de origen mineral, animal o vegetal, así como las que generan desechos, solventes industriales se encuentran comprendidos en el ámbito de dicho decreto supremo hasta que se dicte una reglamentación especial, lo cual corrobora el manejo conjunto de los aceites residuales y los demás residuos peligrosos en una misma área, salvo que exista incompatibilidad técnica entre ellos, lo cual no era su caso.



Planta Los Rosales

- j) De igual manera la planta Los Rosales también cuenta con un almacén central de residuos sólidos peligrosos conforme se aprecia de las fotografías adjuntas al escrito de descargos.
- k) Si bien el área destinada al almacenamiento central de residuos sólidos peligrosos tenía una denominación errónea (zona de aceites residuales), ello no implica que la misma no cumpla con las condiciones previstas para un almacén de residuos sólidos peligrosos y que por ello sea considerado el almacén central de residuos sólidos peligrosos.
- l) La resolución impugnada ha vulnerado los principios de verdad material y presunción de licitud en la medida que el Acta de la Supervisión no detectó como hallazgo la inexistencia del almacén central de residuos sólidos peligrosos de la planta Los Rosales, pues de haber sido este el supuesto Productos Tissue hubiese demostrado lo pertinente al momento de la Supervisión.
- m) La DFSAI no ha considerado que según el numeral B.2 del Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013, la planta Los Rosales cuenta con un almacén central de residuos sólidos peligrosos.
- n) La existencia del almacén central de la planta Los Rosales quedó acreditada en el Acta de Supervisión N° 00027-2014 correspondiente a la supervisión efectuada por el OEFA el 7 y 8 de abril de 2014, diligencia en la que el supervisor dejó constancia que realizó el recorrido por la planta visitando el "almacén de aceite residual" que en realidad es su almacén de residuos peligrosos.

Respecto a que no segregó ni acondicionó adecuadamente los residuos sólidos no peligrosos de la planta Los Rosales

- o) La Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI no utiliza criterios uniformes ante supuestos de hechos similares, lo que conllevaría a su nulidad. Es así que para el caso de la planta Santa Rosa archivó el procedimiento sancionador respecto a la inadecuada segregación y acondicionamiento de los residuos sólidos no peligrosos generados en la mencionada planta sustentando su decisión en que en la supervisión de abril de 2014 no se constató observación alguna sobre el manejo de los residuos sólidos en dicha planta; no obstante, para el caso de la planta Los Rosales, pese a constatarse lo mismo, decidió declararlo responsable.

II. COMPETENCIA

7. 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**)²¹, se crea el OEFA.
8. 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° 30011²² (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.
9. 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 OEFA²³.

²¹ **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.

²² **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 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.

²³ **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.



10. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM²⁴ 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° 004-2013-OEFA/CD²⁵ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Papel de la Industria Manufacturera del Subsector Industria desde el 20 de febrero de 2013.
11. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁶, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁷, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA, para materias de su competencia.

²⁴ **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.

²⁵ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 004-2013-OEFA/CD, Determinan que el OEFA asume funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Papel de la Industria Manufacturera del Subsector Industria proveniente del Ministerio de la Producción – PRODUCE**, publicado en el diario oficial El Peruano el 20 de febrero de 2013.

Artículo 1°.- Determinar que a partir del 20 de febrero 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 Papel de la Industria Manufacturera del Subsector Industria proveniente del Ministerio de la Producción – PRODUCE.

²⁶ **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.

²⁷ **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.

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:

- 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.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

12. 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)²⁸.
13. 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**)²⁹, 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.
14. En esa 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 cuanta 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.
15. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³⁰.
16. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³¹, 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

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁹ **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 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.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³¹ **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.



que dicho ambiente se preserve³²; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³³.

17. 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 que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
18. 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 inciertos³⁴.
19. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

20. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
 - (i) Si la DFSAI se pronunció sobre los argumentos y valoró los medios de pruebas ofrecidos por Productos Tissue en su escrito de descargos del 15 de mayo de 2014 respecto a las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
 - (ii) Si las acciones realizadas con posterioridad a la detección de la infracción eximen de responsabilidad a Productos Tissue.

³² Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

³³ 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.

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

- (iii) Si la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI se encuentra debidamente motivada respecto a la determinación de responsabilidad administrativa por parte de Productos Tissue y si ha sido emitida respetando los principios de verdad material y presunción de licitud.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si la DFSAI se pronunció sobre los argumentos y valoró los medios de pruebas ofrecidos por Productos Tissue en su escrito de descargos del 15 de mayo de 2014 respecto a las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución

21. En su recurso de apelación, Productos Tissue señaló que la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI es nula por vulnerar el principio del debido procedimiento administrativo, toda vez que la DFSAI no habría valorado las pruebas ofrecidas en sus descargos ni se habría pronunciado respecto de los argumentos expuestos en el mismo, específicamente de: (i) lo señalado en el acta de supervisión que comprobaría la existencia del almacén central de residuos sólidos peligrosos en la planta Santa Rosa y en la planta Los Rosales, y (ii) la subsanación del hecho imputado N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.
22. Sobre el particular, debe indicarse que el principio del debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, concordado con el principio de legalidad regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del mismo cuerpo normativo³⁵, dispone que los pronunciamientos de la autoridad administrativa deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente. De manera adicional, debe señalarse que el inciso 5.4 del artículo 5° de la norma indicada³⁶, establece que el contenido del acto administrativo debe comprender todas las cuestiones de hecho y de derecho planteadas por los administrados, siempre que

³⁵

LEY N° 27444.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.
(...).

³⁶

LEY N° 27444.

Artículo 5°.- Objeto o contenido del acto administrativo

(...)

5.4 El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por éstos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que otorgue posibilidad de exponer su posición al administrado y, en su caso, aporten las pruebas a su favor.



otorgue la posibilidad de exponer a estos su posición y, en su caso, aporten las pruebas a su favor³⁷.

23. En ese contexto, el Tribunal Constitucional ha señalado que los administrados pueden presentar las pruebas relacionadas con los hechos que configuran su pretensión o su defensa, siendo que la omisión injustificada de la valoración de una prueba aportada por las partes comporta una vulneración del derecho fundamental a la prueba y, por ende, al debido proceso³⁸. Por tanto, los medios probatorios presentados por parte de los administrados (destinados a contradecir los hechos imputados por la administración) deben ser analizados y valorados con la motivación debida, es decir, con criterios objetivos y razonables.
24. En ese sentido, considerando que a través de su escrito de descargos el administrado presentó argumentos y medios de prueba destinados a desvirtuar las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, tales cuestiones deben haber sido debidamente valoradas en la resolución directoral materia de impugnación³⁹, toda vez que dicho acto administrativo declaró la

³⁷ El autor Morón Urbina sostiene que: "[el] derecho a ofrecer y producir pruebas consiste en el derecho a presentar material probatorio, a exigir que la Administración produzca y actúe los ofrecidos por el administrado (...)". Igualmente, el citado autor sostiene que:

"[el] derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho consiste en el derecho que tienen los administrados a que las decisiones de las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa consideración de los principales argumentos jurídicos y de hecho, así como las cuestiones propuestas por ellos, en tanto hubieren sido pertinentes a la solución del caso. No significa que la administración quede obligada a considerar en sus decisiones todos los argumentos expuestos o desarrollados por los administrados, sino solo aquellos cuya importancia y congruencia con la causa, tengan relación de causalidad con el asunto y la decisión a emitirse".

Finalmente, conviene precisar que, según lo señalado por el citado autor: "(...) contraviene al ordenamiento que la instancia decisoria no se pronuncie sobre algunas pretensiones o evidencias fundamentales aportadas en el procedimiento (incongruencia omisiva)".

Ver: MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica., 2011, pp. 67, 152.

³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 4831-2005-PHC/TC. Fundamentos jurídicos 6 y 9.

³⁹ LEY N° 27444.

Artículo 235°.- Procedimiento Sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.

2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.

3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.

4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.

5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento resuelve la imposición de una sanción o la no existencia de infracción. En caso de que la estructura del procedimiento contemple la existencia diferenciada de órganos de instrucción y órganos de resolución concluida la recolección de pruebas, la autoridad instructora formulará propuesta de resolución en la que se determinará, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción para dicha conducta y la sanción que se propone que se imponga; o bien se propondrá la declaración de no

responsabilidad del administrado sobre la base de las pruebas meritadas al inicio del presente procedimiento.

25. Por consiguiente, corresponde a la Sala analizar si, en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador, se cumplió con el precepto contenido en el numeral 5.4 del artículo 5° de la Ley N° 27444.
26. En el presente caso, mediante Resolución Subdirectoral N° 655-2014-OEFA/DFSAI/SDI⁴⁰, la SDI de la DFSAI comunicó a Productos Tissue el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, entre otros, por incumplir con las obligaciones establecidas en los artículos 10°, 25° (numerales 2 y 5), 38°, 40° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Asimismo, le remitió copia del Informe de Supervisión y del ITA, otorgándole un plazo de quince (15) días hábiles para que presente los descargos correspondientes.
27. En respuesta a la imputación de cargos efectuada mediante la referida resolución subdirectoral, Productos Tissue presentó sus descargos⁴¹ negando haber incumplido con las disposiciones establecidas en los mencionados artículos.
28. De otro lado, de la revisión de la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI se aprecia que la DFSAI en el considerando 4 del acápite I (Antecedentes) de la referida resolución realizó un resumen de los argumentos expuestos por el administrado en sus descargos y en el punto V de su pronunciamiento respondió a cada uno de ellos agrupándolos en ocho (8) cuestiones en discusión (3 de forma y 5 de fondo).
29. En particular, respecto de los siguientes argumentos esgrimidos por Productos Tissue en sus descargos que presuntamente no habrían sido materia de pronunciamiento por la DFSAI: (i) lo señalado en el acta de supervisión comprobaría la existencia del almacén central de residuos sólidos peligrosos en la planta Santa Rosa y en la planta Los Rosales, y (ii) la subsanación del hecho imputado N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución; la referida dirección, respondió lo siguiente:

existencia de infracción. Recibida la propuesta de resolución, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción podrá disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que sean indispensables para resolver el procedimiento.

6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD:

Artículo 13°.- Presentación de descargos

13.1 El administrado imputado podrá presentar sus descargos en un plazo improrrogable de quince (15) días hábiles.

13.2 En su escrito de descargos, el administrado imputado podrá solicitar el uso de la palabra.

⁴⁰ Fojas 8 a 16.

⁴¹ Fojas 20 a 106.



Cuadro N° 2: Respuesta de la DFSAI en relación a lo consignado en el Acta de Supervisión del 2013 y a la subsanación del hecho imputado N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución

Argumentos de Productos Tissue	Respuesta de la DFSAI
<p>La contradicción señalada en el Acta de Supervisión respecto de la existencia del almacén central de residuos sólidos peligrosos en la planta Santa Rosa y en la planta Los Rosales⁴².</p>	<p>"95. Asimismo, el administrado alegó que la existencia del almacén ha sido consignada expresamente en el Acta de Supervisión del 5 de marzo de 2013, en el que se señala como una de las áreas verificadas en la planta Santa Rosa, al almacén de residuos peligrosos, que no es otro que el denominado por la norma como almacén central.</p> <p>96. Sobre el particular, de la revisión del mencionado documento se constata que la Dirección de Supervisión solo consignó que durante la diligencia del 5 de marzo de 2013 inspeccionó el "Área de Almacenamiento de residuos peligrosos", ello con la finalidad de indicar el espacio físico en el que el administrado almacena este tipo de residuo, siendo que con dicha afirmación la mencionada Dirección no ha señalado que Tissue cuenta con el almacén central cuyas características se encuentran establecidas en el artículo 40° de la LGRS, hallazgo que ha sido desarrollado por la propia Dirección de Supervisión en el Informe de Dirección de Supervisión y en el Informe Técnico Acusatorio N° 0337-2013-OEFA/DS. En ese sentido, lo indicado por el administrado carece de sustento.</p>
<p>La subsanación del hecho imputado N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.</p>	<p>"80. Asimismo, Tissue manifestó que ha implementado medidas conducentes para garantizar el adecuado manejo de los residuos sólidos no peligrosos en la planta Los Rosales.</p> <p>81. Sobre el particular, es preciso indicar que de acuerdo al Artículo 5° del RPAS OEFA, el cese de las conductas que constituyen infracción administrativa no sustrae la materia sancionable. Por tanto, las acciones ejecutadas por el administrado para remediar o revertir las situaciones, no cesan el carácter sancionable ni la eximien de responsabilidad por los hechos detectados.</p> <p>82. Sin perjuicio de ello, la subsanación posterior al inicio del presente procedimiento será considerada para determinar si corresponde ordenar a Tissue una medida correctiva para revertir los efectos del presente hecho analizado."</p>

Fuente: Escrito de descargos de Productos Tissue a la Resolución Subdirectoral N° 655-2014-OEFA/DFSAI/SDI; así como la Resolución Directoral N° 164-2015-EFA/DFSAI
Elaboración: TFA

⁴² De la revisión de los descargos de Productos Tissue dicho argumento solo está referido a la planta Santa Rosa mas no a la planta Los Rosales (Foja 32).

30. De acuerdo con lo que se observa en el cuadro anterior, contrariamente a lo alegado por Productos Tissue, la DFSAI sí se pronunció respecto de lo consignado en el Acta de Supervisión y a la presunta subsanación de la conducta infractora N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.
31. Ahora bien, en cuanto a los medios de prueba documentales presentados por el administrado en sus descargos, estos fueron los siguientes⁴³:

Cuadro N° 3: Medios probatorios documentales presentados por Productos Tissue en sus descargos a la Resolución Subdirectoral N° 655-2014-OEFA/DFSAI/SDI

N°	Conducta infractora	Medio probatorio	Número de foja del expediente
1	Productos Tissue del Perú S.A. no contó con un almacén central para residuos sólidos peligrosos en la planta Santa Rosa.	Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013 ⁴⁴ .	Foja 54
		Parte de un acta de supervisión realizada por el OEFA ⁴⁵ .	Fojas 101 y 102
		Fotografías referidas al "almacén central de residuos peligrosos de la Planta Santa Rosa".	Fojas 104 y 105
2	Productos Tissue del Perú S.A. no segregó ni acondicionó adecuadamente los residuos sólidos no peligrosos de la planta Los Rosales, por cuanto han sido almacenados sin considerar sus características físicas, químicas y biológicas; y sin contar con dispositivos de almacenamiento rotulados; además de no contar con contenedores de colores en los diversos puntos de la planta para la segregación de sus residuos sólidos.	Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2014 ⁴⁶ .	Foja 56
		Registro de "Capacitación Siseco" respecto al manejo de residuos sólidos llevado a cabo en octubre de 2013, así como las presentaciones en diapositivas.	Fojas 59 a 83 y fojas 84 a 99
3	Productos Tissue del Perú S.A. no contó con un almacén central para residuos sólidos peligrosos en la planta Los Rosales.	Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013.	Foja 54
		Fotografías referidas al "almacén central de residuos peligrosos de la Planta Los Rosales".	Foja 106

Fuente: Escrito de descargos de Productos Tissue a la Resolución Subdirectoral N° 655-2014-OEFA/DFSAI/SDI

Elaboración: TFA

⁴³ Cabe precisar que en sus descargos Productos Tissue también presentó fotografías referidas a la "implementación de medidas de manejo de residuos sólidos en la Planta Santa Rosa" (Fojas 57 y 58). Sobre el particular, considerando que las mismas se encuentran destinadas a acreditar la subsanación de la conducta infractora que fue archivada por la DFSAI a través de la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI, no serán consideradas para el presente análisis.

⁴⁴ Dicho plan se encuentra contenido en un medio magnético que forma parte del expediente (Foja 54).

⁴⁵ De acuerdo con Productos Tissue dicha acta sería la N° 00031-2014 y correspondería a la supervisión del 9 y 10 de abril de 2014 (Foja 45).

⁴⁶ Dicho plan se encuentra contenido en un medio magnético que forma parte del expediente (Foja 56).



32. En relación a dichos medios probatorios, se aprecia que la DFSAI mediante la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI manifestó lo siguiente:

Cuadro N° 4: Análisis de la DFSAI respecto de los medios probatorios presentados por Productos Tissue en sus descargos

N°	Medios de prueba documentales	Análisis de la DFSAI en la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI
1	Planes de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013	<p>97. Tissue también indicó que antes de la supervisión del 5 de marzo de 2013, presentó ante PRODUCE el Plan de Manejo de Residuos Sólidos 2013 correspondiente a la Planta Santa Rosa, mediante la cual declaró que sí contaba con un almacén central de residuos peligrosos.</p> <p>98. En atención a ello, cabe indicar que dicho documento constituye una declaración de parte, la misma que por sí sola no basta para acreditar que a la fecha de supervisión sí contaba con un almacén central para residuos peligrosos en la planta Santa Rosa, considerando que el 5 de marzo de 2013, la Dirección de Supervisión constató que este no contaba con dicho almacén, conforme se visualiza de las fotografías anexas al Informe de Supervisión. Por tanto, la declaración vertida en el mencionado Plan de Manejo de Residuos Sólidos no resulta suficiente para desvirtuar la presente imputación.</p>
2	Parte de un acta de supervisión realizada por el OEFA y fotografías referidas al "almacén central de residuos peligrosos de la planta Santa Rosa"	<p>99. Por último el administrado señaló en su escrito de descargos, que el mencionado error administrativo fue subsanado, en tanto que la planta Santa Rosa actualmente cuenta con un almacén central para residuos peligrosos.</p> <p>100. Sobre el particular, es preciso indicar que de acuerdo al Artículo 5° del RPAS OEFA, el cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable". Por tanto, las acciones ejecutadas por el administrado para remediar o revertir las situaciones, no cesan el carácter sancionable ni la eximien de responsabilidad por los hechos detectados.</p> <p>101. Sin perjuicio de ello, la subsanación posterior al inicio del presente procedimiento será considerada para determinar si corresponde ordenar a Tissue una medida correctiva para revertir los efectos del presente hecho analizado."</p> <p>(...)</p> <p>129. Sobre el particular, con la finalidad de demostrar que a la fecha cuenta con almacén central de residuos sólidos peligrosos en su planta Santa Rosa, Tissue en sus descargos adjuntó como medio probatorio, las siguientes fotografías:</p> <p>(...)</p> <p>130. De las vistas fotográficas, se aprecia que la planta Santa Rosa ya cuenta con un almacén central para residuos peligrosos.</p> <p>131. Aunado a ello, dicha subsanación ha sido corroborada por la Dirección de Supervisión mediante Memorandum N° 331-2015-OEFA/DS de 28 de enero de 2015, en el que señaló que en la supervisión posterior realizada a la planta Santa Rosa (9 de abril de 2014), se constató que no se detectaron hallazgos acusables relacionados al almacén central de</p>

N°	Medios de prueba documentales	Análisis de la DFSAI en la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI
		<p>residuos peligrosos.</p> <p>132. En tanto la conducta infractora ha sido corregida por Tissue, no corresponde ordenar la realización de medida correctiva en el presente extremo, de conformidad con lo señalado en el segundo párrafo del Numeral 2.2 del Artículo 2° de las Normas Reglamentarias."</p>
3	Fotografías referidas al "almacén central de residuos peligrosos de la planta Los Rosales"	<p>114. Al respecto, Tissue manifiesta que ha subsanado el presente hecho imputado, para lo cual remitió las vistas fotográficas referentes a la implementación del almacén central para residuos sólidos peligrosos en la planta Los Rosales.</p> <p>115. Sobre el particular, es importante señalar que de acuerdo al Artículo 5° del RPAS OEFA, el cese de las conductas que constituyen infracción administrativa no sustrae la materia sancionable. Por tanto, las acciones ejecutadas por el administrado para remediar o revertir las situaciones, no cesan el carácter sancionable ni la eximen de responsabilidad por los hechos detectados.</p> <p>116. Sin perjuicio de ello, la subsanación posterior al inicio del presente procedimiento será considerada para determinar si corresponde ordenar a Tissue una medida correctiva para revertir los efectos del presente hecho analizado.</p> <p>(...)</p> <p>139. Sobre el particular, con la finalidad de demostrar que ha corregido el error administrativo, Tissue adjuntó como medio probatorio, las siguientes fotografías:</p> <p>(...)</p> <p>140. De las vistas fotográficas que sustentan la subsanación de la presente conducta infractora, se aprecia que actualmente la planta Los Rosales cuenta con un almacén central para residuos peligrosos.</p> <p>141. Aunado a ello, dicha subsanación ha sido corroborada por la Dirección de Supervisión mediante Memorandum N° 331-2015-OPEFA/DS de 28 de enero del 2015, en el que señaló que en la supervisión posterior realizada a la planta Los Rosales (abril del 2014), se constató que no se detectaron hallazgos acusables relacionados al almacén central de residuos peligrosos.</p> <p>142. En tanto la conducta infractora ha sido corregida por Tissue, no corresponde ordenar la realización de medida correctiva en el presente extremo, de conformidad con lo señalado en el segundo párrafo del Numeral 2.2 del Artículo 2° de las Normas Reglamentarias."</p>
4	Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2014 y Registro de "capacitación Siseco" respecto al manejo de residuos sólidos llevado a	<p>"80. Asimismo, Tissue manifestó que ha implementado medidas conducentes para garantizar el adecuado manejo de los residuos sólidos no peligrosos en la planta Los Rosales.</p> <p>81. Sobre el particular, es preciso indicar que de acuerdo al Artículo 5° del RPAS OEFA, el cese de las conductas que constituyen infracción administrativa no sustrae la materia sancionable. Por tanto, las acciones ejecutadas por el</p>



N°	Medios de prueba documentales	Análisis de la DFSAI en la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI
	cabo en octubre de 2013, así como la presentación en diapositivas.	<p><i>administrado para remediar o revertir las situaciones, no cesan el carácter sancionable ni la eximen de responsabilidad por los hechos detectados.</i></p> <p><i>82. Sin perjuicio de ello, la subsanación posterior al inicio del presente procedimiento será considerada para determinar si corresponde ordenar a Tissue una medida correctiva para revertir los efectos del presente hecho analizado.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>134. Sobre el particular, con la finalidad de demostrar que a la fecha ha implementado medidas conducentes para garantizar el adecuado manejo de los residuos sólidos no peligrosos en la planta Los Rosales, Tissue presentó un listado de asistencia del personal de su planta Los Rosales a los cursos de capacitación sobre "Manejo de productos químicos y Disposición final" y "Manejo de materiales peligrosos", dictados por la Ing. María Perez Moreno (Supervisora de Seguridad industrial) de Capacitación SISECO, realizada los días 7, 9, 10, 14, 15, 17, 21, 22, 24, 27, 28, y 31 de octubre de 2013, con una hora y media de duración cada una. Asimismo, presentó fotografías de las cuales se observa que la Planta Santa Rosa cuenta con dispositivos de almacenamiento debidamente rotulados.</i></p> <p><i>135. Así, las fichas de asistencia del personal a los cursos de capacitación resulta relevante en la medida en que este haya servido para sensibilizar al personal de las plantas Santa Rosa y Los Rosales, y de esta forma, modificar una mala práctica (inadecuada segregación) de manera tal que comprendan la importancia de la segregación en la actividad industrial, y la apliquen de manera cotidiana, lo cual sí ha sucedido así.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>137. En tanto la conducta infractora ha sido corregida por Tissue, no corresponde ordenar la realización de medida correctiva en el presente extremo de conformidad con lo señalado en el segundo párrafo de Numeral 2.2 del Artículo 2° de las Normas Reglamentarias.</i></p>

Fuente: Escrito de descargos del 15 de mayo de 2014 y Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

33. Tal como se desprende de los Cuadros N°s 3 y 4 de la presente resolución, la DFSAI absolvió cada uno de los argumentos planteados por dicha empresa en su escrito de descargos y valoró los medios probatorios ofrecidos, concluyendo que ninguno de ellos desvirtuaba los hechos constatados en la supervisión realizada a las instalaciones de las plantas Santa Rosa y Los Rosales (como era el caso del Plan de Manejo de Residuos Sólidos de los años 2013 y 2014); no obstante, señaló que algunos sí acreditaban la subsanación de las conductas infractoras (como era el caso del Registro de "capacitación Siseco" y las fotografías referidas al almacén central de residuos peligrosos de la planta Santa Rosa y la planta Los Rosales), motivo por el cual las consideró para sustentar que no correspondía el dictado de medidas correctivas.

34. En consecuencia y, contrariamente a lo señalado por la recurrente, la DFSAI sí se pronunció respecto a cada uno de los argumentos esgrimidos en sus descargos y

valoró los medios probatorios descritos en el considerando 31 de la presente resolución, los cuales no resultaron suficientes para acreditar el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10°, 25° (numerales 2 y 5), 38°, 40° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Por consiguiente, la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI fue expedida conforme a los principios de legalidad y debido procedimiento establecidos en el artículo 230° de la Ley N° 27444, por lo que corresponde desestimar las alegaciones formuladas por el administrado en este extremo de su recurso.

V.2 Si las acciones realizadas con posterioridad a la detección de la infracción eximen de responsabilidad a Productos Tissue

35. Productos Tissue sostiene que no debió ser declarado responsable, toda vez que cumplió con subsanar oportunamente los hallazgos detectados durante la supervisión del 2013. Así, indicó que en las supervisiones efectuadas en el año 2014 no se detectaron hallazgos de presuntas infracciones administrativas, por lo que señala que ambas plantas se encuentran inscritas en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA.
36. Sobre el particular el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD establece que "la reversión o remediación de los efectos de dicha conducta [que constituye infracción administrativa] tampoco cesa el carácter sancionable, pero será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el Artículo 35° del presente Reglamento"⁴⁷
37. Como se aprecia de la lectura del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, el artículo en mención deja claro que, la subsanación de la conducta infractora será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, sin que ello signifique que la responsabilidad desaparezca.
38. En efecto, conforme lo establece el artículo 236-A de la Ley N° 27444⁴⁸, la subsanación voluntaria por parte del administrado con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición atenuante de la responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.

⁴⁷ Debe indicarse que, mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2014, fue aprobado el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Dicho dispositivo legal recoge la misma obligación en su artículo 5°.

⁴⁸ **LEY N° 27444.**
Artículo 236-A.- Atenuantes de Responsabilidad por Infracciones
Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa, las siguientes:

- 1.- La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235.
- 2.- Error inducido por la administración por un acto o disposición administrativa, confusa o ilegal.



39. Asimismo, el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁴⁹, ha previsto criterios o circunstancias adicionales al comprendido en el artículo 236-A de la referida ley, a efectos de graduar la sanción, de tal manera que, no lleguen a ser demasiado onerosas para los administrados sino, por el contrario, proporcionales al incumplimiento calificado como infracción administrativa⁵⁰. Dichas circunstancias, en caso lleguen a configurarse "**...no afectan la comisión de la infracción administrativa misma... solamente afecta la cuantía de la pena a aplicarse.**"⁵¹ (Énfasis agregado).
40. En consecuencia, establecida la responsabilidad por parte de un sujeto de derecho que desarrolla actividades económicas sujetas al ámbito de fiscalización ambiental de competencia del OEFA, como es el caso de Productos Tissue, la autoridad administrativa aplicará los mencionados criterios a fin de aumentar o disminuir el quantum de la multa⁵².

⁴⁹

LEY N° 27444.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor".

⁵⁰

Dichas circunstancias también han sido recogidas en el artículo 33° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD:

Artículo 33°.- Criterios para graduar la sanción

Para graduar la sanción se aplicarán los siguientes criterios:

- (i) El beneficio ilícito esperado;
- (ii) La probabilidad de detección de la infracción;
- (iii) El daño potencial a los bienes jurídicos materia de protección;
- (iv) El daño concreto a los bienes jurídicos materia de protección;
- (v) La extensión de los efectos de la infracción; y,
- (vi) Los demás criterios previstos en el Numeral 3 del Artículo 230° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General."

⁵¹

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 750.

⁵²

En efecto, el artículo 35° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD establece lo siguiente:

TÍTULO III

SANCIONES ADMINISTRATIVAS

(...)

Artículo 35.- Circunstancias atenuantes especiales

Se consideran circunstancias atenuantes especiales las siguientes:

- (i) La subsanación voluntaria por parte del administrado del acto u omisión imputados como supuesta infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos;
- (ii) Cuando el administrado acredite haber cesado la conducta ilegal tan pronto tuvo conocimiento de ella e inició las acciones necesarias para revertir o remediar sus efectos adversos; u,
- (iii) Otras circunstancias de características o efectos equivalentes a las anteriormente mencionadas, dependiendo de cada caso particular.

41. En tal sentido, esta Sala considera que al momento de la supervisión efectuada el 5 de marzo de 2013 a las plantas Santa Rosa y Los Rosales de titularidad de Productos Tissue se verificó el incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables asumidas por la recurrente ante la autoridad competente, incurriendo en infracciones administrativas por el incumplimiento de los artículos 10°, 25° (numerales 2 y 5), 38°, 40° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, por lo cual en virtud de lo establecido en el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, dicha conducta resulta sancionable, siendo que la subsanación que se haya podido efectuar solo podrá tenerse en cuenta como un factor atenuante al momento de imponerse la sanción correspondiente. Por tanto, lo sostenido por Productos Tissue en este extremo debe ser desestimado.
42. Sin perjuicio de lo antes señalado, debe mencionarse que el 12 de julio del 2014 fue publicada la Ley N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, **Ley N° 30230**), la cual estableció en su artículo 19°⁵³ que, durante un periodo de tres (3) años contados a partir de la entrada en vigencia de la referida ley, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Así, durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos excepcionales y si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora. (Subrayado agregado).
43. Con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD⁵⁴, la cual dispone en su artículo 2° lo siguiente:

"Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

(...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología

⁵³ LEY N° 30230, Ley que establece las 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 periodo, 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 (...).

⁵⁴ Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido 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, publicada en el diario oficial el Peruano el 24 de julio de 2014



para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA-PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales. (...)". (Énfasis agregado)

44. En virtud de lo dispuesto en la Ley N° 30230, mediante Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI del 27 de febrero de 2015, se determinó la responsabilidad administrativa de Productos Tissue por incumplir, entre otros, con lo dispuesto en los artículos 10°, 25° (numerales 2 y 5), 38°, 40° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, no imponiéndole sanción alguna, de acuerdo con lo establecido en el numeral 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD. Tampoco se le impuso medidas correctivas por cuanto Productos Tissue corrigió las conductas infractoras, conforme al segundo párrafo del numeral 2.2 del artículo 2° de la referida resolución.
45. Finalmente, cabe precisar que en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA están inscritas aquellas unidades fiscalizables de toda persona natural o jurídica que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA y que hayan cumplido con sus obligaciones ambientales en la supervisión en la que se verificó tal cumplimiento⁵⁵. Por tanto, si bien Productos Tissue puede encontrarse inscrita en el referido registro respecto de las supervisiones del año 2014, ello no significa

⁵⁵ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 034-2014-OEFA/CD, Reglamento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA, publicada en el diario oficial el Peruano el 25 de octubre de 2014.

Artículo 1.- Finalidad

El presente Reglamento tiene por finalidad regular la implementación y funcionamiento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales establecido en el Artículo 7 de la Resolución Ministerial N° 167-2014-MINAM, propiciando la difusión de las buenas prácticas realizadas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que cumplan con sus obligaciones ambientales y se encuentren bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

Artículo 5.- Requisito para la inscripción

Para ser incorporadas en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA, las unidades fiscalizables no deberán contar con hallazgos de presuntas infracciones administrativas. Ello deberá constar en el informe correspondiente a la última supervisión realizada por la Dirección de Supervisión del OEFA.

Artículo 8.- Contenido

En el Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA se registrará la siguiente información:

- Nombre, denominación o razón social del administrado titular de la unidad fiscalizada.
- Denominación y ubicación de la unidad fiscalizada.
- Número de Documento Nacional de Identidad o Registro Único de Contribuyente del administrado.
- Sector y subsector al que pertenece el administrado.
- Resumen de la actividad desarrollada en la unidad fiscalizable.
- Fecha de la supervisión directa en la que se verificó el cumplimiento de las obligaciones ambientales.

que en el 2013 (año en el que se llevó a cabo la Supervisión que ameritó el inicio del presente procedimiento sancionador) haya cumplido con sus obligaciones ambientales fiscalizables, más aun cuando en el Informe de Supervisión se determinó que en la Supervisión del 2013 se detectaron hallazgos considerados como presuntos incumplimientos a la normativa ambiental⁵⁶. Por tal motivo, debe desestimarse lo alegado por Productos Tissue en este extremo de su apelación y confirmar la resolución apelada.

V.3 Si la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI se encuentra debidamente motivada respecto a la determinación de responsabilidad administrativa por parte de Productos Tissue y si ha sido emitida respetando los principios de verdad material y presunción de licitud

46. Productos Tissue sostiene que la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI no se encuentra debidamente motivada y que transgrede los principios de verdad material y presunción de licitud, toda vez que los medios de prueba valorados no acreditan la comisión de las infracciones administrativas imputadas.
47. Sobre el particular, debe señalarse que el numeral 1.7. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 consagra el principio de presunción de veracidad, el cual establece que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en el marco de un procedimiento administrativo responden a la verdad de los hechos que ellos afirman, salvo prueba en contrario⁵⁷.
48. En ese sentido, se advierte que en virtud del citado principio "...se debe presumir la verdad en todas las actuaciones de los particulares ante la Administración Pública y no desconfiar de sus afirmaciones o documentaciones⁵⁸". Solo cuando se cuente con evidencia suficiente en contrario, se podrá superar dicha presunción. Asimismo, es menester precisar que dicho principio tiene su correlato en la denominada **presunción de licitud**, consagrada en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁵⁹ como principio que regula el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.

⁵⁶ Página 17 del Informe de Supervisión.

⁵⁷ **LEY N° 27444.**
1.7 Principio de presunción de veracidad.- En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

⁵⁸ MORON, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2011, p. 76.

⁵⁹ **LEY N° 27444.**
De la Potestad Sancionadora
Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.



49. Cabe destacar, de manera adicional, que conforme al numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444⁶⁰, el ordenamiento jurídico nacional ha consagrado el principio de verdad material el cual exige a la Administración que sus decisiones se encuentren basadas en hechos debidamente probados, para lo cual es su deber sustentarlos a través de los medios probatorios correspondientes de tal manera que su decisión se encuentre motivada y fundada en derecho. Ello, resulta importante a efectos de poder desvirtuar la presunción legal establecida en virtud del principio de presunción de licitud antes mencionado.
50. Para tales efectos, el numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444, en concordancia con el artículo 6° del citado instrumento⁶¹, ha establecido como requisito de validez del acto administrativo que el mismo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. En tal sentido, la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas que justifiquen el acto adoptado, no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
51. En aplicación del marco normativo antes expuesto, esta Sala considera que debe verificarse si la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI se encuentra debidamente motivada respecto a la determinación de responsabilidad administrativa de Productos Tissue por la comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución que desvirtúe el principio de licitud aplicado a favor del administrado.



60

LEY N° 27444.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.11. **Principio de verdad material.-** En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

(...)*



61

LEY N° 27444.

Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

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

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

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

(...)

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



(...)

Sobre la determinación de responsabilidad administrativa de Productos Tissue por no contar con un almacén central para residuos sólidos peligrosos en las plantas Santa Rosa y Los Rosales

52. En el presente caso, la DFSAI, a través de la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI halló responsable a Productos Tissue al comprobar que en la supervisión efectuada el 5 de marzo de 2013 a las instalaciones de la planta Santa Rosa y Los Rosales, dicha empresa no contaba con un almacén central de residuos sólidos peligrosos para cada una de la plantas antes mencionadas, concluyendo que la mencionada empresa incumplió con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
53. De acuerdo con lo previsto en el numeral 5 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM⁶², 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.
54. Para ello, el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ha previsto dos (2) tipos de almacenamiento, uno intermedio y otro central, este último entendido como aquel lugar o instalación donde se consolida los residuos que provienen de las diferentes áreas de la empresa para su posterior tratamiento o disposición final⁶³.
55. Ahora bien, a efectos de que el almacenamiento central cumpla con las características indicadas en el considerando 53 de la presente resolución (seguro y ambientalmente adecuado), el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ha establecido distintas obligaciones relacionadas con las condiciones de las instalaciones que acumulan los residuos sólidos peligrosos provenientes de todas las áreas del generador.
56. Sobre la base de las disposiciones antes citadas, se advierte que los generadores de residuos sólidos peligrosos (del ámbito no municipal) tienen la obligación de contar al interior de sus instalaciones con un área destinada al almacenamiento

⁶² **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 (...).

⁶³ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES
(...)
Décima.- Definiciones
Además de las definiciones contenidas en la Ley, para efecto de la aplicación de la Ley y este Reglamento se emplearán las siguientes definiciones:
(...)
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.

ERW
()



central de residuos sólidos peligrosos, la cual debe cumplir con los requisitos previstos en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

57. Partiendo de dicha obligación, corresponde determinar si la DFSAI mediante la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI ha acreditado debidamente la responsabilidad administrativa de Productos Tissue por no contar con un almacén central de residuos sólidos peligrosos en las plantas Santa Rosa y Los Rosales.
58. Sobre el particular, de acuerdo con lo expuesto por la DFSAI, la falta de almacén central en ambas plantas encontraría sustento en el Informe de Supervisión, así como en los medios probatorios indicados en la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI⁶⁴, conforme se puede apreciar a continuación:

N°	Medios Probatorios	Contenido
1	Acta de Supervisión del 5 de marzo de 2013	Documento suscrito por el personal de Tissue y la Supervisora que contiene los hallazgos de la supervisión realizada el 5 de marzo del 2013.
2	Fotografía N° 22 del Informe de Supervisión	Se observa área de almacenamiento de aceites residuales de la planta Santa Rosa.
3	Fotografía N° 33 del Informe de Supervisión	Se observa almacenamiento de contenedores IBC vacíos fuera del área de almacenamiento de residuos sólidos
4	Anexo N° 9 del escrito de descargos con Registro N° 021722 presentado por Tissue con fecha 15 de mayo de 2014	Se aprecia toma fotográfica de la implementación de un Almacén central de residuos sólidos peligrosos en la planta Santa Rosa.
12	Acta de Supervisión del 5 de marzo del 2013	Documento suscrito por el personal de Tissue y la Supervisora que contiene los Hallazgos de la supervisión realizada el 5 de marzo de 2013 referidos a no contar con un almacén central de residuos peligrosos en la planta Los Rosales.
13	Manifiestos de Residuos Peligrosos del año 2012	Documento que contiene la cantidad y tipos de residuos sólidos peligrosos que ha generado Tissue en el año 2012.
14	Anexo 10 del escrito de descargos con REGISTRO n° 021722 presentado por Tissue ante el OEFA el 15 de mayo de 2014	Se aprecia toma fotográfica de la implementación de un Almacén central de residuos sólidos peligrosos en la planta Los Rosales.

59. En relación al Informe de Supervisión, la DFSAI señaló que la DS detectó que Productos Tissue no contaba con un almacén central para el acopio de sus residuos sólidos peligrosos en ambas plantas⁶⁵.

⁶⁴ Fojas 142 y reverso.

⁶⁵ Ello se puede apreciar de la siguiente manera:

60. En efecto, de la revisión del Informe de Supervisión, se aprecia que el supervisor al momento de verificar las áreas que formaban parte de ambas plantas, consignó lo siguiente⁶⁶:

(...)
PLANTA SANTA ROSA

(...)
4.3.7 Área de almacenamiento de residuos peligrosos

La planta Santa Rosa no cuenta con un área específica para el almacenamiento de todos los residuos peligrosos que genera, **tan solo se evidenció un área de almacenamiento de aceites residuales**, el cual se encuentra ubicado al costado del taller de mantenimiento (...).

PLANTA LOS ROSALES

(...)
Residuos Sólidos Peligrosos: **No se evidenció un área para la disposición de residuos sólidos peligrosos**, aunque en los manifiestos de manejo de residuos peligrosos correspondiente a los meses de agosto, setiembre, octubre y diciembre del 2012 se observa que la Planta Los Rosales genera residuos peligrosos (...).
(Subrayado de origen y énfasis agregado)

61. Asimismo, a fin de sustentar que la planta Santa Rosa solo contaba con un área destinada a los aceites residuales, el supervisor tomó la siguiente fotografía:



Foto N°22. Vista del área de almacenamiento de aceites residuales.

91. (...) durante la supervisión efectuada el 5 de marzo de 2013, la Dirección de Supervisión constató que Tissue no contaba con un almacén central para el acopio de sus residuos sólidos peligrosos.

(...)

105. En ese sentido, durante la supervisión efectuada el 5 de marzo de 2013 la Dirección de Supervisión constató que la planta Los Rosales no contaba con un almacén central para el acopio de sus residuos sólidos peligrosos.

⁶⁶ Páginas 7, 9 y 11 al 13 del Informe de Supervisión.



62. Por otro lado, en lo concerniente a los hallazgos que configuran infracción administrativa, el Informe de Supervisión consigna lo siguiente:

7. PRESUNTOS INCUMPLIMIENTOS

N°	Hallazgos	Base Legal	Sustento
01	En la planta Santa Rosa solo cuentan con un área para el almacenamiento de aceites residuales no contando con un almacén central para los demás residuos peligrosos que se generan en el proceso productivo y/o mantenimiento de las máquinas.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 38°, 39° y 40° Sección I, Capítulo III del D.S. 057-2004-PCM. • Art. 55° del D.S. 019-2009-MINAM. • Numeral 3 del Art. 6° D.S. N° 019-1997-ITINCI. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ítem 4.4 y 4.5 del Acta de Supervisión (Anexo N° 01). • Registro fotográfico (Foto N° 22). • Manifiestos de residuos peligrosos (Anexo N° 11.19-a). • Plan de Manejo Ambiental del Estudio de Impacto Ambiental "Proyecto de Ampliación de Capacidad Productiva de la Planta Santa Rosa" (Anexo N° 9.1).
02	En la Planta Los Rosales no cuentan con un almacén central para residuos peligrosos.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 38°, 39° y 40° Sección I, Capítulo III del D.S. 057-2004-PCM. • Art. 55° del D.S. 019-2009-MINAM. • Numeral 3 del Art. 6° D.S. N° 019-1997-ITINCI 	<ul style="list-style-type: none"> • Manifiestos de residuos peligrosos (Anexo N° 11.19-b). • Plan de Manejo Ambiental de la Declaración de Impacto Ambiental - DIA del "Proyecto de Centro de Conversión y Distribución" (Anexo N° 9.3).

63. Por lo expuesto, de acuerdo con lo detectado en la Supervisión, se aprecia que Productos Tissue a la fecha en que se efectuó la supervisión no contaba con un área para el almacenamiento central de residuos sólidos peligrosos en sus plantas Santa Rosa y Los Rosales, conforme lo exige el numeral 5 del artículo 25° y artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM⁶⁷.
64. Dicho esto, es importante señalar que el artículo 165° de la Ley N° 27444 establece que son hechos no sujetos a actuación probatoria aquellos que se hayan comprobado con ocasión del ejercicio de las funciones de la autoridad administrativa⁶⁸. En tal sentido, el artículo 16° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD⁶⁹, dispone que la información contenida en los informes

⁶⁷ En ese sentido, cabe destacar también que según el artículo 41° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, una vez recibidos los residuos sólidos generados en las distintas áreas de la unidad de producción de la empresa, dichos residuos serán almacenados en el *área de almacenamiento central de residuos*, instalación que debe cumplir con las condiciones recogidas en el mencionado artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

⁶⁸ LEY N° 27444.
Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria
No será actuada prueba respecto a hechos públicos o notorios, respecto a hechos alegados por las partes cuya prueba consta en los archivos de la entidad, sobre los que se haya comprobado con ocasión del ejercicio de sus funciones, o sujetos a la presunción de veracidad, sin perjuicio de su fiscalización posterior.

⁶⁹ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD.
Artículo 16°.- Documentos públicos
La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

65. Tomando en consideración lo antes expuesto, esta Sala es de la opinión que los Informes de Supervisión elaborados con ocasión del ejercicio de la función supervisora, constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen. Cabe señalar además que los hechos plasmados en el correspondiente Informe de Supervisión, el cual tiene veracidad y fuerza probatoria, responden a una realidad de hecho apreciada directamente por el supervisor en ejercicio de sus funciones⁷⁰.
66. Por tanto, se concluye que Productos Tissue incumplió lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, lo cual configura infracción administrativa, ello según lo dispuesto en el literal d) del numeral 2 del artículo 145° de la misma norma.
67. En consecuencia, se desprende que la DFSAI sí motivó su decisión al momento de determinar la existencia de infracciones, sustentándose en el Informe de Supervisión, y complementándolo con lo establecido en la normativa referida al manejo de los residuos sólidos, todo ello en aplicación del principio de verdad material establecido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

Sobre el almacén central de la Planta Santa Rosa

68. En relación a la planta Santa Rosa, Productos Tissue sostuvo en su recurso de apelación que sí contaba con un almacén central de residuos sólidos peligrosos, para lo cual se sustentó en:
 - a. El capítulo 3 (Descripción del Proyecto) del Estudio de Impacto Ambiental de Capacidad Productiva Planta Santa Rosa.
 - b. El punto B.2 de su Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013.
 - c. El Acta de supervisión del año 2013 en donde se indica, expresamente, que una de las áreas verificadas en la Planta Santa Rosa era el almacén de residuos peligrosos y el numeral 4.4 del punto 4 del mencionado documento, referido a los "Hallazgos", en el que se hace mención expresa al almacén de residuos sólidos peligrosos.
 - d. El Acta N° 00031-2014 que recoge los resultados de la supervisión efectuada del 9 al 11 de abril de 2014 en la planta Santa Rosa.

⁷⁰ En atención a ello, los Informes de Supervisión (los cuales comprenden la descripción de los hechos constatados por el supervisor), así como las fotografías que representan dichos hechos, resultan medios probatorios idóneos para evaluar la responsabilidad del administrado, y son documentos públicos al haber sido elaborados por supervisores cuyas actuaciones fueron efectuadas en nombre del OEFA, ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43° de la Ley N° 27444.



- e. La comparación de la fotografía del área denominada "zona de aceites residuales"⁷¹ observada en el año 2013 con la fotografía del "almacén de residuos peligrosos" observada en el año 2014 evidencia que se trata de la misma instalación⁷².

69. Respecto de los literales a) y b) del considerando anterior, cabe precisar que como instrumento de gestión ambiental, el Estudio de Impacto Ambiental incorpora programas y compromisos que tienen como propósito evitar o reducir el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas a ser realizadas por los administrados⁷³. Por otro lado, el Plan de Manejo de Residuos Sólidos contempla el listado de residuos que los generadores estiman van a producir en el siguiente periodo⁷⁴. En ese sentido, ambos instrumentos, buscan prever medidas ante el desarrollo de la actividad del administrado y determinar qué tipos de residuos

⁷¹ Dicha vista fotográfica corresponde a la fotografía N° 22 del Informe de Supervisión.

⁷² Foja 167.

⁷³ LEY N° 28611.

Artículo 16°.- De los instrumentos

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

Artículo 17°.- De los tipos de instrumentos

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.

17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

⁷⁴ LEY 273614.

Artículo 37°.- Declaración, Plan de Manejo y Manifiesto de Residuos

Los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal, remitirán en formato digital, a la autoridad a cargo de la fiscalización correspondiente a su Sector, los siguientes documentos:

37.1 Una Declaración Anual del Manejo de Residuos Sólidos conteniendo información sobre los residuos generados durante el año transcurrido.

37.2 Su Plan de Manejo de Residuos Sólidos que estiman van a ejecutar en el siguiente periodo conjuntamente con la Declaración indicada en el numeral anterior, de acuerdo con los términos que se señale en el Reglamento de la presente Ley.

(...)

sólidos se van a generar, es por ello que por sí solos no acreditan su efectiva implementación.

70. Por tal razón, si bien ambos instrumentos pueden contemplar o consignar un almacén central de residuos sólidos peligrosos⁷⁵, ello no significa que este efectivamente se haya implementado. En consecuencia, tales documentos no acreditan la existencia de un almacén central de residuos sólidos peligrosos en la planta Santa Rosa.
71. En lo que concierne al literal d) del considerando 68 de la presente resolución (Acta de Supervisión del año 2014) este recoge los hechos detectados en la supervisión efectuada del 9 al 11 de abril de 2014 en la planta Santa Rosa, es decir, con posterioridad a la fecha de la supervisión que originó el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador (5 de marzo de 2013). En consecuencia, al constituir un documento de fecha posterior a la realización de la Supervisión, no resulta pertinente su evaluación.
72. En relación al literal e) del considerando 68 de la presente resolución (comparación de la fotografía N° 22 del Informe de Supervisión con la fotografía del "almacén de residuos peligrosos" observada en el año 2014), es importante indicar que si bien podría tratarse del mismo espacio físico, lo cierto es que en la supervisión del 2013 se verificó que dicha área solo estaba destinada al almacenamiento de aceites residuales mas no a todos los residuos sólidos peligrosos que generaba la planta Santa Rosa.
73. De igual manera, no debe perderse de vista que durante la Supervisión se constató la presencia de contenedores IBC vacíos fuera de un área de almacenamiento de residuos sólidos peligrosos⁷⁶, situación que ratifica que contrariamente a lo indicado por Productos Tissue la denominación "zona de aceite residuales" no se trataba de un "error administrativo" pues en ese supuesto los referidos contenedores debían encontrarse dentro del almacén y no fuera, como fue constatado por el supervisor:

⁷⁵ El Plan de Manejo de Residuos Sólidos 2013 indica lo siguiente (páginas 32 y 33):

5.1.3. ALMACENAMIENTO INTERMEDIO Y CENTRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS.

(...)

B) Áreas de Almacenamiento Central

(...)

B.2) Área de Almacenamiento Central de Residuos Sólidos Peligrosos

El área de almacenamiento central de residuos sólidos peligrosos tiene como único lugar de almacenamiento Central de residuos peligrosos en PRODUCTOS TISSUE:

- Planta Santa Rosa – Jaula ubicada frente a Bomba Contra Incendios
- Planta Los Rosales – Jaula ubicada entre Calle 3 y Calle C.

⁷⁶ Fotografía N° 33 del Informe de Supervisión (Foja 49 del Informe de Supervisión).



Foto N°33: Vista de almacenamiento de contenedores IBC vacíos fuera del área de almacenamiento de residuos sólidos.

74. Por las consideraciones expuestas, esta Sala considera que la "zona de aceites residuales" de la planta Santa Rosa no tenía un uso distinto al identificado en el letrero colocado por Productos Tissue.
75. Sobre este punto⁷⁷, y contrariamente a lo mencionado por el administrado en su recurso de apelación resulta relevante mencionar que lo indicado por la DFSAI en el sentido que en la planta Santa Rosa se generan otros tipos de residuos sólidos peligrosos adicionales al aceite residual (trapos contaminados, envases y papeles contaminados, tarimas contaminadas, tintas, etc.) no tenía por objeto demostrar que en la supervisión del año 2013 se constataron tales residuos sino más bien poner en evidencia que conforme a lo declarado por el propio administrado en los manifiestos de residuos sólidos peligrosos de la planta Santa Rosa, además de generar aceites residuales, era usual que genere otro tipo de residuos sólidos peligrosos, lo que hacía necesaria un área destinada para el almacenamiento central de todos los residuos sólidos peligrosos generados en dicha planta y no solo un área destinada para el almacenamiento de aceites residuales.
76. Finalmente, Productos Tissue sostiene que lo consignado en el acta de supervisión del año 2013 acreditaría la existencia del almacén central de residuos sólidos peligrosos, toda vez que en ella se consigna, expresamente, "almacén de residuos peligrosos" (literal c) del considerando 68 de la presente resolución).
77. Al respecto, de la revisión del Acta de Supervisión, se observa que el supervisor consignó como "área verificada" el almacén de residuos peligrosos, no obstante lo hizo a fin de identificar qué zonas serían objeto de supervisión, lo que no implica que el administrado haya contado con el referido almacén en los términos establecidos en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

⁷⁷ Al respecto, Productos Tissue señala que lo alegado por la DFSAI respecto a que genera otro tipo de residuos sólidos peligrosos distintos al aceite residual tiene sustento en el Informe de Supervisión, el que se basa en los manifiestos de residuos peligrosos del año 2012, por lo que no fueron objeto de observación en la supervisión del año 2013.

78. Como se advierte del análisis de los documentos indicados en el considerando 68 de la presente resolución, no se acredita la existencia del almacén central de residuos sólidos peligrosos en la planta Santa Rosa.
79. Por otro lado, Productos Tissue señaló que la generación de residuos sólidos peligrosos en la planta Santa Rosa es mínima, razón por la que el área destinada para su almacenamiento no requería de grandes dimensiones. En relación a dicho argumento debe precisarse que la obligación de contar con un área para el almacenamiento central de residuos sólidos peligrosos no está condicionada a la cantidad de este tipo de residuos que se generan, razón por la cual corresponde desestimar lo alegado por la administrada.
80. Asimismo, Productos Tissue manifestó que el almacén central de residuos sólidos peligrosos permite un adecuado almacenamiento de dichos residuos, entre otras razones, porque ha sido acondicionado conforme al volumen y tipo de residuos que se generan, se encuentra cercado con mallas y rejas, techado, señalizado y sobre un piso liso y de concreto. No obstante, dicho argumento hace referencia a la zona de aceites residuales más no a la del almacenamiento de residuos sólidos peligrosos.
81. Bajo las consideraciones expuestas, esta Sala confirma la responsabilidad administrativa de Productos Tissue 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.

Sobre el almacén central de Planta Los Rosales

82. En relación a la planta Los Rosales, Productos Tissue señaló que en el acta de supervisión no se detectó como hallazgo la ausencia de un almacén central de residuos sólidos peligrosos de la planta Los Rosales, lo cual habría vulnerado los principios de verdad material y presunción de licitud.
83. Sobre el particular, debe indicarse en primer lugar que, de acuerdo con el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD⁷⁸,

⁷⁸ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2013-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de febrero de 2013.

Artículo 2°.- Del ámbito de aplicación

2.1 El presente Reglamento es aplicable a todos aquellos que ejercen o coadyuvan al ejercicio de la función de supervisión directa a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

Asimismo, es aplicable a los administrados sujetos a la competencia de supervisión directa del OEFA aun cuando no cuenten con permisos o autorizaciones, ni títulos habilitantes para el ejercicio de sus actividades, de ser el caso.

2.2 El ejercicio de la función de supervisión directa consiste en el seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en:

- a) La normativa ambiental.
- b) Los instrumentos de gestión ambiental.
- c) Los mandatos o disposiciones emitidas por los órganos competentes del OEFA.
- d) Otras fuentes de obligaciones ambientales fiscalizables.

Asimismo, comprende la verificación del cumplimiento de requisitos para el otorgamiento de incentivos.

2.3 La función de supervisión es ejercida en el marco de las competencias del OEFA y en concordancia con las competencias de otras autoridades establecidas en sus leyes especiales.



Reglamento de Supervisión Directa del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD**)⁷⁹, el ejercicio de la función de supervisión directa consiste en el seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en la normativa ambiental y en los instrumentos de gestión ambiental, entre otras fuentes de obligaciones ambientales fiscalizables.

84. Para tales efectos, el supervisor se encuentra facultado a formular hallazgos relacionados con el presunto cumplimiento o incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables, siendo que el análisis de los mismos los realiza la Autoridad de Supervisión Directa (en este caso, la Dirección de Supervisión) a través del **Informe de Supervisión Directa**⁸⁰, en el que identifica qué hallazgos configuran presuntos incumplimientos a la normativa ambiental⁸¹.

2.4 La Autoridad de Supervisión Directa realiza las acciones necesarias para la obtención de los medios probatorios idóneos que sustenten los hechos verificados en relación con el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por el OEFA.

2.5 La Autoridad de Supervisión Directa aporta al desarrollo de las investigaciones en materia ambiental que realiza el Ministerio Público u otros organismos públicos respecto de la constatación de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de los administrados bajo su ámbito de competencias. Dichas actividades se realizan previa coordinación con el OEFA. En caso se determine la necesidad de ejercer la supervisión directa como consecuencia de la constatación in campo a raíz de dichas intervenciones, el OEFA adoptará las acciones necesarias para su desarrollo.

⁷⁹ Vigente al momento de la supervisión.

⁸⁰ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2013-OEFA/CD.**

Artículo 5°.- De las definiciones

Para efectos del presente Reglamento, resulta pertinente establecer las siguientes definiciones:

(...)

g) Informe de Supervisión Directa: Documento que contiene el análisis de las acciones de supervisión directa, incluyendo la clasificación y valoración de los hallazgos verificados y los medios probatorios que sustentan dicho análisis. Dicho Informe debe contener el Acta de Supervisión Directa suscrita en la supervisión directa, en caso corresponda.

(...)

⁸¹ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2013-OEFA/CD.**

Artículo 12.- De los hallazgos

12.1 Los hallazgos de presuntas infracciones administrativas son los relacionados al incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables reguladas en el Artículo 2 del presente Reglamento, los cuales ameritan la elaboración de un Informe Técnico Acusatorio y/o configuran los supuestos para la disposición de medidas preventivas o mandatos de carácter particular, de ser el caso, conforme así lo estime la Autoridad de Supervisión Directa. Estos hallazgos podrán ser contradichos por el administrado, en ejercicio de su derecho de defensa, una vez iniciado el respectivo procedimiento administrativo sancionador con la correspondiente resolución de imputación de cargos.

12.2 En caso de hallazgos de presuntas infracciones administrativas de menor trascendencia, la Autoridad de Supervisión Directa se encuentra facultada para remitir al administrado las recomendaciones que corresponda disponer para subsanar dicho hallazgo en un plazo determinado. El ejercicio de esta facultad se ejerce bajo el principio de predictibilidad, para efectos de lo cual la Autoridad de Supervisión Directa dará publicidad del registro de los hallazgos de presuntas infracciones que califique como de menor trascendencia.

En caso el administrado incumpla con la recomendación, corresponderá elaborar el correspondiente Informe Técnico Acusatorio, cuya discusión se realizará en el Procedimiento Administrativo Sancionador respectivo.

12.3 En el supuesto del hallazgo de presuntas infracciones que configuren los supuestos para la disposición de una medida preventiva o de un mandato de carácter particular, corresponderá proceder de acuerdo con lo establecido en el presente Reglamento sobre dicha materia. El incumplimiento de la medida preventiva o el mandato de carácter particular derivarán en un Informe Técnico Acusatorio.

12.4 Si los hallazgos no calificaran como presunta infracción sino como supuestos para la disposición de un mandato de carácter particular o una medida preventiva, conforme lo estime la Autoridad de Supervisión Directa, corresponderá proceder de acuerdo a lo establecido en el presente Reglamento sobre dichas materias.

12.5 El incumplimiento de la medida preventiva o del mandato de carácter particular derivará en un Informe Técnico Acusatorio. (Énfasis agregado).

85. Bajo la mencionada premisa, en la supervisión llevada a cabo el 5 de marzo de 2013 en las instalaciones de la planta Los Rosales de titularidad de Productos Tissue, la DS detectó el siguiente hallazgo⁸²:

7. PRESUNTOS INCUMPLIMIENTOS

N°	Hallazgos	Base Legal	Sustento
02	En la Planta Los Rosales no cuentan con un almacén central para residuos peligrosos.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 38°, 39° y 40° Sección I, Capítulo III del D.S. 057-2004-PCM. • Art. 55° del D.S. 019-2009-MINAM. • Numeral 3 del Art. 6° D.S. N° 019-1997-ITINCI 	<ul style="list-style-type: none"> • Manifiestos de residuos peligrosos (Anexo N° 11.19-b). • Plan de Manejo Ambiental de la Declaración de Impacto Ambiental – DIA del "Proyecto de Centro de Conversión y Distribución" (Anexo N° 9.3).

86. En virtud de lo verificado por el supervisor, la DS elaboró el Informe Técnico Acusatorio correspondiente⁸³ (ITA N° 0337-2013-OEFA/DS), concluyendo que "(...) en lo que respecta a residuos sólidos peligrosos: No se evidenció un área para la disposición de residuos sólidos peligrosos, aunque en los manifiestos de manejo de residuos peligrosos correspondientes a los meses de agosto, setiembre, octubre y diciembre del 2012, se señala que la Planta Los Rosales genera residuos peligrosos (...) "⁸⁴.
87. En ese sentido, sí se detectó un hallazgo referido al incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, lo cual ameritaba el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en contra de Productos Tissue, tal como fuera efectuado mediante la Resolución Subdirectoral N° 655-2014-OEFA/DFSAI/SDI.
88. Por otro lado, respecto a los siguientes argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación: (i) si bien el área destinada al almacenamiento central de residuos sólidos peligrosos tenía una denominación errónea (zona de aceites residuales), ello no significa que la misma no cumpla con las condiciones previstas para un almacén de residuos sólidos peligrosos, (ii) la DFSAI no ha considerado que según el numeral B.2 del Plan de Manejo de Residuos del año 2013, la planta Los Rosales cuenta con un almacén central de residuos sólidos peligrosos y (iii) la existencia del almacén central de la Planta Los Rosales quedó acreditada en el Acta de Supervisión N° 00027-2014 correspondiente a la supervisión efectuada por el OEFA el 7 y 8 de abril de 2014, diligencia en la que el supervisor dejó constancia que realizó el recorrido por la planta visitando el "almacén de aceite residual"; esta Sala considera que los mismos no desvirtúan lo detectado por el supervisor en

⁸² Páginas 17 y 18 del Informe de Supervisión.

⁸³ Informe Técnico Acusatorio N° 54-2014-OEFA/DS, de fecha 17 de febrero de 2014.

⁸⁴ Foja 5.



relación a la falta del almacén central de residuos sólidos peligrosos, pues conforme al análisis expuesto en los considerandos 69, 70 y 71 al 74 de la presente resolución, tales alegaciones no resultan pertinentes.

Sobre la determinación de responsabilidad administrativa de Productos Tissue por no segregar ni acondicionar adecuadamente los residuos sólidos no peligrosos de la planta Los Rosales

89. Respecto a este punto, mediante la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI halló responsable a Productos Tissue por no haber realizado un adecuado acondicionamiento ni segregación de los residuos sólidos no peligrosos en la planta Los Rosales, por lo que en virtud de ello concluyó que Productos Tissue incumplió lo dispuesto en los artículos 10, numeral 2 del artículo 25° y artículos 38° y 55 del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
90. Cabe señalar que, de acuerdo con los artículos 13° y 16° de la Ley N° 27314, el manejo de los residuos sólidos debe ser realizado de manera sanitaria y ambientalmente adecuada, siendo que el generador 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 normas técnicas correspondientes⁸⁵.
91. De igual forma, el artículo 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece que la segregación de residuos tiene por objeto facilitar su reaprovechamiento, tratamiento o comercialización, mediante la separación sanitaria y segura de sus componentes.

⁸⁵

LEY N° 27314.

Artículo 13°.- Disposiciones generales de manejo

El manejo de residuos sólidos realizado por toda persona natural o jurídica deberá ser sanitaria y ambientalmente adecuado, con sujeción a los principios de prevención de impactos negativos y protección de la salud, así como a los lineamientos de política establecidos en el Artículo 4.

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.
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.

92. Por otro lado, el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM señala que todo generador está obligado a acondicionar y almacenar sus residuos de forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, previo a su entrega a la EPS-RS o municipalidad, para continuar con su manejo hasta su destino final⁸⁶.
93. Bajo dicho contexto, el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM recoge diversas disposiciones referidas al acondicionamiento de residuos sólidos, conforme al siguiente detalle:

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

94. Como se desprende de la norma antes citada, su finalidad consiste en lograr que los administrados segreguen y acondicionen los residuos de forma ambientalmente adecuada, estableciéndose para ello determinados aspectos que deben ser tomados en cuenta durante la ejecución del mencionado proceso (esto es, una vez segregados, acondicionarlos atendiendo a la naturaleza física, química y biológica de los residuos, sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, y las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contenga).
95. Siendo ello así, corresponde a esta Sala determinar si en el presente procedimiento ha quedado acreditado que Productos Tissue incumplió con las citadas disposiciones del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Para ello, conforme se aprecia de la resolución impugnada, la DFSAI sustentó la responsabilidad del administrado en los siguientes medios probatorios⁸⁷:

⁸⁶ DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

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.

⁸⁷ Foja 142 y su reverso.



N°	Medios Probatorios	Contenido
5	Acta de Supervisión del 5 de marzo de 2013	Documento suscrito por el personal de Tissue y la Supervisora que contiene los hallazgos de la supervisión realizada el 5 de marzo del 2013.
6	Fotografía N° 38 del Informe de Supervisión	Se observa bolsas plásticas y cartón sin la rotulación respectiva.
7	Fotografía N° 39 del Informe de Supervisión	Se observa almacenamiento de conos de cartón, papel y costales sin la respectiva rotulación.
8	Fotografía N° 41 del Informe de Supervisión	Se observan contenedores azules con bolsas plásticas verdes y cajas de cartón, que rebasan su capacidad y sin rotulación.
9	Fotografía N° 42 del Informe de Supervisión	Se observa almacenamiento de cartones fuera de almacenamiento de residuos sólidos no peligrosos y otros residuos sólidos dispuestos al costado de este.
10	Fotografía N° 43 del Informe de Supervisión	Se aprecia almacenamiento inadecuado de residuos sólidos (sillas, cartones y artefactos eléctricos mezclados) en el área de entrada de vehículos.
11	Listado de asistencia de Capacitación SISECO, realizada por la Ing. María Perez Moreno (Supervisora de Seguridad Industrial) a Tissue, anexados a su escrito de descargos con Registro N° 021722 del 15 de mayo de 2014	Documento suscrito por el personal de Tissue, que contiene la relación de participantes a los cursos de capacitación sobre Manejo de Residuos sólidos peligrosos y no peligrosos; dictados los días 7, 9, 10, 14, 15, 17, 21, 22, 24, 27, 28 y 31 de octubre de 2013 en la planta Los Rosales.

96. Conforme se aprecia del Informe de Supervisión, el supervisor detectó lo siguiente⁸⁸:

N°	Hallazgos	Base Legal	Sustento
03	(...) en la Planta Los Rosales el acondicionamiento y almacenamiento de residuos no peligrosos no guarda un orden no existe una adecuada segregación y clasificación; así mismo se hallaron contenedores rebasados en su capacidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 10° D.S. 057-2004-PCM. • Artículo 38° D.S. 057-2004-PCM. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ítem 4.1 y 4.6 del Acta de Supervisión (Anexo N° 01). • Registro FOTOGRÁFICO (Fotos N° 05, N° 16, del N° 16 al N° 18, del N° 27 al N° 33 y del N° 38 al N° 43).

⁸⁸ Página 17 del Informe de Supervisión.

97. En esa línea, al describir el área destinada para el almacenamiento de residuos sólidos no peligrosos, el supervisor indicó lo siguiente:

5.3 Descripción al interior de la Planta:

(...)

PLANTA LOS ROSALES

(...)

4.3.10 Área de almacenamiento de residuos no peligrosos

En la Planta Los Rosales se generan residuos sólidos no peligrosos como restos de papel, cartón, residuos de polietileno, parihuelas, envases de adhesivos, residuos orgánicos así como desperdicios de alimentos.

(...). En la primera celda se observó el almacenamiento de **cajas de cartón, tubos de cartón de diferentes tamaños y diámetros dispuestos sobre el piso**, también se advirtió contenedores de color amarillo con residuos de bolsas plásticas, los cuales **exceden su capacidad**, además había **costales con residuos de papeles y botellas de plástico dispuestos sobre el piso**; desordenados y **no se evidencia ningún tipo de rotulación** (Ver fotos N° 38 y N° 39 del anexo N° 08).

En la celda contigua se observó tres contenedores de color azul, uno con residuos sólidos similares a los domésticos (residuos municipales), el segundo con bolsas de color verde y el tercero con cajas de cartón; **los residuos dispuestos en estos contenedores rebasan su capacidad** (Ver fotos N° 40 y N° 41 del Anexo N° 08).

Al costado de esta segunda celda, fuera del área de almacenamiento de residuos sólidos no peligrosos, se encontró un contenedor azul lleno de cajas de cartón desarmadas y al costado de este, otros **residuos sólidos dispuestos sobre el piso** (Ver foto N° 41 del anexo N° 08).

Asimismo, por el portón de ingreso de vehículos, se halló residuos (sillas, parihuelas, cilindros de metal, artefactos eléctricos, entre otros) almacenados fuera del área respectiva (Ver foto N° 43 del anexo N° 08)⁸⁹ (Énfasis agregado)

98. Sumado a ello, la DFSAI sustentó su pronunciamiento con base en las fotografías 38, 39, 41, 42 y 43⁹⁰ del Informe de Supervisión conforme se aprecia a continuación:



⁸⁹ Página 7, 11 y 12 del Informe de Supervisión.

⁹⁰ Fojas 50 a 51, reverso del Informe de Supervisión.



Foto N°39: Vista de almacenamiento de conos de cartón, papel y costales en la primera celda sin la rotulación respectiva.



Foto N°41: Vista de parte posterior de la segunda celda de almacenamiento, contenedores azules con bolsa plásticas verdes y cajas de cartón.



Foto N°42: Almacenamiento de cartones fuera del área de almacenamiento de residuos sólidos no peligrosos y otros residuos sólidos dispuestos al costado de este.

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]



99. De acuerdo con el hallazgo detectado por el supervisor, así como de lo observado en las fotografías antes mostradas, se advierte una inadecuada segregación de residuos sólidos no peligrosos, en tanto los residuos sólidos no fueron separados considerando sus características físicas o químicas (por ejemplo, los papeles se encontraron junto a las botellas de plásticos, asimismo también se aprecia la falta de un debido acondicionamiento de los recipientes de residuos sólidos, toda vez que su capacidad superaba a los residuos allí almacenados).
100. Teniendo en cuenta que la DFSAI sustentó la determinación de responsabilidad administrativa de Productos Tissue con base en los medios de prueba descritos en los considerandos precedentes, se concluye que la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI se encuentra debidamente motivada, no incurriendo la misma en algún vicio que acarree su nulidad, por lo que corresponde confirmar la citada resolución en este extremo.
101. Por otra parte, Productos Tissue sostiene que la resolución materia de impugnación es nula porque la DFSAI no utiliza criterios similares ante supuestos similares, pues, según señala, para el caso de la planta Santa Rosa, la DFSAI decidió archivar el procedimiento administrativo sancionador por no segregar ni acondicionar adecuadamente los residuos sólidos no peligrosos de la planta Santa Rosa sustentándose en que en la supervisión de abril de 2014 no se constató observación alguna sobre el manejo de los residuos sólidos en dicha planta; mientras que para el caso de la planta Los Rosales decidió declararlo responsable pese a encontrarse en el mismo supuesto.
102. Sobre el particular, mediante la Resolución Directoral N° 164-2015-OEFA/DFSAI la primera instancia archivó el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Productos Tissue por la siguiente conducta infractora:



*"Productos Tissue del Perú S.A. no habría segregado y acondicionado adecuadamente los residuos sólidos no peligrosos de la planta Santa Rosa, por cuanto habrían sido almacenados sin considerar sus características físicas, químicas y biológicas; y, sin contar con dispositivos de almacenamiento adecuados."*⁹¹

103. Según se aprecia de los fundamentos N^{os} 60 al 68 de la Resolución Directoral N^o 164-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI sustentó su decisión en que la referida conducta infractora constituía un hallazgo de menor trascendencia, que al haber sido subsanada antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador correspondía archivarla.
104. Sobre el particular, debe indicarse que de conformidad con el literal b) del numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley N^o 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley N^o 29325**) la función supervisora tiene por objeto promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y que la misma no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud.
105. En virtud a dicha disposición, fue promulgada la Resolución de Consejo Directivo N^o 046-2013-OEFA/CD⁹² la cual busca promover la subsanación voluntaria de aquellos incumplimientos leves que no han generado riesgo o daño al ambiente o a la salud de las personas (hallazgos de menor trascendencia) en el marco de las actividades llevadas a cabo por la Autoridad de Supervisión.
106. Asimismo, debe señalarse que la Única Disposición Complementaria Transitoria de la norma en mención⁹³, establece que la autoridad instructora podrá aplicar las

⁹¹ Foja 15.

⁹² RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N^o 046-2013-OEFA/CD, Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de noviembre de 2013.

Artículo 1^o.- Objeto

1.1 La finalidad del presente Reglamento es regular y determinar los supuestos en los que un administrado bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA incurre en un presunto incumplimiento de obligaciones ambientales susceptible de ser calificado como hallazgo de menor trascendencia, que podría estar sujeto a subsanación voluntaria, en concordancia con lo dispuesto en el Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11 de la Ley N^o 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N^o 30011.

1.2 Las disposiciones comprendidas en la presente norma se aplican sin perjuicio de que en el marco de un procedimiento administrativo sancionador la Autoridad Decisora determine que la infracción cometida por un administrado sea calificada como leve.

⁹³ Disposición Complementaria Transitoria modificada por el artículo 3^o de la Resolución de Consejo Directivo N^o 005-2014-OEFA-CD, publicada el 25 enero 2014, cuyo texto es el siguiente:

"Única.- La Autoridad Instructora podrá aplicar las disposiciones del presente Reglamento para decidir no iniciar un procedimiento administrativo sancionador, si verifica que a la entrada en vigencia de la presente norma, el hallazgo de menor trascendencia se encuentra debidamente subsanado. Las disposiciones del presente Reglamento no resultarán aplicables para los hallazgos de menor trascendencia que a la fecha de su entrada en vigencia se encuentren siendo investigados en un procedimiento administrativo sancionador. No obstante, la Autoridad Decisora podrá calificar dicho hallazgo

disposiciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD a efectos de no iniciar un procedimiento administrativo sancionador en caso verifique que a la entrada en vigencia del mencionado reglamento el hallazgo de menor trascendencia se encuentra debidamente subsanado.

107. Asimismo, según el artículo 6-A de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, la subsanación debe ser realizada antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador a efectos de conceder al administrado el beneficio regulado en dicha norma.
108. En el presente caso, la DFSAI decidió archivar el procedimiento sancionador iniciado en contra de Productos Tissue por la inadecuada segregación y acondicionamiento de residuos sólidos en la planta Santa Rosa, toda vez que corroboró que la misma había sido subsanada en la supervisión del 9 y 10 de abril de 2014 en las instalaciones de dicha planta, es decir, con anterioridad al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador (24 de abril de 2014); no obstante, para el caso de la planta Los Rosales, según la DFSAI, la conducta infractora recién habría sido corregida en la supervisión del 16 de setiembre de 2014, esto es, con posterioridad al inicio del procedimiento tal como se acreditó de los actuados⁹⁴.
109. Como se advierte de lo indicado la situación no fue la misma para ambas plantas, pues para la planta Santa Rosa la conducta infractora fue subsanada antes del inicio del presente procedimiento sancionador, mientras que para la planta Los Rosales, la conducta infractora fue corregida con posterioridad a su inicio, motivo por el cual la primera instancia solo calificó a la primera como un hallazgo de menor trascendencia y considerando el momento de la subsanación, lo archivó, continuando con el procedimiento para el caso de la planta Los Rosales, sin perjuicio de considerarla al momento de su análisis para el dictado de la medida correctiva.
110. Por lo tanto, queda claro que no resultaba aplicable a Productos Tissue las disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD respecto a la falta de segregación y acondicionamiento adecuado de los residuos sólidos no peligrosos de la planta Los Rosales, motivo por el cual debe desestimarse lo alegado por la empresa en este extremo de su apelación.

como infracción leve y sancionarlo con una amonestación, siempre que el administrado acredite haberlo subsanado."

⁹⁴ Como se aprecia en el expediente, mediante Memorándum N° 331-2015-OEFA/DS del 28 de enero de 2015, la DS señaló que en la supervisión posterior realizada a la planta Los Rosales (16 de setiembre de 2014), se constató que no se detectaron hallazgos acusables respecto a la segregación, acondicionamiento o almacenamiento de los residuos sólidos no peligrosos.



De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema 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 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° 164-2015-OEFA/DFSAI del 27 de febrero de 2015, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.


SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Productos Tissue del Perú S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA 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