



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° 005-2016-OEFA/TFA-SEPIM

EXPEDIENTE N° : 908-2014-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : UNIÓN ANDINA DE CEMENTOS S.A.A.
SECTOR : INDUSTRIA MANUFACTURERA
RUBRO : CEMENTO
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 638-2015-OEFA/DFSAI




SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2015, a través de la cual determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Unión Andina de Cementos S.A.A. por las siguientes conductas infractoras:

- (i) **No segregar ni acondicionar adecuadamente los residuos sólidos no peligrosos en la zona de la Cantera Quebrada Blanca de la Unidad Económica Administrativa Atocongo, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10°, 38° y 55° del Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y configuró la infracción prevista en el literal a) del numeral 1 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.**
- (ii) **No almacenar adecuadamente los residuos sólidos peligrosos en el taller de mantenimiento de las canteras Quebrada Blanca y Atocongo de la UEA Atocongo, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y configuró la infracción prevista en el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.**
- (iii) **No prevenir que: i) las canaletas que descargan el agua de lavado de vehículos se encuentren colmatadas de sedimentos; (ii) los materiales almacenados en los patios adyacentes a la planta industrial se encuentren a la intemperie sin cobertura y sin delimitación definida sobre terreno; (iii) en la planta de envasado de cemento se encontrara material particulado; y, (iv) el sistema de captura de material particulado sea descargado en la pila de almacenamiento que se encuentra a la intemperie. Cada una de dichas conductas generó el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6° del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI y configuró la infracción prevista en el literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.**

- (iv) **No prevenir la contaminación para el manejo y almacenamiento de hidrocarburos lo que generó el incumplimiento de lo dispuesto en los numerales 1 y 3 del artículo 6° del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI y configuró la infracción prevista en el literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI".**

Lima, 7 de marzo de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Unión Andina de Cementos S.A.A.¹ (en adelante, **Unacem**) es titular de la Unidad Económica Administrativa Atocongo² (en adelante, **UEA Atocongo**) y de la Planta Industrial Atocongo (en adelante, **Planta Atocongo**), ubicadas en Av. Atocongo N° 2440, distrito de Villa María del Triunfo, provincia y departamento de Lima.
2. Mediante la Resolución Directoral N° 298-96-EM/DGH del 14 de agosto de 1996 la Dirección General de Hidrocarburos (en adelante, **DGH**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental de la Planta de Producción de Cemento ubicada en Atocongo N° 2440, distrito de Villa María del Triunfo, provincia y departamento de Lima (en adelante, **PAMA de la Planta Atocongo**). 
3. La Dirección de Asuntos Ambientales de Industria (en adelante, **DAAI**) del Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**), mediante el Oficio N° 0713-2007-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI del 6 de marzo de 2007 y el Oficio N° 02752-2007-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI del 26 de setiembre de 2007, aprobó la Declaración de Impacto Ambiental del Proyecto de Explotación de Caliza – Quebrada Blanca (en adelante, **DIA de Explotación de Caliza Quebrada Blanca**). 
4. El 23 de agosto de 2013 y del 3 a 14 de marzo de 2014, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó dos supervisiones regulares en la UEA Atocongo y Planta Atocongo, (en adelante, **supervisión regular del año 2013 y supervisión regular del año 2014**) durante las cuales se detectaron presuntos incumplimientos de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Unacem, tal como se desprende del Informe N° 0129-2013-OEFA/DS-IND (en adelante, **Informe de Supervisión N° 0129-2013**), del Informe N° 0015-2014- 

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100137390.

² Que incluye a la Canteras Atocongo, Quebrada Blanca y Puzolana.



OEFA/DS-IND (en adelante, **Informe de Supervisión N° 0015-2014**)³ y del Informe Técnico Acusatorio N° 0211-2014-OEFA/DS (en adelante, **ITA**)⁴.

5. Sobre la base de los resultados contenidos en el Informe de Supervisión N° 0129-2013, el Informe N° 0015-2014 y el ITA, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) del OEFA emitió la Resolución Subdirectoral N° 2067-2014-OEFA/DFSAI/SDI⁵ del 26 de noviembre de 2014, a través de la cual inició un procedimiento administrativo sancionador contra Unacem⁶.
6. Luego de la evaluación de los descargos formulados por la administrada⁷, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, **DFSAI**), emitió la Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2015⁸, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Unacem⁹, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación¹⁰:

³ Dichos informes se encuentran en un medio electrónico (CD) a foja 29.

⁴ Fojas 1 a 29.

⁵ Fojas 38 a 60.

⁶ Notificación efectuada el 28 de noviembre de 2014.

⁷ Lo cual realizó mediante escrito con registro N° 50089 presentado el 19 de diciembre de 2014. (Fojas 63 a 107).

⁸ Fojas 356 a 400.

⁹ 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 período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

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

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

¹⁰ El artículo 3° de la Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador en los siguientes extremos:

Cuadro N° 1: Conductas infractoras por las que se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Unacem en la Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	No segregó y acondicionó adecuadamente sus residuos sólidos no peligrosos, toda vez que fueron acumulados y mezclados sin considerar sus características físicas y/o químicas en distintas zonas dentro de su cantera.	Artículos 10°, 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 .

Hecho imputado N° 9: Unacem no habría cumplido con las disposiciones establecidas por Produce relacionadas al cumplimiento de los Límites Máximos Permisibles.

Hecho imputado N° 11: Unacem no habría cumplido con remitir la documentación requerida en la supervisión.

¹¹ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

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

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

Artículo 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;



N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
2	No almacenó adecuadamente los residuos sólidos peligrosos, por cuanto fueron almacenados sobre terreno natural, en áreas de terreno abierto y rebasando la capacidad de almacenamiento.	Numeral 5 del artículo 25° y artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹³ .	Literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁴ .
3	No cumplió con los programas de prevención y medidas de control contenidas en la DIA de Explotación de Caliza Quebrada Blanca, toda vez que la tolva de carga de los camiones no utiliza mallas que eviten el arrastre de material particulado.	Numeral 3 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI ¹⁵ .	Literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI ¹⁶ .

13

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**Artículo 25°.- Obligaciones del generador**

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

(...)

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

(...)

Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;
2. A granel sin su correspondiente contenedor;
3. En cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento;
4. En infraestructuras de tratamiento de residuos por más de cinco (5) días; contados a partir de su recepción; y,
5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.

Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPS-RS responsable de dichos residuos.

14

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**Artículo 145°.- Infracciones**

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

(...)

2. Infracciones graves.- en los siguientes casos:

(...)

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

15

DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI, Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, publicado en el diario oficial El Peruano el 1 de octubre de 1997.

Artículo 6°.- Obligaciones del Titular.- Son obligaciones del titular de la industria manufacturera, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales:

(...)

3. Ejecutar los programas de prevención y las medidas de control contenidas en el EIA, DIA o PAMA.

16

DECRETO SUPREMO N° 025-2001-ITINCI, Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera aprobado por el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI publicado en el diario oficial El Peruano el 18 de julio de 2001.**Artículo 21°.- Conductas que constituyen Infracciones.**

Son conductas que constituyen infracciones, además de las establecidas en los artículos 36, 37 y 38 del Reglamento, las siguientes:

(...)

i) Otros incumplimientos al Reglamento, al presente Régimen, otras disposiciones legales complementarias así como aquellas disposiciones dictadas por la autoridad ambiental competente sobre conservación del ambiente.

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
4	En la Cantera Quebrada Blanca se evidenció que la retroexcavadora ha sido abastecida de combustible dentro de la zona de exploración incumpliendo lo estipulado en la DIA de Explotación de Caliza Quebrada Blanca.	Numeral 3 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.	Literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.
5	No cumplió con poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos contaminantes en la fuente generadora, toda vez que las canaletas que descargan el agua de lavado de vehículos se encontraban colmatadas de sedimentos.	Numeral 1 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI ¹⁷ .	Literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.
6	No cumplió con poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos contaminantes en la fuente generadora, toda vez que los materiales almacenados en los patios adyacentes a la Planta Atocongo se encuentran a la intemperie sin cobertura y sin delimitación definida sobre terreno.	Numeral 1 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.	Literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.
7	No cumplió con poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos contaminantes en la fuente generadora, toda vez que en la planta de envasado de cemento se detectó material particulado.	Numeral 1 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.	Literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.
8	No cumplió con poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos contaminantes en la fuente generadora, toda vez que el sistema de captura de material particulado finalmente es descargado en la pila de almacenamiento que se encuentra a la intemperie.	Numeral 1 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.	Literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.
9	No cumplió con poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación para el manejo y almacenamiento de hidrocarburos.	Numerales 1 y 3 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.	Literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.

Fuente: Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

17

DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI.

Artículo 6°.- Obligaciones del Titular.- Son obligaciones del titular de la industria manufacturera, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales:

1. Poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos o sustancias contaminantes en la fuente generadora, reduciendo y limitando su ingreso al sistema o infraestructura de disposición de residuos, así como su vertimiento o emisión al ambiente.



7. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó a Unacem el cumplimiento de las siguientes medidas correctivas¹⁸:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva impuesta por la DFSAI mediante la Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Medidas correctivas		
		Obligación	Plazo	Forma de acreditar el cumplimiento
4	En la Cantera Quebrada Blanca se evidenció que la retroexcavadora habría sido abastecida de combustible dentro de la zona de exploración incumpliendo lo estipulado en su DIA de Explotación de Caliza Quebrada Blanca.	Presentar un documento de compromiso donde se señale que el abastecimiento de combustible en la cantera Quebrada Blanca es exclusiva para la perforadora, según se señala en el DIA, el mismo debe estar firmado por las gerencias respectivas.	En un plazo no mayor a diez (10) días hábiles contados a partir de notificada la resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado desde el día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, Unacem deberá remitir a la DFSAI copia del documento del compromiso, donde se señale el abastecimiento de combustible es exclusivo de la perforadora en la cantera Quebrada Blanca.
6	No cumplió con poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos contaminantes en la fuente generadora, toda vez que los materiales almacenados en los patios adyacentes a la planta industrial se encuentran a la intemperie sin cobertura y sin delimitación definida sobre terreno.	Presentar un informe del procedimiento operativo de la cancha de material de carbón, cancha de material de yeso y cancha de material de óxido de hierro, donde considere los aspectos de prevención y control de la generación de los elementos contaminantes en estos componentes, así como delimite la ubicación de dichas canchas auxiliares en la Planta Atocongo.	En un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles contados a partir de notificada la resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado desde el día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, Unacem deberá remitir a DFSAI el informe del procedimiento operativo de la cancha de material de carbón, cancha de material de yeso y cancha de material de óxido de hierro, donde considere los aspectos de prevención y control de la generación de los elementos contaminantes, así como adjunte fotografías fechadas y coordenadas UTM WGS - 84 de la ubicación y delimitación de dichas canchas auxiliares en la Planta Atocongo.
7	No cumplió con poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos contaminantes en la	Realizar el mantenimiento de los sistemas de colectores de polvo del área de envasado de cemento y elaborar el programa de mantenimiento correspondiente al	En un plazo no mayor a cuarenta (40) días hábiles contados a partir de notificada la resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente del término del plazo para cumplir con la medida correctiva, Unacem deberá presentar el informe de mantenimiento de los sistemas de colectores de

¹⁸

Con relación a la imposición de una medida correctiva respecto a la conducta descrita en los ítems 1, 2, 3 y 5 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, la DFSAI señaló que, en virtud de lo dispuesto en el segundo párrafo del numeral 2.2 del artículo 2° de las "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", aprobadas por Resolución N° 026-2014-OEFA/CD, no correspondía imponer a Unacem una medida correctiva.

N°	Conducta infractora	Medidas correctivas		
		Obligación	Plazo	Forma de acreditar el cumplimiento
	fuelle generadora, toda vez que en la planta de envasado de cemento se detectó material particulado.	año 2015.		polvo del área de envasado de cemento, donde adjunte las fotografías fechadas y con coordenadas UTM WGS-84 y enviar la copia del programa de mantenimiento los sistemas de colectores de polvo del área de envasado de cemento correspondiente al año 2015.
8	No cumplió con poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos contaminantes en la fuente generadora, toda vez que el sistema de captura de material particulado finalmente es descargada en la pila de almacenamiento que se encuentra a la intemperie.	Realizar el mantenimiento de los sistemas de colectores de polvo del área de la chancadora primaria y elaborar el programa de mantenimiento correspondiente al año 2015.	En un plazo no mayor a cuarenta (40) días hábiles contados a partir de notificada la resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado desde el día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, Unacem deberá presentar el informe de mantenimiento de los sistemas de colectores de polvo del área de la chancadora primaria, donde adjunte las fotografías fechadas y con coordenadas UTM WGS-84 y enviar la copia del programa de mantenimiento los sistemas de colectores de polvo del área de chancado primaria correspondiente al año 2015.
9	No cumplió con poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación para el manejo y almacenamiento de hidrocarburos.	Reparar el deterioro (rajadura y abertura entre juntas) del sistema de contención del patio de combustible.	En un plazo no mayor a cuarenta (40) días hábiles contados a partir de notificada la resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado desde el día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, Unacem deberá remitir a esta Dirección un informe técnico detallado adjuntando los medios visuales (fotografías y/o videos) debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS donde consten las acciones adoptadas para la reparación del sistema de contención del patio de combustible.

Fuente: Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

8. La Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos¹⁹:

¹⁹ Cabe indicar que solo se han consignado los fundamentos referidos a las conductas infractoras N°s 1, 2 y 5 a 9 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, debido a que la citada empresa no interpuso recurso de apelación respecto a las conductas infractoras N°s 3 y 4 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.



*Respecto a la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución (en adelante, **conducta infractora N° 1**)*

- (i) De los medios probatorios obtenidos durante la supervisión regular del año 2013 y la supervisión regular del año 2014 la DS constató que Unacem no habría cumplido con segregar y acondicionar adecuadamente los residuos sólidos no peligrosos (palos, maderas, mallas metálicas, llantas, mantas, residuos de maderas, residuos de caucho, filtros manga, bloques concreto, entre otros) de la UEA Atocongo, toda vez que estos se encontraron dispuestos y acumulados en distintas zonas de la Planta Atocongo sin considerar su naturaleza física y/o química, evidenciando su falta de caracterización, segregación y orden; así como la falta de dispositivos de almacenamiento para cada tipo de residuo no peligroso.
- (ii) Sobre lo indicado por Unacem, respecto a que la empresa San Martín Contratistas Generales S.A.C. se encargaría del manejo integral de los residuos sólidos generados en la UEA Atocongo, la DFSAI indicó que dicha situación no lo releva de cumplir su obligación de acondicionar y segregar de manera adecuada dichos tipos de residuos, antes, durante y después de su disposición final, por cuanto como generador de residuos sólidos, es responsable de vigilar y verificar que se cumplan tales obligaciones mientras los residuos sólidos en cuestión se encuentren dentro de su planta de proceso productivo, lo cual no fue observado por la DS al momento de las supervisiones antes señaladas.
- (iii) Asimismo, la primera instancia administrativa indicó que para el incumplimiento de los artículos 10°, 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**) no es necesario que se acredite la existencia de un riesgo o daño al ambiente, sino que basta con verificar que el generador de residuos sólidos no acondicionó sus residuos sólidos según los requisitos establecidos en dichas normas, lo cual ha quedado acreditado en el presente procedimiento.

*Respecto a la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución (en adelante, **conducta infractora N° 2**)*

- (iv) De acuerdo con los medios probatorios obtenidos durante la supervisión regular del año 2014, la DS constató que Unacem almacenaba algunos de sus residuos sólidos peligrosos (cilindros conteniendo hidrocarburos) en la zona de talleres, sobre parihuelas de madera y sin sistema de contención, mientras que otros se encontraban dispuestos sobre suelo, a la intemperie, lo que evidencia que no almacenaba adecuadamente sus residuos sólidos peligrosos.

- (v) Sobre lo señalado por Unacem respecto a que los cilindros encontrados formaban parte de la señalética de la planta, la DFSAI indicó que en el Informe de Supervisión N° 0015-2014, se observa que el administrado dispuso cilindros metálicos en desuso apilados a la intemperie y sin sistema de contención ante posibles derrames, los mismos que tenían una cinta de seguridad con la señal de "Peligro", siendo que si no hubiesen sido considerados por Unacem como peligrosos, no colocaría dicho anuncio, lo cual sí realizó, ello con el fin de separar y aislar dichos residuos peligrosos de los residuos no peligrosos y del contacto con el personal que labora en su planta.
- (vi) La primera instancia administrativa indicó sobre lo señalado por Unacem respecto a que el humedecimiento encontrado debajo de los cilindros se debe a restos de agua producto del riego previo al almacenamiento de los cilindros en dicha zona; que las manchas en el suelo corresponden o no a un derrame de hidrocarburos, no serán materia de análisis por cuanto no es materia del presente procedimiento.
- (vii) Por otro lado, la DFSAI indicó que en el Acta de Supervisión N° 00004-2014 del 14 de marzo de 2014, Unacem aceptó que dichos cilindros conformaban parte de sus residuos sólidos peligrosos, al adoptar las medidas inmediatas a fin de subsanar los hallazgos detectados.
- (viii) Asimismo, la primera instancia indicó que Unacem había indicado la cantidad de cilindros que almacenaría en la zona de talleres, conforme se observa en la fotografía N° 65, en la que se aprecia un letrero indicando lo siguiente: "Cantidad máxima de cilindros: 22", sin embargo, al momento de efectuada la supervisión regular del año 2014 se observaron 32 cilindros almacenados en dicho lugar.

*Respecto a las conductas infractoras N° 5 al 9 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución (en adelante, **conductas infractoras N° 5 a 9**)*

- (ix) El incumplimiento del numeral 1 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera (en adelante, **Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI**) se genera cuando los titulares de la industria manufacturera no ponen en marcha ni mantienen programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos o sustancias contaminantes en la fuente generadora, reduciendo y limitando su ingreso al sistema o infraestructura de disposición de residuos, así como su vertimiento o emisión al ambiente; y, el incumplimiento del numeral 3 del mismo artículo, se genera cuando los titulares de la industria manufacturera no ejecutan los programas de prevención y las medidas de control contenidas en su instrumento de gestión ambiental.



- (x) Asimismo, el incumplimiento de dichas obligaciones se encuentran tipificados como infracciones en el Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, Régimen de Sanciones e incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI (en adelante, **Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI**).

Sobre la conducta infractora N° 5

- (xi) Durante la supervisión regular del año 2013, la DS observó que en la zona de ingreso a la Cantera Quebrada Blanca existe una instalación para el lavado de vehículos, la cual cuenta con una losa de concreto provista de canaletas enrejadas que descargan a un sistema de sedimentación y retención de sólidos. Dichas canaletas se encontraban colmatadas de sedimentos, lo que generó que el agua de lavado llegue a discurrir fuera de la losa y acumulándose en la vía de tránsito afirmada fuera de uso.

De lo constatado por DS, la DFSAI indicó que ha quedado acreditado que Unacem no ha cumplido con poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos o sustancias contaminantes en la fuente generadora, en tanto se advirtió la presencia de suelos afectados por el agua producto del lavado de los vehículos. De esta manera, dicha conducta vulnera lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.

Sobre la conducta infractora N° 6

- (xii) Durante la supervisión regular del año 2014, la DS observó que los materiales almacenados en los patios adyacentes a la planta industrial se encuentran a la intemperie sin cobertura y sin delimitación definida sobre terreno, ocupando parte de las vías de acceso a dichos depósitos.

De lo constatado por DS, la DFSAI indicó que ha quedado acreditado que la administrada no cumplió con poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos o sustancias contaminantes en la fuente generadora, en tanto se detectó materiales almacenados en áreas no delimitadas, sobre el suelo, y, a la intemperie sin cobertura. Siendo así, dicha conducta vulnera lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.

Sobre la conducta infractora N° 7

- (xiii) Durante la supervisión regular del año 2014, en la planta de envasado de cemento se observó dispersión de material particulado procedente de la

línea de cangilones, sobre el techo del multisilo de almacenamiento, así como acumulación de cemento proveniente del sistema de filtros.

De lo constatado por DS, la DFSAI indicó que ha quedado acreditado que la administrada no ha cumplido con poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos o sustancias contaminantes en la fuente generadora, toda vez que se verificó la dispersión de material particulado al ambiente. Por lo tanto, dicha conducta vulnera lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.

Sobre la conducta infractora N° 8

- (xiv) Durante la supervisión regular del año 2014, la DS observó en el área de chancado primario, que el sistema de captura de material particulado descarga en la faja que conduce la caliza, finalmente es descargada en la pila de almacenamiento la que se encuentra a la intemperie.

Por tanto, la DFSAI consideró que ha quedado acreditado que Unacem no habría cumplido con poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos o sustancias contaminantes en la fuente generadora, toda vez que se detectó que en el área de chancado primario, la descarga a la pila de almacenamiento se realiza a la intemperie, lo que originaría que el material particulado se esparza directamente al ambiente. En consecuencia, dicha conducta configura el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.

Sobre la conducta infractora N° 9

- (xv) Del PAMA de la Planta Atocongo se observa que Unacem se encuentra obligado a cumplir con lo señalado en el Decreto Supremo N° 046-93-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 046-93-EM**). Asimismo, dicha obligación es reforzada con lo dispuesto en el "Informe de Cumplimiento de Legislación Ambiental Año 2004" del referido PAMA.
- (xvi) No obstante durante la supervisión regular del año 2014 se observó que en el patio de combustibles, el sistema de contención se encuentra en mal estado, existiendo riesgo de derrame por colapso, ruptura o fisura de ductos, bridas o por daño del tanque de almacenamiento de combustibles.

Asimismo, la DFSAI señaló que de los medios probatorios, se aprecia que Unacem no habría cumplido con poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos o sustancias contaminantes en la fuente generadora, toda vez que el sistema de contención en caso de derrame del



combustible, se encuentra deteriorado, con rajaduras y aberturas; asimismo, se advirtió la presencia de combustible en las paredes y en el piso del estanco, lo que evidenciaría una falta de mantenimiento regular. En tal sentido, dicha conducta vulnera lo establecido en los numerales 1 y 3 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.

Sobre la procedencia de la imposición de medidas correctivas

(xvii) Respecto de las conductas infractoras N°s 1, 2 y 5, la DFSAI indicó que Unacem habría corregido dichas conductas por lo cual, de acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo de numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, 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 (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD**) no corresponde ordenar la realización de alguna medida correctiva en dicho extremo.

(xviii) Sobre la conducta infractora N° 6, la DFSAI indicó que de la documentación remitida por Unacem no es posible acreditar que en la Planta Atocongo se cuenta con áreas delimitadas o definidas, esto es, para que el almacenamiento de sus materiales ya no se realice en los patios adyacentes a la planta industrial, a la intemperie y sin cobertura, por lo que la conducta infractora se mantiene.

Respecto a la conducta infractora N° 7, la DFSAI indicó que la documentación remitida por Unacem no resulta suficiente para demostrar que la administrada haya subsanado la conducta infractora.

Sobre la conducta infractora N° 8, la DFSAI indicó que la documentación remitida por Unacem no resulta suficiente para demostrar que el administrado haya subsanado su conducta de generación de elementos contaminantes, esto es, material particulado, en el área de chancadora primaria.

Asimismo, respecto de la conducta infractora N° 9, la DFSAI indicó que los documentos adjuntados por la administrada no demuestran que Unacem haya subsanado la presente conducta infractora, por cuanto no adjuntó medios audiovisuales fechados ni georeferenciadas que demuestren que ha reparado las rupturas o fisuras de ductos, bridas o daños del tanque de almacenamiento de combustibles, así como el deterioro del dique de contención, lo que demostraría que sigue incumpliendo su compromiso contenido en su PAMA.

Por tanto, la DFSAI señaló que corresponde dictar las medidas correctivas correspondientes en cuanto a las conductas infractoras N°s 6 a 9.

9. El 24 de noviembre de 2015²⁰, Unacem interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI, respecto de las conductas infractoras N°s 1, 2 y 5 al 9 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, alegando lo siguiente:

Respecto a la conducta infractora N° 1

- a) Se ha cumplido con realizar el almacenamiento en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada de los residuos sólidos no peligrosos y peligrosos conforme a ley, segregándolos y acondicionándolos de según sus características físicas y químicas, tal como se observa de las pruebas ofrecidas en sus descargos y en la documentación presentada en razón de la supervisión²¹.
- b) La DFSAI sustenta la infracción imputada en que en el área de operación minera se encontró un cilindro, una cinta, una llanta, algunos palos, maderas y restos de concreto, los cuales constituyen hechos aislados que no corresponden a una práctica de la empresa y no descalifican su gestión en el manejo de residuos sólidos. Además, debe tenerse en cuenta que:
- i) Los objetos identificados son pocos y no generan un riesgo ambiental en los términos establecidos en el artículo 14° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.
- ii) En el caso concreto de la llanta, el cilindro y la cinta, estos elementos son utilizados como parte de la señalética de seguridad de la operación minera y fueron movidos durante la ejecución de las actividades cotidianas de la operación minera por parte de la empresa contratista.

²⁰ Fojas 402 a 434.

²¹ Del escrito de descargo presentado el 19 de diciembre de 2014 se observa que Unacem presentó los siguientes documentos como medios probatorios:

- Procedimiento de Manejo de Residuos Sólidos código PG-GG-012.
- Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos 2013.
- Plan de Manejo de Residuos Sólidos Sede Atocongo 2014.
- Contrato de servicios de recolección, transporte y disposición final de residuos celebrado con Relima Ambiental S.A. de fecha 1 de marzo de 2013.
- Fotografías que demuestran el correcto almacenaje y acondicionamiento de residuos sólidos no peligrosos.
- Procedimiento para el manejo de residuos sólidos versión 4 código 100-SS-PRO-010.
- Contrato de Servicios para la buena disposición de residuos sólidos no peligrosos suscrito entre San Martín Contratistas Generales y la EPS-RS Accesorios y Partes Industriales S.A.C. de fecha 31 de octubre de 2013.
- Programa de Gestión legal del sistema integrado de gestión y el Informe de Auditoría Legal en Calidad, Seguridad, Salud Ocupacional y Medio Ambiente.
- Certificación ISO 14001:2004, emitida el 10 de diciembre de 2012 y el año 2013.
- Actas de Asistencias de capacitaciones realizadas.



- iii) Respecto a los palos y las maderas producto de la desinstalación de estructuras en desuso, estos materiales fueron correctamente acopiados para su posterior traslado al almacén temporal, conforme a sus procedimientos internos.
- iv) No obstante lo anterior, presentaron un escrito de levantamiento de los hallazgos, que demostraría que tomaron las acciones pertinentes respecto a los mismos.
- c) Asimismo, la resolución materia de apelación no motiva la determinación de existencia de responsabilidad administrativa por la conducta infractora puesto que la DFSAI no ha probado que no se haya acondicionado ni almacenado los residuos sólidos no peligrosos en forma insegura e inadecuada presupuesto establecido en el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM²². Igualmente, la DFSAI se ha limitado a citar la fuente normativa pero no cumple con interpretar jurídicamente los artículos 10°, 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Por tanto, dicha resolución es nula de pleno derecho conforme a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 10° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**).
- d) De otro lado, en el considerando 30 de la Resolución Subdirectorial N° 2067-2014-OEFA/DFSAI/SDI se reconoce que la falta de segregación o la segregación incorrecta de los residuos sólidos no peligrosos constituye un hallazgo de menor trascendencia, conforme lo establece la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD**). Sin embargo, vulnerándose el principio de presunción de licitud establecido en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444, la DFSAI desconoce el levantamiento de los supuestos hallazgos, argumentando que la zona captada en la vistas fotográficas presentadas no es la misma zona donde se detectaron los hallazgos, y que se haya segregado y acondicionado adecuadamente los residuos sólidos no peligrosos, puesto que las fotos no se encuentran fechadas ni georeferenciadas para poder determinar que correspondan a la zona donde se detectó el supuesto hallazgo.

Asimismo, por el principio de presunción de licitud, se debería presumir que Unacem ha actuado conforme a su declaración, por lo cual se debió calificar el hallazgo como uno de menor trascendencia. En consecuencia, debe declararse nula la Resolución Subdirectorial N° 2067-2014-OEFA/DFSAI/SDI en dicho extremo.

²²

Unacem indicó que del artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM "...contiene dos obligaciones a cargo del generador: i) la obligación de acondicionar los residuos sólidos no peligrosos en forma segura y adecuada y ii) la obligación de almacenar los residuos sólidos no peligrosos en forma segura y adecuada". (Foja 406).

Respecto a la conducta infractora N° 2

- e) No se ha probado que se trata de residuos sólidos peligrosos puesto que solo se ha efectuado una simple descripción de hechos que no se condicen con la realidad, por lo cual la DFSAI no ha motivado la Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI.

Para tal efecto Unacem indicó que *"En el numeral 101 la apelada concluye diciendo que si no se hubiese estado ante residuos peligrosos Unacem no habría colocado la señal de PELIGRO que aparece en la fotografía N° 68 del Informe de Supervisión N° 0015-2014- EFA/DS-IND, la apelada se EQUIVOCA no es cierto lo que dice en su numeral 100 y 101, en la foto lo que se muestra es un aviso que dice PELIGRO OBRAS es más en el cilindro también se ve la palabra OBRAS, como se puede ver la propia prueba de la supervisión desvirtúa lo sostenido en la apelada, quitándole todo sustento y fundamento. Entonces queda claro y como cierto nuestro dicho que los cilindros formaban parte de la señalética de la planta"*²³.

En la resolución impugnada se indica que el derrame de hidrocarburos no es materia de análisis, a pesar que la discusión versa sobre si se ha cumplido o no con las normas legales sobre almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, razón por la cual dicha cuestión es necesaria para establecer si se ha cumplido con el principio de tipicidad respecto del incumplimiento imputado.

Del mismo modo, en el considerando 104 de la resolución materia de impugnación se indica que en el escrito del 14 de marzo de 2014 presentado por Unacem, se aceptó que los cilindros encontrados formaban parte de los residuos sólidos peligrosos de Unacem, sin embargo, dicha afirmación no sería cierta²⁴.

- f) De otro lado, se ha vulnerado el principio de tipicidad, puesto que no se ha probado que se trate de residuos sólidos peligrosos ni que se trate de hidrocarburos. Además, no se ha comprobado lo siguiente:

²³ Foja 411.

Sobre este punto Unacem indicó que este argumento también lo señaló en su escrito de descargos.

²⁴ Unacem señaló que *"...como puede leerse del numeral 5 del Anexo N° 1 de la antes referida acta Unacem manifestó lo siguiente: "EN LOS PUNTOS 4.1.2, 4.2.2, Y 4.3.1 LA SUPERVISION DE OEFA NO INDICA EL INCUMPLIMIENTO LEGAL AMBIENTAL DEL SUPUESTO HALLAZGO ENCONTRADO A PESAR SE HABERSELO SOLICITADO. NO OBSTANTE UNACEM SAA PRESENTA DOCUMENTOS SUSTENTATORIOS DE LAS ACCIONES INMEDIATAS TOMADAS EN RELACION A DICHOS PUNTOS QUE UNACEM SAA NO CONSIDERA HALLAZGOS POR LO REFERIDO EN EL PUNTO 3, ANTES MENCIONADO."* (Foja 412).



- (i) Que han almacenado sus residuos sólidos peligrosos sobre suelo natural, siendo que las normas citadas por la DFSAI no constituyen infracciones²⁵.
 - (ii) Que han almacenado sus residuos sólidos peligrosos en terreno abierto, sin embargo los cilindros eran utilizados como señalética en las operaciones mineras por lo cual no pueden considerarse residuos provenientes de sus operaciones según la definición establecida en el artículo 22° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Ley N° 27314**). Asimismo, no se ha probado que los cilindros no se encontraban vacíos ni limpios y que el humedecimiento de la superficie debajo de los cilindros no se haya producido por el riego de la zona.
 - (iii) Que han almacenado sus residuos sólidos peligrosos en cantidades excedentes a la capacidad del lugar, puesto que todos los cilindros ubicados en el almacén temporal de aceites usados se encontraban vacíos por lo cual no existía un rebalse de capacidad de almacenamiento.
- g) En la resolución materia de apelación no ha quedado acreditado que se haya cometido el ilícito administrativo, puesto que los hechos y las pruebas de la DFSAI no demuestran que lo detectado en la supervisión se encuentre relacionado a los residuos sólidos peligrosos y que constituya un incumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley N° 27314 y el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Respecto a las conductas infractoras N°s 5 al 9

- h) Se han vulnerado los principios de legalidad y tipicidad contenidos en los numerales 1 y 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, puesto que ninguna de las "imputaciones como las conductas infractoras" se encuentran tipificadas en el inciso 1 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, en especial porque de la resolución impugnada se desprende:
- (i) No se cumple con indicar el comportamiento antijurídico tipificado expresamente en una Ley.
 - (ii) El inciso 1 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI es general y no contiene ninguna de las imputaciones ni conductas

²⁵

Respecto a este punto, Unacem indicó que:

"Al respecto, el literal a) del inciso 24 del artículo 2° de la Constitución Política establece expresamente que "nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido a hacer lo que la ley no prohíbe", en consecuencia mal hace el OEFA al pretender imputarle a nuestra representada una obligación que no surge por mandato de la ley, contraviniendo el Principio de Legalidad que exige a la Administración Pública observar lo prescrito en la Constitución y en la ley, dentro de las facultades que le han sido atribuidas". (Foja 414).

infractoras, por lo cual no se cumple con el principio de legalidad, que garantiza que sólo se imponga sanciones por la realización de los comportamientos que la ley tipifica como tales.

- (iii) El inciso 1 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, carece de contenido material, desde que no precisa la hipótesis que define la conducta sancionable, así como tiene un enunciado vago y genérico.
- (iv) Ninguna de las imputaciones y conductas infractoras tienen fundamento propio en norma legal expresa vulnerándose la reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración y la exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas.
- (v) Al aplicar el numeral 1 del Artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI se hace una interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos, discrecionalidad prohibida, lo que se traduce en una vulneración expresa e inequívoca del principio de legalidad y tipicidad.

10. Mediante el escrito de fecha 25 de noviembre de 2015²⁶ Unacem comunicó a la DFSAI el cumplimiento de la medida correctiva impuesta por el hecho imputado N° 4 de la Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI.

II. COMPETENCIA

11. 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**)²⁷, se crea el OEFA.
12. 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

²⁶ Fojas 435 a 452.

²⁷ **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.



N° 30011²⁸ (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.

13. 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 OEFA²⁹.
14. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM³⁰ 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 de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 023-2013-OEFA/CD³¹ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento,

²⁸ 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.

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 023-2013-OEFA/CD, publicado en el diario oficial El Peruano el 29 de mayo de 2013.

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

supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Cemento de la Industria Manufacturera del Subsector Industria desde 31 de mayo de 2013.

15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³², los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA³³, 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.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. 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)³⁴.
17. 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**)³⁵, prescribe que el ambiente

³² 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.

³³ 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.

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³⁵ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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



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.

18. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
19. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los 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 ambiente³⁶.
20. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración: (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental³⁷ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve³⁸; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁹.
21. 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

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³⁷ 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.

³⁸ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

³⁹ 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.

medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

22. 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 inciertos⁴⁰.
23. 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. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

24. Unacem apeló la Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI únicamente en el extremo referido a las conductas infractoras N°s 1, 2, 5 a 9 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución. En tal sentido, dado que la administrada no apeló las conductas infractoras N°s 3 y 4 del referido cuadro, dicho extremo de la resolución apelada ha quedado firme, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 212° de la Ley N° 27444⁴¹.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

25. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
 - (i) Si la determinación de la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Unacem sobre la base del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI y el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM contraviene los principios de legalidad y tipicidad (Conductas infractoras N° 2 y N° 5 al 9).
 - (ii) Si se ha comprobado que Unacem incumplió con lo dispuesto en los artículos 10°, 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM referidos a la segregación y acondicionamiento de residuos sólidos no peligrosos.
 - (iii) Si debió aplicarse la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2013-OEFA/CD en la Resolución Subdirectoral N° 2067-2014-OEFA/DFSAI/SDI.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

⁴¹ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

Artículo 212°.- Acto firme

Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.



- (iv) Si la conducta de Unacem configura el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, referidas al almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.1. Si la determinación de responsabilidad de Unacem sobre la base del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI y el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM contraviene los principios de legalidad y tipicidad (Conductas infractoras N° 2 y N° 5 al 9)

Sobre la vulneración de los principios de legalidad y tipicidad respecto a la conducta infractora N° 2

26. En su recurso de apelación, Unacem argumentó respecto a la conducta infractora N° 2 (referida al inadecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos) que las normas citadas por la DFSAI no constituyen infracciones. En tal sentido, señaló que *"...mal hace el OEFA al pretender imputarle a nuestra representada una obligación que no surge por mandato de la ley, contraviniendo el Principio de Legalidad que exige a la Administración Pública observar lo prescrito en la Constitución y en la ley, dentro de las facultades que le han sido atribuidas"*.
27. Al respecto, esta Sala Especializada considera que el argumento de Unacem está orientado a cuestionar la aplicación de los principios de legalidad y tipicidad al momento de determinar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de la referida empresa por la conducta infractora N° 2.
28. En tal sentido, debe mencionarse, en primer lugar, que de acuerdo con el principio de legalidad consagrado en el literal d) del numeral 24 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú⁴², no se puede atribuir infracciones ni aplicar sanciones que no hayan sido previamente determinadas por ley. Asimismo, según el principio de tipicidad –el cual constituye una de las manifestaciones del principio de legalidad– las conductas que ameriten la aplicación de sanciones deben estar descritas de modo tal que cualquier ciudadano pueda comprender sin dificultad lo que está proscribiendo una determinada disposición legal.

⁴² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 2°.- Derechos fundamentales

Toda persona tiene derecho:

(...)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

(...)

a) Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley.

29. Respecto de la aplicación de los citados principios de la potestad sancionadora en el ámbito del derecho administrativo, el Tribunal Constitucional ha establecido que:

"5. (...) no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad.

*El primero, garantizado por el artículo 2º, inciso 24, literal d) de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, define la conducta que la ley considera como falta. Tal precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo, por tanto, no está sujeto a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementado a través de los reglamentos respectivos"⁴³.
(Subrayado agregado).*

30. Ambos principios han transitado hacia el ámbito del derecho administrativo, a efectos de garantizar la vigencia de los derechos de los administrados durante la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores.
31. En efecto, el numeral 1 del artículo 230º de la Ley N° 27444 recoge el principio de legalidad, señalando que solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado. Asimismo, el numeral 4 del artículo 230º de la referida ley consagra el principio de tipicidad, estableciendo que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.
32. Sobre la base de lo expuesto, esta Sala Especializada procederá a determinar, en primer lugar, si el haber determinado la responsabilidad administrativa de Unacem sobre la base del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM vulnera el principio de legalidad por no tener la condición de norma con rango de ley. En segundo lugar, se analizará si ello lesiona el principio de tipicidad, considerando la descripción de las conductas que constituyen infracción en dicha norma.

Si se vulneró el principio de legalidad

33. Mediante la Ley N° 27314 se aprobó la Ley General de Residuos Sólidos, la cual tiene como ámbito de aplicación a las actividades, procesos y operaciones de la gestión y manejo de residuos sólidos, desde la generación hasta su disposición final, incluyendo las distintas fuentes de generación de dichos residuos, en los sectores económicos, sociales y de la población⁴⁴.

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00197-2010-PA/TC. Fundamento jurídico 5.

⁴⁴ LEY N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de julio de 2000.

Artículo 2º.- Ámbito de aplicación

2.1 La presente Ley se aplica a las actividades, procesos y operaciones de la gestión y manejo de residuos sólidos, desde la generación hasta su disposición final, incluyendo las distintas fuentes de generación de



34. En tal sentido, el artículo 48° de la Ley N° 27314, establece que las infracciones y sanciones aplicables por contravención a la mencionada Ley y sus normas reglamentarias **serán tipificadas en dichas normas reglamentarias**⁴⁵.
35. Asimismo, en la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27314 se estableció que la Presidencia del Consejo de Ministros era el ente encargado de reglamentar la referida Ley⁴⁶.
36. En tal sentido, de las disposiciones antes señaladas, se desprende que la Presidencia de Consejo de Ministros se encontraba facultada por la Ley N° 27314 para establecer, entre otras disposiciones, las infracciones y sanciones aplicables por el incumplimiento de la misma, así como de sus normas reglamentarias.
37. En virtud de ello, el 24 de julio de 2004, se publicó el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, el cual prevé las infracciones que generan el incumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 27314 y sus normas reglamentarias, así como las sanciones correspondientes, el cual cuenta con la cobertura legal de la Ley N° 27314.
38. Por otro lado, cabe señalar que las disposiciones de la Ley N° 27314 y el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM fueron aplicadas en el presente caso por el OEFA, en virtud de la función de supervisión directa atribuida por la Ley N° 29325, así como lo dispuesto en la Ley N° 27314⁴⁷, que faculta a dicha

dichos residuos, en los sectores económicos, sociales y de la población. Asimismo, comprende las actividades de internamiento y tránsito por el territorio nacional de residuos sólidos.

2.2 No están comprendidos en el ámbito de esta Ley los residuos sólidos de naturaleza radiactiva, cuyo control es de competencia del Instituto Peruano de Energía Nuclear, salvo en lo relativo a su internamiento al país, el cual se rige por lo dispuesto en esta Ley.

⁴⁵ **LEY N° 27314.**

Artículo 48°.- Sanciones

Sin perjuicio de las acciones constitucionales, civiles o penales a que hubiere lugar, las infracciones y sanciones aplicables por contravención a la presente Ley y sus normas reglamentarias, serán tipificadas en dichas normas reglamentarias, pudiendo aplicarse supletoriamente, las señaladas en el Artículo 136 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente y lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

Las autoridades competentes para la aplicación de sanciones en materia de residuos sólidos, están facultadas para aprobar la tipificación de infracciones y la escala de sanciones correspondientes, a fin de adecuarlas a las particularidades de las actividades bajo su competencia.

⁴⁶ **LEY N° 27314.**

Segunda.- Propuestas de reglamento y procedimientos técnicos administrativos

La Presidencia del Consejo de Ministros aprobará, en un plazo no mayor de 1 (un) año contado a partir de la publicación de la presente Ley, el Reglamento de Manejo de Residuos Sólidos, así como el de los procedimientos técnicos administrativos e instrumentos de aplicación indicados en los Artículos 37 y 38, con la opinión favorable previa de los Ministros de Salud; Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales; Pesquería; Agricultura; Defensa, y Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

Para este efecto, el Ministerio de Salud, a través de la DIGESA, propondrá el proyecto de Reglamento y los procedimientos e instrumentos señalados en el párrafo anterior, en un plazo no mayor de 6 (seis) meses contados a partir de la publicación de la presente Ley.

⁴⁷ **LEY N° 27314.**

Entidad a realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados, entre ellas aquellas referidas al manejo y gestión de los residuos sólidos.

39. Por consiguiente, sobre la base de lo expuesto, se advierte que en el presente caso se ha observado el principio de legalidad de la Ley N° 27444, razón por la cual corresponde desestimar el argumento planteado por la recurrente sobre la vulneración del principio antes señalado.

Si se vulneró el principio de tipicidad

40. El numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, el cual recoge el principio de tipicidad, establece, además de lo señalado en el considerando 31 de la presente resolución, que "*las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria*". Es decir, dicho dispositivo permite la colaboración reglamentaria, esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, que en vía reglamentaria se puedan tipificar las infracciones administrativas.
41. Con relación a ello, tal como se mencionó precedentemente, el artículo 48° de la Ley N° 27314 establece que las infracciones y sanciones aplicables por contravención a la mencionada ley y sus normas reglamentarias, serán tipificadas por las normas reglamentarias, lo cual se cumplió con la aprobación del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
42. Adicionalmente, resulta oportuno precisar que dentro de las exigencias derivadas del principio de tipicidad, se encuentra la de exhaustividad suficiente en la descripción de la conducta sancionable, la cual implica (de acuerdo con lo señalado por Morón), que la norma legal "*debe describir específica y taxativamente todos los elementos de la conducta sancionable...*"⁴⁸.

Artículo 49°.- Competencias para supervisar, fiscalizar y sancionar

49.1 Son competentes para ejercer funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia de residuos sólidos:

1. El Ministerio del Ambiente y las demás autoridades sectoriales u organismos reguladores a cargo de las actividades productivas y de servicios que les han sido asignadas conforme a ley, por el manejo de los residuos sólidos generados en el desarrollo de las mismas.

Cabe indicar que de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria modificatoria de la Ley N° 29325, la referencia al Ministerio del Ambiente en cuanto al ejercicio de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia de residuos sólidos, deberá entenderse como efectuada al OEFA.

⁴⁸ MORÓN URBINA, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 709.



43. Sobre la base de estas consideraciones, cabe señalar que el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, señala lo siguiente:

"Artículo 145°.- Infracciones

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

2. Infracciones graves.- en los siguientes casos:

*d) Incumplimiento de las disposiciones establecidas por la autoridad competente;
(...)"*

44. A su vez, en el numeral 2 del artículo 147° de la referida norma, se establecen las sanciones administrativas correspondientes a infracciones graves, como se observa a continuación:

"Artículo 147°.- Sanciones

Los infractores son pasibles de una o más de las siguientes sanciones administrativas:

2. Infracciones graves:

a. Suspensión parcial o total, por un período de hasta 60 días de las actividades o procedimientos operativos de las EPS-RS, EC-RS o generadores de residuos del ámbito de gestión no municipal; y,

b. Multa desde 21 a 50 UIT. En caso se trate de residuos peligrosos, la multa será de 51 hasta 100 UIT".

45. En el presente caso, se observa que la conducta infractora N° 2 está referida al incumplimiento del numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, los cuales disponen lo siguiente:

"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 39°.- Consideraciones para el almacenamiento

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;

2. A granel sin su correspondiente contenedor;

3. En cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento;

4. En infraestructuras de tratamiento de residuos por más de cinco (5) días; contados a partir de su recepción; y,

5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.

Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPS-RS responsable de dichos residuos".

46. De las normas antes señaladas se advierte que el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece como infracción el incumplimiento de las disposiciones establecidas por la autoridad competente, entre ellas, los artículos 25° y 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Como se aprecia, las normas antes señaladas describen de manera suficiente la conducta infractora, razón por la cual se verifica el cumplimiento del principio de tipicidad. En consecuencia, corresponde desestimar el argumento planteado por la recurrente sobre la vulneración del principio de tipicidad.
47. Sobre la base de las consideraciones expuestas, esta Sala Especializada concluye que no se han vulnerado los principios de legalidad y tipicidad, razón por la cual corresponde desestimar los argumentos de Unacem en este extremo.

Sobre la vulneración de los principios de legalidad y tipicidad respecto a las Conductas Infractoras N°s 5 al 9

48. En su recurso de apelación Unacem señaló que el comportamiento antijurídico tipificado expresamente en una Ley, siendo que ninguna de las "*imputaciones y conductas infractoras*" tienen fundamento propio en norma legal expresa vulnerándose la reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración y la exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas.
49. Por otro lado, Unacem precisó que el numeral 1 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI es general y no contiene ninguna de las "*imputaciones ni conductas infractoras*", puesto que no precisa la hipótesis que define la conducta sancionable, así como tiene un enunciado vago y genérico por lo cual no se cumple con el principio de legalidad, que garantiza que sólo se imponga sanciones por la realización de los comportamientos que la ley tipifica como tales. Además, al aplicar la citada norma se hace una interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos, discrecionalidad prohibida, lo que se traduce en una vulneración expresa e inequívoca del principio de legalidad y tipicidad.
50. En tal sentido, según Unacem se habría vulnerado los principios de legalidad y tipicidad contenidos en los numerales 1 y 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444.
51. Sobre la base de lo expuesto por Unacem, así como del contenido de los principios de legalidad y tipicidad referido en los considerandos precedentes, esta Sala Especializada procederá a establecer, en primer lugar, si al haber determinado la responsabilidad administrativa de Unacem sobre la base del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI se habría vulnerado el principio de legalidad por no tener la condición de norma con rango de ley. En segundo lugar, se analizará si ello lesiona el principio de tipicidad, considerando la descripción de las conductas que constituyen infracción en dicha norma.



Si se vulneró el principio de legalidad

52. El Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, aprobado por el Decreto Legislativo N° 613 (en adelante, **Código del Medio Ambiente**), establecía que la vulneración de las normas de dicho código y las disposiciones que emanen de él, constituyen infracciones administrativas las cuales serían sancionadas por la autoridad competente. Asimismo, el Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada (en adelante, **Decreto Legislativo N° 757**) dispone que las autoridades sectoriales competente para conocer los asuntos relacionados con la aplicación de las disposiciones del Código del Medio Ambiente son los Ministerios de los sectores correspondientes a las actividades que desarrollan las empresas⁴⁹.
53. En tal sentido, el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales⁵⁰ expidió el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, en el cual establece la posibilidad que sin perjuicio de las sanciones contempladas en el Código del Medio Ambiente, los titulares de las actividades de la industria manufacturera en caso de incumplimiento del referido reglamento serían sancionados por la autoridad competente de acuerdo con la escala de infracciones y sanciones correspondientes⁵¹.

⁴⁹ DECRETO LEGISLATIVO N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de setiembre de 1990.

Artículo 113°.- INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.

La violación de las normas que contiene este Código y las disposiciones que emanen de él constituyen infracciones administrativas y serán sancionadas por la autoridad competente, con arreglo a lo dispuesto en este Capítulo.

DECRETO LEGISLATIVO N° 757, Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada, publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de noviembre de 1991.

Artículo 50°.- Las autoridades sectoriales competentes para conocer sobre los asuntos relacionados con la aplicación de las disposiciones del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales son los Ministerios o los organismos fiscalizadores, según sea el caso, de los sectores correspondientes a las actividades que desarrollan las empresas sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a los Gobiernos Regionales y Locales conforme a lo dispuesto en la Constitución Política.

En caso de que la empresa desarrollara dos o más actividades de competencia de distintos sectores, será la autoridad sectorial competente la que corresponda a la actividad de la empresa por la que se generen mayores ingresos brutos anuales.

⁵⁰ Cabe mencionar que el artículo 34° de la Ley del Poder Ejecutivo, aprobado por Decreto Legislativo N° 560, señalaba que el Ministerio de Industria, Comercio Interior, Turismo e Integración tenía como función formular y evaluar las políticas de alcance nacional en materia de producción, normalización y comercialización interna industrial y artesanal, así como la de promoción del turismo, y supervisar su cumplimiento. En el plano internacional, coordina las acciones de integración regional y subregional con el Ministerio de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas.

No obstante ello, mediante la Ley N° 27779 se sustituyó el artículo 20° de la Ley del Poder Ejecutivo, aprobado por Decreto Legislativo N° 560, donde se denominaba, entre otros ministerios, al Ministerio de la Producción, el cual tendría como función el formular, aprobar y supervisar las políticas de alcance nacional aplicables a las actividades extractivas y productivas comenzando en los sectores de industria y pesquería, promoviendo su competitividad y el incremento de la producción así como el uso racional de los recursos y la protección del medio ambiente. A tal efecto dicta normas de alcance nacional y supervisa su cumplimiento.

Por tanto, toda mención al Ministerio de Industria, Comercio Interior, Turismo e Integración en la presente resolución se entenderá referida al Ministerio de la Producción (Produce).

⁵¹ DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI.

54. El 18 de julio de 2001 (es decir, durante la vigencia del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI), fue expedido el Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, que aprobó el Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera.
55. Durante la vigencia de la Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI fue promulgada la Ley N° 29325, estableció en su primera disposición complementaria final, 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 OEFA.
56. Asimismo, mediante el Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM 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 Produce al OEFA, siendo que dicho decreto supremo indicó que una vez determinada la fecha en la cual se asumirán las funciones transferidas, el OEFA puede seguir, vigilar, supervisar, fiscalizar, controlar y sancionar la comisión de infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitido por Produce, aplicando la escala de sanciones que corresponden en cada caso⁵².

Artículo 36°.- Infracciones.- Sin perjuicio de la aplicación de las sanciones contenidas en el Capítulo XX del Código ante la violación de sus normas, los titulares de actividades de la industria manufacturera en caso de incumplimiento del presente Reglamento, serán sancionados por la Autoridad Competente de acuerdo a la escala de infracciones y sanciones que será aprobada por Resolución Ministerial.

Cabe indicar que dicho artículo fue modificado por el artículo 5° del Decreto Supremo N° 010-2006-PRODUCE, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de mayo de 2006 de la siguiente manera:

"Artículo 5°.- Normas modificatorias

Modificar el Artículo 110 del Reglamento de la Ley N° 28305 que regula el Control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados, aprobado por Decreto Supremo N° 053-2005-PCM, Artículo 36 del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, Artículo 3 del Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, Artículo 3 del Decreto Supremo N° 018-2005-PRODUCE y el artículo 12 del Reglamento Técnico para Pilas y Baterías de Zinc Carbón que el mismo aprueba, Artículo 3 del Decreto Supremo N° 019-2005-PRODUCE y el artículo 13 del Reglamento Técnico para Neumáticos de Automóvil, Camión Ligero, Buses y Camiones que el mismo aprueba y el Artículo 13 del Reglamento Técnico de Conductores y Cables Eléctricos aprobado por Decreto Supremo N° 187-2005-EF, así como en cualquier otra referida a la potestad sancionadora, entendiéndose que la potestad sancionadora se ejercerá conforme a los órganos e instancias establecidas en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante el presente Decreto Supremo, órganos que constituyen la autoridad administrativa e instancias competentes para el efecto".

52

DECRETO SUPREMO N° 009-2011-MINAM.

Artículo 4°.- Referencias normativas

Una vez determinada la fecha en la cual se asumirán las funciones transferidas, en el marco de lo establecido en el literal d) del artículo 3 del presente Decreto Supremo, toda referencia normativa a las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental relativas a los sectores industria y pesquería, atribuidas al Ministerio de la Producción, se entenderán como efectuadas al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, debiendo este último seguir, vigilar, supervisar, fiscalizar, controlar y sancionar la comisión de infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por dicho ministerio, aplicando la escala de sanciones que corresponda en cada caso. Asimismo, el OEFA para el ejercicio de sus funciones podrá hacer uso de las normas reglamentarias que regulen las funciones objeto de transferencia.



57. Es así que el Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM establece la utilización del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, otorgándole cobertura legal y garantizando, de esta manera, el cumplimiento del principio de legalidad de la Ley N° 27444. Por consiguiente, sobre la base de lo expuesto, corresponde desestimar el argumento planteado por la recurrente sobre la vulneración del principio de legalidad.

Si se vulneró el principio de tipicidad

58. Sobre el particular, tal como se ha indicado precedentemente el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444 consagra el principio de tipicidad, el cual establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía⁵³.
59. Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles: (i) en un primer nivel exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y, (ii) en un segundo nivel –en la fase de la aplicación de la norma– viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto⁵⁴.
60. Con relación al primer nivel, la exigencia de la "certeza o exhaustividad suficiente" o "nivel de precisión suficiente" en la descripción de las conductas que

⁵³ De esta manera, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley, esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)".

GÓMEZ TOMILLO, Manuel e Iñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. España: Arazandi, 2010, p. 132.

⁵⁴ Para Nieto García:

En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación –en la fase de la aplicación de la norma– viene la exigencia de que el *hecho concreto* imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto).

(NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5ª Edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2012, p. 269.)

constituyen las infracciones administrativas⁵⁵, tiene como finalidad de que –en un caso en concreto– al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre⁵⁶.

61. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel en el examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente⁵⁷.
62. En ese sentido, esta Sala Especializada considera pertinente determinar si en observancia al principio de tipicidad antes referido, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de las conductas que constituyen las infracciones administrativas en el tipo infractor establecido en las normas invocadas por la Administración y, sobre la base de ello, determinar si la DFSAI realizó una correcta subsunción de los hechos materia del presente

⁵⁵ Es importante señalar que, conforme a Morón: "Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas pasibles de sanción por la Administración; ii) La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)". (Resaltado agregado).

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

⁵⁶ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA/TC (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

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

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

Expediente N° 2192-2004-AA/TC

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

⁵⁷ Es importante señalar que, conforme a Nieto: "El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación – en la fase de aplicación de la norma – viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente, por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)".

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



procedimiento administrativo sancionador (descritos en los ítems 5 al 8 y 9 del Cuadro N° 1 de la presente resolución), en el tipo infractor correspondiente⁵⁸.

63. Sobre la base de estas consideraciones, cabe indicar que el literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI establece lo siguiente:

"Artículo 21°.- Conductas que constituyen Infracciones.

Son conductas que constituyen infracciones, además de las establecidas en los artículos 36, 37 y 38 del Reglamento, las siguientes:

(...)

i) Otros incumplimientos al Reglamento, al presente Régimen, otras disposiciones legales complementarias así como aquellas disposiciones dictadas por la autoridad ambiental competente sobre conservación del ambiente".

(Resaltado agregado)

64. En tal sentido, se observa que el literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI establece expresamente que el incumplimiento de las disposiciones establecidas en el Reglamento de Protección Ambiental en el desarrollo de las Actividades Manufactureras (Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI) configura una infracción.

65. Siendo ello así, resulta pertinente señalar que los numerales 1 y 3 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI establece lo siguiente:

"Artículo 6°.- Obligaciones del Titular.- *Son obligaciones del titular de la industria manufacturera, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales:*

1. Poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos o sustancias contaminantes en la fuente generadora, reduciendo y limitando su ingreso al sistema o infraestructura de disposición de residuos, así como su vertimiento o emisión al ambiente.

(...)

3. Ejecutar los programas de prevención y las medidas de control contenidas en el EIA, DIA o PAMA."

66. Al respecto, esta Sala procederá a analizar el alcance de la obligación ambiental contenida en los referidos dispositivos legales con el fin de verificar si existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción del hecho que califica como infracción administrativa.

⁵⁸ Para tales efectos, se debe precisar que en reiterados pronunciamientos (como en las Resoluciones N° 009-2014-OEFA/TFA, N° 002-2014-OEFA/TFA-SEP1, N° 016-2015-OEFA/TFA-SEE, Resolución N° 009-2014-OEFA/TFA-SEM, Resolución N° 013-2014-OEFA/TFA-SEM, entre otras), el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha sostenido que la estructura de la infracción imputada se compone de dos elementos:

a) Norma sustantiva, que prevé la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa; y,

b) Norma tipificadora, que califica dicho incumplimiento como infracción, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.

Alcance de la obligación ambiental contenida en el numeral 1 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI

67. A criterio de esta Sala, la obligación contenida en el numeral 1 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI se encuentra relacionada con el principio de prevención el cual es uno de los principios rectores del Derecho Ambiental es el principio de prevención⁵⁹, del cual se deriva la exigencia al Estado y a los particulares que se tomen las medidas necesarias a fin de evitar que se generen daños al ambiente o que, en caso se lleguen a generar, la afectación sea mínima. Es decir, ante la posibilidad de que se produzca un daño ambiental, se deben adoptar las medidas destinadas a prevenir afectaciones al ambiente⁶⁰, toda vez que los daños ambientales no siempre pueden ser materia de restauración. Por ello, tal como señala Andaluz, "cuando existe certeza de que una actividad puede provocar daño ambiental, deberán adoptarse las medidas para prevenir, vigilar y evitar que éste se produzca"⁶¹.
68. Cabe mencionar que, el Estado elabora mecanismos para la prevención de los impactos ambientales negativos de las actividades de origen natural y/o antrópico⁶² en el marco de la gestión ambiental⁶³, tales como los instrumentos de gestión ambiental⁶⁴ (la evaluación del impacto ambiental; los estándares de

⁵⁹ LEY N° 28611.

Artículo VI.- Del principio de prevención

La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

En referencia al principio de prevención la doctrina sostiene que "Lo primero y lo más idóneo es la prevención del daño al medio ambiente, para evitar su consumación; máxime teniendo en cuenta que se trata de un bien no monetizable, es decir, no traducible en indemnizaciones y difícil de volver al estado anterior del daño".

Ver: CAFFERATTA, Néstor. "El Principio de Prevención en el derecho Ambiental". Revista de Derecho Ambiental; Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Práctica. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004.

Los principios constitucionales de desarrollo sostenible, de prevención, y de conservación son parte de las garantías constitucionales para que el bienestar productivo económico del ser humano se efectúe en armonía y no a costa o en perjuicio de la naturaleza.

Ver: Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-129, del 3 de marzo de 2011.

⁶⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1206-2005-PA/TC. Fundamento jurídico 6.

⁶¹ ANDALUZ WESTREICHER, Carlos. Manual de Derecho Ambiental. Editorial IUSTITIA, Lima, 2011, pág. 571.

⁶² Tal como se observa del Eje de Política 2 "Gestión Integral de la Calidad Ambiental" de la Política Nacional del Ambiente.

⁶³ LEY N° 28611.

Artículo 13°.- Del concepto

13.1 La gestión ambiental es un proceso permanente y continuo, constituido por el conjunto estructurado de principios, normas técnicas, procesos y actividades, orientado a administrar los intereses, expectativas y recursos relacionados con los objetivos de la política ambiental y alcanzar así, una mejor calidad de vida y el desarrollo integral de la población, el desarrollo de las actividades económicas y la conservación del patrimonio ambiental y natural del país.

⁶⁴ LEY N° 28611.

Artículo 16°.- De los instrumentos



calidad ambiental; los límites máximos permisibles; los planes de cierre; planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación, entre otros).

69. Dichos mecanismos se traducen en normativa ambiental de obligatorio cumplimiento por parte de los particulares, debiendo para ello adoptar medidas de prevención⁶⁵ (como parte de un plan de acción programado) orientadas a evitar, controlar y/o compensar los impactos ambientales negativos frente a toda actividad que implique alteraciones al ambiente⁶⁶, tales como las actividades de las industrias manufactureras.
70. Asimismo, el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI define a la prevención de la contaminación como:

“Artículo 3°.- Definiciones. Para los efectos de este Reglamento se definen los siguientes términos:

***Prevención de la Contaminación.-** Prácticas destinadas a reducir o eliminar la generación de contaminantes o contaminación en la fuente generadora por medio del incremento de la eficiencia en el uso de las materias primas, energía, agua y otros recursos.*

La reducción de contaminación en la fuente generadora podrá incluir modificaciones en los equipos o tecnologías, cambios en los procesos o

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.

⁶⁵ LEY N° 28611.

Artículo 75°.- Del manejo integral y prevención en la fuente

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones (...).

⁶⁶ LEY N° 28611.

EMPRESA Y AMBIENTE

Artículo 73°.- Del ámbito

73.1 Las disposiciones del presente Capítulo son exigibles a los proyectos de inversión, de investigación y a toda actividad susceptible de generar impactos negativos en el ambiente, en tanto sean aplicables, de acuerdo a las disposiciones que determine la respectiva autoridad competente.

procedimientos, reformulación o rediseño de productos, sustitución de materias primas, mejoras en el mantenimiento, entrenamiento del personal y controles de inventario".

71. En tal sentido, del numeral 1 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI se desprende que los titulares de la actividad manufacturera de poner en marcha y mantener programas de **prevención de la contaminación** para eliminar o reducir la generación de elementos o sustancias contaminantes y la contaminación en la fuente generadora que podrá incluir como por ejemplo, mejoras tecnológicas, variaciones en los procesos o procedimientos, entre otras diversas medidas que coadyuven a dicho fin.
72. Cabe indicar que de acuerdo con lo prescrito en el artículo 7° de la Ley N° 28611⁶⁷, las normas ambientales son de orden público y se interpretan siguiendo los principios y normas contenidas en dicha ley, la misma que recoge la exigencia de prever la contaminación ambiental que se deriva del numeral 1 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI señalada anteriormente.
73. En efecto, la obligación descrita en el considerando 65 se encuentra prevista, a su vez, en el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611, que establece la obligación de adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental⁶⁸.
74. Corresponde precisar que el criterio de esta Sala Especializada respecto a la obligación ambiental fiscalizable que subyace al numeral 1 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, tiene sustento en el marco del interés público, optimizando con ello la dimensión objetiva⁶⁹ del derecho fundamental de

⁶⁷ LEY N° 28611.

Artículo 7°.- Del carácter de orden público de las normas ambientales

7.1 Las normas ambientales, incluyendo las normas en materia de salud ambiental y de conservación de la diversidad biológica y los demás recursos naturales, son de orden público. Es nulo todo pacto en contra de lo establecido en dichas normas legales.

7.2 El diseño, aplicación, interpretación e integración de las normas señaladas en el párrafo anterior, de carácter nacional, regional y local, se realizan siguiendo los principios, lineamientos y normas contenidas en la presente Ley y, en forma subsidiaria, en los principios generales del derecho.

⁶⁸ LEY N° 28611.

Artículo 75°.- Del manejo integral y prevención en la fuente

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes.

⁶⁹ El Tribunal Constitucional ha recogido la teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales, en los siguientes términos (Sentencia recaída en el expediente N° 3330-2004-AA/TC):

"La realización del Estado constitucional y democrático de derecho solo es posible a partir del reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de las personas. Es que estos derechos poseen un doble carácter: son, por un lado, derechos subjetivos; pero, por otro lado, también instituciones objetivas valorativas, lo cual merece toda la salvaguarda posible.

En su dimensión subjetiva, los derechos fundamentales no solo protegen a las personas de las intervenciones injustificadas y arbitrarias del Estado y de terceros, sino que también facultan al ciudadano para exigir al Estado



toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado. En ese sentido, este Órgano Colegiado entiende que, en el presente caso, una interpretación literal de la norma no es suficiente para lograr una adecuada protección al derecho materia de análisis, sino que esta debe ser entendida en el trasfondo de su finalidad, que acorde con el ordenamiento jurídico en materia ambiental y con la norma constitucional, es la preservación del ambiente, en cuyo contexto la prevención se erige como un principio fundamental⁷⁰.

75. Conforme a lo indicado, el numeral 1 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI exige adoptar medidas de prevención (como parte de un plan de acción programado) a fin de evitar que se causen efectos adversos al ambiente o controlar dichos efectos, lo que sucedería por ejemplo si deja de implementar un sistema de control de polvos que evite la presencia de emisiones fugitivas que podrán afectar a la zonas aledañas a su unidad o a las vías de acceso de la misma; o si no evita o impide la existencia de sedimentos en las canaletas; o permite que existan rajaduras en la infraestructura de almacenamiento de hidrocarburos.
76. Es oportuno indicar, que el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (norma vigente), que aprobó el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno⁷¹, recoge la misma obligación en el literal i) del artículo 13°, disponiendo que el titular tiene como obligación el poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación⁷².
77. Por tanto, esta Sala considera que lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI se traduce como una obligación a cargo de los titulares de las actividades manufactureras de adoptar medidas de

determinadas prestaciones concretas a su favor o defensa; es decir, este debe realizar todos los actos que sean necesarios a fin de garantizar la realización y eficacia plena de los derechos fundamentales. El carácter objetivo de dichos derechos radica en que ellos son elementos constitutivos y legitimadores de todo el ordenamiento jurídico, en tanto que comportan valores materiales o instituciones sobre los cuales se estructura (o debe estructurarse) la sociedad democrática y el Estado constitucional. (Fundamento jurídico 9).

⁷⁰ En ese sentido, de acuerdo con lo señalado por Rubio en lo concerniente a los métodos de interpretación: "...el método literal es el primero a considerar necesariamente en el proceso de interpretación porque decodifica el contenido normativo que quiso comunicar quien dictó la norma. Sin embargo, el método literal suele actuar — implícita o explícitamente— ligado a otros métodos para dar verdadero sentido a las interpretaciones y, en muchos casos, es incapaz de dar una respuesta interpretativa adecuada...".

RUBIO, Marcial. *El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho*. Décima Edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009, p. 239.

⁷¹ Publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de junio de 2015, vigente a los noventa (90) días calendario de su publicación.

⁷² **DECRETO SUPREMO N° 017-2015-PRODUCE.**

Artículo 13°.- Obligaciones del titular

Son obligaciones del titular:

(...)

i) Poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, de reaprovechamiento de residuos, cumplir con los límites máximos permisibles y, otros contemplados en el instrumento de gestión ambiental aprobado.

prevención⁷³ orientadas a controlar, atenuar, minimizar y/o compensar los impactos ambientales negativos que puede causar su actividad manufacturera que pueda implicar una alteración al ambiente⁷⁴; mediante la aplicación de prácticas de reducción o eliminación de la generación de contaminantes, ya sea mediante la elaboración de programas que contengan dichas prácticas o medidas de prevención o la puesta en marcha de programas que los titulares de las actividades manufactureras puedan haber elaborado.

78. De otro lado, el numeral 3 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI establece como obligación del titular de la industria manufacturera lo siguiente: *"Ejecutar los programas de prevención y las medidas de control contenidas en el EIA, DIA o PAMA"*.
79. En tal sentido, esta Sala considera que dicha obligación se encuentra dirigida a que el titular de la actividad manufacturera ejecute las medidas de prevención y control específicos contenidos en sus instrumentos de gestión ambiental.
80. Partiendo del escenario antes señalado, las obligaciones ambientales cuyos incumplimientos se imputan a Unacem se encuentran descritas en los numerales 1 y 3 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI al corresponder a Unacem la prevención de la contaminación mediante adopción de medidas (como parte de un plan de acción programado) para evitar o controlar la generación de elementos o sustancias contaminantes (numeral 1 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, y la ejecución de medidas de prevención establecidos en sus instrumentos de gestión ambiental (numeral 3 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI). En ese sentido, esta Sala considera que las obligaciones establecidas en dichos numerales del referido artículo se encuentran descritos de forma suficiente.
81. Teniendo en cuenta lo expuesto, conviene traer a colación las conductas infractoras imputadas a Unacem, así como la norma sustantiva que contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa a la administrada:

Cuadro N° 3: Conductas imputadas a Unacem

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
N° 5: No cumplió con poner en marcha y mantener programas de prevención de	Numeral 1 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-	Literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-

⁷³ Tal como se observa del artículo 75° de la Ley N° 28611 citado en la nota al pie N° 58 de la presente resolución.

⁷⁴ **LEY N° 28611.**
EMPRESA Y AMBIENTE
Artículo 73°.- Del ámbito
 73.1 Las disposiciones del presente Capítulo son exigibles a los proyectos de inversión, de investigación y a toda actividad susceptible de generar impactos negativos en el ambiente, en tanto sean aplicables, de acuerdo a las disposiciones que determine la respectiva autoridad competente.



Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos contaminantes en la fuente generadora, toda vez que las canaletas que descargan el agua de lavado de vehículos se encontraban colmatadas de sedimentos.	ITINCI.	2001-ITINCI.
N° 6: No cumplió con poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos contaminantes en la fuente generadora, toda vez que los materiales almacenados en los patios adyacentes a la Planta Atocongo se encuentran a la intemperie sin cobertura y sin delimitación definida sobre terreno.		
N° 7: No cumplió con poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos contaminantes en la fuente generadora, toda vez que en la planta de envasado de cemento se detectó material particulado.		
N° 8: No cumplió con poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos contaminantes en la fuente generadora, toda vez que el sistema de captura de material particulado finalmente es descargada en la pila de almacenamiento que se encuentra a la intemperie.		
N° 9: No cumplió con poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación para el manejo y almacenamiento de hidrocarburos.	Numerales 1 y 3 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.	

Fuente: Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

82. Tomando en cuenta las obligaciones ambientales cuyo incumplimiento son materia de imputación (numerales 1 y 3 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI), debe mencionarse que el presente caso se originó como consecuencia de los siguientes hallazgos detectados en la supervisión regular del año 2013 y en la supervisión regular del año 2014, así como de las fotografías que los sustentan⁷⁵:

Conducta Infractora N° 5		
Hallazgo N° 2	Sustento técnico	Medios probatorios
"Lo verificado en el compromiso N° 3, referente a las aguas de lavado de vehículos llegan a	"(...) al respecto existe el riesgo de afección al suelo residuos de hidrocarburos (lubricantes,	Fotos N°6 al 12 del Informe de Supervisión N° 029-2013.

⁷⁵ Que obra en un medio magnético (CD) a foja 29.

Conducta Infractora N° 5		
Hallazgo N° 2	Sustento técnico	Medios probatorios
<i>discurrir fue de la losa de lavado llegando a cruzar la vía de tránsito adyacente y acumulándose en una vía de tránsito afirmada fuera de uso donde se aprecia acumulación de agua de lavado, (...)</i>	<i>combustibles, grasas, aceites) producto del lavado de los equipos pesados que se realiza en dicha instalación, si bien esta instalación se encuentra fuera del ámbito de explotación de la cantera se encuentra dentro del ámbito de la concesión Atocongo (...)</i>	

Fuente: Informe de Supervisión N° 029-2013
Elaboración: TFA

Fotografías del Hallazgo N° 2:



[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten mark]

Conducta Infractora N° 6		
Hallazgo N° 3	Sustento técnico	Medios probatorios
<i>"No ha implementado programa de prevención de la contaminación"</i> <i>"Los materiales almacenados en los patios adyacentes a la planta</i>	<i>"(...) El riesgo de arrastre de material particulado procedente de los puntos de almacenamiento por el viento está presente dado que las pilas de almacenamiento se encuentran expuestos a la</i>	Fotos N° 29 al 31, 33 a 34 y 80 del Informe de Supervisión N° 0015-2014.

Conducta Infractora N° 6		
Hallazgo N° 3	Sustento técnico	Medios probatorios
<i>industrial (carbón, sílice, caliza, yeso, puzolana, hierro oxidado), se encuentran a la intemperie sin coberturas y sin delimitación definida, sobre el terreno, llegando a ocupar parte de las vías de acceso a dichos depósitos".</i>	<i>intemperie y las vibraciones del terreno generado por efecto de la voladura de rocas en las zona de extracción de materiales a tajo abierto (...) incrementa la presencia de material particulado en el aire que puede ser arrastrado a la vía de tránsito (...) y a los asentamientos humanos localizados dentro de su ámbito de influencia (...)".</i>	

Fuente: Informe de Supervisión N° 0015-2014
Elaboración: TFA

Fotografías del Hallazgo N° 3:

<p>10 11:20 AM 2014 3 10</p>	<p>10 11:24 AM 2014 3 10</p>
<p>Foto N° 29. Cancha de almacenamiento de material carbón en áreas no definidas a la intemperie en zonas adyacentes hacia el lado norte de la Planta Atocongo.</p>	<p>Foto N° 30. Extremo de cancha de material carbón, cuyo almacenamiento llega incluso hasta la vía de acceso, y que se encuentra colindante con la Av. Atocongo.</p>
<p>10 11:58 AM 2014 3 10</p>	<p>10 0:24 PM 2014 3 10</p>
<p>Foto N° 32. Depósito de materia prima puzolana, se identifica zaranda fija ubicada en medio del depósito.</p>	<p>Foto N° 33. Cancha de almacenamiento de material Yeso, apilado en un área no definida a la intemperie, en zona adyacente a la Planta Atocongo.</p>



Foto N° 34. Área donde se almacena el material óxido de hierro, sin delimitación únicamente señalizado mediante un letrero.

Conducta Infractora N° 7		
Hallazgo N° 5	Sustento técnico	Medios probatorios
<p>"Incumplimiento del programa de prevención (...)"</p> <p>"En la planta de envasado de cemento se observó la dispersión de material particulado procedente de la línea de cangilones que traslada el producto al multisilo de almacenamiento. Así mismo, sobre el techo del multisilo se observó la acumulación de cemento procedente del sistema de captura de partículas (filtros)".</p>	<p>"(...) Por las condiciones encontradas, estas representan potencial riesgo de afectar la calidad de aire, debido a que las emisiones fugitivas de la línea de cangilones son arrastradas por el viento en tanto que el material particulado derramado en el piso del multisilo está sometido al arrastre del viento (...)".</p>	<p>Fotos N° 48 al 50 del Informe de Supervisión N° 0015-2014.</p>

Fuente: Informe de Supervisión N° 0015-2014
Elaboración: TFA

Fotografías del Hallazgo N° 5:



Foto N° 48. Desde la zona de almacenamiento de materiales (Caliza, Puzolana, Carbón) se observa la emisión de material particulado al ambiente de la planta de envasado (multisilos).

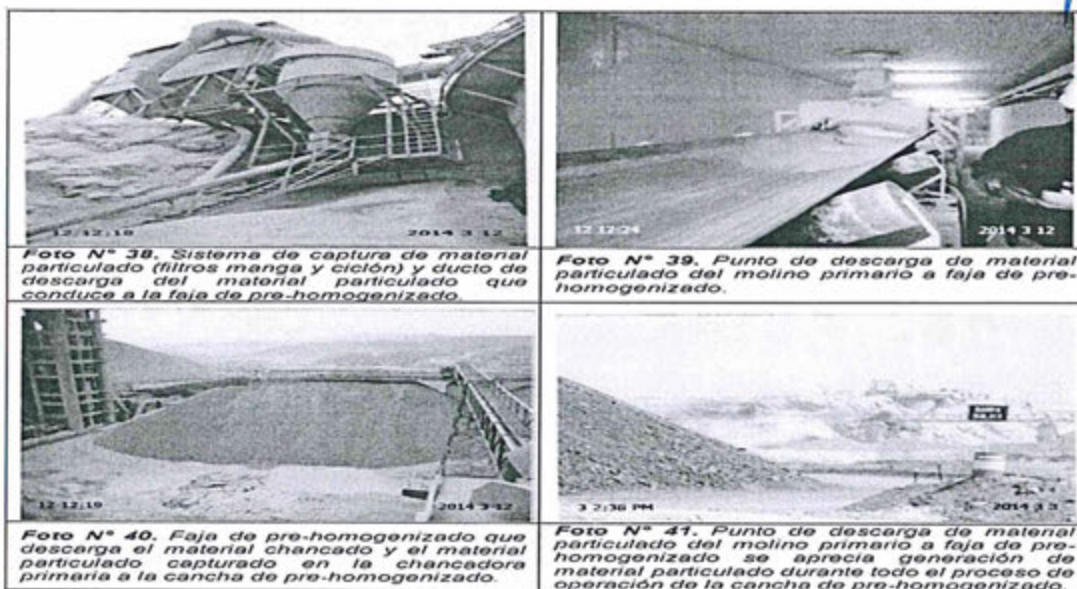
Foto N° 49. Se observa que de la zona de cangilones hay emisiones fugitivas a pesar de ser una estructura de cierre hermético.



Conducta Infractora N° 8		
Hallazgo N° 7	Sustento técnico	Medios probatorios
<p>"No contar con medios que controlen y minimicen la descarga de contaminantes"</p> <p>"En el área de chancado primario, el sistema de captura de material particulado descarga a la faja que conduce la caliza, y esta descarga a la faja que descarga posteriormente la caliza en la pila de almacenamiento (tina de caliza), la cual se encuentra a la intemperie".</p>	<p>"(...) Las condiciones encontradas representan potencial riesgo de afectar la calidad del aire, más aun si consideramos que en la zona donde se ubica la planta, los vientos más intensos pueden alcanzar velocidades entre 6,0 a 9,0 m/s (...)".</p>	<p>Fotos N° 38 al 41 del Informe de Supervisión N° 0015-2014.</p>

Fuente: Informe de Supervisión N° 0015-2014
Elaboración: TFA

Fotografías del Hallazgo N° 7:



Conducta Infractora N° 9		
Hallazgo N° 6	Sustento técnico	Medios probatorios
<p>"Falta de mantenimiento del almacén de combustibles"</p> <p>"En el patio de combustibles se observó que el sistema de contención presenta signos de deterioro (rajaduras, aberturas entre juntas) con impregnación de hidrocarburos en tuberías y paredes del estanco".</p>	<p>"(...) Las condiciones identificadas representan el riesgo de derrame por colapso, ruptura o fisura de ductos, bridas o por daño de tanque de almacenamiento de combustible que en caso de ocurrencia existe un potencial riesgo de contaminación del suelo y napa freática (...)".</p>	<p>Fotos N° 76 al 79 del Informe de Supervisión N° 0015-2014.</p>

Fuente: Informe de Supervisión N° 0015-2014
Elaboración: TFA

Fotografías del Hallazgo N° 6:



83. De acuerdo con el Informe de Supervisión, los hechos antes señalados demuestran la falta de prácticas para prevenir la contaminación por parte de Unacem, destinados a minimizar los impactos negativos al ambiente, conforme ha sido analizado en los considerandos precedentes. Dicha situación conlleva, a criterio de esta Sala, al incumplimiento de las obligaciones establecidas en los numerales 1 y 3 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, toda vez que no son prácticas conducentes a prevenir la contaminación ambiental que



deben efectuar los titulares de las actividades manufactureras. Además, respecto a la conducta infractora N° 9 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, no solo no adoptó dichas prácticas sino que aunado a ello no cumplió con una de las medidas establecidas en el PAMA de la Planta Atocongo⁷⁶.

84. En consecuencia, en el presente caso, no se ha vulnerado el principio de tipicidad, en particular en lo relativo a la exhaustividad en la descripción de las conductas infractoras, correspondiendo por tanto desestimar los argumentos esgrimidos por Unacem en este extremo de su apelación.

VI.2. Si se ha comprobado que Unacem incumplió con lo dispuesto en los artículos 10°, 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM referido a la segregación y acondicionamiento de residuos sólidos no peligrosos

85. En su recurso de apelación, Unacem indicó que la resolución materia de apelación no motiva la conducta infractora puesto que la DFSAI no ha probado que no se haya acondicionado los residuos sólidos no peligrosos en forma insegura e inadecuada, así como tampoco se ha probado que dichos residuos sólidos hayan sido almacenados en forma insegura e inadecuada, presupuestos establecidos en el artículo 10° del Decreto Supremo N°057-2004-PCM. Igualmente, se ha limitado a citar la fuente normativa pero no cumple con interpretar jurídicamente los artículos 10°, 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Por tanto, dicha resolución es nula de pleno derecho conforme a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 10° de la Ley N° 27444.

86. Al respecto, mediante la Resolución Subdirectoral N° 2067-2014-OEFA/DFSAI/SDI la SDI imputó a Unacem el no segregar y acondicionar adecuadamente sus residuos sólidos no peligrosos, por cuanto habrían sido acumulados en distintas zonas dentro de su cantera, mezclados sin considerar sus características físicas y/o químicas según lo detectado por la DS en la supervisión regular del año 2013 y la supervisión regular del año 2014, por lo que se habría incumplido con las obligaciones establecidas en los artículos 10°, 38°y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM que configuraría la infracción prevista en el literal a) del numeral 1 del artículo 145° del referido decreto supremo.

87. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI la DFSAI determinó la responsabilidad administrativa de Unacem por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 10°, 38°y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM que configuraría la infracción prevista en el literal a) del numeral 1 del artículo 145° del referido decreto supremo.

88. En tal sentido, esta Sala considera que debe analizarse si en el procedimiento administrativo sancionador se ha verificado plenamente los hechos que sirvieron

⁷⁶ Del PAMA de la Planta Atocongo se observa que cumpliría con las disposiciones del Decreto Supremo N° 046-93-EM, Reglamento de Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos.

como base de las imputaciones, en virtud del principio de verdad material previsto en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 que, en concordancia con el numeral 6.1 del artículo 6° del mismo cuerpo legal, establece que los pronunciamientos emitidos por las entidades al interior de los procedimientos administrativos sancionadores sólo podrán sustentarse en aquellos hechos que se encuentren debidamente probados⁷⁷.

Sobre los hechos detectados en la supervisión regular del año 2013

89. En su recurso de apelación, Unacem señaló que han cumplido con el almacenamiento y acondicionamiento en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos sólidos no peligrosos y peligrosos, segregándolos y acondicionándolos de acuerdo a sus características físicas y químicas, tal como se observa de las pruebas ofrecidas en sus descargos y en la documentación presentada en razón de la supervisión. Además, indicó que en el área de operación minera se encontró un cilindro, una cinta, una llanta, algunos palos, maderas y restos de concreto, los cuales constituyen hechos aislados que no corresponden a una práctica de la empresa y no descalifican su gestión en el manejo de residuos sólidos.
90. Tal como se ha mencionado en párrafos precedentes, en virtud del principio de verdad material previsto en la Ley N° 27444, en concordancia con el numeral 6.1 del artículo 6° del mismo cuerpo legal, los pronunciamientos emitidos por las entidades al interior de los procedimientos administrativos sancionadores solo podrán sustentarse en aquellos hechos que se encuentren debidamente probados.
91. De manera adicional, debe señalarse que, si bien el artículo 162° de la Ley N° 27444⁷⁸ dispone que la carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en el numeral 1.3 del artículo IV del Título Preliminar de la

⁷⁷

LEY N° 27444.

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

1.11. 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 (...).

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. (...)

⁷⁸

LEY N° 27444.

Artículo 162°.- Carga de la prueba

162.1 La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente Ley.

162.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.



citada ley⁷⁹, no resulta menos cierto que es potestad de los administrados aportar pruebas a fin de demostrar que los argumentos de la decisión administrativa no existen tal como los interpreta el funcionario instructor⁸⁰.

92. Asimismo, el artículo 197° del Código Procesal Civil⁸¹ establece que la valoración de los medios probatorios es realizada en forma conjunta y de acuerdo con las reglas del sistema de la libre valoración de la prueba, lo cual implica apelar, entre otros, a criterios de suficiencia, lógica y congruencia de los mismos⁸². En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido que *"la valoración de la prueba debe estar debidamente motivada por escrito a fin de que el justiciable pueda comprobar si dicho mérito ha sido efectiva y adecuadamente realizado"*⁸³.
93. Por su parte, el artículo 43° de la Ley N° 27444 prescribe que son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades, mientras que el artículo 165° del mismo cuerpo normativo dispone:

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.

94. De manera adicional, el artículo 16° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo

⁷⁹ 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:

(...)

1.3. Principio de impulso de oficio.- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

⁸⁰ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 484.

⁸¹ Debe indicarse que dicho artículo es aplicable al presente caso en virtud de lo dispuesto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual señala:

Artículo IV.- Principios del procedimiento 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.

⁸² DECRETO LEGISLATIVO N° 768, Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de abril de 1993.

Artículo 197°.- Valoración de la prueba.-

Todos los medios probatorios son valorados por el Juez en forma conjunta, utilizando su apreciación razonada. Sin embargo, en la resolución sólo serán expresadas las valoraciones esenciales y determinantes que sustentan su decisión.

⁸³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03271-2012-PA/TC. Fundamento jurídico 11.

Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD**)⁸⁴ dispone que la información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario⁸⁵.

95. En consecuencia, los Informes de Supervisión elaborados con ocasión del ejercicio de la función supervisora, constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen (teniendo además veracidad y fuerza probatoria), puesto que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por la DS en ejercicio de sus funciones. 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.
96. En el presente caso, de la supervisión regular del año 2013 a las instalaciones de la Cantera Quebrada Blanca de la UEA Atocongo, la DS detectó el siguiente hallazgo⁸⁶:

"HALLAZGO N° 6
<i>Se ha observado presencia de residuos sólidos dispersos y/o acumulados en distintos puntos, en condiciones de abandono dentro del ámbito de la cantera y de la concesión Atocongo, según se indica en el incumplimiento normativo N° 4.</i>
Medio probatorio:
<i>Ver anexo N° 5. Foto N° 35 al 38</i>
<i>(...)"</i>

97. Del mismo modo, de la revisión del Acta de Supervisión Directa Sub Sector Industria⁸⁷, el supervisor consignó: "(...) *Se observa residuos en distintas partes de la cantera (cascara de mandarina, envase de plástico, cintas de seguridad en*

⁸⁴ RESOLUCIÓN 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 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.

Al respecto, 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 2015, se aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Dicho dispositivo legal recoge la misma obligación en su artículo 16°.

⁸⁵ Nótese que, en el presente caso, esta Sala no ha encontrado argumento o medio probatorio alguno que desvirtúe lo señalado por el supervisor, razón por la cual la información contenida en el referido documento se tendrá por cierta.

⁸⁶ Tal como se observa del Informe de Supervisión N° 0129-2013 que obra en un medio magnético (CD) a foja 29.

⁸⁷ Que obra en un medio magnético (CD) a foja 29.

desuso, trapo de limpieza)". Dicha observación se complementa con las fotografías que se muestran a continuación:

Fotografías N° 35 y 36



Foto N° 35: Se aprecia un cilindro arrojado al costado de la vía de tránsito dentro del (sic) ámbito de la cantera quebrada blanca.



Foto N° 36: Se aprecia cintas de seguridad parcialmente enterradas dentro del ámbito de la cantera quebrada blanca.

Fotografías N° 37 y 38



Foto N° 37: Se aprecia acumulación de residuos (palos, maderas, malla metálica entre otros) en estado de abandono dentro del ámbito de la concesión cerca del ámbito de la cantera quebrada blanca.



Foto N° 38: Se aprecia fante en estado de abandono dentro del ámbito de la concesión cerca del ámbito de la cantera quebrada blanca.

98. De los medios probatorios antes señalados, se desprende que el supervisor de la DS constató la UEA Atocongo, en especial en la zona de la Cantera Quebrada Blanca lo siguiente:
- La dispersión de residuos sólidos en varios puntos del área de la cantera Quebrada Blanca.

- b) Un cilindro arrojado al costado de la vía de tránsito⁸⁸, cintas de seguridad parcialmente enterradas y una llanta en estado de abandono.
- c) Acumulación de residuos (palos, maderas, malla metálica entre otros) en estado de abandono.
99. Por tanto, esta Sala considera que, con el Informe de Supervisión N° 0129-2013, se comprueba que al momento de la supervisión regular del año 2013 a la UEA Atocongo, en el área de la Cantera Quebrada Blanca, se ha acreditado que la administrada no realizó un acondicionamiento y segregación sanitaria, segura y ambientalmente adecuada, ni acondicionó sus residuos de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica⁸⁹, toda vez que conforme con lo señalado en el Informe de Supervisión antes citado complementado con las fotografías antes descritas, se observó residuos sólidos dispersos por el área de la Cantera Quebrada Blanca, y la mezcla de residuos sólidos (palos, maderas, malla metálica entre otros), lo cuales se encontraban dispuestos en el suelo, por lo que la administrada inobservó las obligaciones ambientales establecidas en los artículos 10°, 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
100. Es necesario advertir que las obligaciones establecidas en los artículos 10°, 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM por parte del generador no se agotan en una determinada actuación o en un determinado momento; sino que la obligación de manejar adecuadamente los residuos sólidos que genera es permanente y continua. En tal sentido, si bien podrían tener adecuadas prácticas y una gestión adecuada de los residuos sólidos, ello no implica que dicha situación se verifique de manera permanente, siendo que ello será determinado en su momento por la autoridad supervisora. En ese sentido, corresponde desestimar los argumentos de la impugnante en este extremo de su recurso.

⁸⁸ Del Informe de Supervisión N° 0129-2013 se observa que la DS indicó que en la cantera Quebrada Blanca tiene, entre otras áreas, el área de tránsito interno, que están constituidas por vías afirmadas diseñadas y acondicionadas para el tránsito de vehículos pesados.

⁸⁹ Sobre las características de los residuos sólidos debe indicarse que:

- **Física:** cantidad (producción de residuos), densidad (relación entre la masa de los residuos y la unidad de volumen que ocupan), composición (característica física que describe la participación de los diferentes materiales y sustancias que constituyen un volumen determinado de residuo) y granulometría (distribución del tamaño de las partículas de los residuos).
- **Química:** pérdida de humedad, volatilidad (del material combustible), fracción no combustible (cenizas), punto de fusión de las cenizas, análisis elemental (composición molecular), poder calórico, proporción de carbón fijo, nitrógeno y azufre, presencia de metales pesados (arsénico, cadmio, mercurio, antimonio, plomo, otros), disolventes clorados, inflamabilidad, corrosividad, reactividad, toxicidad y eco toxicidad, cualidades cancerígenas, mutagénicas o teratológicas, entre otras.
- **Biológica:** biodegradabilidad (el adecuado manejo de la biodegradabilidad permite reducir impactos indeseables como la producción de olores derivada de la producción de gases como ácido sulfhídrico (H₂S), metil mercaptanos, ácido amino butírico, metano, entre otros, así como la proliferación de vectores).

Ver: McCreanor, 2002. Physical, Chemical, and Biological Properties of MSW, citado por DEFENSORIA DEL PUEBLO. "Pongamos la basura en su lugar - Propuestas para la gestión de los residuos sólidos municipales". Informe Defensorial N° 125, Lima, pp. 21 y 27.



101. Asimismo, de los medios probatorios aportados por la recurrente⁹⁰, se observa que son documentos referidos a procedimientos de manejo de los residuos sólidos que se generan en la UEA Atocongo, así como las cantidades que se generaron, las certificaciones ISO con las que cuenta y fotografías sin fecha que no demuestran que al momento de la supervisión Unacem cumplía con realizar el adecuado acondicionamiento y segregación de los residuos sólidos no peligrosos. Por tanto dichos documentos no la eximen de responsabilidad por el incumplimiento en los artículos 10°, 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
102. En cuanto a lo señalado por Unacem respecto a que en el caso concreto de la llanta, el cilindro y la cinta son utilizados como parte de la señalética de seguridad de la operación minera y fueron movidos durante la ejecución de las actividades cotidianas de la operación minera por parte de la empresa contratista, así como que los palos y maderas producto de la desinstalación de estructuras en desuso, fueron correctamente acopiados para su posterior traslado al almacén temporal, conforme a sus procedimientos internos; debe mencionarse que el numeral 119.2 del artículo 119° de la Ley N° 28611⁹¹ la gestión de residuos sólidos es responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.
103. Con relación a ello, el numeral 5 de la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27314, define al generador de residuos sólidos de la siguiente manera:

"5. GENERADOR

Persona natural o jurídica que en razón de sus actividades genera residuos sólidos, sea como productor, importador, distribuidor, comerciante o usuario.

⁹⁰ Consistentes en los siguientes documentos:

- Procedimiento de Manejo de Residuos Sólidos código PG-GG-012.
- Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos 2013.
- Plan de Manejo de Residuos Sólidos Sede Atocongo 2014.
- Contrato de servicios de recolección, transporte y disposición final de residuos celebrado con Relima Ambiental S.A. de fecha 1 de marzo de 2013.
- Fotografías que demuestran el correcto almacenaje y acondicionamiento de residuos sólidos no peligrosos.
- Procedimiento para el manejo de residuos sólidos versión 4 código 100-SS-PRO-010.
- Contrato de Servicios para la buena disposición de residuos sólidos no peligrosos suscrito entre San Martín Contratistas Generales y la EPS-RS Accesorios y Partes Industriales S.A.C. de fecha 31 de octubre de 2013.
- Programa de Gestión legal del sistema integrado de gestión y el Informe de Auditoría Legal en Calidad, Seguridad, Salud Ocupacional y Medio Ambiente.
- Certificación ISO 14001:2004, emitida el 10 de diciembre de 2012 y el año 2013.
- Actas de Asistencias de capacitaciones realizadas.

⁹¹ LEY N° 28611.

Artículo 119°.- Del manejo de los residuos sólidos

(...)

119.2. La gestión de los residuos sólidos distintos a los señalados en el párrafo precedente son de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.

También se considerará como generador al poseedor de residuos sólidos peligrosos, cuando no se pueda identificar al generador real y a los gobiernos municipales a partir de las actividades de recolección".
(Subrayado agregado)

104. Del mismo modo el artículo 14° de la Ley N° 27314⁹² señala que son residuos sólidos aquellas sustancias, productos o subproductos en estado sólido o semisólido de los que su generador dispone, o está obligado a disponer, en virtud de lo establecido en la normatividad o de los riesgos que causan a la salud y el ambiente
105. Igualmente, de acuerdo con el artículo 16° de la Ley N° 27314 el generador o cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de gestión municipal, es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, conforme a lo establecido en la citada Ley, sus Reglamentos, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes⁹³.

⁹²

LEY N° 27314.

Artículo 14°.- Definición de residuos sólidos

Son residuos sólidos aquellas sustancias, productos o subproductos en estado sólido o semisólido de los que su generador dispone, o está obligado a disponer, en virtud de lo establecido en la normatividad nacional o de los riesgos que causan a la salud y el ambiente, para ser manejados a través de un sistema que incluya, según corresponda, las siguientes operaciones o procesos:

1. Minimización de residuos
2. Segregación en la fuente
3. Reaprovechamiento
4. Almacenamiento
5. Recolección
6. Comercialización
7. Transporte
8. Tratamiento
9. Transferencia
10. Disposición final

Esta definición incluye a los residuos generados por eventos naturales.

⁹³

LEY N° 27314.

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.



106. Bajo dicho contexto, los artículos 10°, 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM⁹⁴, disponen que todo generador está obligado a acondicionar y almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuado los residuos, previo a su entrega a la EPS-RS o a la EC-RS para continuar con su manejo hasta su destino final, siendo que debe acondicionar los residuos 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. Además, la segregación de residuos tiene por objeto facilitar su reaprovechamiento, tratamiento o comercialización, mediante la separación sanitaria y segura de sus componentes.
107. Tomando en consideración el presente marco normativo, es posible concluir que es el generador el responsable por la gestión y manejo de los residuos sólidos que se produzcan a raíz de la actividad que ejerce; por ello, en el caso del sector industria en el rubro cemento, el generador será el titular de la actividad. Asimismo, es responsable de que los residuos sólidos generados por su operación sean acondicionados de forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuadamente, de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica.
108. En el presente caso, esta Sala observa que los hechos descritos por el supervisor en el Informe de Supervisión fueron detectados en varias áreas de la UEA Atocongo de titularidad de Unacem. En tal sentido, lo que ocurra dentro de la misma (como es el caso del inadecuado manejo de residuos sólidos) es responsabilidad del mencionado titular, siendo necesario precisar que, el hecho que la presencia de residuos sólidos fueron en razón a la ejecución cotidiana de la operación por parte de la empresa contratista, no resulta pertinente en el marco del presente procedimiento, ello en la medida que la responsabilidad administrativa en materia ambiental es objetiva, de acuerdo con lo señalado en la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD⁹⁵.

⁹⁴ 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 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. (...)

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.

⁹⁵ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA-OEFA/CD.

Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor

(...)

4.3 En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero..

109. Asimismo, tal como se mencionó precedentemente, los residuos sólidos deben ser acondicionados y segregados tal como establecen los artículos 10°, 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y no utilizados como parte de señalizaciones de seguridad como alega Unacem.
110. Respecto a lo señalado por Unacem en su recurso de apelación en cuanto a que los objetos identificados son pocos y contados y no generan un riesgo ambiental en los términos establecidos en el artículo 14° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI; debe mencionarse que por las razones expuestas en párrafos precedentes, queda acreditado que la recurrente efectuó un inadecuado manejo de sus residuos sólidos, al no acondicionar y segregar adecuadamente los residuos sólidos no peligrosos. Además, la recurrente como generadora de los residuos antes mencionados, tiene la obligación de cumplir con lo dispuesto en los artículos 10°, 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, no teniendo relevancia que se compruebe un efecto negativo al medio ambiente. En consecuencia, carece de sustento lo alegado por Unacem en este extremo.
111. Por otro lado, Unacem señaló en su recurso de apelación que presentaron un escrito de levantamiento de los hallazgos y tomaron las acciones pertinentes respecto a los mismos.
112. Sobre el particular, debe mencionarse que el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD⁹⁶ establece que el cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable. Adicionalmente, la reversión o remediación de los efectos de dicha conducta tampoco cesa el carácter sancionable de la misma; no obstante, dicha subsanación será considerada como un atenuante al momento de determinarse la responsabilidad administrativa.
113. Partiendo de ello, tal como fuese indicado precedentemente, al momento de la supervisión regular del año 2013 efectuada a la UEA Atocongo (se verificó el incumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 10°, 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, incurriendo por tanto en la infracción

(...)

Al respecto, 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 2015, se aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Dicho dispositivo legal recoge la misma obligación en su artículo 4°.

⁹⁶

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

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 sea considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el Artículo 35° del presente Reglamento.

Debe indicarse que la disposición antes señalada se encuentra recogida en el artículo 5° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015, mediante la cual se aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.



prevista en el literal a) del numeral 1 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. En consecuencia, y 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 cualquier eventual subsanación que se haya podido efectuar solo podrá tenerse en cuenta como un factor atenuante al momento de imponerse la sanción correspondiente.

114. Sin embargo, debe mencionarse que el 12 de julio del 2014 fue publicada 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 (en adelante, **Ley N° 30230**), la cual estableció en su artículo 19°⁹⁷ que, durante un periodo de tres (3) años contados a partir de su entrada en vigencia, 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 declarase la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.
115. En virtud de lo dispuesto en la citada ley, mediante Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2015, la autoridad decisora únicamente determinó la responsabilidad de Unacem por la comisión de la infracción prevista en el literal a) del numeral 1 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, sin imponerle sanción alguna, por lo cual no correspondía considerar como atenuantes las supuestas medidas adoptadas por la recurrente con fecha posterior a la supervisión efectuada por la DS en la UEA Atocongo. En consecuencia, lo señalado por la recurrente en este extremo de su apelación debe ser desestimado.
116. Asimismo, sobre este extremo, en los considerandos de la resolución apelada⁹⁸, la DFSAI al motivar su decisión dio respuesta a cada uno de los argumentos planteados por Unacem en su escrito de descargos, valorando los medios probatorios presentados por la recurrente, llegando a la conclusión que lo constatado por la empresa supervisora no fue desvirtuado. En tal sentido, la DFSAI determinó la responsabilidad de la recurrente en los incumplimientos imputados – que han sido materia de análisis en la presente resolución –, y determinó la responsabilidad administrativa correspondiente.

97

LEY N° 30230.**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 (...)

98

Tal como se observa en los considerandos 52 al 59, 61, 63 al 86 de la Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI.

117. Sobre la base de lo expuesto, la Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI cumple con los requisitos de validez del acto administrativo, en la medida que contiene una motivación expresa al haberse efectuado una relación concreta y directa de los hechos probados, junto con la exposición de las razones jurídicas que justificaron la decisión adoptada, conforme lo dispone el artículo 6° de la Ley N° 27444.

Sobre los hechos detectados en la supervisión regular del año 2014

118. Al respecto, debe indicarse que en el Informe de Supervisión N° 0015-2014 en la supervisión regular del año 2014 en la UEA Anticona y la Planta Atocongo se detectó lo siguiente:

"Foto N° 59. Se observa mantas dispuestas sobre terreno afirmado.

Foto N° 60. Se observa residuos de maderas dispuestos sobre terreno afirmado.

Foto N° 62. Se observa filtros de manga dispuesto sobre terreno afirmado al fondo se aprecia el acopio de ladrillos refractarios.

Foto N° 69. En un sector del taller de la concesionaria Cía. San Martín se observa cerca del punto de acopio cilindros vacíos sobre terreno afirmado a cielo abierto.

Foto N° 72. A un costado de la vía de acceso del patio de acopio de materia prima se observa acumulación de estructuras de cemento".

119. Por otro lado, de la revisión de la Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI se observa que la DFSAI señaló que; además de lo detectado en la supervisión regular del año 2013; en la supervisión regular del año 2014 se observó lo siguiente⁹⁹:

"De la misma manera, durante la supervisión realizada del 3 al 14 de marzo del 2014, la Dirección de Supervisión verificó que los residuos sólidos no peligrosos generados (mantas, residuos de maderas, residuos de caucho, filtros manga y bloques concreto) no habían sido segregados ni acondicionados de acuerdo a la naturaleza de cada residuo, toda vez que se encontraron acumulados en distintas zonas de la planta industrial, conforme se muestra en las siguientes fotografías N° 59, 60, 62, 69 y 72 obrantes en el Informe N° 0015-2014-OEFA/DS-IND. En efecto de dichas fotografías se observa:

- Mantas dispuestas sobre terreno afirmado (fotografía N° 59).*
- Residuos de maderas dispuestos sobre terreno afirmado (fotografía N° 60).*
- Filtros de mangas dispuestos sobre terreno afirmado (fotografía N° 62).*
- En un sector del taller de la concesionaria Cía. San Martín se observa residuos no peligrosos (parihuelas de madera) sobre terreno afirmado a cielo abierto (fotografía N° 69).*

⁹⁹ Fojas 371 (reverso) y 372.



A un costado de la vía de acceso del patio de acopio de materia prima se observa acumulación de estructuras de cemento (fotografía N° 72)".

120. No obstante, de la revisión del Informe de Supervisión N° 0015-2014 se desprende lo siguiente¹⁰⁰:

Cuadro N° 4: Matriz del Informe de Supervisión

A	Actividad Industrial		Compromiso /Obligación	Cumplimiento		Sustento
				Si	No	
B.	Residuos Sólidos					
29	Manejo de Residuos Sólidos No Peligrosos	Almacenamiento	<p>Canteras</p> <p>Material reciclable y/o comercializable se almacenará en el "almacén de chatarra".</p> <p>Planta</p> <p>i) Contenedores o depósitos</p> <p>Los contenedores o depósitos serán dispuestos con su respectiva tapa, a fin que los residuos no sean expuestos a la intemperie (lluvia y sol), lo cual evitará la posible generación de vectores infecciosos (...)</p>	X		<p>Cuentan con un punto de acopio para residuos no peligrosos fuera de la zona de canteras y planta, ubicado en el sector de almacenamiento de ladrillos refractarios, en dicho lugar se acopian los filtros manga deteriorados, residuos de caucho, mantas y madera dispuestos sobre terreno afirmado (Foto N° 59, 60, 61, 62).</p> <p>Los residuos no peligrosos son recolectados de los módulos instalados en los distintos puntos de almacenamiento intermedios de la planta y canteras por la EPS-RS Relima, según manifestación por el administrado.</p>
		Disposición Final	<p>Planta</p> <p>Cronograma de cumplimiento de las medidas prevención, control y mitigación.</p> <p>Ítem. Generación de residuos sólidos</p> <p>El manejo de los residuos industriales, será ejecutada por EPS-RS; asimismo, las actividades comerciales conexas deberán ser realizadas por EC-RS, registradas y autorizadas por la DIGESA. (...)</p>		X	<p>Se han identificado puntos de disposición de desmontes (materiales de construcción) y materiales metálicos alrededor de los depósitos de materiales (carbón, caliza, óxidos de hierro, entre otros) dispuestos fuera de las áreas autorizadas de acuerdo a su instrumento de gestión ambiental (Foto N° 72, 73, 74, 75)</p> <p>Los residuos no</p>

¹⁰⁰

Que obra en un medio magnético (CD) a foja 29.

A	Actividad Industrial		Compromiso /Obligación	Cumplimiento		Sustento
				Sí	No	
B.	Residuos Sólidos					
			v) Disposición Final Los residuos no biodegradables serán recolectados en contenedores rotulados, a fin de re-utilizarlos o reciclarlos o donarlos si es posible (...)			peligrosos con valor comercial como las chatarras son subastadas anualmente por el administrado, considerado como uno de los requisitos de que cuenten con el registro de EC-RS en tanto que los residuos como papeles, cartón, plásticos son manejados por una asociación de recicladores formalizados y registrados en Digesa.
30	Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos	Almacenamiento	En caso de derrame se recuperará el combustible utilizando paños absorbentes para hidrocarburos, los mismos que serán dispuestos en recipientes adecuados y sellados, almacenados en el área de combustibles para su disposición final.		X	(...) Así como se observó presencia de restos de madera sobre suelo afirmado (Foto N° 69). (...)

Fuente: Informe de Supervisión N° 0015-2014
Elaboración: TFA

121. En atención a lo expuesto, se observa que la DFSAI sustentó el incumplimiento de los artículos 10°, 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, respecto a los hechos detectados en la supervisión regular del año 2014, sobre los siguientes medios probatorios, que a consideración de esta Sala Especializada, registran otro tipo de hallazgo, puesto que:

- Las fotografías N°s 59, 60 y 62, sustentarían el cumplimiento del almacenamiento de residuos sólidos no peligrosos en la UEA Atocongo y la Planta Atocongo. Asimismo, se observan que en dichas fotografías se registraron que los residuos sólidos no peligrosos se encontraban en un punto de acopio y sin mezclarse con otros residuos (mantas, maderas y filtros de manga). Del mismo modo, el supervisor consideró que se cumplieran con las condiciones de almacenamiento de residuos sólidos no peligrosos.
- La fotografía N° 69, estaría referido a un presunto incumplimiento del almacenamiento de residuos sólidos peligrosos. Asimismo, de la revisión de la referida fotografía, el supervisor consignó: "En un sector del taller de la concesionaria Cía. San Martín se observa cerda (sic) del punto de



acopio cilindros vacíos sobre terreno afirmado a cielo abierto”, sin embargo, de la matriz del Informe de Supervisión N° 00015-2014, se indicó que se encontraba referida a sustentar el hecho que “...se observó presencia de restos de madera sobre suelo afirmado”.

- La fotografía N° 72, estaría referido a un presunto incumplimiento de la disposición final de residuos sólidos no peligrosos, tal como se ha indicado en el Hallazgo N° 4 del Informe de Supervisión N° 0015-2014, referido la disposición inadecuada de residuos sólidos, puesto que se identificaron la acumulación de residuos sólidos (desmontes y piezas de metal en desuso).
122. En razón de ello, este Órgano Colegiado considera que no se han comprobado los incumplimientos a los artículos 10°, 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, además DFSAI ha sustentado el incumplimiento en base de medios probatorios que sustentarían otros tipos de hallazgos detectadas en la supervisión regular del año 2014, vulnerándose de dicha manera el principio de verdad material y de la motivación del acto administrativo, establecidos en la Ley N° 27444. Y₄
123. En tal sentido, si bien es cierto que en el procedimiento administrativo sancionador la entidad tiene la facultad de llevar a cabo una valoración conjunta de todos los medios probatorios existentes en autos, esta actividad no es irrestricta, siendo que la misma no puede ser excesiva ni ir más allá de una inferencia lógica razonable. [Handwritten signature]
124. Por tanto, se desprende que la DFSAI motivó la resolución apelada en este extremo sobre la base de hechos que no fueron plenamente identificados durante la supervisión, realizando inferencias sobre lo registrado en las fotografías N°s 59, 60, 62, 69 y 74 del Informe de Supervisión N° 0015-2014, en las cuales algunas registran hechos que la DS consideró como cumplimiento y otros que se encuentran referidas a otros tipos de hallazgos. Por consiguiente, no se ha acreditado debidamente la comisión de la infracción en cuestión. [Handwritten signature]
125. En consecuencia, esta Sala considera que en el presente caso no existen medios probatorios suficientes que sustenten que Unacem incumplió lo dispuesto en los artículos 10°, 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en la supervisión regular del año 2014. [Handwritten signature]
126. No obstante ello, esta Sala considera que tal como se ha señalado en el considerando 99 de la presente resolución, se ha acreditado que Unacem en la supervisión regular del año 2013 no acondicionó ni segregó adecuadamente sus residuos sólidos no peligrosos en las distintas zonas del área de Cantera Blanca de la UEA Atocongo. Por tanto, Unacem incurrió en el incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en los artículos 10°, 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, debiéndose confirmar la Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI en este extremo.

VI.3. Si debió aplicarse la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD en la Resolución Subdirectoral N° 2067-2014-OEFA/DFSAI/SDI

127. En su recurso de apelación, Unacem indicó que en considerando 30 de la Resolución Subdirectoral N° 2067-2014-OEFA/DFSAI/SDI se reconoce que la falta de segregación o la segregación incorrecta de los residuos sólidos no peligrosos constituye un hallazgo de menor trascendencia, conforme lo establece la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD. Sin embargo, vulnerándose el principio de presunción de licitud, la DFSAI desconoce el levantamiento de los supuestos hallazgos. Asimismo, por el principio de presunción de licitud, se debe presumir que han actuado conforme a su declaración, por lo cual se debió calificar el hallazgo como uno de menor trascendencia.
128. Al respecto, debe indicarse que de la Resolución Subdirectoral N° 2067-2014-OEFA/DFSAI/SDI se observa que la SDI de la DFSAI consideró que del anexo de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, vigente desde el 29 de noviembre de 2013 la falta de segregación o la segregación de los residuos sólidos no peligrosos constituye un hallazgo de menor trascendencia, sin embargo de la revisión la Carta N° 2013-MA-193 del 9 de setiembre de 2013, mediante la cual Unacem presentó el levantamiento de los hallazgos detectados en la supervisión regular del año 2013, indicó lo siguiente¹⁰¹:

“33. No obstante ello, de la evaluación de estos medios probatorios no es posible determinar lo siguiente: i) que las zonas captadas en las vistas fotográficas sea la misma zona donde se detectaron los hallazgos, y iii) que UNACEM haya segregado y acondicionado adecuadamente sus residuos sólidos no peligrosos, por lo que no se ha acreditado que el hallazgo en mención haya sido debidamente subsanado”.

129. Sobre el particular, debe indicarse que la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD – la cual constituye el desarrollo reglamentario del literal b) del numeral 1 del artículo 11° de la Ley N° 29325¹⁰², que regula la función

¹⁰¹ Foja 42 (reverso).

¹⁰² LEY N° 29325.

Artículo 11°.- Funciones generales

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente:

(...)

b) Función supervisora directa: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas.

La función supervisora tiene como objetivo adicional 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 la acción u omisión no haya generado



supervisora directa del OEFA – tiene por finalidad regular los supuestos de hecho que correspondan ser calificados como hallazgos de menor trascendencia, así como las reglas aplicables para la subsanación voluntaria correspondiente¹⁰³. En ese sentido, la referida norma 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.

130. Asimismo, la Disposición Complementaria Transitoria Única de la citada Resolución de Consejo Directivo¹⁰⁴, establece que la Autoridad Instructora podrá aplicar las disposiciones del referido reglamento para decidir no iniciar un procedimiento administrativo sancionador si verifica que a la entrada de la referida norma, el hallazgo de menor trascendencia se encuentra debidamente subsanado.
131. En el presente caso, se observa que mediante la Carta N° 2013-MA-193 del 9 de setiembre de 2013, Unacem presentó el levantamiento de los hallazgos detectados en la supervisión regular del año 2013¹⁰⁵, señalando lo siguiente:

riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.

Mediante resolución del Consejo Directivo se reglamenta lo dispuesto en el párrafo anterior.

¹⁰³ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 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°.- 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° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N° 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.

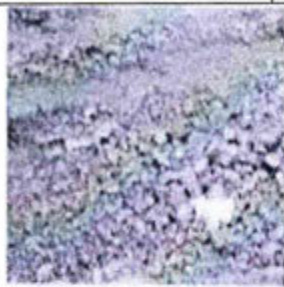
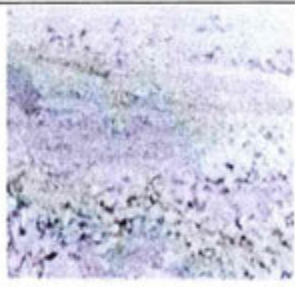

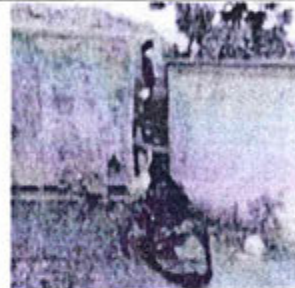


¹⁰⁴ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD**, modificado por la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2014-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2014.

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

¹⁰⁵ Que obra en un medio magnético (CD) a foja 29.

Cuadro N° 5: Levantamiento de observaciones de Unacem

Ítem	Observaciones	Evidencia Fotográfica	Acciones Correctivas	Foto después
1	Se encontró algunos residuos en la zona del botadero 340. Casos (trapos, residuos orgánicos, plásticos).		Se realizó la limpieza del área colocándolo en el cilindro correspondiente.	
2	Se encontraron residuos no peligrosos en la zona aledaña al tanque de agua (lavado de equipos) en el Nv. 255.		Se realizó la limpieza del área colocándolo en el cilindro correspondiente.	
8	En la zona posterior a almacen se encontró residuos metálicos, llantas y maderas ubicados en el suelo, sin señalización ni orden.		Se realizó la limpieza de la zona disponiendo los residuos de acuerdo a su tipo en el patio de residuos de SMCG.	

Fuente: Escrito de levantamiento de observaciones presentado por Unacem
Elaboración: TFA

132. Sin embargo, de dicho escrito y de las fotografías registradas por parte de Unacem no se observa que correspondan a las mismas zonas detectadas en la supervisión y que se encuentran descritas en el considerando 97 de la presente resolución. A mayor abundamiento, del Informe de Supervisión N° 0129-2013 la DS no consideró que las acciones realizadas por Unacem subsanaran el hallazgo N° 6, referido al inadecuado acondicionamiento y segregación de residuos sólidos puesto que señaló lo siguiente:

"Descargo: El administrado ha remitido las acciones realizadas respecto de lo observado en la supervisión (...) al respecto esta acción será objeto de verificación en la próxima supervisión".

133. En tal sentido, tal como indicó la SDI en la Resolución Subdirectorial N° 2067-2014-OEFA/DFSAI/SDI, Unacem al momento del inicio del procedimiento administrativo sancionador no logran crear la convicción que la recurrente



subsanó el hallazgo N° 6 detectado en la supervisión regular del año 2013, puesto que los medios probatorios que remitió no se comprueban que se haya acondicionado y segregado adecuadamente los residuos sólidos en las zonas detectadas en la supervisión. Por tanto, no correspondía aplicar las disposiciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.

VI.4. Si la conducta de Unacem configura el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, referidas al almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos

134. En su recurso de apelación, Unacem indicó que se ha vulnerado el principio de tipicidad, puesto que los hechos y las pruebas de la DFSAI no demuestran que el hallazgo está en relación a residuos sólidos peligrosos y no se ha probado que dichos hechos se tipifiquen dentro de lo que dispone la Ley N° 27314 y el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Además, no se ha probado lo siguiente:

- a) Que han almacenado sus residuos sólidos peligrosos sobre suelo natural.
- b) Que han almacenado sus residuos sólidos peligrosos en terreno abierto, sin embargo los cilindros eran utilizados como señalética en las operaciones mineras. Asimismo, no se ha probado que los cilindros no se encontraban vacíos limpios y que el humedecimiento de la superficie debajo de los cilindros no se haya producido por el riego de la zona.
- c) Que han almacenado sus residuos sólidos peligrosos en cantidades excedentes a la capacidad del lugar, puesto que todos los cilindros ubicados en el almacén temporal de aceites usados se encontraban vacíos por lo cual no existía un rebalse de capacidad de almacenamiento.

135. Al respecto, tal como se ha mencionado en párrafos precedentes, el principio de tipicidad establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. De acuerdo con la disposición antes citada, se desprende que el principio de tipicidad contemplado en la Ley N° 27444 establece distintas exigencias, siendo una de estas la "certeza o exhaustividad suficiente" en la descripción de las conductas que constituyen las infracciones administrativas¹⁰⁶.

¹⁰⁶

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

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

136. Tomando ello en consideración, corresponde a esta Sala determinar si la DFSAI realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si el hecho imputado a Unacem en el presente extremo (referido a no almacenar adecuadamente los residuos sólidos peligrosos) corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor.
137. Partiendo de ello, en el presente caso, a través de la Resolución Subdirectoral N° 2067-2015-OEFA/DFSAI/SDI, la SDI comunicó a Unacem el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, entre otros, por el presunto incumplimiento de las obligaciones establecidas en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (**conformando ambas la norma sustantiva**). Asimismo, precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, cuya sanción se encuentra prevista en el numeral 2 del artículo 147° de la citada norma (**representando estas la norma tipificadora**).
138. Asimismo, corresponde señalar que el incumplimiento de la norma sustantiva (numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM) configura la infracción administrativa prevista en la norma tipificadora, en la medida que esta norma prevé como infracción el incumplimiento de las disposiciones establecidas por la autoridad competente.
139. En ese contexto, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM¹⁰⁷, 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.
140. Al respecto, debe señalarse que el almacenamiento constituye una operación o fase del sistema de manejo de residuos sólidos, consistente en la acumulación temporal de residuos en condiciones técnicas hasta su disposición final, la cual debe realizarse de manera segura, sanitaria y ambientalmente adecuada¹⁰⁸.

¹⁰⁷ 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 (...).

¹⁰⁸ 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:
(...)

141. En tal sentido, este almacenamiento seguro, sanitario y ambientalmente adecuado de los residuos sólidos peligrosos (entendida como la fase del sistema de manejo de residuos sólidos), es por ello, que tal como dispone el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, está prohibido el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, en terrenos abiertos, en cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento y en áreas que no reúnan las condiciones previstas en la citada norma¹⁰⁹. Es por ello que de la citada norma ha regulado en los artículos 40° (almacenamiento central) y 41° (almacenamiento intermedio) las características de las instalaciones donde deben almacenarse los residuos sólidos hasta trasladarlos a su disposición final.
142. En el presente caso, de la supervisión regular del año 2014 a las instalaciones de la UEA Atocongo y la planta industrial Atocongo, la DS detectó lo siguiente¹¹⁰:

<i>"Hallazgo N° 01</i>	<i>Sustento</i>
<i>Se excede la capacidad de almacenamiento de residuos peligrosos</i>	
<i>En la zona de Taller de mantenimiento de las canteras Quebrada Blanca y Atocongo, se encontró el acopio de treinta y dos (32) cilindros conteniendo residuos de lubricantes generados en las operaciones de las canteras, que sobrepasa la capacidad de veintidós (22) cilindros de almacenamiento del área destinada para tal finalidad, según el letrero de señalización de dicha área.</i>	Foto N° 65, 66 (Anexo N° 2)
<i>Análisis Técnico</i>	Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.
<i>La capacidad de la infraestructura para el almacenamiento de residuos peligrosos no es suficiente para la cantidad de cilindros almacenados (...)</i>	
<i>El almacenamiento de residuos peligrosos en proporciones que sobrepasen la capacidad del lugar destinado para ello representa un potencial riesgo de</i>	

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

109

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;
 2. A granel sin su correspondiente contenedor;
 3. En cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento;
 4. En infraestructuras de tratamiento de residuos por más de cinco (5) días; contados a partir de su recepción; y,
 5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.
- Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPS-RS responsable de dichos residuos.

110

Tal como se observa del Informe de Supervisión N° 0015-2014-OEFA/DS/IND que obra en un medio magnético (CD) a foja 29.

"Hallazgo N° 01	Sustento
Se excede la capacidad de almacenamiento de residuos peligrosos	
contaminación del suelo; así como riesgo de afectación al terreno afirmado en caso de ocurrencia de derrame.	
Hallazgo N° 02	Sustento
Inadecuadas condiciones de almacenamiento de residuos peligrosos	
En la zona de Taller de mantenimiento del concesionario de UNACEM S.A.A. ubicado en la zona de ingreso a la cantera Quebrada Blanca se encontró acumulación de cilindros metálicos en desuso a la intemperie sobre el terreno afirmado y delimitado con un precinto de señalización de peligro.	Foto N° 67, 68 (Anexo N° 2)
Análisis Técnico	Plan de Manejo de Residuos Sólidos UNACEM (Sede Atocongo) 2014 (Punto 6.7. Almacenamiento Temporal)
La infraestructura destinada para el acopio de cilindros vacíos que han contenido lubricantes no es suficiente para albergar la cantidad de cilindros dispuestos sobre el terreno afirmado; (...)	Instructivo: Respuesta a Emergencias por Residuos Sólidos Peligrosos".
La acumulación de cilindros de lubricantes vacíos dispuestos sobre terreno afirmado y expuesto a la intemperie los expone a condiciones de deterioro, representando riesgo de derrame de remanentes de lubricantes lo cual evidencia un potencial riesgo ambiental sobre el componente suelo.	

143. Lo detectado en dicha supervisión se complementa con las siguientes fotografías:

Fotografías N° 65, 66 y 68



Foto N° 65: El punto de acopio para cilindros que contienen residuos peligrosos almacena más de la capacidad indicada en el letero del punto de almacenamiento, en el momento de la supervisión se contaba con 32 cilindros, siendo su capacidad (según letero) de 22 cilindros.



Foto N° 66: Se observa un palet con cilindros sobre terreno afirmado fuera de la zona de contención.



Foto N° 68: Se aprecia impregnación de sustancias derivado de hidrocarburos sobre suelo afirmado, zona donde se almacena cilindros metálicos en desuso apilados a la intemperie y sin medio de contención. Coordenadas UTM WGS84 8652302N 292776E.

144. En tal sentido, la DFSAI concluyó que del Informe de Supervisión N° 0015-2014 complementado con las fotografías N°s 65, 66 y 68 que Unacem almacenaba algunos de sus residuos sólidos peligrosos (cilindros conteniendo hidrocarburos) en la zona de talleres, sobre parihuelas sin sistema de contención, mientras que otros los colocó dispuestos sobre el suelo a la intemperie. En tal sentido, dicha instancia indicó que dicha conducta evidenciaba que la administrada no almacenaba adecuadamente sus residuos sólidos peligrosos.
145. Sobre el hecho detectado en la supervisión y lo concluido por la DFSAI en la Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI, Unacem ha señalado que no se ha probado que se trata de residuos sólidos peligrosos puesto que solo se ha efectuado una simple descripción de hechos que no se condicen con la realidad. Asimismo, la recurrente indicó que en los considerandos de la resolución materia de impugnación se incurre en un error, puesto que la foto que se muestra es un aviso que dice "peligro obras", así como, en el cilindro también se ve la palabra "obras", por lo cual la propia supervisión comprueba que dichos cilindros formaban parte de la señalética de la planta. Además, Unacem indicó que en la resolución impugnada se señaló que el derrame de hidrocarburos no es materia de análisis, a pesar que se está discutiendo es si se ha cumplido o no con las normas legales sobre almacenamiento de residuos peligrosos, siendo que dicha cuestión es necesaria para establecer si se vulneró el principio de tipicidad.
146. Al respecto, debe indicarse que, tal como se indicó precedentemente, según el artículo 16° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, la

Y
4

RM

información contenida en los informes técnicos constituye medio probatorio y se presume cierta.

147. En consecuencia, debe reiterarse 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 (teniendo además veracidad y fuerza probatoria), puesto que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por la DS en ejercicio de sus funciones. 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° 27444¹¹¹.
148. En el presente caso, del Informe de Supervisión N° 0015-2014 complementado con las fotografías, se observa que la DS en la supervisión regular del año 2014 detectó:
- a) El almacenamiento de residuos sólidos peligrosos en el taller de mantenimiento de la UEA Atocongo el acopio de treinta y dos (32) cilindros conteniendo residuos de lubricantes, siendo que dicho almacén solo tenía una capacidad de veintidós (22) cilindros.
 - b) La acumulación de cilindros metálicos en desuso a la intemperie sobre terreno afirmado y delimitado con un precinto de señalización de peligros, además, la impregnación de derivados de hidrocarburos en el suelo.
149. Cabe mencionar que el artículo 22° de la Ley N° 27314¹¹² dispone que los residuos sólidos peligrosos son aquellos que por sus características o el manejo al que son o van a ser sometidos representan un riesgos significativo para la salud o el ambiente.

¹¹¹

LEY N° 27444.

Artículo 43°.- Valor de documentos públicos y privados

43.1 Son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades.

43.2 La copia de cualquier documento público goza de la misma validez y eficacia que éstos, siempre que exista constancia de que es auténtico.

43.3 La copia del documento privado cuya autenticidad ha sido certificada por el fedatario, tiene validez y eficacia plena, exclusivamente en el ámbito de actividad de la entidad que la auténtica.

¹¹²

LEY N° 27314.

Artículo 22°.- Definición de residuos sólidos peligrosos

22.1 Son residuos sólidos peligrosos aquéllos que por sus características o el manejo al que son o van a ser sometidos representan un riesgo significativo para la salud o el ambiente.

22.2 Sin perjuicio de lo establecido en las normas internacionales vigentes para el país o las reglamentaciones nacionales específicas, se considerarán peligrosos los que presenten por lo menos una de las siguientes características: autocombustibilidad, explosividad, corrosividad, reactividad, toxicidad, radiactividad o patogenicidad.



150. En tal sentido del anexo 4 del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM se consigna el listado de residuos peligrosos, señalando en el rubro "A3.0 RESIDUOS QUE CONTENGAN PRINCIPALMENTE CONSTITUYENTES ORGÁNICOS, QUE PUEDAN CONTENER METALES Y MATERIA INORGÁNICA" como un residuo peligroso a los residuos de aceites minerales no aptos para el uso al que estaban destinados. Asimismo, en el rubro "A4.0 RESIDUOS QUE PUEDEN CONTENER CONSTITUYENTES INORGÁNICOS U ORGÁNICOS" se indica que es un residuo peligroso los residuos contaminados con mezclas y emulsiones de aceite y agua o hidrocarburo y agua.
151. Siendo ello así, la obligación de disposición de residuos sólidos, en especial de los residuos sólidos peligrosos como en el presente caso (cilindros con restos de hidrocarburos y lubricantes), debe realizarse cumpliendo con los requerimientos que establece el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, como ser almacenados sin sobrepasar la cantidad de almacenamiento ni en terrenos abiertos.
152. Del mismo modo, debe indicarse que el artículo 13° de la Ley N° 27314¹¹³ establece que 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. Por tanto, Unacem debía cumplir con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM en el almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos y no utilizarlos como señalética, tal como alega la recurrente.
153. Por tanto, esta Sala considera que si se encuentra acreditado que Unacem no almacenó adecuadamente los residuos sólidos peligrosos (cilindros conteniendo lubricantes), puesto que excedió la capacidad de almacenamiento y dejó cilindros con derivados de hidrocarburos en terreno abierto, incumpliendo lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
154. Por otro lado, Unacem alega que en los considerandos de la resolución materia de impugnación se incurre en un error, puesto que la fotografía N° 68 que se muestra es de un aviso que dice "peligro obras", así como, en el cilindro también se observa la palabra "obras".
155. Al respecto, cabe precisar que, del considerando 101 de la Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI¹¹⁴ se observa que la DFSAI señaló, sobre los residuos sólidos peligrosos que se detectaron en la supervisión regular del 2014 a la intemperie lo cual se encuentra registrado en la fotografía N° 68, que se

¹¹³

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.

¹¹⁴

Foja 375 (reverso).

colocó una cinta de seguridad con la señal de "peligro" para separar y aislar dichos residuos; sin embargo, esta Sala Especializada es de la opinión que dicha afirmación se encuentra dirigida a desvirtuar el argumento planteado por la administrada en sus descargos, respecto a que los cilindros encontrados eran utilizados como señalética del lugar.

156. Del mismo modo, tal como se mencionó precedentemente, del considerando 97¹¹⁵ de la Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI, **la DFSAI indicó de acuerdo con el Informe de Supervisión N° 0015-2014 complementado con las fotografías correspondientes, medios probatorios del procedimiento administrativo sancionador, se concluye que Unacem almacenaba algunos de sus residuos sólidos peligrosos** (cilindros conteniendo hidrocarburos) en la zona de talleres, sobre parihuelas sin sistema de contención, mientras que otros los colocó dispuestos sobre el suelo a la intemperie. Por tanto, concluyó que dicha conducta evidenciaba que la administrada no almacenaba adecuadamente sus residuos sólidos peligrosos por lo cual vulneraba lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Por tanto corresponde desestimar lo alegado por la recurrente en este extremo de su apelación.
157. En virtud de ello, se encuentra acreditado que Unacem realizaba un almacenamiento inadecuado de los residuos sólidos peligrosos (incumplimiento del numeral 5 artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM) puesto que almacenaba residuos sólidos peligrosos más allá de la capacidad de almacenamiento y a la intemperie (artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM).
158. Conforme a ello, la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución incumple lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, por tanto dicha conducta genera la infracción administrativa prevista en la norma tipificadora (literal d) numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM); en tal sentido, contrariamente a lo alegado por Unacem, no se ha vulnerado el principio de tipicidad establecido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

¹¹⁵ Foja 375 (reverso).



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA


Tribunal de
Fiscalización Ambiental

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2015, a través de la cual determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Unión Andina de Cementos S.A.A., por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.


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

Regístrese y comuníquese.




.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Presidente

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Vocal

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

VOTO SINGULAR DEL VOCAL JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI

En esta ocasión estimo importante agregar a los fundamentos de la Resolución N° 005-2016-OEFA/TFA-SEPIM que resuelve confirmar la Resolución Directoral N° 638-2014-OEFA/PAS del 30 de junio de 2015, sin que ello conlleve alguna discrepancia con lo opinado por mis colegas vocales, las siguientes consideraciones de hecho y de derecho que tienen por objeto, por un lado, profundizar, desde mi perspectiva y en términos constitucionales, el contenido del derecho al medio ambiente; y por otro, complementar desde mi óptica, lo señalado respecto a la conducta imputada relacionada con los residuos sólidos peligrosos.

1. El punto de partida de mi razonamiento es señalar que el contenido constitucionalmente protegido derecho al medio ambiente, como otros derechos fundamentales, continúa en construcción lo que puede advertirse de las decisiones emitidas por el Tribunal Constitucional en el último año que ha transcurrido. Como quiera que la labor que realiza el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental está orientada a la protección del medio ambiente y se sustenta en el deber de protección que recae en el Estado y por supuesto en los particulares, resulta pertinente exponer los hitos jurisprudenciales a partir de los cuales el indicado derecho fundamental adquiere nuevos contornos.
2. En la STC Exp. N° 00964-2002-AA/TC¹¹⁶ luego de efectuar la revisión del artículo constitucional en el cual se reconoce el derecho al medio ambiente¹¹⁷ se dejó sentado como pilares fundamentales que *"(...) la Constitución no sólo garantiza que el hombre se desarrolle en un medio ambiente equilibrado, sino también alude a que ese ambiente debe ser "adecuado para el desarrollo de la vida humana", lo que se traduce en la obligación del Estado, pero también de los propios particulares, de mantener las condiciones naturales del ambiente a fin de que el ser humano viva en condiciones ambientalmente dignas."* En dicha oportunidad el Tribunal Constitucional reconoció, por un lado, el derecho a que la persona humana pueda desarrollarse en un "ambiente equilibrado" entendiendo por este al conjunto de bases naturales de la vida y su calidad, lo que comprende la flora y la fauna (componentes bióticos), y el agua, el aire, el suelo, el subsuelo, los ecosistemas e, incluso la ecósfera (componentes abióticos); y por otro, la obligación que recae en los particulares y en el Estado de que las condiciones del ambiente se mantengan sanas.

¹¹⁶ Publicada el 30 de setiembre de 2003.

¹¹⁷ **Derechos fundamentales de la persona**
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.



3. Luego, en la STC Exp. N° 0048-2004-AI/TC¹¹⁸ el Tribunal Constitucional incorporó al concepto de "ambiente equilibrado" el entorno urbanístico y el conjunto de relaciones que se producen entre clima, paisaje, ecosistema, etcétera. Asimismo, realizó la delimitación del contenido constitucionalmente protegido del derecho al medio ambiente precisándose que tiene dos elementos: i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado; y, ii) el derecho a que el medio ambiente se preserve. Tales componentes fueron materia de estudio en la sentencia precitada dejándose sentado que el derecho a gozar del medio ambiente equilibrado y adecuado "(...) comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollen e interrelacionen de manera natural y armónica; y en el caso de que el hombre intervenga, que esta injerencia no culmine con una alteración sustantiva injustificable de la interrelación que existe entre los diversos componentes del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona en condiciones dignas." En la misma decisión se estableció que el elemento referido al derecho a que el medio ambiente se preserve supone que la conservación "(...) de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. [...] tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente." Estas posiciones iusfundamentales en la actualidad sirven de columnas para el desarrollo jurisprudencial del derecho al medio ambiente, y es por ello que la sentencia en comento precisa la necesidad de identificar y diferenciar las obligaciones de los poderes públicos y las que pueden recaer en los particulares.
4. En la STC Exp. N° 05471-2013-PA/TC¹¹⁹ el Tribunal Constitucional ampliando el análisis del segundo componente del derecho al medio ambiente, vale decir a que el medio ambiente se preserve, hace referencia a que existen dos tipos de obligaciones. Por un lado, la obligación de respetar, lo que supone el hecho de no afectar (por acción u omisión) el contenido constitucionalmente protegido del derecho; y de otro lado, la obligación de garantizar, que genera a su vez el deber de promover, velar, proteger y sancionar, de ser el caso, la inobservancia a la obligación de respetar. Este deber de garantizar se materializa en la creación de una estructura estatal mediante la cual se ejerce el poder público y que tiene por finalidad asegurar –en el ámbito de lo jurídico– el pleno ejercicio del derecho fundamental al medio ambiente. Se destaca el importante rol que en materia ambiental juegan las agencias estatales que se hacen cargo de su formulación, implementación y de la fiscalización; y en esa misma línea, de la implantación de los procedimientos que permiten realizar un adecuado ejercicio del derecho fundamental y en cuanto se produzca su

¹¹⁸ Publicada el 1 de abril de 2005.

¹¹⁹ Publicada el 14 de setiembre de 2015.

afectación, exigir su tutela. Sobre este último punto el Tribunal Constitucional aclara que no debe entenderse únicamente a los procesos judiciales sino que involucra a los "procedimientos jurídicamente disciplinados, cualquiera sea el rango de la disposición que la contiene", esto significa que se reconoce en los distintos tipos de procedimientos sujetos a una ordenación jurídica un nivel de protección ambiental como es el caso del procedimiento administrativo sancionador que esta cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

5. En cuanto al punto controvertido referido a que si la conducta de Unacem configura el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, referidas al almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos, considero que debe tenerse en cuenta que la primera instancia señala a partir de la fotografía N° 68 del Informe de Supervisión N° 0015-2014-OEFA/DS-IND que los cilindros en desuso apilados a la intemperie y sin sistema de contención ante posibles derrames tenían una cinta de seguridad con la señal de "peligro". Por ello concluye que si dichos residuos no habrían sido considerados por Unacem como peligrosos, no colocaría dicho anuncio, lo cual sí realizó, ello con el fin de separar y aislar dichos residuos peligrosos de los residuos no peligrosos y del contacto del personal que labora en su planta.
6. Es evidente que el razonamiento de la primera instancia a partir de la fotografía N° 68 no es correcto puesto que la cinta a la que se alude en el considerando 100 consigna "peligro obras" y no "peligro". Esa circunstancia tiene como consecuencia que no se pueda calificar por el solo mérito de la cinta como peligrosos a los cilindros en desuso. Si bien en el análisis conjunto que esta Sala Especializada ha realizado respecto del Informe de Supervisión N° 0015-2014 y las fotografías N° 65 y N° 66 permite advertir que se tratarían de cilindros de lubricantes y por ello su característica de peligrosidad, a mi juicio lo que demuestra dicha particularidad es el hecho de que la propia administrada al tomar acciones inmediatas respecto de los hallazgos (punto 4.1.2. del Acta de Supervisión N° 004-2014) señaló que *"realizó la limpieza, recojo de la tierra contaminada de la zona, la cual fue almacenada en la zona temporal de residuos (...)"*, lo que constituye un reconocimiento de que los cilindros contenían lubricantes.

.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental