



EXPEDIENTE N° : 275-2015-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : UNIÓN ANDINA DE CEMENTOS S.A.A.¹
UNIDAD PRODUCTIVA : PLANTA INDUSTRIAL CONDORCOCHA
AGRUPAMIENTO ANDINO A DE HUANCAYO
UBICACIÓN : DISTRITOS DE LA UNIÓN LETICIA Y TARMA,
PROVINCIA DE TARMA Y DEPARTAMENTO DE
JUNÍN
SECTOR : INDUSTRIA
RUBRO : CEMENTO
MATERIAS : ALMACENAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS
PELIGROSOS
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
MEDIDA CORRECTIVA
ARCHIVO
REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

SUMILLA: Se declara la existencia de responsabilidad administrativa de Unión Andina de Cementos S.A.A. al haberse acreditado que las áreas 1 y 2 del almacén central ubicado en la Planta Condorcocha no cumplía con las características mínimas establecidas en el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, pues se encontraban parcialmente cerradas y cercadas, el área 1 no contaba con un sistema de drenaje y el área 2 tenía canaletas seccionadas. Esta conducta contraviene lo dispuesto en el Numeral 5 del Artículo 25° y en el Artículo 40°, en concordancia con el Literal d) del Numeral 2 del Artículo 145° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.

Se ordena a Unión Andina de Cementos S.A.A. como medidas correctivas que cumpla con lo siguiente:

- (i) En un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificado con la presente resolución, en el área 1 del almacén central cumpla con cerrar, cercar y acreditar la implementación del sistema de drenaje de modo que este cumpla la función de recolectar, transportar y almacenar los posibles derrames de los residuos líquidos peligrosos almacenados en esta área, a fin de que el administrado cumpla con lo establecido en el Artículo 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, o con la norma que la modifique, sustituya o complemente.
- (ii) En un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificado con la presente resolución, en el área 2 del almacén central cumpla con cerrar, cercar y acreditar la implementación del sistema de drenaje de modo que este cumpla la función de recolectar, transportar y almacenar los posibles derrames de los residuos líquidos peligrosos almacenados en esta área, a fin de que el administrado cumpla con lo establecido en el Artículo 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, o con la norma que la modifique, sustituya o complemente.



¹ Empresa con Registro Único de Contribuyente N° 20100137390.





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI

Expediente N° 275-2015-OEFA/DFSAI/PAS

Para acreditar el cumplimiento de las medidas correctivas (i) y (ii), en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, Unión Andina de Cementos S.A.A. deberá remitir a esta Dirección un informe técnico detallando las características y especificaciones del diseño del área 2 del almacén central, adjuntando los medios probatorios visuales (fotografías y/o videos) fechados y con coordenadas UTM WGS84 que acrediten su acondicionamiento; asimismo, remitir el respectivo plano de ubicación (con respecto a los demás componentes considerando coordenadas UTM WGS84).

Por otro lado, se archiva el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Unión Andina de Cementos S.A.A. en el extremo referido al inadecuado almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Condorcocha.

Se dispone la inscripción de la presente resolución en el Registro de Actos Administrativos; sin perjuicio de que si esta adquiere firmeza, el extremo en que se declaró la responsabilidad administrativa será tomado en cuenta para determinar la reincidencia y su posible inscripción en el registro correspondiente, de acuerdo a la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Lima, 30 de noviembre del 2015

I. ANTECEDENTES

1. Del 10 al 12 de noviembre del 2014, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (en adelante, Dirección de Supervisión) realizó una supervisión regular en las instalaciones de la Planta Industrial Condorcocha (en adelante, Planta Condorcocha) y en la Unidad Económica Administrativa Agrupamiento Andino A de Huancayo (en adelante, U.E.A. Agrupamiento Andino A) de titularidad de Unión Andina de Cementos S.A.A. (en adelante, UNACEM), ubicadas en los distritos de La Unión Leticia y Tarma, provincia de Tarma y departamento de Junín. Los hallazgos detectados en la supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión N° 140-2014² (en adelante, el Acta de Supervisión) y analizados en el Informe N° 246-2014-OEFA/DS-IND³ (en adelante, el Informe de Supervisión).
2. El 9 de junio del 2015, la Dirección de Supervisión emitió el Informe Técnico Acusatorio N° 241-2015-OEFA/DS (en adelante, el Informe Técnico Acusatorio)⁴ concluyendo que el administrado incurrió en supuestas infracciones a la normativa ambiental.
3. Mediante Resolución Subdirectoral N° 391-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 18 de junio

² Folios 171 al 173 del Informe de Supervisión N° 246-2014-OEFA/DS-IND contenido en el CD ubicado en el folio 6 del Expediente.

³ Folios 1 al 227 contenidos en el CD ubicado en el folio 6 del Expediente.

Folios 1 al 6 del Expediente.





del 2015⁵ y notificada el 18 de junio del 2015⁶, la Subdirección de Instrucción e Investigación de esta Dirección inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra UNACEM, imputándole a título de cargo lo siguiente:

N°	Presunta conducta infractora	Norma que establece la obligación ambiental	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción
1	Unión Andina de Cements S.A.A. no habría almacenado adecuadamente los residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Condorcocha, toda vez que se observaron cilindros de lubricantes vacíos dispuestos sobre el suelo natural, en terreno abierto lo que evidenciaría, además, el inadecuado acondicionamiento de este tipo de residuos de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica y conforme a sus características de peligrosidad.	Artículo 10°, Numeral 5 del Artículo 25° y Artículos 38° y 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con el Literal d) del Numeral 2 del Artículo 145° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Inciso 2 del Artículo 147° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	De 21 hasta 50 UIT
2	El almacén central (áreas 1 y 2) ubicado en la Planta Condorcocha no cumpliría con las características mínimas establecidas en el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, toda vez que estas áreas se encuentran parcialmente cerradas y cercadas, además de carecer de un sistema de drenaje en el área 1 y de tener canaletas seccionadas en el área 2 de dicho almacén central.	Numeral 5 del Artículo 25° y Artículo 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con el Literal d) del Numeral 2 del Artículo 145° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Inciso 2 del Artículo 147° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	De 21 hasta 50 UIT

4. El 16 de julio de 2015, UNACEM presentó sus descargos, alegando lo siguiente⁷:

Hecho imputado N° 1: No habría almacenado adecuadamente los residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Condorcocha, toda vez que se observaron cilindros de lubricantes vacíos dispuestos sobre el suelo natural, en terreno abierto lo que evidenciaría, además, el inadecuado acondicionamiento de este tipo de residuos de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica y conforme a sus características de peligrosidad

- (i) Realizó una adecuada segregación y acondicionamiento de sus residuos ya que llevó a cabo dichas etapas observando las características físicas, químicas, biológicas y de peligrosidad de sus residuos sólidos peligrosos, así como sus incompatibilidades y las reacciones que podrían ocurrir con el material del recipiente que los contengan.
- (ii) El almacenamiento temporal se realiza en cilindros metálicos ubicados en almacenes temporales que poseían losas de concreto y diques de contención de derrames.



- 5 Folios 7 al 16 del Expediente.
6 Folio 17 del Expediente.
7 Folios 19 al 55 del Expediente.





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI

Expediente N° 275-2015-OEFA/DFSAI/PAS

- (iii) Cada una de las etapas de manejo de sus residuos sólidos fueron ejecutadas por la empresa San Martín Contratistas Generales S.A. bajo los procedimientos del Sistema Integrado de Gestión de UNACEM que, a su vez, incluía el Sistema de Gestión Ambiental ISO 14001, el Plan de Manejo de Residuos Sólidos de los años 2014 y 2015 y el Procedimiento de Gestión de Residuos UCC-00-00200-004-P.
- (iv) De acuerdo con el Numeral A4.13 de la Lista A del Anexo 4 del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, RLGRS), son considerados residuos sólidos peligrosos los envases y contenedores de residuos que contienen las sustancias incluidas en el Anexo 1 del Convenio de Basilea, en concentraciones suficientes como para mostrar alguna de las características de peligrosidad del Anexo 6 del mencionado reglamento. Siendo esto así, al haberse determinado en la supervisión que los cilindros se encontraban vacíos, no es posible afirmar que contenían concentraciones suficientes para ser considerados residuos sólidos peligrosos siendo que, además, los envases vacíos en sí mismos no se encuentran listados en el Anexo 6 del RLGRS.
- (v) El OEFA no habría probado que los cilindros vacíos constituían residuos sólidos peligrosos, por lo que en aplicación del principio de presunción de licitud recogido en el Numeral 9 del Artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), se debe declarar la improcedencia de la imputación efectuada.

Hecho imputado N° 2: El almacén central (áreas 1 y 2) ubicado en la Planta Condorcocha no cumpliría con las características mínimas establecidas en el RLGRS, toda vez que estas áreas se encuentran parcialmente cerradas y cercadas, además de carecer de un sistema de drenaje en el área 1 y de tener canaletas seccionadas en el área 2 de dicho almacén central

- (vi) Realizó la segregación, acondicionamiento y almacenamiento central de sus residuos sólidos peligrosos de acuerdo con sus características físicas, químicas y biológicas. Estas actividades fueron ejecutadas por la empresa Ecología y Tecnología Ambiental S.A.C., bajo los procedimientos del Sistema Integrado de Gestión de UNACEM que, a su vez, incluía el Sistema de Gestión Ambiental ISO 14001, el Plan de Manejo de Residuos Sólidos de los años 2014 y 2015 y el Procedimiento de Gestión de Residuos UCC-00-00200-004-P siendo que, además, la correcta disposición final de dichos residuos se aprecia de los "Manifiestos de Residuos Sólidos" (sic) respectivos.
- (vii) El perímetro total del almacén central que comprende las denominadas áreas 1 y 2 se encontraba cerrado por una tranquera y cercado por un muro de material noble, diques de material natural, un muro de terreno natural, cerco de alambres de púas y un cerco natural compuesto de árboles de pino, tal como se aprecia de las fotografías adjuntas a sus descargos⁸.
- (viii) No existe una disposición en el RLGRS que determine que el almacén central deba estar cerrado total o parcialmente por lo que la imputación realizada vulneraría los principios de legalidad y tipicidad recogidos en los Numerales 1 y 4 del Artículo 230° de la LPAG.



Anexo 11 del escrito de descargos de UNACEM, contenido en un CD en el folio 55 del Expediente.



- (ix) Las áreas 1 y 2 del almacén central cuentan con un sistema de contención secundaria para posibles derrames, el cual se encuentra conformado por diques de contención de concreto en todo el perímetro de las celdas para el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, piso con pendiente de 1% construido de concreto y geomembrana en su base interior, una poza de recolección de concreto y geomembrana en su base interior y tubería que comunica la celda de residuos y la poza de recolección.
- (x) Adicionalmente, el área 1 cuenta con canaletas en los bordes del techo para la recolección de lluvias, y el área 2 cuenta con cunetas de concreto a nivel del piso cuya finalidad es recolectar y derivar el agua de lluvias para su evacuación a un canal de terreno natural para el riego de árboles de pino. En este sentido, las cunetas no se encuentra seccionadas sino que poseen dicha estructura ya que derivan el agua recolectada en época de lluvia a una cuneta de terreno natural por una abertura siendo que este sistema no debe conectarse al de contención para posibles derrames puesto que han sido construidos para diferentes usos y son sistemas independientes y diferentes.
- (xi) En virtud de los principios de veracidad y presunción de licitud recogidos en la LPAG, se debe declarar la improcedencia de la imputación efectuada.

Respecto a la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 391-2015-OEFA/DFSAI/SDI

- (xii) La Resolución Subdirectoral N° 391-2015-OEFA/DFSAI/SDI debe ser declarada nula en tanto se desarrolló con una indebida motivación pues el hecho imputado N° 1 no se encontraría sustentado en medios probatorios idóneos. En cuanto al hecho imputado N° 2, no se realizaría una fundamentación jurídica correcta de las normas aplicables a esta imputación.
5. UNACEM solicitó el uso de la palabra, llevándose a cabo la audiencia de informe oral el 22 de octubre del 2015 conforme consta en el acta de informe oral⁹. En la audiencia, los representantes de la empresa expusieron sus alegatos y reafirmaron los argumentos indicados en el escrito de descargos. El video que registra la audiencia se encuentra grabado en un disco compacto¹⁰.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

6. Las cuestiones en discusión en el presente procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:
- (i) Única cuestión procesal: Si la Resolución Subdirectoral N° 391-2015-OEFA/DFSAI/SDI adolece de vicios de nulidad.
 - (ii) Primera cuestión en discusión: Si UNACEM almacenó y acondicionó adecuadamente los residuos sólidos peligrosos (cilindros de lubricantes vacíos) generados en la Planta Condorcocha.

⁹ Folio 63 del Expediente.

¹⁰ Folio 64 del Expediente.





- (iii) Segunda cuestión en discusión: Si el almacén central de residuos sólidos peligrosos de UNACEM cumple con los requisitos mínimos establecidos en el Artículo 40° del RLGRS.
- (iv) Tercera cuestión en discusión: Si corresponde ordenar medidas correctivas a UNACEM.

III. CUESTIÓN PREVIA

III.1 Normas procedimentales aplicables al procedimiento administrativo sancionador. Aplicación de la Ley N° 30230, Ley para la promoción de la inversión, de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD y la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

7. Mediante 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), publicada el 12 de julio del 2014, se ha dispuesto que durante un plazo de tres (3) años, contado a partir de su publicación, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.
8. El Artículo 19° de la Ley N° 30230¹¹ estableció que durante dicho período el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, esto es, si se verifica la existencia de una infracción, únicamente dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador, salvo las siguientes excepciones:
 - 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.



¹¹ Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

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

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establézcase 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."





- 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.
9. En concordancia con ello, en el Artículo 2° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, Normas Reglamentarias)¹² y la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento de Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, TUO del RPAS), se dispuso que, tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:
- (i) Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.
 - (ii) Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya.
 - (iii) En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de

¹² Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

"Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

2.1 Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA-PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

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





PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI

Expediente N° 275-2015-OEFA/DFSAI/PAS

responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su posible inscripción en el registro correspondiente.

- 10. Asimismo, de acuerdo con el Artículo 6° de las Normas Reglamentarias¹³, lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 no afecta la potestad del OEFA de imponer multas coercitivas frente al incumplimiento de medidas cautelares y medidas correctivas, de conformidad con lo establecido en el Artículo 199° de la LPAG, los Artículos 21° y 22° de la Ley del SINEFA, y los Artículos 40° y 41° del TUO del RPAS.
- 11. Las infracciones imputadas en el presente procedimiento administrativo sancionador son distintas a los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, pues de las imputaciones no se aprecia infracción que genere daño real a la salud o vida de las personas, el desarrollado actividades sin certificación ambiental o en zonas prohibidas, o la reincidencia. En tal sentido, en concordancia con el Artículo 2° de las Normas Reglamentarias, de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:
 - (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa y ordene la correspondiente medida correctiva, de ser el caso.
 - (ii) En caso de incumplir la medida correctiva, una segunda resolución que sancione la infracción administrativa.
- 12. Cabe resaltar que en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, la primera resolución suspenderá el procedimiento administrativo sancionador, el cual solo concluirá si la autoridad verifica el cumplimiento de la medida correctiva, de lo contrario se reanudará quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.
- 13. En tal sentido, en el presente procedimiento administrativo sancionador corresponde aplicar las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230, en las Normas Reglamentarias y en el TUO del RPAS.

IV. MEDIOS PROBATORIOS

- 14. Para el análisis de las imputaciones materia del presente procedimiento administrativo sancionador se actuarán y valorarán los siguientes medios probatorios:

N°	Medios Probatorios	Contenido
1	Acta de Supervisión N° 140-2014.	Documento suscrito por el personal de UNACEM y la Dirección de Supervisión que contiene los hallazgos de la supervisión realizada a la Planta Condorcocha y la U.E.A. Agrupamiento Andino A del 10 al 12 noviembre del 2014.

¹³ Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

"Artículo 6°.- Multas coercitivas"

Lo establecido en el Artículo 19 de la Ley N° 30230 no afecta la potestad del OEFA de imponer multas coercitivas frente al incumplimiento de medidas cautelares y medidas correctivas, de conformidad con lo establecido en el Artículo 199 de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, los Artículos 21 y 22 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, y los Artículos 40 y 41 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA-CD".





2	Informe de Supervisión N° 246-2014-OEFA/DS-IND elaborado por la Dirección de Supervisión.	Documento que contiene los resultados de la supervisión especial efectuada del 10 al 12 de noviembre del 2014 en las instalaciones de titularidad de UNACEM.
3	Informe Técnico Acusatorio N° 241-2015-OEFA/DS del 9 de junio del 2015.	Documento elaborado por la Dirección de Supervisión que contiene el detalle de los presuntos incumplimientos a las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de UNACEM.
4	Anexo 11 del escrito de descargos presentado por UNACEM el 16 de julio del 2015, con número de registro 36522.	Fotografías presentadas por el administrado con la finalidad de acreditar que el almacén central de titularidad de UNACEM se encuentra cerrado y cercado.
4	Anexo 12 del escrito de descargos presentado por UNACEM el 16 de julio del 2015, con número de registro 36522.	Fotografías presentadas por el administrado con la finalidad de acreditar que las áreas 1 y 2 del almacén central de titularidad de UNACEM cuenta con sistemas de contención.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

15. Antes de proceder con el análisis de las cuestiones en discusión, es preciso indicar que las conductas imputadas materia del presente procedimiento administrativo sancionador fueron detectadas durante el desarrollo de la visita de supervisión regular efectuada por la Dirección de Supervisión.
16. El Artículo 16° del TUO del RPAS¹⁴ señala que los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios dentro del procedimiento administrativo sancionador y la información contenida en ellos –salvo prueba en contrario– se presume cierta y responde a la verdad de los hechos que en ellos se afirma¹⁵.
17. Por consiguiente, los hechos constatados por los funcionarios públicos, quienes tienen la condición de autoridad, y que se precisen en un documento público observando lo establecido en las normas legales pertinentes, adquirirán valor probatorio dentro de un procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los administrados en virtud de su derecho de defensa.
18. En ese sentido, el Acta de Supervisión, el Informe de Supervisión y el Informe

¹⁴ TUO del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

"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."

¹⁵ En este contexto, Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez señalan lo siguiente:

"(...), la llamada "presunción de veracidad de los actos administrativos" no encierra sino una suerte de prueba documental privilegiada, en tanto se otorga legalmente al contenido de determinados documentos la virtualidad de fundamentar por sí solos una resolución administrativa sancionadora, siempre que dicho contenido no sea desvirtuado por otros resultados probatorios de signo contrario, cuya proposición y práctica, como ya se dijo, viene a constituirse en una "carga" del presunto responsable que nace cuando la Administración cumple la suya en orden a la demostración de los hechos infractores y de la participación del inculpaado en los mismos".

GARBERÍ LLOBREGAT, José y BUITRÓN RAMÍREZ, Guadalupe. El Procedimiento Administrativo Sancionador. Volumen I. Quinta edición. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008, p. 403).

En similar sentido, se sostiene que "La presunción de veracidad de los hechos constatados por los funcionarios públicos es suficiente para destruir la presunción de inocencia, quedando a salvo al presunto responsable la aportación de otros medios de prueba (...)" (ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO. DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO. MINISTERIO DE JUSTICIA. Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Tomo I. Segunda edición. Pamplona: Arazandi, 2009, p. 480).





PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI

Expediente N° 275-2015-OEFA/DFSAI/PAS

Técnico Acusatorio constituyen medios probatorios fehacientes, sin perjuicio del derecho del administrado de presentar medios probatorios que acrediten lo contrario.

V.1 Única cuestión procesal: Si la Resolución Subdirectoral N° 391-2015-OEFA/DFSAI/SDI adolece de vicios de nulidad

- 19. Por Resolución Subdirectoral N° 391-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 18 de junio del 2015, la Subdirección de Instrucción e Investigación inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra UNACEM.
- 20. En su escrito de descargos, UNACEM sostiene que la Resolución Subdirectoral N° 391-2015-OEFA/DFSAI/SDI es nula ya que está sustentada en una indebida motivación pues (i) el hecho imputado N° 1 no se encontraría respaldado por medios probatorios idóneos, y (ii) el hecho imputado N° 2 no contendría una fundamentación jurídica correcta de las normas aplicables.

V.1.1 Aspectos formales de la solicitud

- 21. El Artículo 11° de la LPAG¹⁶ señala que los administrados deberán plantear la nulidad de los actos administrativos por medio de los recursos administrativos (apelación o revisión). El Numeral 206.2 del Artículo 206° de la LPAG¹⁷, establece que sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión.
- 22. En el presente caso, la Resolución Subdirectoral N° 391-2015-OEFA/DFSAI/SDI, dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador y garantizó a UNACEM el ejercicio del derecho a exponer sus argumentos de defensa, ofrecer medios probatorios y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho,



¹⁶ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
 "Artículo 11°.- Instancia competente para declarar la nulidad
 11.1 Los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley".
 11.2 La nulidad será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto. Si se tratara de un acto dictado por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad se declarará por resolución de la misma autoridad".
 11.3 La resolución que declara la nulidad, además dispondrá lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido".

¹⁷ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
 "Artículo 206°.- Facultad de contradicción
 206.1 Conforme a lo señalado en el Artículo 108, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el Artículo siguiente.
 206.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.
 206.3 No cabe la impugnación de actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes, ni la de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma".





conforme a los Numerales 3 y 4 del Artículo 234^{o18} y al Numeral 3 del Artículo 235^{o19} de LPAG.

23. En consecuencia, la referida resolución no constituye un acto definitivo, o un acto de trámite que imposibilite continuar con el procedimiento o produzca indefensión, por lo tanto, corresponde denegar la solicitud de nulidad interpuesta contra la Resolución Subdirectoral N° 391-2015-OEFA/DFSAI/SDI.
24. Sin perjuicio de lo señalado, esta Dirección considera pertinente analizar si la Resolución Subdirectoral N° 391-2015-OEFA/DFSAI/SDI adolece de algún vicio de nulidad.

V.1.2 Motivación de la Resolución Subdirectoral N° 391-2015-OEFA/DFSAI/SDI

25. El procedimiento administrativo sancionador es iniciado de oficio²⁰ ante la existencia de indicios de una presunta infracción ambiental detectada durante la investigación preliminar. Por ello, a efectos de iniciar el procedimiento, la autoridad instructora debe obtener indicios que le generen un grado de verosimilitud de la comisión de la infracción tal que le permita imputar cargos al presunto infractor y brindarle la posibilidad de ejercer su derecho de defensa y de contradicción²¹.
26. UNACEM señala que no hay medios probatorios idóneos para sustentar el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador exigiéndose, así, que la Autoridad Instructora tenga un nivel de certeza absoluta de la comisión de la infracción.

¹⁸ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
"Artículo 234°.- Características del procedimiento sancionador
(...)

3 Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma.

4 otorgar al administrado un plazo de cinco días para formular sus alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico conforme al numeral 162.2 del Artículo 162, sin que la abstención del ejercicio de este derecho pueda considerarse elemento de juicio en contrario a su situación."

¹⁹ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
"Artículo 235.- Procedimiento sancionador

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

(...)

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

Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

"Artículo 103°.- Formas de iniciación del procedimiento

El procedimiento administrativo es promovido de oficio por el órgano competente o instancia del administrado, salvo que por disposición legal o por su finalidad corresponda ser iniciado exclusivamente de oficio o a instancia del interesado."

²¹ En ese sentido se pronunció la Corte Suprema de Justicia de la República, durante el I Pleno Jurisdiccional Extraordinario de las Salas Penales Permanente y Transitoria, materializada en el Acuerdo Plenario N° 2-2012/CJ-116:

"Es evidente, por lo demás, que el nivel de precisión de los hechos –que no de su justificación indicaría procedimental-, atento a la propia naturaleza jurídica de la [Disposición de Formalización y Continuación de la Investigación Preparatoria]- y del momento procesal de ejercicio o promoción de la acción penal por el Fiscal, debe ser compatible –cumplidos todos los presupuestos procesales- con el grado de sospecha inicial simple, propia de la necesidad de abrir una instancia de persecución penal –es decir, que impulse el procedimiento de investigación-."





PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI

Expediente N° 275-2015-OEFA/DFSAI/PAS

27. Al respecto, se debe señalar que la certeza no corresponde ser determinada durante la etapa de instrucción, sino más bien en la etapa resolutoria que es aquella en la que la Autoridad Decisora se pronuncia sobre la responsabilidad del administrado aplicando el principio de libre valoración de la prueba²².
28. Sin perjuicio de ello, corresponde manifestar que constituye un requisito fundamental que el acto administrativo a través del cual se inicia el procedimiento administrativo sancionador se encuentre debidamente motivado²³ exigiéndose para ello que dicho acto contenga una determinación clara y precisa de los hechos considerados punibles y del material probatorio en que se fundamenta la imputación²⁴.
29. A través de la Resolución Subdirectorial N° 391-2015-OEFA/DFSAI/SDI se inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra UNACEM cumpliendo los requisitos establecidos en el Artículo 12° del TUO del RPAS²⁵, al

²² Al respecto, la Sala Especializada en Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental ha señalado lo siguiente en la Resolución N° 057-2015-OEFA/TFA-SEE:

"29. Respecto a las acciones previas al inicio del procedimiento administrativo sancionador, conforme se establece en las normas antes mencionadas, estas se encuentran conformadas por las acciones de investigación e inspección destinadas a determinar —de manera preliminar— la presunta existencia de infracciones administrativas. Es preciso señalar que dichas acciones pueden involucrar la actuación de la Autoridad Acusadora (a través del Informe Técnico Acusatorio en el cual se pone a consideración de la Autoridad Instructora la presunta existencia de infracciones administrativas), o únicamente estar circunscritas a actuaciones de la Autoridad Instructora (cuando esta realiza de oficio actuaciones de investigación).

(...)

31. Atendiendo a lo antes señalado, se advierte que corresponde a la autoridad acusadora y/o a la autoridad instructora realizar una evaluación preliminar a efectos de contar con indicios razonables que ameriten el inicio de un procedimiento sancionador-52. En tal sentido, la finalidad de esta etapa previa del procedimiento no es alcanzar certeza respecto de la existencia o no de infracción administrativa, dado que dicho objetivo es propio del procedimiento, una vez iniciado este; por tanto, resulta válido que la autoridad instructora disponga el inicio de un procedimiento administrativo sancionador sobre la base de los documentos con los cuales pueda contar en dicho momento".

Asimismo, corresponde resaltar que el principio de libre valoración de la prueba se encuentra ampliamente regulado en diversos ordenamientos jurídicos. En el Perú, el Tribunal Constitucional peruano ha recogido el principio de libre valoración de la prueba en la sentencia recaída en el Expediente N° 618-2005-HC/TC.

²³ Alonso Peña Cabrera sostiene que:

"No sólo el principio de «imputación necesaria», se imbrica con las garantías procesales de defensa y contradicción, sino también con la exigencia constitucional de la «debida motivación», pues si en la sentencia (auto) judicial no se especifica e individualiza la imputación jurídico-penal, se afecta el derecho de los justiciables de obtener una decisión fundada en Derecho, donde se expícite con todo rigor argumentativo (fáctico y jurídico), las razones por las cuales se arriba a tal o cual parecer, lo cual determina un menoscabo al derecho que tiene toda persona, de conocer con rayana exactitud los motivos del amparo o del desamparo jurisdiccional".

En: "El Principio de Imputación Necesaria: una garantía procesal y sustantiva a la vez, derivada del diseño de un sistema penal democrático y garantista".

²⁴ Fundamento 16 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente número 8125-2005-PHC/TC:

"16. (...) la obligación de motivación del Juez penal al abrir instrucción, no se colma únicamente con la puesta en conocimiento al sujeto pasivo de aquellos cargos que se le dirigen, sino que comporta la ineludible exigencia que la acusación ha de ser cierta, no implícita, sino, precisa, clara y expresa; es decir, una descripción suficientemente detallada de los hechos considerados punibles que se imputan y del material probatorio en que se fundamentan (...)".

²⁵ TUO del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

"Artículo 12°.- Resolución de imputación de cargos

La resolución de imputación de cargos deberá contener:

- (i) Una descripción clara de los actos u omisiones que pudieran constituir infracción administrativa.
- (ii) Las normas que tipifican dichos actos u omisiones como infracción administrativa.





señalar: (i) los actos que pudieran constituir infracción administrativa, (ii) las normas que los tipifican, (iii) las sanciones que correspondería imponer de ser el caso, (iv) la propuesta de medidas correctivas; y, (v) el plazo para la presentación de descargos.

30. Asimismo, el Acta de Supervisión, el Informe de Supervisión y el Informe Técnico Acusatorio han sido debidamente ponderados al momento de emitir la resolución de inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, garantizando de esta manera un procedimiento regular.
31. De acuerdo con lo señalado, la Resolución Subdirectorial N° 391-2015-OEFA/DFSAI/SDI se encuentra debidamente motivada, así como sustentada en medios probatorios suficientes para justificar el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, por lo que no se encuentra incurso en ninguna causal de nulidad.

V.2 Primera cuestión en discusión: Si UNACEM almacenó y acondicionó adecuadamente los residuos sólidos peligrosos (cilindros de lubricantes vacíos) generados en la Planta Condorcocha

V.2.1 Marco normativo aplicable

32. El manejo de los residuos sólidos está regulado en el Título III del RLGRS denominado manejo de residuos sólidos.
33. La obligación del generador antes de la entrega de los residuos sólidos a la Empresa Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos o a la Empresa Comercializadora de Residuos Sólidos es la de acondicionar y almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos, de acuerdo al Artículo 10° del RLGRS²⁶.
34. Los residuos sólidos generados por el administrado son residuos sólidos del ámbito no municipal, es decir, aquellos de carácter peligroso y no peligroso, generados en las áreas productivas e instalaciones industriales o especiales, de acuerdo a lo señalado en el Artículo 24° del RLGRS²⁷.
35. Como generador de residuos sólidos del ámbito no municipal, el administrado está obligado a almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en

- (iii) Las sanciones que, en su caso, correspondería imponer, identificando la norma que tipifica dichas sanciones.
- (iv) La propuesta de medida correctiva.
- (v) El plazo dentro del cual el administrado podrá presentar sus descargos por escrito. (vi) Los medios probatorios que sustentan las imputaciones realizadas".

²⁶ Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante 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".

²⁷ Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

"Artículo 24°.- De los residuos comprendidos y las responsabilidades derivadas

Los residuos del ámbito de gestión no municipal son aquellos de carácter peligroso y no peligroso, generados en las áreas productivas e instalaciones industriales o especiales. No comprenden aquellos residuos similares a los domiciliarios y comerciales generados por dichas actividades".





forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, conforme a lo dispuesto en el Numeral 5 del Artículo 25° del RLGRS²⁸.

36. El acondicionamiento de los residuos sólidos debe realizarse 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 de acuerdo a lo señalado en el Artículo 38° del RLGRS²⁹.
37. El Artículo 39° del RLGRS³⁰ regula las prohibiciones que rigen el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos tales como que los residuos peligrosos sean almacenados en terrenos abiertos, a granel y sin su contenedor, en cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento, así como en áreas que no reúnan las condiciones previstas en el reglamento y normas que emanen de éste.
38. En ese orden de ideas, UNACEM tenía la obligación de almacenar adecuadamente los residuos sólidos peligrosos de la Planta Condorcocha en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, manejándolos de forma separada del resto de residuos y en sus respectivos contenedores que no rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento.

V.2.2 Análisis del hecho imputado N° 1

39. Durante la supervisión regular efectuada del 10 al 12 de noviembre del 2014 a la Planta Condorcocha se detectó que UNACEM almacenaba y acondicionaba inadecuadamente sus residuos sólidos peligrosos (cilindros vacíos de hidrocarburos), conforme se señaló en el Acta de Supervisión³¹ y en el Informe de

²⁸ Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante 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; (...)"

²⁹ Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

"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.

(...)"

³⁰ Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante 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;

(...)

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

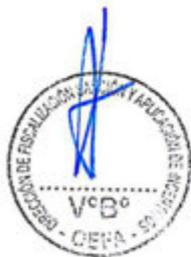
Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPS-RS responsable de dichos residuos".

³¹ Acta de Supervisión N° 00140-2014, folio 173 reverso del Informe de Supervisión N° 246-2014-OEFA/DS-IND contenido en el CD ubicado en el folio 6 del Expediente.

"Hallazgos:

(...)

Planta Industrial Condorcocha:





Supervisión³².

40. La Dirección de Supervisión sustentó su afirmación con la Fotografía N° 16 del Informe de Supervisión³³ en la cual se aprecian cilindros vacíos ubicados al exterior del almacén intermedio:



"Foto N° 16: Vista de acopio de cilindros de lubricantes vacíos, ubicados en el exterior del almacén intermedio (almacén de aceites y lubricantes), el cual se encuentra ubicado en el interior del área de mantenimiento (taller de mantenimiento), a cargo de la contrata San Martín".

41. El Informe Técnico Acusatorio concluyó que UNACEM no almacenaba debidamente los residuos sólidos peligrosos en la Planta Condorcocha, pues se observaron envases usados de lubricante fuera del lugar destinado para el almacenamiento de este tipo de residuos³⁴.
42. De lo actuado en el Expediente no se advierten medios probatorios ni inicios que acrediten que los cilindros contenían restos de lubricantes. En efecto, lo actuado en el Expediente no genera certeza a la Autoridad Decisora sobre la existencia del hecho detectado y de la consecuente responsabilidad administrativa de UNACEM.
43. El Numeral 3.2 del Artículo 3° del TUO del RPAS del OEFA³⁵ señala que cuando

01. Se observa cilindros metálicos de lubricantes en los exteriores del almacén intermedio del área asignada a la empresa contratista San Martín (...)"

³² Folio 219 del Informe de Supervisión N° 246-2014-OEFA/DS-IND contenido en el CD ubicado en el folio 6 del Expediente.

"Hallazgo N° 01:

- Se observa cilindros metálicos vacíos de lubricantes en los exteriores del almacén intermedio del área asignada a la empresa contratista San Martín (...)"

Folio 154 del Informe de Supervisión N° 246-2014-OEFA/DS-IND contenido en el CD ubicado en el folio 6 del Expediente.

Folio 4 del Expediente.

"IV. CONCLUSIONES (...)

36. De acuerdo a lo señalado en el Informe 246-2014-OEFA-DS/IND, el administrado UNACEM no almacena residuos sólidos peligrosos tal como lo establece el artículo 39° del RLGRS, toda vez que observaron envases usados de lubricante fuera del lugar destinado para el almacenamiento de residuos peligrosos, en terreno abierto al aire libre".

³⁵ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD "Artículo 3°.- De los principios





la Autoridad Decisora tenga dudas sobre la existencia de infracción administrativa, decidirá declarar la inexistencia de infracción administrativa en el caso concreto.

44. El Tribunal de Fiscalización Ambiental ha señalado en la Resolución N° 001-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 27 de agosto del 2014³⁶ que la autoridad administrativa sólo podrá sustentar sus pronunciamientos en hechos debidamente probados.
45. De lo actuado en el Expediente no se ha verificado la existencia de residuos sólidos peligrosos, no existiendo indicios de que dicho hallazgo (cilindros apilados sobre suelo natural) haya podido generar un daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas; en consecuencia, corresponde declarar el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador en este extremo.

V.3 Segunda cuestión en discusión: Si el almacén central de residuos sólidos peligrosos de UNACEM cumple con los requisitos mínimos establecidos en el Artículo 40° del RLGRS

V.3.1 Marco normativo aplicable

46. El almacenamiento central es definido por la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, LGRS)³⁷ como aquel lugar o instalación donde se consolidan y acumulan temporalmente los residuos provenientes de las diferentes fuentes de la empresa o institución generadora, en contenedores para su posterior tratamiento, disposición final u otro destino autorizado.
47. Son obligaciones del generador de residuos sólidos del ámbito no municipal: (i) manejar los residuos peligrosos en forma separada del resto de residuos, de conformidad con el Numeral 3 del Artículo 25° del RLGRS, y; (ii) almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, conforme se establece en la LGRS, el RLGRS y en las normas específicas que emanen de este, de conformidad al Numeral 5 del Artículo 25° de RLGRS³⁸.

3.2. Cuando la autoridad sancionadora tenga dudas sobre la existencia de infracción administrativa, decidirá por declarar la inexistencia de responsabilidad administrativa".

Resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental N° 001-2014-OEFA/TFA-SEP1 emitida por la Primera Sala Especializada Permanente competente en las materias de minería y energía:

"(...) en virtud del principio de verdad material previsto en la Ley N° 27444, en concordancia con el numeral 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.

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 puede ir más allá de una inferencia lógica razonable".

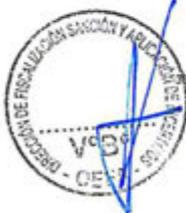
³⁷ Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos. Disposiciones Complementarias, Transitorias y Finales "Décima.- Definiciones

Además de las definiciones contenidas en la Ley, para efecto de la aplicación de la Ley y este Reglamento se emplearán las siguientes definiciones:

(...)

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

Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM "Artículo 25°.- Obligaciones del generador





- 48. El Artículo 40° del RLGRS³⁹ establece que el almacén central para residuos peligrosos, en instalaciones productivas u otras que se precisen, debe estar cerrado, cercado y en su interior debe contar con los contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final, así como contar con sistemas de drenajes, entre otros.
- 49. Por lo expuesto, UNACEM se encontraba en la obligación de contar con un almacén central de residuos sólidos peligrosos que contara con las características establecidas en el Artículo 40° del RLGRS.

V.3.1 Análisis del hecho imputado N° 2

a) Respecto a la obligación del administrado de contar con un almacén central de residuos sólidos peligrosos cercado y cerrado

- 50. Una de las obligaciones de todo generador de residuos sólidos peligrosos es contar con un almacén central debidamente cercado y cerrado, de tal modo que los residuos peligrosos ubicados en este tengan un control, manejo y acceso restringido únicamente al personal autorizado y capacitado para el manejo de estos.
- 51. En efecto, la importancia de contar con un almacén central de residuos sólidos peligrosos cerrado y cercado reside en evitar un daño potencial a la salud de las personas así como evitar el manejo o sustracción no autorizada de residuos sólidos lo que podría afectar una disposición ambiental y sanitariamente correcta.

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

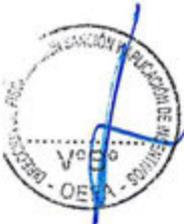
- (...)
- 3. Manejar los residuos peligrosos en forma separada del resto de residuos;
- (...)
- 5. Almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, conforme se establece en la Ley, el Reglamento y, en las normas específicas que emanen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

³⁹ Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos

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

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

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





PERÚ

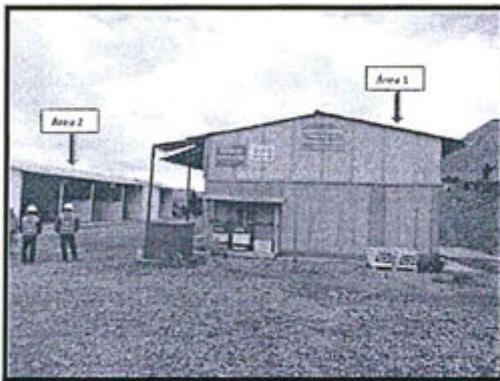
Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI

Expediente N° 275-2015-OEFA/DFSAI/PAS

52. Durante la supervisión regular efectuada del 10 al 12 de noviembre del 2014 a la Planta Condorcocha se detectó que las áreas de almacenamiento 1 y 2 que conforman el almacén central de residuos sólidos peligrosos de UNACEM, se encontraban parcialmente cerradas y cercadas, conforme se señaló en el Informe de Supervisión⁴⁰.
53. La Dirección de Supervisión sustentó su afirmación con las fotografías N° 17, 18 y 20 del Informe de Supervisión en las cuales se aprecian que las áreas 1 y 2 no se encuentran cercadas ni cerradas pese a ser las zonas en las que se realiza el almacenamiento efectivo de los residuos sólidos peligrosos de la Planta Condorcocha⁴¹:



"Foto N° 17: Vista fotográfica de ubicación de las área 1 y 2, que conforman el almacenamiento central de residuos sólidos"



"Foto N° 18: Vista fotográfica de ubicación del área 1, ubicado en el interior del área de almacenamiento central de residuos sólidos"



⁴⁰ Folio 218 del Informe de Supervisión N° 246-2014-OEFA/DS-IND contenido en el CD ubicado en el folio 6 del expediente.

"Hallazgo N° 2:

(...)

Análisis Técnico:

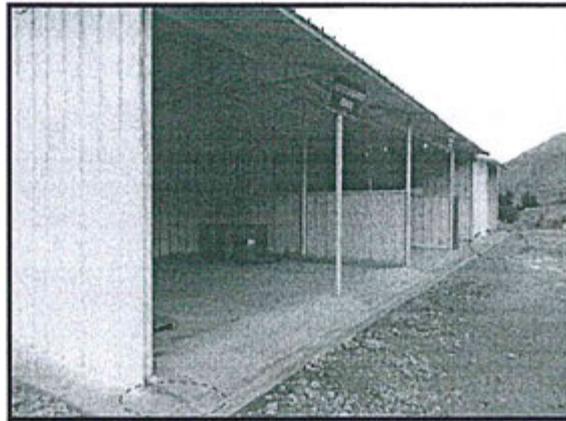
La planta Condorcocha del administrado Unión Andina de Cementos S.A.A., cuenta con un almacén central de residuos sólidos, conformado por dos áreas de almacenamiento (área 1 y área 2) ubicados uno al frente del otro (...). Dichas áreas (área 1 y área 2) se encuentran (...) cubiertas lateralmente y abiertas en la parte frontal (...).

(...)

Por otro lado la condición de las áreas de almacenamiento (área 1 y área 2 del almacén central), se encuentran parcialmente cerradas y cercadas (...).

⁴¹ Folios 152 y 153 del Informe de Supervisión N° 246-2014-OEFA/DS-IND contenido en el CD ubicado en el folio 6 del expediente.





"Foto N° 20: Vista fotográfica del área 2 del almacenamiento central de residuos sólidos, ubicado en el exterior de la planta industrial, donde se observa canaletas de concreto seccionadas"

54. Lo señalado por la Dirección de Supervisión evidencia que las áreas de almacenamiento 1 y 2 que conforman el almacén central de titularidad de UNACEM se encontraban parcialmente cerradas y cercadas.
55. UNACEM señaló que realizó la segregación, acondicionamiento y almacenamiento central de los residuos sólidos peligrosos de acuerdo con sus características físicas, químicas y biológicas. Estas actividades fueron ejecutadas por la empresa Ecología y Tecnología Ambiental S.A.C., bajo los procedimientos del Sistema Integrado de Gestión de UNACEM que, a su vez, incluía el Sistema de Gestión Ambiental ISO 14001, el Plan de Manejo de Residuos Sólidos de los años 2014 y 2015 y el Procedimiento de Gestión de Residuos UCC-00-00200-004-P siendo que, además, la correcta disposición final de dichos residuos se aprecia de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos respectivos.
56. De lo alegado por el administrado no es posible determinar que las áreas 1 y 2 del almacén central se encontraban debidamente cerradas y cercadas, siendo que de los medios probatorios ofrecidos se aprecia que UNACEM tendría establecido procedimientos para la gestión de sus residuos sólidos, hecho que no es objeto de imputación.
57. UNACEM alegó que el perímetro total del almacén central que comprende las denominadas áreas 1 y 2 se encontraba cerrado por una tranquera y cercado por un muro de material noble, diques de material natural, un muro de terreno natural, cerco de alambres de púas y un cerco natural compuesto de árboles de pino, tal como se aprecia de las fotografías adjuntas a sus descargos⁴².
58. Las obligaciones descritas en el Artículo 40° del RLGRS se encuentran referidas al área en el que se lleve a cabo el almacenamiento central; es decir, aquel lugar o instalación en la que se realiza la acumulación temporal de los residuos sólidos peligrosos, actividad que realiza UNACEM, de manera específica en las áreas de almacenamiento 1 y 2 que se encuentran dentro de la zona denominada por el administrado como almacén central, motivo por el que la imputación objeto de análisis se encuentra referida únicamente a dichas áreas. En este sentido, lo alegado por el administrado no resulta pertinente.

⁴² Anexo 11 del escrito de descargos de UNACEM, contenido en un CD en el folio 55 del Expediente.





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI

Expediente N° 275-2015-OEFA/DFSAI/PAS

59. UNACEM señala que no existe una disposición en el RLGRS que determine que el almacén central deba estar cerrado total o parcialmente por lo que la imputación realizada vulneraría los principios de legalidad y tipicidad recogidos en los Numerales 1 y 4 del Artículo 230° de la LPAG.
60. El principio de legalidad constituye una garantía constitucional prevista en el literal a) del Numeral 24 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú⁴³, el cual dispone que 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.
61. En materia administrativa, el fundamento del ejercicio de la potestad sancionadora reside en el principio de legalidad, el cual exige que las infracciones administrativas y las sanciones deban estar previamente determinada en la ley⁴⁴. Esto con la finalidad de que el ciudadano conozca de forma oportuna si su conducta constituye una infracción y, si ello fuera así, cuál sería la respuesta punitiva del Estado.
62. En ese sentido, se cumple con el principio de legalidad si en la norma se contempla la infracción, la sanción y la correlación entre una y otra. Por lo tanto, puede afirmarse que este principio se concreta en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas que generaría la comisión de una conducta infractora⁴⁵.
63. Por su parte, el Numeral 4 del Artículo 230° de la LPAG⁴⁶ establece que cuando la ley habilite al reglamento, este puede establecer infracciones.
64. El Artículo 48° LGRS establece que, sin perjuicio de las acciones constitucionales, civiles o penales a que hubiere lugar, las infracciones y sanciones aplicables por contravención a dicha ley y sus normas reglamentarias, serán tipificadas en dichas normas reglamentarias. Asimismo, la norma establece que 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.
65. Por consiguiente, resulta claro que la LGRS ha delegado a su norma reglamentaria



⁴³ Constitución Política del Perú de 1993
"Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:
(...)
24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:
a. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe.
(...)"

⁴⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00197-2010-PA/TC, fundamento jurídico 3.

⁴⁵ NIETO, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador, Cuarta edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2008, p. 305.

⁴⁶ Ley N° 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General
"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
(...)"

4. Tipicidad.- Sólo 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. 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".





la tipificación de las infracciones en materia de residuos sólidos.

66. El Artículo 40° del RLGRS establece como obligación de todo generador que el almacén central para residuos peligrosos, en instalaciones productivas u otras que se precisen, debe estar cerrado y cercado, entre otros. En este sentido, la norma precitada determina claramente la obligación objeto de imputación siendo que su inobservancia total o parcial constituye un incumplimiento sancionable de acuerdo con lo señalado en los Artículos 145° y 147° de dicho dispositivo legal. Por lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado por el administrado.
67. De lo actuado en el Expediente ha quedado acreditado que las áreas de almacenamiento 1 y 2 se encontraban parcialmente cercadas y cerradas.
- b) Respecto a la obligación del administrado de contar con un sistema de drenaje**
68. El almacén central de residuos sólidos peligrosos debe contar con sistemas de drenajes el cual consiste en un sistema de colectores que posee la finalidad de colectar y desalojar los lixiviados que se generen o evacuar los derrames o fugas, facilitando su recuperación para su disposición final. En este sentido, se debe entender que un sistema de drenaje comprende necesariamente las funciones de recolectar, transportar y descargar⁴⁷.
69. Durante la supervisión regular efectuada del 10 al 12 de noviembre del 2014 a la Planta Condorcocha se detectó que las áreas de almacenamiento 1 y 2 del almacén central no contaba con un sistema de drenajes que cumpliera con la función de recolectar y desalojar, puesto que en el área 1 no existían canaletas y en el área 2 las canaletas se encontraban seccionadas, conforme se señaló en el Acta de Supervisión⁴⁸ y en el Informe de Supervisión⁴⁹.

⁴⁷ Comité de Normalización de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios NRF-015-PEMEX-2008 MODIFICACIÓN 1, agosto de 2008. Disponible en: <http://www.cucba.udg.mx/sites/default/files/proteccioncivil/normatividad/NRF-015-PEMEX-2008-F.pdf>

"Drenaje.- Sistema formado por un conjunto de tuberías, válvulas y accesorios, para colectar y desalojar los líquidos contenidos en los diques de contención de los tanques de almacenamiento".

⁴⁸ Folio 172 y 173 del Informe de Supervisión N° 246-2014-OEFA/DS-IND contenido en el CD ubicado en el folio 6 del Expediente.

"Hallazgos:

(...)

Planta Industrial Condorcocha:

(...)

02. En el almacén central de residuos sólidos (...) se observan canaletas seccionadas con dirección a la poza de contención de líquidos en una de las áreas destinadas para el almacenamiento de residuos peligrosos".

Folio 218 del Informe de Supervisión N° 246-2014-OEFA/DS-IND contenido en el CD ubicado en el folio 6 del Expediente.

"Hallazgo N° 02:

(...)

Análisis Técnico:

(...)

Además, el área 1 no presentaba canaletas, y en el área 2 si presentaba canaleta pero seccionada con dirección a la poza de contención de líquidos, sin embargo dicha canaleta no tiene conexión a dicha poza.

(...) el administrado no cuenta con un diseño y construcción adecuada de sus canaletas, que cumpla con la función de conducir los posibles derrames hacia la poza de contención, construida para ese fin (área 2 del almacén central). Asimismo en el área 1 del almacén central, no presenta canaletas (...)"





PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI

Expediente N° 275-2015-OEFA/DFSAI/PAS

70. La Dirección de Supervisión sustentó su afirmación con las fotografías N° 19, 20, 21 y 22 del Informe de Supervisión⁵⁰ en la cual se aprecia que en el área 1 no existían canaletas y que en el área 2 las canaletas estaban seccionadas:



"Foto N° 19: Vista fotográfica de residuos peligrosos (aceites, grasas y residuos de hidrocarburos) acopiados en el interior del área 1, que conforma el almacenamiento central de residuos sólidos, sin contar con sistemas de contención"

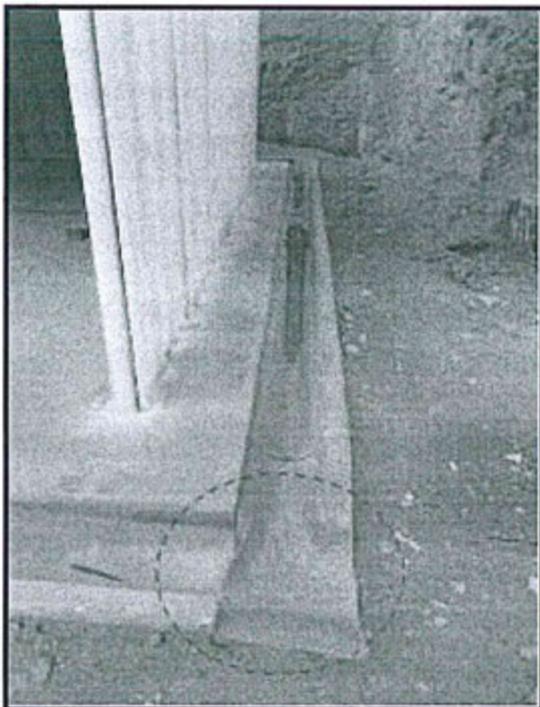


"Foto N° 20: Vista fotográfica del área 2 del almacenamiento central de residuos sólidos, ubicado en el exterior de la planta industrial, donde se observa canaletas de concreto seccionadas"

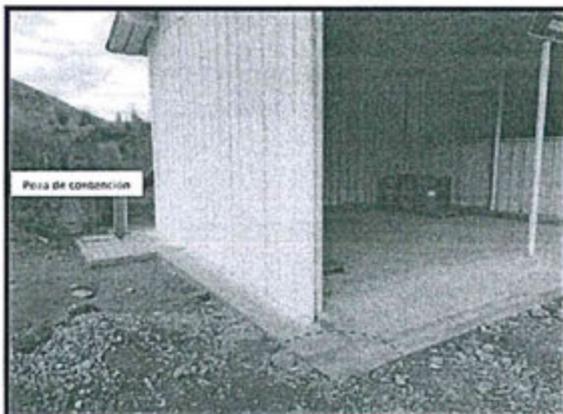


⁵⁰ Folios 151 y 152 del Informe de Supervisión N° 246-2014-OEFA/DS-IND contenido en el CD ubicado en el folio 6 del Expediente.





"Foto N° 21: Vista fotográfica de la canaleta de concreto seccionada (abierta), en el exterior del área 2 de almacenamiento temporal de residuos sólidos"



"Foto N° 22: Vista fotográfica de otro punto de ubicación de la canaleta de concreto seccionada (abierta), en el exterior del área 2 de almacenamiento temporal de residuos sólidos"



1. En el Informe Técnico Acusatorio, la Dirección de Supervisión señaló que en algunos sectores las canaletas para el caso de derrames se encontrarían seccionadas⁵¹.

⁵¹ Folio 5 del Expediente.

IV. CONCLUSIONES

(...)

37. Con relación al almacén central (...), el administrado UNACEM no contaría con un sistema de contención y en algunos sectores la canaleta para el caso de derrames se encuentra seccionada orientando los posibles fluidos directamente al suelo (...)"





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI

Expediente N° 275-2015-OEFA/DFSAI/PAS

72. De lo actuado en el Expediente se observa que las áreas 1 y 2 del almacén central –zonas en las que se realizaba el almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Condorcocha– no contaba con un sistema de drenaje que recolecte, transporte los residuos líquidos, ya que en el primer caso, no existían canaletas y, en el segundo, las canaletas estaban seccionadas orientando los posibles fluidos directamente al suelo natural.
73. UNACEM señaló que las áreas 1 y 2 del almacén central contaban con un sistema de contención secundaria para posibles derrames, conformado por diques de contención de concreto en todo el perímetro de las celdas para el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, piso con pendiente de 1% construido de concreto y geomembrana en su base interior, una poza de recolección de concreto y geomembrana en su base interior y tubería que comunica la celda de residuos y la poza de recolección. El administrado sustentó lo alegado a través de las fotografías tomadas en el mes de julio del 2015 y que adjuntó a su escrito de descargos como Anexo 12⁵².
74. De las fotografías aportadas por UNACEM se verifica la situación del área 1 del almacén central en el mes de julio del 2015, pese a que el hallazgo objeto de este procedimiento fue detectado durante la supervisión realizada los días 10 al 12 de noviembre de 2014. Asimismo, de las fotografías únicamente es posible determinar que en el área 1 de su almacén central (i) existe un sardinel de contención de concreto que rodea de manera continua dicho sector, (ii) una pendiente en el piso de concreto (1% según el administrado); y, (iii) se muestra en la fotografía N° 6 una losa de concreto con dos bloques del mismo material de aquella que se ubica en la parte posterior de la zona 1 (poza de colección según manifiesta el administrado).
75. En este sentido, aún en el supuesto negado que dichas fotografías reflejaran la situación del área 1 del almacén central en la fecha de la supervisión, se observa que el administrado no ha acreditado lo señalado en su escrito de descargos respecto a la conexión que debería existir entre la celda de residuos y la poza de recolección, siendo que en dichas imágenes no se observa la existencia de la tubería mencionada en sus argumentos.
76. A mayor abundamiento, el administrado no ha aportado medio probatorio a través del cual se verifique la existencia de canaletas adecuadas así como la capacidad de la poza de recolección con la finalidad de acreditar que la misma cumpliría eficazmente con la función de almacenar los residuos sólidos peligrosos en estado líquido en caso de un derrame.
77. Por otro lado, UNACEM señaló que el área 2 del almacén central cuenta con cunetas de concreto a nivel del piso cuya finalidad es recolectar y derivar el agua de lluvias para su evacuación a un canal de terreno natural para el riego de árboles de pino. En este sentido, las cunetas no se encontrarían seccionadas, sino, poseerían dicha estructura ya que derivan el agua recolectada en época de lluvia a una cuneta de terreno natural por una abertura siendo que este sistema no debe conectarse al de contención para posibles derrames, puesto que han sido construidos para diferentes usos y son sistemas independientes y diferentes. El administrado sustentó lo alegado a través de las fotografías tomadas en el mes de julio del 2015 y que adjuntó a su escrito de descargos como Anexo 12⁵³.

⁵² Contenido en un CD en el folio 55 del Expediente.

⁵³ Contenido en un CD en el folio 55 del Expediente.





78. De la revisión de los medios probatorios aportados por el administrado se verifica la situación del área 2 del almacén central en el mes de julio del 2015, pese a que el hallazgo objeto de este procedimiento fue detectado durante la supervisión realizada los días 10 al 12 de noviembre de 2014. Asimismo, se aprecia que UNACEM habría implementado un sistema de colección de lluvias que utilizaría las canaletas seccionadas; sin embargo, dicho mecanismo no fue objeto del hallazgo siendo que el mencionado sistema no se encontraba implementado cuando se llevó a cabo la supervisión, tal como se aprecia de la comparación de la fotografía N° 20 del Informe de Supervisión y la fotografía N° 12 del Anexo 12 del escrito de descargos del administrado.
79. En consecuencia, ha quedado acreditado que la supervisión las áreas 1 y 2 del almacén central no contaban con un sistema de drenajes adecuado ya que en el primer sector no existían canaletas que recolectaran y transportaran los residuos líquidos, y en la segunda área existían canaletas seccionadas dirigidas al suelo natural.

c) Conclusiones

80. De lo actuado en el Expediente ha quedado acreditado que:

- (i) Las áreas de almacenamiento 1 y 2 se encontraban parcialmente cercadas y cerradas.
- (ii) Las áreas 1 y 2 del almacén central no contaban con un sistema de drenaje adecuado: el área 1 no tenía canaletas que recolectaran y transportaran los residuos líquidos; y, el área 2, tenía canaletas seccionadas dirigidas al suelo natural.

81. Lo señalado en el párrafo anterior vulnera lo previsto en el Numeral 5 del Artículo 25° y Artículo 40° del RLGRS, en concordancia con el Literal d) del Numeral 2 del Artículo 145° citado cuerpo normativo, por lo que corresponde declarar la existencia de responsabilidad administrativa de UNACEM en este extremo.

V.4 Tercera cuestión en discusión: Si corresponde ordenar medidas correctivas a UNACEM

V.4.1 Objetivo, marco legal y condiciones

82. La medida correctiva cumple con el objetivo de reponer o restablecer las cosas al estado anterior de la comisión del ilícito, corrigiendo los efectos que la conducta infractora hubiere causado en el interés público⁵⁴.
83. El Numeral 1) del Artículo 22° de la Ley del SINEFA señala que el OEFA podrá: *"ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas"*.
84. Los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas a que se refiere

⁵⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. "Los actos - medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración". En: Revista de Derecho Administrativo N° 9. Círculo de Derecho Administrativo. Lima, p. 147.





el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del SINEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, establecen las directrices y metodología para la aplicación de medidas correctivas por parte del OEFA.

85. El Artículo 29° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA⁵⁵, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA-CD, señala que para contrarrestar las mencionadas afectaciones existen cuatro (4) tipos de medidas correctivas: (i) medidas de adecuación, (ii) medidas bloqueadoras o paralizadoras, (iii) medidas restauradoras, y (iv) medidas compensatorias.
86. Adicionalmente, la Única Disposición Complementaria Transitoria del TUO del RPAS establece que en caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa.
87. A continuación, corresponderá analizar si en el presente procedimiento corresponde ordenar una medida correctiva, considerando si el administrado revirtió o no los impactos generados a causa de la infracción detectada.

V.4.2 Procedencia de la medida correctiva



88. En el este caso ha quedado acreditado que UNACEM contravino la obligación dispuesta en el Numeral 5 del Artículo 25° y Artículo 40° del RLGRS toda vez que las áreas 1 y 2 del almacén central se encontraban parcialmente cerradas y cercadas y no contaban con un sistema de drenaje adecuado, pues el área 1 no tenía canaletas que recolectaran y transportaran los residuos líquidos; y, el área 2, tenía canaletas seccionadas dirigidas al suelo natural.
89. Por tanto, en el presente caso corresponde evaluar la procedencia de las medidas correctivas.

Las áreas 1 y 2 del almacén no cumplen las características mínimas del Artículo 40° del RLGRS

90. El inadecuado almacenamiento de residuos peligrosos, produce graves efectos potenciales sobre el ambiente, contaminando suelos, y sobre todo, facilitando la contaminación cruzada de los residuos (residuos sólidos no peligrosos que se convierten en peligrosos al entrar en contacto con sustancias como el petróleo y aceite).

⁵⁵ Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA-OEFA-CD

"Artículo 29°.- Tipos de medidas correctivas

Las medidas correctivas pueden ser:

- a) **Medidas de adecuación:** Estas medidas tienen por objeto que el administrado adapte sus actividades a determinados estándares para asegurar la mitigación de posibles efectos perjudiciales en el ambiente o la salud de las personas. Estas medidas deben darse frente a supuestos en los cuales el daño y la infracción son de carácter menor, por lo que basta una actuación positiva del administrado para asegurar la reversión de los posibles perjuicios.
- b) **Medidas de paralización:** Estas medidas pretenden paralizar o neutralizar la actividad que genera el daño ambiental, y así evitar que se continúe con la afectación del ambiente y la salud de las personas.
- c) **Medidas de restauración:** Estas medidas tienen por objeto restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada con la finalidad de retornar al estado de cosas existente con anterioridad a la afectación.
- d) **Medidas de compensación ambiental:** Estas medidas tienen por finalidad sustituir el bien ambiental afectado que no puede ser restaurado".





91. UNACEM señaló que la zona en la cual se encuentra las áreas 1 y 2 estarían cercadas y cerradas. Asimismo, precisó que el área 1 posee un sistema de contención adecuado y, respecto al área 2, se precisó que las canaletas seccionadas formarían parte de un sistema de colección de lluvias.
92. De acuerdo con lo señalado en los considerandos 58 a 59, no es posible verificar de lo alegado por el administrado que las áreas 1 y 2 en las que se realizaba el almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos generados por UNACEM, se encuentra cercada y cerrada de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 40° del RLGRS.
93. Asimismo, de lo señalado en los considerandos 75 y 76 respecto al área 1 y en el considerando 79 respecto al área 2, de las fotografías adjuntas a su escrito de descargos no se acredita que dichas zonas cuenten con un sistema de drenaje que cumpla con las funciones de recolectar, transportar, almacenar y/o descargar ante posibles derrames o fugas de líquidos residuales conforme lo establece el Artículo 40° del RLGRS, lo que de estarse incumpliendo, generaría un riesgo de contaminación al ambiente.
94. En ese sentido, corresponde ordenar como medida correctiva el acondicionamiento de las áreas 1 y 2 del almacén central de UNACEM.
95. En atención a ello, corresponde ordenar a UNACEM como medidas correctivas de adecuación ambiental, que acondicione su almacén central para residuos peligrosos, conforme al siguiente detalle:



Conducta Infractora	Medidas Correctivas		
	Obligación	Plazo de Cumplimiento	Forma y plazo para acreditar cumplimiento
El almacén central de UNACEM (áreas 1 y 2) no cumple las características mínimas del Artículo 40° del RLGRS toda vez que estas áreas se encuentran parcialmente cerradas y cercadas, además de carecer de un sistema de drenaje en el área 1 y de tener canaletas seccionadas en el área 2.	Respecto al área 1 del almacén central, cerrar, cercar y acreditar la implementación del sistema drenaje de modo que este cumpla la función de recolectar, transportar y almacenar los posibles derrames de los residuos líquidos peligrosos almacenados en esta área, a fin de que UNACEM cumpla con lo establecido en el artículo 40° del RLGRS.	En un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles contados a partir de notificada la presente resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, UNACEM deberá remitir a esta Dirección un informe técnico detallando las características y especificaciones del diseño del área 1 del almacén central, adjuntando los medios probatorios visuales (fotografías y/o videos) fechados y con coordenadas UTM WGS84 que acrediten su acondicionamiento; asimismo, remitir el respectivo plano de ubicación (con respecto a los demás componentes considerando coordenadas UTM WGS84).





	<p>Respecto al área 2 del almacén central, cerrar, cercar y acreditar la implementación del sistema drenaje de modo que este cumpla la función de recolectar, transportar y almacenar los posibles derrames de los residuos líquidos peligrosos almacenados en esta área, a fin de que UNACEM cumpla con lo establecido en el artículo 40° del RLGRS.</p>	<p>En un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles contados a partir de notificada la presente resolución.</p>	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, UNACEM deberá remitir a esta Dirección un informe técnico detallando las características y especificaciones del diseño del área 2 del almacén central, adjuntando los medios probatorios visuales (fotografías y/o videos) fechados y con coordenadas UTM WGS84 que acrediten su acondicionamiento; asimismo, remitir el respectivo plano de ubicación (con respecto a los demás componentes considerando coordenadas UTM WGS84).</p>
--	---	---	--

96. Estas medidas correctivas tienen por finalidad que las áreas 1 y 2 del almacén central de UNACEM se encuentren debidamente implementadas para evitar impactos negativos al ambiente y a la salud de las personas como consecuencia de un indebido manejo de los residuos sólidos peligrosos almacenados en dichas zonas. Adicionalmente, con la ejecución de las medidas correctivas se permitirá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 40° del RLGRS, o en la norma que la modifique, sustituya o complemente.
97. A efectos de fijar plazos razonables de cumplimiento de la medida correctiva, en el presente caso, se ha tomado en consideración las etapas que forman parte de la implementación de los equipos materia de incumplimiento, tales como su fabricación, obras civiles, montaje mecánico, montaje eléctrico y puesta marcha⁵⁶.
98. En ese sentido, considerando aspectos adicionales que pudiera implicar el acondicionamiento del almacén, los treinta (30) días hábiles propuestos se consideran un tiempo razonable para la ejecución de la medida correctiva.
99. Cabe informar que de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, luego de ordenada la medida correctiva, se suspenderá el procedimiento administrativo sancionador. Si la autoridad administrativa verifica el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas, el presente procedimiento administrativo sancionador concluirá. De lo contrario, se reanudará, habilitando al OEFA para imponer la sanción respectiva.
100. Finalmente, es importante señalar que de acuerdo a la Única Disposición Complementaria Transitoria del TUO RPAS, en caso la declaración de existencia de responsabilidad administrativa adquiera firmeza, será tomado en cuenta para determinar la reincidencia del administrado, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

En uso de las facultades conferidas en el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, y de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país y en el Texto Único Ordenado del Reglamento de Procedimiento

⁵⁶ Para fijar el plazo de cumplimiento para el acondicionamiento del almacén central, a título meramente referencial, se tomó en cuenta la cotización del Sistema de Contratación del Estado (SEACE), por el servicio de construcción de un almacén de residuos sólidos en la Orden de Trabajo a Terceros N° 4100002648, en la cual el plazo para la ejecución del proyecto es de 12 días hábiles.





Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Desestimar la solicitud de nulidad presentada por Unión Andina de Cementos S.A.A. contra la Resolución Subdirectoral N° 391-2015-OEFA/DFSAI/SDI.

Artículo 2°.- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Unión Andina de Cementos S.A.A. por la comisión de la infracción que se indica a continuación, conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución:

N°	Conducta infractora	Norma que establece la obligación ambiental
1	El almacén central (áreas 1 y 2) ubicado en la Planta Condorcocha no cumple con las características mínimas establecidas en el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, toda vez estas áreas se encuentran parcialmente cerradas y cercadas, además de carecer de un sistema de drenaje en el área 1 y de tener canaletas seccionadas en el área 2 que carece de un sistema de drenaje en el área 1 y tiene canaletas seccionadas en el área 2 de dicho almacén central.	Numeral 5 del Artículo 25° y Artículo 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con el Literal d) del Numeral 2 del Artículo 145° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Artículo 3°.- Ordenar como medida correctiva a Unión Andina de Cementos S.A.A. lo siguiente:

Conducta Infractora	Medidas Correctivas		
	Obligación	Plazo de Cumplimiento	Forma y plazo para acreditar cumplimiento
El almacén central de UNACEM (áreas 1 y 2) no cumple las características mínimas del Artículo 40° del RLGRS toda vez que estas áreas se encuentran parcialmente cerradas y cercadas, además de carecer de un sistema de drenaje en el área 1 y de tener canaletas seccionadas en el área 2.	Respecto al área 1 del almacén central, cerrar, cercar y acreditar la implementación del sistema drenaje de modo que este cumpla la función de recolectar, transportar y almacenar los posibles derrames de los residuos líquidos peligrosos almacenados en esta área, a fin de que UNACEM cumpla con lo establecido en el artículo 40° del RLGRS.	En un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles contados a partir de notificada la presente resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, UNACEM deberá remitir a esta Dirección un informe técnico detallando las características y especificaciones del diseño del área 1 del almacén central, adjuntando los medios probatorios visuales (fotografías y/o videos) fechados y con coordenadas UTM WGS84 que acrediten su acondicionamiento; asimismo, remitir el respectivo plano de ubicación (con respecto a los demás componentes considerando coordenadas UTM WGS84).





	Respecto al área 2 del almacén central, cerrar, cercar y acreditar la implementación del sistema drenaje de modo que este cumpla la función de recolectar, transportar y almacenar los posibles derrames de los residuos líquidos peligrosos almacenados en esta área, a fin de que UNACEM cumpla con lo establecido en el artículo 40° del RLGRS.	En un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles contados a partir de notificada la presente resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, UNACEM deberá remitir a esta Dirección un informe técnico detallando las características y especificaciones del diseño del área 2 del almacén central, adjuntando los medios probatorios visuales (fotografías y/o videos) fechados y con coordenadas UTM WGS84 que acrediten su acondicionamiento; asimismo, remitir el respectivo plano de ubicación (con respecto a los demás componentes considerando coordenadas UTM WGS84).
--	--	--	---

Artículo 4°.- Informar a Unión Andina de Cementos S.A.A. que mediante el presente pronunciamiento se suspende el procedimiento administrativo sancionador, el cual concluirá si la autoridad administrativa verifica el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas. De lo contrario, el procedimiento se reanudará, habilitando al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA a imponer la sanción respectiva, conforme a lo establecido en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 5°.- Informar a Unión Andina de Cementos S.A.A. que el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas será verificado en el procedimiento de ejecución que iniciará la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA. En ese sentido, el administrado deberá presentar ante esta Dirección los medios probatorios vinculados con el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas, de conformidad con lo establecido en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.



Artículo 6°. – Archivar el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Unión Andina de Cementos S.A.A. en los extremos referidos a la presunta infracción detallada a continuación, de conformidad con los fundamentos señalados en la parte considerativa de la presente resolución:

N°	Presuntas conductas infractoras
1	Unión Andina de Cementos S.A.A. no habría almacenado adecuadamente los residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Condorcocha, toda vez que se observaron cilindros de lubricantes vacíos dispuestos sobre el suelo natural, en terreno abierto lo que evidenciaría, además, el inadecuado acondicionamiento de este tipo de residuos de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica y conforme a sus características de peligrosidad.

Artículo 7°. – Informar a Unión Andina de Cementos S.A.A. que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición de los recursos de reconsideración o apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General⁵⁷, y en los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del Texto



⁵⁷ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General. "Artículo 207°.- Recursos administrativos





Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 8°.- Informar a Unión Andina de Cementos S.A.A. que el recurso de apelación que se interponga contra las medidas correctivas ordenadas se concederá con efecto suspensivo, conforme a la facultad establecida en el Numeral 24.6 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 9°. - Disponer la inscripción de la presente resolución en el Registro de Actos Administrativos, sin perjuicio de que si esta adquiere firmeza, los extremos que declaran la responsabilidad administrativa serán tomados en cuenta para determinar la reincidencia y su posible inscripción en el registro correspondiente, de acuerdo lo establecido en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Regístrese y comuníquese,



María Luisa Egúsqiza Mori
Directora de Fiscalización, Sanción y
Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

207.1 Los recursos administrativos son:

(...)

b) Recurso de apelación

(...)

207.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días*.



