



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

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

**RESOLUCIÓN N° 018-2016-OEFA/TFA-SEPIM**

EXPEDIENTE N° : 890-2014-OEFA/DFSAI/PAS  
ADMINISTRADO : YURA S.A.  
SECTOR : INDUSTRIA MANUFACTURERA  
RUBRO : CEMENTO  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1244-2015-OEFA/DFSAI

*SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 1244-2015-OEFA/DFSAI del 31 de diciembre de 2015, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Yura S.A. por no acondicionar adecuadamente sus residuos no peligrosos, toda vez que se almacenaron sin considerar sus características físicas, químicas y biológicas y sin contar con dispositivos de almacenamiento adecuados, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10° y 38° del Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y configuró la infracción prevista en literal a) del numeral 1 del artículo 145° de dicha norma".*

Lima, 19 de mayo de 2016

**I. ANTECEDENTES**

1. Yura S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Yura**) opera la planta industrial de fabricación de cemento y clínker denominada "Yura" (en adelante, **Planta Industrial Yura**)<sup>2</sup>, asimismo, cuenta con un almacén de carbón y clínker, ubicado en Carretera Panamericana Sur Km. 3.33 Matarani-Mollendo, distrito y provincia de Islay, departamento de Arequipa.
2. El 21 de noviembre de 2013, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión en el almacén de carbón y clínker<sup>3</sup>, (en adelante, **supervisión especial del año 2013**) durante la cual se detectaron presuntos incumplimientos de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Yura, tal como se desprende del Informe N° 0146-2013-OEFA/DS-IND (en adelante, **Informe de**

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20312372895.

<sup>2</sup> Ubicada en Estación Yura s/n, altura del Km. 26 de la carretera Arequipa-Juliaca, distrito de Yura, provincia y departamento de Arequipa.

<sup>3</sup> Cabe señalar que, adicionalmente, el 22 de noviembre de 2013 la supervisión también se realizó en el almacén logístico (ubicado en la Carretera Panamericana Km. 54.4, Matarani); sin embargo, el hallazgo detectado en este lugar de supervisión no fue calificado como presunta infracción administrativa en el ITA.

**Supervisión)**<sup>4</sup> y del Informe Técnico Acusatorio N° 0192-2014-OEFA/DS (en adelante, **ITA**)<sup>5</sup>.

3. Sobre la base de los resultados contenidos en el Informe de Supervisión y el ITA, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, **DFSAI**) del OEFA notificó a Yura la Resolución Subdirectoral N° 354-2015-OEFA/DFSAI/SDI<sup>6</sup> del 26 de mayo de 2015, comunicándole el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador<sup>7</sup>.
4. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado<sup>8</sup>, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1244-2015-OEFA/DFSAI del 31 de diciembre de 2015<sup>9</sup>, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Yura<sup>10</sup>, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación<sup>11</sup>:

<sup>4</sup> El Informe de Supervisión se encuentra en un disco compacto (Foja 7).

<sup>5</sup> Fojas 1 a 7.

<sup>6</sup> Fojas 105 a 110.

<sup>7</sup> Notificación efectuada el 29 de mayo de 2015 (Foja 113).

<sup>8</sup> Lo cual realizó mediante escrito presentado el 25 de junio de 2015 (Fojas 114 a 207).

<sup>9</sup> Fojas 228 a 235.

<sup>10</sup> En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230:

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

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

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

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

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

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

<sup>11</sup> Cabe precisar que mediante el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 1244-2015-OEFA/DFSAI se dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador en el siguiente extremo:



**Cuadro N° 1: Conducta infractora por la que se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Yura en la Resolución Directoral N° 1244-2015-OEFA/DFSAI**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	No acondicionó adecuadamente sus residuos no peligrosos, toda vez que se almacenaron sin considerar sus características físicas, químicas y biológicas y sin contar con dispositivos de almacenamiento adecuados.	Artículo 10° y Artículo 38° del Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante, <b>Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM</b> ) <sup>12</sup> .	Literal a) del numeral 1 del artículo 145° y numeral 1 del artículo 147° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>13</sup> .

Fuente: Resolución Directoral N° 1244-2015-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

N°	Presunta conducta infractora
1	Habría incumplido la obligación de caracterizar los residuos sólidos no peligrosos, obligación contenida en el Numeral 2 del Artículo 25° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

12

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

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

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

**Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos**

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

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

13

**DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

**Artículo 145°.- Infracciones**

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

(...)

1. Infracciones leves. - en los siguientes casos:

(...)

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

**Artículo 147°.- Sanciones**

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

1. Infracciones leves:

- a. Amonestación por escrito en donde se le obliga a corregir la infracción; y,
- b. Multas de 0.5 a 20 UIT, con excepción cuando se trate de residuos peligrosos que será de 21 hasta 50 UIT;

5. La Resolución Directoral N° 1244-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La DFSAI señaló que en razón de lo dispuesto en los artículos 10° y 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Yura - como generador de residuos sólidos – se encuentra obligado a realizar un adecuado acondicionamiento y almacenamiento de sus residuos sólidos no peligrosos, considerando sus características físicas, químicas y biológicas; asimismo, debe contar con los dispositivos de almacenamiento adecuados.

En tal sentido, la primera instancia indicó que del Informe de Supervisión se advierte que la DS observó que Yura acondicionaba y almacenaba inadecuadamente sus residuos sólidos no peligrosos en el almacén de carbón y clinker. Dicha afirmación se complementa con las fotografías N°s 5, 6, 7, 8 y 9<sup>14</sup> del referido informe.

- (ii) Sobre lo indicado por Yura en su escrito de descargos respecto de que el hecho imputado calificaba como un hallazgo de menor trascendencia, pues no generó infiltración de material tóxico y fue subsanado de manera inmediata, tal como se corroboraría en el escrito del 26 de noviembre de 2013<sup>15</sup>, en el Acta de Supervisión N° 00013-2014, así como en el escrito presentado con fecha 30 de abril del 2014, la DFSAI señaló que *"de lo actuado en el Expediente y de lo señalado por Yura, ha quedado acreditado que no acondicionó ni almacenó adecuadamente los residuos sólidos no peligrosos ubicados en el almacén de carbón y clinker"*.

- (iii) Asimismo, la primera instancia administrativa indicó que el cese de la conducta infractora no eximía a Yura de su responsabilidad, conforme al artículo 5° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante **Texto Único Ordenado del Reglamento aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD**) y que los medios probatorios presentados a fin de acreditar la subsanación de la conducta infractora serían analizados a fin de determinar si correspondía una medida correctiva.

- (iv) Finalmente, la DFSAI concluyó que no tocaba ordenar una medida correctiva en aplicación de la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD; dado que el administrado, de conformidad con lo señalado por la DS en el

<sup>14</sup> Fojas 35 al 37 del Informe de Supervisión contenido en un disco compacto (foja 7).

<sup>15</sup> Fojas 36 a 104. Asimismo, en su escrito de descargos adjuntó las fotografías (Foja 116) que corresponderían a la subsanación realizada con fecha 26 de noviembre de 2013.



Acta de Supervisión Directa correspondiente a la supervisión regular realizada el 16 de setiembre de 2015<sup>16</sup>, acondicionó y almacenó sus residuos sólidos en contenedores adecuados y debidamente señalizados, es decir cesó la conducta infractora<sup>17</sup>.

6. El 8 de febrero de 2016<sup>18</sup>, Yura interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1244-2015-OEFA/DFSAI señalando lo siguiente:

**Respecto del supuesto incumplimiento del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**

- (i) La normativa peruana no establece etapas, plazos o condiciones obligatorias de manejo para todos los tipos de residuos sólidos, pues ello depende de las propias características de cada residuo; siendo que el artículo 14° y la Décima Disposición Complementaria de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Ley N° 27314**), precisan que las etapas de manejo son referenciales (no todos deberán pasar por esas fases); y que no existe una única forma de manejarlos<sup>19</sup>. En tal sentido, la citada ley obliga a caracterizar los residuos sólidos, con la finalidad de determinar sus características y sus condiciones de manejo específicas; sin embargo, la DFSAI ha determinado que en el expediente no obra medio probatorio, y ni siquiera indicios que permitan concluir que se haya realizado una inadecuada caracterización de los residuos. Por tanto, tampoco existen indicios de un inadecuado acondicionamiento, pues éste último depende de las características de cada residuo y el destino que se le vaya a dar<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Fojas 214 a 216. Dicha acta fue remitida a la DFSAI a través del Memorandum N° 6250-2015-OEFA/DS del 31 de diciembre de 2015 (Foja 213).

<sup>17</sup> Asimismo, la DFSAI señaló que se verificó la realización de la medida correctiva de capacitación propuesta en la Resolución Subdirectoral N° 354-2015-OEFA/DFSAI/SDI:

*"Capacitar al personal responsable de la supervisión del cumplimiento de las obligaciones ambientales, sobre el manejo y gestión de residuos sólidos del Almacén de Carbón y Clincker, la cual debe ser dictada por un instructor especializado que acredite conocimientos en el tema"* (Considerando 37 de la Resolución Subdirectoral N° 354-2015-OEFA/DFSAI/SD).

<sup>18</sup> Fojas 238 a 269.

<sup>19</sup> En su recurso de apelación Yura señaló que el artículo 14° precisa que las etapas del manejo de los residuos sólidos se aplican "según corresponda"; asimismo, respecto del artículo 10° indicó: *"De hecho, cuando la misma Ley define el 'manejo' de los residuos sólidos, tampoco determina que éste deba realizarse de una única manera. Todo lo contrario, deja abierta la posibilidad que se apliquen distintas técnicas, toda vez que pueden haber infinitos tipos de residuos sólidos, con infinitas características.*

*Es por ello que cuando la Ley determina en qué consiste el 'manejo' de los residuos sólidos, señala que puede incluir el manipuleo, acondicionamiento, transporte, transferencia, tratamiento, disposición final 'o cualquier otro procedimiento técnico operativo' en cualquiera de sus fases, entre la generación y la disposición final (...)"*. (Foja 241).

<sup>20</sup> Yura señaló en su recurso de apelación lo siguiente: *"Así, si un residuo como las parihuelas de madera utilizadas para la carga de productos es su nuevo uso por tercero, las parihuelas deberán ser almacenadas sin alterar su condición inicial, es decir, sin acondicionarlas, mientras que si su destino es utilizarlas como material de combustión, podrán ser fraccionadas o acondicionadas para reducir su volumen y facilitar su transporte. Es el mismo residuo, pero en función a su destino, este será manejado de modo diferente"*. (Foja 242).

- (ii) Asimismo, tampoco obra en el expediente ninguna prueba o indicio respecto de que el manejo de los residuos sólidos no peligrosos se haya realizado en contravención del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, dado que por tratarse de residuos que por sí mismos-de manera individual y conjunta-carecen del potencial de generar condiciones de peligrosidad, su manejo dentro de las instalaciones de una empresa, no puede generar afectación desde la perspectiva sanitaria, ni ambiental.
- (iii) Los materiales descritos en las fotografías N°s 5, 6, 7, 8 y 9 del Informe de Supervisión no eran residuos<sup>21</sup>. En ese sentido, mediante escrito presentado con fecha 26 de noviembre de 2013, indicó que los materiales encontrados eran:
- " (...) parihuelas de madera utilizadas para colocar sobre ellas los cilindros en los que se acopian los residuos generados en las actividades administrativas del almacén o para colocarlas sobre las lonas utilizadas para cubrir las canchas de carbón y clinker. Los cubitanques encontrados contenían saldos de aditivo que estaban temporalmente depositados en la zona en espera de ser entregados a la contratista. Existían otros materiales dejados por contratistas y que se encontraban depositados temporalmente en la zona designada en espera de ser recogidos. (...)"<sup>22</sup>*
- (iv) Por otro lado, indicó que según lo señalado en sus descargos presentados con fecha 25 de junio de 2015, no resulta aplicable el artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, dado que el mismo establece que el acondicionamiento se efectúa antes de su entrega a la EPS-RS o EC-RS; sin embargo, en el momento de la supervisión, los residuos almacenados no iban a ser entregados a estas entidades. Adicionalmente, Yura alegó que en caso se tratara de residuos sólidos, no existe norma que obligue la segregación de residuos comunes ya que carecen de peligrosidad y porque de manera conjunta tendrán un mismo destino final.

**Respecto del supuesto incumplimiento del artículo 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**

- (v). Según el administrado, el artículo 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM se encontraría referido al acondicionamiento de los residuos en función a sus características de peligrosidad e incompatibilidad con otros residuos, y las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene, por lo que es prioritariamente aplicable a los residuos peligrosos, y, no a los residuos no peligrosos. En ese sentido, siendo que la imputación se refiere específicamente a los residuos no peligrosos, no resultaría aplicable el citado artículo al presente caso.

<sup>21</sup> Dicha anotación fue consignada en el Acta de Supervisión de fecha 21 de noviembre de 2013.

<sup>22</sup> Citado de la página 7 de la apelación (Foja 244).



- (vi) Por otro lado, el recurrente alegó que la única medida de manejo que podría ser aplicable a los residuos no peligrosos, es su manejo separado de los residuos peligrosos, lo cual es tomado en cuenta en el manejo de los residuos de Yura y como obra en autos, no se ha verificado la mezcla de dichos residuos. Asimismo, al no ser peligrosos, estos residuos no están compuestos por sustancias incompatibles, ni reactivas entre sí, pudiendo ser almacenados en forma conjunta.
- (vii) Finalmente, Yura argumentó que existe un área en la parte posterior del almacén donde se almacenan los residuos comunes cuando se los acondiciona para su disposición final.

#### Respecto de si el hecho imputado califica como un hallazgo de menor trascendencia

- (viii) De otro lado, Yura indicó que el hecho imputado no ha generado daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas, además sostuvo que subsanó el hallazgo antes del inicio del presente procedimiento, conforme lo comunicó mediante escritos presentados con fecha 26 de noviembre de 2013, 30 de abril de 2014 y en sus descargos presentados el 25 de junio de 2015, por lo cual no existe justificación alguna para que el hecho imputado no se considere un hallazgo de menor trascendencia de acuerdo con la definición del artículo 2° del Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD**).
- (ix) Igualmente, en cuanto a la eficacia de la función supervisora, el administrado refirió que en ninguno de los documentos que sustentan el presente procedimiento se deja constancia respecto de algún impedimento para el normal desarrollo de la supervisión especial del año 2013.
- (x) Del mismo modo, de conformidad con el anexo del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD el inadecuado acondicionamiento de los residuos sólidos no peligrosos constituye un hallazgo de menor trascendencia. Por tanto, solicita que se tome en cuenta el descargo presentado y que se considere el hecho imputado como un hallazgo de menor trascendencia, y se disponga el archivamiento del mismo sin la declaración de responsabilidad administrativa.
- (xi) En adición, Yura señaló que resolver de manera contraria vulneraría los principios de igualdad y predictibilidad administrativa, contemplados en el inciso 2 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú y el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, (en adelante, **Ley N° 27444**); toda vez que según la jurisprudencia de la DFSAI, cuando el administrado subsana el hallazgo antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador en casos de

manejo y gestión de residuos sólidos no peligrosos, el mismo se archiva, en aplicación del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.

- (xii) Finalmente, el recurrente indicó que pese a haber evidenciado la subsanación del hallazgo antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, la DFSAI no ha argumentado por qué declaró la responsabilidad administrativa<sup>23</sup> ni la razón por la cual dicha subsanación no es considerada para la aplicación de las consecuencias de los hallazgos de menor trascendencia. En consecuencia, se ha vulnerado el debido procedimiento por falta de motivación, de acuerdo con los artículos 3° y 6° de la Ley N° 27444.

## II. COMPETENCIA

7. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>24</sup>, se crea el OEFA.
8. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011<sup>25</sup> (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al

<sup>23</sup> Para ello cita los considerandos 29 y 30 de la Resolución Directoral N° 1244-2015-OEFA/DFSAI.

<sup>24</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008. Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

<sup>25</sup> **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

**Artículo 11°.- Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA:

(...)

c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.



Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

9. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>26</sup>.
10. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>27</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería del Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**) al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 023-2013-OEFA/CD<sup>28</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Cemento de la Industria Manufacturera del Subsector Industria desde 31 de mayo de 2013.
11. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>29</sup>, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>30</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano

<sup>26</sup> LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

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

<sup>27</sup> DECRETO SUPREMO N° 009-2011-MINAM, aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de junio de 2011.

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

<sup>28</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 023-2013-OEFA/CD, publicado en el diario oficial El Peruano el 29 de mayo de 2013.

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

<sup>29</sup> LEY N° 29325.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

<sup>30</sup> DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

12. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>31</sup>.
13. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)<sup>32</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
14. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
15. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>33</sup>.

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

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

<sup>31</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>32</sup> LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

#### Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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

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



16. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental<sup>34</sup> cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>35</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>36</sup>.
17. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos<sup>37</sup>: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica<sup>38</sup>; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

<sup>35</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

<sup>36</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>37</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

<sup>38</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

*"En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido".*

<sup>39</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

18. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
19. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>40</sup>.
20. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

21. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- (i) Si corresponde determinar la existencia de responsabilidad administrativa de Yura por el incumplimiento de los artículos 10° y 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
  - (ii) Si resulta aplicable lo dispuesto en el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, respecto del incumplimiento de los artículos 10° y 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

#### V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

##### V.1 Si corresponde determinar la existencia de responsabilidad administrativa de Yura por el incumplimiento de los artículos 10° y 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

22. En el presente caso, durante la supervisión especial del año 2013 en el almacén de carbón y clinker, se detectó lo siguiente<sup>41</sup>:

---

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

<sup>41</sup> Folio 4 (reverso) del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto (Foja 7).

**Hallazgo N° 03**

*El administrado no gestiona sus residuos sólidos de acuerdo al Reglamento de la Ley 27314, Ley General de Residuos sólidos(sic), se ha verificado la presencia de residuos sólidos que el administrado Yura S.A., acumula en su establecimiento, tales como envases metálicos (cilindros), contenedores de productos químicos, llantas, trapos industriales (impregnados con sustancias desconocidas), mangueras, material plástico impregnado de cemento, elementos metálicos en general (chatarra), planchas de eternit, productos plásticos (mantas, cilindros), parihuelas de madera los mismos que no están segregados ordenados y rotulados según sus características y naturaleza.*

23. Dicha afirmación se complementó, entre otras imágenes, con las fotografías N°s 7 y 9 contenidas en el Informe de Supervisión<sup>42</sup>, en las cuales se aprecia la acumulación de una variedad de residuos sólidos en el área de depósito de los mismos:

Foto N° 7  
Vista parcial (1) de la variedad de residuos sólidos existentes en una parte del área de depósito de residuos



Foto N° 9  
Vista parcial (3) de la variedad de residuos sólidos existentes en una parte del área de depósito de residuos



<sup>42</sup> Folios 36 y 37 del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto (Folio 7).

24. En virtud de ello, la DFSAI concluyó que se acreditó que Yura no realizó un adecuado acondicionamiento y almacenamiento de sus residuos sólidos no peligrosos en el almacén de carbón y clinker, lo cual constituyó el incumplimiento del artículo 10°, y del artículo 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
25. En su recurso de apelación, Yura argumentó que la normativa peruana no establece etapas, plazos o condiciones obligatorias de manejo para todos los tipos de residuos sólidos, pues ello depende de las propias características de cada residuo; razón por la cual, la Ley N° 27314 obliga a caracterizar los residuos sólidos, con la finalidad de determinar sus características y sus condiciones de manejo específicas. Sin embargo, a través de la resolución apelada, la DFSAI determinó que no existen indicios que permitan concluir que se realizó una inadecuada caracterización de los residuos sólidos, por lo cual tampoco se puede acreditar que se efectuó un indebido acondicionamiento de estos, pues esto último depende de las características de cada residuo y el destino que se le vaya a dar.
26. En este punto, a efectos de analizar el argumento planteado por el administrado, esta Sala Especializada considera oportuno realizar una distinción entre el acondicionamiento y almacenamiento de los residuos sólidos (obligaciones ambientales contenidas en los artículos 10° y 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM) y la caracterización de los mismos (obligación ambiental contenida en el artículo 25° del referido reglamento).
27. Sobre el particular, cabe indicar que esta Sala en reiterados pronunciamientos<sup>43</sup> ha señalado que de acuerdo con el numeral 2 del artículo 119° de la Ley N° 28611<sup>44</sup>, la gestión de residuos sólidos es responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.
28. En ese sentido, el artículo 16° de la Ley N° 27314 señala que el generador o cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de gestión municipal, es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo con lo establecido en la

<sup>43</sup> Dichos pronunciamientos se encuentran contenidos en la Resolución N° 027-2015-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de agosto de 2015 y la Resolución N° 005-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 7 de marzo de 2016.

<sup>44</sup> LEY N° 28611.  
Artículo 119°.- Del manejo de los residuos sólidos  
(...)  
119.2. La gestión de los residuos sólidos distintos a los señalados en el párrafo precedente son de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.

citada Ley, sus Reglamentos, normas complementarias y las demás normas técnicas correspondientes.<sup>45</sup>

29. Respecto del acondicionamiento y almacenamiento de los residuos sólidos, el artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece la obligación de todo generador el manejo adecuado de sus residuos sólidos, debiendo acondicionarlos y almacenarlos de forma sanitaria y ambientalmente adecuada para prevenir impactos negativos a la salud y al ambiente.
30. Con relación al acondicionamiento de los residuos sólidos, el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece lo siguiente:

**"Almacenamiento**

**Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos**

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

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

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

<sup>45</sup> LEY N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de julio de 2000. Artículo 16°.- Residuos del ámbito no municipal

El generador, empresa prestadora de servicios, empresa comercializadora, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley, sus reglamentos, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes.

Los generadores de residuos sólidos del ámbito no municipal son responsables de:

1. Manejar los residuos generados de acuerdo a criterios técnicos apropiados a la naturaleza de cada tipo de residuo, diferenciando los peligrosos, de los no peligrosos.
2. Contar con áreas o instalaciones apropiadas para el acopio y almacenamiento de los residuos, en condiciones tales que eviten la contaminación del lugar o la exposición de su personal o terceros, a riesgos relacionados con su salud y seguridad.
3. El reaprovechamiento de los residuos cuando sea factible o necesario de acuerdo a la legislación vigente.
4. El tratamiento y la adecuada disposición final de los residuos que genere.
5. Conducir un registro sobre la generación y manejo de los residuos sólidos en las instalaciones bajo su responsabilidad.
6. El cumplimiento de las demás obligaciones sobre residuos, establecidas en las normas reglamentarias y complementarias de la presente Ley.

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

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

31. Al respecto, esta Sala ha señalado al resolver una controversia similar<sup>46</sup> que del análisis de la norma antes citada, se advierte que su finalidad es (i) lograr que los administrados acondicionen los residuos sólidos (peligrosos y no peligrosos) en forma adecuada, estableciéndose para ello determinados aspectos que deben ser tomados en cuenta durante la ejecución de dicho proceso (esto es, atender a la naturaleza física, química y biológica de los residuos<sup>47</sup>, a las características de peligrosidad, a su incompatibilidad con otros residuos, así como a las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contenga), y además que (ii) en el caso de los residuos sólidos peligrosos, estos sean contenidos en recipientes que los aislen del ambiente.
32. Como puede apreciarse, el artículo 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece distintas disposiciones relacionadas con el acondicionamiento adecuado de los residuos sólidos en general, siendo una de ellas la obligación de acondicionar los residuos sólidos de acuerdo con su naturaleza física, química y biológica (constituyendo este el hecho imputado en el presente extremo). Conforme a lo expuesto, esta Sala Especializada considera que la obligación establecida en el primer párrafo del artículo 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM no hace referencia únicamente a los residuos sólidos peligrosos sino también a los no peligrosos, lo cual permite desvirtuar lo sostenido por Yura en su recurso de apelación sobre que dicha disposición es prioritariamente aplicable a los residuos peligrosos y no a los residuos no peligrosos.
33. De otro lado, la obligación de caracterización de los residuos sólidos contemplada en el numeral 2 del artículo 25° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM constituye un estudio previo a la ejecución de las actividades involucradas en el manejo de los residuos sólidos (comprendidas desde la

<sup>46</sup> Dicha controversia fue decidida con la Resolución N° 027-2015-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de agosto de 2015.

<sup>47</sup> Sobre las características de los residuos sólidos debe indicarse que:

- **Física:** cantidad (producción de residuos), densidad (relación entre la masa de los residuos y la unidad de volumen que ocupan), composición (característica física que describe la participación de los diferentes materiales y sustancias que constituyen un volumen determinado de residuo) y granulometría (distribución del tamaño de las partículas de los residuos).
- **Química:** pérdida de humedad, volatilidad (del material combustible), fracción no combustible (cenizas), punto de fusión de las cenizas, análisis elemental (composición molecular), poder calórico, proporción de carbón fijo, nitrógeno y azufre, presencia de metales pesados (arsénico, cadmio, mercurio, antimonio, plomo, otros), disolventes clorados, inflamabilidad, corrosividad, reactividad, toxicidad y eco toxicidad, cualidades cancerígenas, mutagénicas o teratológicas, entre otras.
- **Biológica:** biodegradabilidad (el adecuado manejo de la biodegradabilidad permite reducir impactos indeseables como la producción de olores derivada de la producción de gases como ácido sulfhídrico (H<sub>2</sub>S), metil mercaptanos, ácido amino butírico, metano, entre otros, así como la proliferación de vectores).

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



generación hasta la disposición final de los mismos)<sup>48</sup>, tal como ha sostenido esta Sala Especializada en diversos pronunciamientos<sup>49</sup>.

34. Por tanto, sobre la base de esta clara distinción entre las obligaciones de acondicionamiento y almacenamiento (las cuales deben realizarse continuamente una vez generados los residuos sólidos) y caracterización (que se debe efectuar antes de la generación de estos residuos), la DFSAI determinó que los hechos verificados durante la supervisión especial del año 2013, generaron el incumplimiento de los artículos 10° y 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; sin embargo, archivó el presente procedimiento por el presunto incumplimiento del numeral 2 del artículo 25° del referido reglamento, porque no habían medios probatorios suficientes que permitieran determinar si la administrada había efectuado la caracterización de sus residuos sólidos.
35. En consecuencia, el argumento de Yura respecto de que no resulta posible acreditar que realizó un indebido acondicionamiento y almacenamiento de sus residuos sólidos, puesto que la DFSAI ha señalado que no se cuentan con medios probatorios respecto de que habría efectuado una inadecuada caracterización de los mismos, carece de sustento.
36. Asimismo, de lo anterior se desprende que, contrariamente a lo señalado por el administrado, estas actividades deben realizarse sin perjuicio del momento en que los residuos vayan a ser entregados a la EPS-RS o EC-RS correspondiente; toda vez que la obligación de manejar adecuadamente los residuos sólidos que genera es permanente y continua en relación a las operaciones realizadas por los fiscalizados.
37. Adicionalmente, Yura indicó que la única medida de manejo que podría ser aplicable a los residuos no peligrosos, es su manejo separado de los residuos peligrosos; por otro lado, argumentó que los residuos no peligrosos no están compuestos por sustancias incompatibles, ni reactivas entre sí, pudiendo ser almacenados en forma conjunta.
38. En relación a lo anterior, es necesario advertir que el artículo 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM no delimita que la obligación que establece, esto es, el acondicionamiento adecuado de los residuos sólidos en general, deba restringirse al manejo por separado de los residuos peligrosos de los no peligrosos; por lo que tal actividad también deber ser aplicada al

<sup>48</sup>

LEY N° 27314.

Décima.- Definición de términos

Las siguientes definiciones son aplicables en el ámbito de la presente Ley:

(...)

**7. MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS**

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

<sup>49</sup>

Dichos pronunciamientos se encuentran contenidos en la Resolución N° 012-2015-OEFA/TFA-SEPIM del 12 de junio de 2015, en la Resolución N° 027-2015-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de agosto de 2015 y en la Resolución N° 014-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 18 de abril de 2016.

almacenamiento conjunto de este último tipo de residuos. En ese sentido, corresponde desestimar los argumentos del impugnante en este extremo.

39. En cuanto a lo señalado por el recurrente en relación a que no existe norma que obligue la segregación de residuos comunes ya que carecen de peligrosidad y porque de manera conjunta tendrán un mismo destino final; es de señalar que artículo 55° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM dispone la obligación de segregar los residuos mediante la separación sanitaria y segura de sus componentes a fin de facilitar su tratamiento, reaprovechamiento y comercialización<sup>50</sup>. En tal sentido, de la lectura de la norma no se desprende que la segregación no sea aplicable a los residuos comunes ni que esta actividad se encuentre sujeta al destino final que se les dé, por lo que corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.
40. Por otro lado, Yura sostuvo que, tampoco obra en el expediente ninguna prueba o indicio respecto del incumplimiento del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, dado que por tratarse de residuos no peligrosos, su manejo dentro de las instalaciones del almacén, no produjo afectación desde la perspectiva sanitaria ni ambiental.
41. Sin embargo, y contrariamente a lo alegado por Yura, esta Sala considera que de los medios probatorios citados en los considerandos 22 y 23 de la presente resolución, sí ha quedado acreditado que el administrado no realizó un adecuado acondicionamiento ni almacenamiento de los residuos sólidos no peligrosos en el almacén de carbón y clinker, generados en la planta industrial Yura, lo que ya involucra el incumplimiento de una obligación ambiental fiscalizable, independientemente que la misma genere o no una afectación sanitaria o ambiental.
42. De otro lado, el administrado señaló que existe un área en la parte posterior del almacén donde se almacenan los residuos comunes cuando se los acondiciona para su disposición final. Al respecto, es de señalar que la presente imputación refiere al inadecuado acondicionamiento de los residuos no peligrosos; toda vez que conforme a lo señalado en el Informe de Supervisión, no se realizó un adecuado acondicionamiento y almacenamiento de los mismos en el almacén de carbón y clinker, en ese sentido, no hace referencia a la falta de un área destinada a su almacenamiento; por lo que lo sostenido por el administrado no desvirtúa la presente imputación.
43. Finalmente, Yura argumentó que los materiales descritos en las fotografías N°s 5, 6, 7, 8 y 9 del Informe de Supervisión no eran residuos. En ese sentido, mediante escrito presentado con fecha 26 de noviembre de 2013, indicó que los materiales encontrados eran:

<sup>50</sup> Cabe señalar que, conforme a la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27314, la segregación es la acción de agrupar determinados componentes o elementos físicos de los residuos sólidos para ser manejados en forma especial.



" (...) parihuelas de madera utilizadas para colocar sobre ellas los cilindros en los que se acopian los residuos generados en las actividades administrativas del almacén o para colocarlas sobre las lonas utilizadas para cubrir las canchas de carbón y clinker. Los cubitanques encontrados contenían saldos de aditivo que estaban temporalmente depositados en la zona en espera de ser entregados a la contratista. Existían otros materiales dejados por contratistas y que se encontraban depositados temporalmente en la zona designada en espera de ser recogidos. (...)"<sup>51</sup>

44. Al respecto es de señalar que, sin perjuicio de lo indicado por el administrado, de la revisión del Informe de Supervisión se observa que el supervisor detectó una variedad adicional de residuos a los señalados por Yura. En efecto, conforme a la descripción del Hallazgo N° 3, se verificó la presencia de residuos sólidos tales como:

" (...) envases metálicos (cilindros), contenedores de productos químicos, llantas, **trapos industriales (impregnados con sustancias desconocidas)**, mangueras, **material plástico impregnado de cemento**, elementos metálicos en general (chatarra), planchas de eternit, **productos plásticos (mantas, cilindros)**, parihuelas de madera los mismos que no están segregados ordenados y rotulados según sus características y naturaleza." (Resaltado agregado)

45. Asimismo, cabe precisar que de la revisión de su Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013<sup>52</sup>, se observa que el administrado reconoció como "residuos", entre otros, a trapos contaminados y plásticos, como se cita a continuación: "(...) para incinerar **una gran variedad de residuos**, hemos definido como una de las alternativas de disposición la incineración (...). **Tal es el caso, por ejemplo**, de los aceites usados, huaypes y **trapos contaminados**, madera en desuso, papel y cartón, **plásticos**, entre otros"<sup>53</sup> (Resaltado agregado).
46. De lo anterior se desprende que Yura sí contempló como residuos sólidos los elementos detectados durante la supervisión especial del año 2013, contrariamente a lo señalado en su recurso de apelación, por lo que debe desestimarse lo alegado en dicho extremo por el administrado.

**V.2 Si resulta aplicable lo dispuesto en el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, respecto del incumplimiento de los artículos 10° y 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**

47. En su recurso de apelación Yura indicó que el hecho imputado no ha generado daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas, además sostuvo que subsanó el hallazgo antes del inicio del presente procedimiento, conforme lo comunicó mediante escritos presentados con fecha 26 de noviembre de 2013, 30

<sup>51</sup> Citado de la página 7 de la apelación (Foja 244).

<sup>52</sup> Presentado con fecha 23 de enero de 2013 al Ministerio de la Producción con Registro N° 00008175-2013.

<sup>53</sup> Página 6 de su Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013.

de abril de 2014 y en sus descargos presentados el 25 de junio de 2015, por lo cual no existe justificación alguna para que el hecho imputado no se considere un hallazgo de menor trascendencia de acuerdo con la definición del artículo 2° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD. Igualmente, en cuanto a la eficacia de la función supervisora, el administrado refirió que en ninguno de los documentos que sustentan el presente procedimiento se deja constancia respecto de algún impedimento para el normal desarrollo de la supervisión especial del año 2013. Del mismo modo, de conformidad con el anexo del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD el inadecuado acondicionamiento de los residuos sólidos no peligrosos constituye un hallazgo de menor trascendencia. Por tanto, solicita que se tome en cuenta el descargo presentado y que se considere el hecho imputado como un hallazgo de menor trascendencia, y se disponga el archivamiento del mismo sin la declaración de responsabilidad administrativa.

48. Finalmente, Yura sostuvo que un criterio contrario al expuesto en su recurso de apelación vulneraría los principios de igualdad y predictibilidad administrativa, contemplados en el inciso 2 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú y el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444; toda vez que, según lo resuelto por la DFSAI en casos similares, cuando el administrado subsana el hallazgo vinculado al inadecuado manejo de residuos sólidos no peligrosos antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador este procedimiento se archiva, en aplicación del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.

49. Sobre el particular, debe indicarse que el literal b) del artículo 11° de la Ley N° 29325<sup>54</sup> señala que la función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud, siendo que en dichos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.

54

**LEY N° 29325.**

**Artículo 11°.- Funciones generales**

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

(...)

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

La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.

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



50. Bajo dicho contexto, el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD –la cual constituye el desarrollo reglamentario del literal b) del numeral 1 del artículo 11° de la Ley N° 29325– tiene por finalidad regular los supuestos de hecho que correspondan ser calificados como hallazgos de menor trascendencia, así como las reglas aplicables para la subsanación voluntaria correspondiente<sup>55</sup>. En ese sentido, la referida norma busca promover la subsanación voluntaria de aquellos incumplimientos leves que no han generado riesgo o daño al ambiente o a la salud de las personas (hallazgos de menor trascendencia) en el marco de las actividades llevadas a cabo por la Autoridad de Supervisión.
51. Del mismo modo, debe indicarse que el artículo 6-A del citado Reglamento<sup>56</sup>, dispone que corresponde al administrado acreditar la subsanación del hallazgo de menor trascendencia, así como la fecha en que fue realizada. La subsanación debe ser efectuada antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador a efectos de conceder el beneficio regulado en la referida norma.
52. Al respecto, es esta Sala considera oportuno valorar los escritos presentados por el administrado que a su parecer acreditarían la subsanación del hallazgo materia del presente procedimiento administrativo sancionador antes de su inicio, esto es, el 29 de mayo de 2015. Ello, a efectos de determinar si resulta aplicable lo dispuesto en el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.
53. En ese sentido, los escritos presentados por Yura son los siguientes:
- a) Escrito del 26 de noviembre de 2013<sup>57</sup>, por el cual absolvería las observaciones realizadas durante la supervisión especial del año 2013, señalando que habría efectuado el arreglo inmediato la limpieza inmediata del almacén.

<sup>55</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD, Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de noviembre de 2013.

**Artículo 1°.- Objeto**

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

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

<sup>56</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD.

**Artículo 6-A.- Acreditación de la subsanación**

Corresponde al administrado acreditar la subsanación del hallazgo de menor trascendencia, así como la fecha en que fue realizada. La subsanación debe ser efectuada antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador a efectos de conceder el beneficio regulado en la presente norma. (\*)

(\*) Artículo incorporado por el Artículo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2014-OEFA-CD, publicada el 25 enero 2014. (Resaltado agregado)

<sup>57</sup> Fojas 36 a 104.

- b) Escrito del 30 de abril de 2014<sup>58</sup>, por el cual absolvería las observaciones realizadas durante la supervisión realizada el 1 y 2 de abril de 2014, presentado fotografías que evidenciarían la campaña de orden y limpieza correspondiente a la recolección de residuos en el almacén.
- c) Escrito del 25 de junio de 2015<sup>59</sup>, a través del cual la administrada presentó sus descargos respecto de las imputaciones formuladas a través de la Resolución Subdirectoral N° 354-2015-OEFA/DFSAI/SDI (por el cual se inició el presente procedimiento), adjuntando fotografías que evidenciarían la limpieza de su almacén.
54. Adicionalmente, esta Sala analizará el Acta de Supervisión N° 00013-2014 que recoge los hallazgos detectados durante la supervisión realizada el 1 y 2 de abril del 2014, documento que, según lo señalado por Yura en sus descargos, probarían que los residuos sólidos fueron retirados del almacén de carbón y clinker.
55. En primer lugar, de la revisión del escrito del 26 de noviembre de 2013, se advierte que Yura se limitó a señalar que dispuso el arreglo inmediato del lugar, mas no adjuntó medio probatorio alguno para acreditar sus afirmaciones, conforme a lo establecido en el numeral 2 del artículo 162° de la Ley N° 27444<sup>60</sup>, razón por la cual dicho documento corresponde ser desestimado, como una prueba que procedió a la subsanación de la conducta infractora.
56. Adicionalmente, por medio del escrito del 30 de abril de 2014, Yura presentó dos fotografías que acreditarían, nuevamente, la supuesta campaña de limpieza que habría sido efectuada en la zona. Dichas vistas fotográficas tendrían como fin subsanar las observaciones detectadas en la supervisión realizada el 1 y 2 de abril de 2014. Al respecto, es necesario señalar que de la revisión de la primera fotografía no es posible determinar que la misma corresponda al área identificada en la supervisión realizada el 21 de noviembre de 2013, toda vez que solo se logra visualizar una imagen opaca de un terreno cercado.
57. Asimismo, si bien en la segunda imagen se puede observar a un conjunto de personas realizando labores de limpieza, al igual que la fotografía anterior, no es posible verificar la identidad y correlación del área de las vistas fotográficas presentadas en dicho escrito en comparación con las áreas presentadas en las fotografías contenidas en el Informe de supervisión. A su vez, la conducta infractora fue el inadecuado acondicionamiento y almacenamiento de los residuos

<sup>58</sup> Fojas 157 a 166.

<sup>59</sup> Fojas 114 a 207.

<sup>60</sup> LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

Artículo 162.- Carga de la prueba

(...)

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



sólidos no peligrosos, siendo que los medios probatorios presentados no muestran residuos sólidos no peligrosos correctamente almacenados y acondicionados, que permitirán concluir que la conducta infractora fue subsanada.

58. Asimismo, en cuanto a las fotografías presentadas a través de sus descargos del 25 de junio de 2015 que evidenciarían la limpieza indicada en el escrito del 26 de noviembre de 2013, debe mencionarse que dichos documentos han sido presentados con posterioridad al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, esto es, el 29 de mayo de 2015, en adición, cabe señalar que las mismas no cuentan con fecha cierta, motivo por el cual no resulta posible para la Administración determinar la fecha de la supuesta subsanación.
59. Finalmente, de la revisión del Acta de Supervisión N° 00013-2014<sup>61</sup> que recoge los hallazgos detectados durante la supervisión realizada el 1 y 2 de abril del 2014, se desprende que tampoco hubo subsanación alguna, toda vez que el supervisor señaló: *"Hay residuos solidos (sic) dispersos sobre suelo afirmado en distintas zonas del almacén"*.
60. En tal sentido, de los actuados que obran en el expediente se observa que Yura no presentó medios probatorios que permitan corroborar fehacientemente la subsanación del hallazgo –de manera previa al inicio del presente procedimiento, esto es el 29 de mayo de 2015–, por lo que en aplicación del artículo 6-A del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/DFSAI; esta Sala considera que no corresponde la aplicación de este Reglamento, toda vez que la citada norma alcanza a aquellos **hechos detectados durante las acciones de supervisión que hayan sido debidamente subsanados antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador**.
61. Ahora bien, en cuanto a lo señalado por Yura respecto de que el hecho imputado no ha generado daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas, cabe señalar que, independientemente de la valoración de lo señalado, dicho argumento no desvirtúa la inaplicación del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/DFSAI, toda vez que el requisito esencial para conceder el beneficio regulado en esta norma, esto es, la subsanación del hallazgo antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, no ha sido cumplido.
62. De lo expuesto se desprende que no se ha vulnerado los principios de igualdad y predictibilidad, contemplados en el inciso 2 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú y el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 respectivamente; toda vez que las decisiones citadas por el administrado, a través de la cual la DFSAI ha archivado una serie de procedimientos administrativos sancionadores corresponde a subsanaciones realizadas antes del inicio de los mismos, supuesto de hecho que no ocurrió en el presente caso.

<sup>61</sup> Folio 153 a 155.

63. Adicionalmente, Yura sostuvo que pese a haber evidenciado la subsanación del hallazgo antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, la DFSAI no sustentó por qué declaró la responsabilidad administrativa ni la razón por la cual dicha subsanación no es considerada para la aplicación de las consecuencias de los hallazgos de menor trascendencia, vulnerándose el debido procedimiento por falta de motivación.
64. Al respecto debe señalarse que, de la revisión del considerando 15 de la Resolución Directoral N° 1244-2015-OEFA/DFSAI se desprende que la DFSAI valoró los escritos a través de los cuales Yura pretendía acreditar la subsanación del hallazgo<sup>62</sup>; sin embargo, no expuso al detalle la razón por la cual no consideró que los medios probatorios ofrecidos por Yura no acreditaban la subsanación del hallazgo antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador y, por lo tanto, que no era posible que dicho hallazgo sea considerado como uno de menor trascendencia en aplicación del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/DFSAI .
65. Sin perjuicio de ello, esta Sala advierte que –conforme ha sido desarrollado en los considerandos 55 a 59 de la presente resolución– las pruebas presentadas por Yura no acreditan si realizó o no un adecuado acondicionamiento de sus residuos

<sup>62</sup>

Al respecto, la DFSAI en este considerando señaló lo siguiente:

*"Para el análisis de la imputación materia del presente procedimiento administrativo sancionador se actuarán y valorarán los siguientes medios probatorios: (Resaltado agregado)*

N°	Medios Probatorios	Contenido	Folios
1	Acta de Supervisión del 21 de noviembre del 2013	Documento que registra la supervisión efectuada el 21 de noviembre del 2013 al Almacén de Carbón y Clinker	CD (folio 7)
2	Informe de Supervisión N° 0146-2013-OEFA/DS-IND del 31 de diciembre del junio del 2013	Documento que recoge los resultados de la supervisión efectuada los días 21 y 22 de noviembre del 2013	CD (folio 7)
3	Informe Técnico Acusatorio N° 192-2014-OEFA/DS del 27 de mayo del 2014.	Documento en el que la Dirección de Supervisión analizó los hallazgos detectados durante la supervisión efectuada los días 21 y 22 de noviembre del 2013.	1 al 11
4	Fotografías N° 5, 6, 7, 8 y 9 del Informe de Supervisión N° 0146-2013-OEFA/DS-IND.	Se observa residuos sólidos no peligrosos dispuestos sobre terreno afirmado.	CD (folio 7)
5	Fotografías N° 1 y 2 adjuntas al escrito de descargos de Yura.	Fotografías tomadas por el administrado para acreditar subsanación del hallazgo. <b>No poseen fecha.</b>	116
6	Acta de Supervisión N° 00013- 2014 en la que se consignaron los hallazgos detectados durante la supervisión regular del 1 y 2 de abril del 2014.	<b>Se precisó, entre otros, que existían residuos sólidos dispersos sobre el suelo afirmado del Almacén de Carbón y Clinker.</b>	154
7	Fotografías presentadas por el administrado a través del escrito con Registro N° 19705 presentado con fecha 30 de abril del 2014 a la Dirección de Supervisión.	Fotografías tomadas por el administrado para acreditar subsanación del hallazgo. <b>No poseen fecha.</b>	159
8	Memorándum N° 6250-2015-OEFA/DS del 27 de noviembre del 2015	La Dirección de Supervisión remite el Acta correspondiente a la supervisión de 16 de setiembre del 2015 y las fotografías tomadas al Almacén 2 en dicha supervisión.	209 a 214



sólidos no peligrosos en su almacén central antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, por lo que pese a lo señalado en el considerando 63 del presente procedimiento, el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 1244-2015-OEFA/DFSAI no se encuentra afectada por un vicio trascendente; y, asimismo, de cualquier otro modo, se habría concluido que correspondía determinar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Yura por el incumplimiento de los artículos 10° y 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM<sup>63</sup>.

66. De lo anterior, se puede afirmar que ha quedado acreditada la responsabilidad administrativa del administrado por el incumplimiento de la conducta imputada, así como que Yura no presentó medios probatorios que permitan corroborar fehacientemente la subsanación del hallazgo antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.
67. Al respecto, el numeral 1 del artículo 14° de la Ley N° 27444<sup>64</sup>, señala que cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.
68. Es así que la precitada norma ha establecido una relación taxativa de actos administrativos afectados por vicios no trascendentes que pueden ser conservados, siendo uno de ellos el acto administrativo que hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio, privilegiando la eficacia del acto administrativo, lo cual permite perfeccionar las decisiones de las autoridades respaldadas en la presunción de validez-afectadas por vicios no trascendentes, sin tener que anularlas o dejarlas sin efecto<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> LEY N° 27444.  
Artículo 14°.- Conservación del acto.

(...)

14.2 Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:

(...)

14.2.2 El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial.

14.2.4 Cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.

<sup>64</sup> LEY N° 27444.  
Artículo 14°.- Conservación del acto.

14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

<sup>65</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 182.

Asimismo, cabe indicar que en cuanto a la instancia competente para realizar la conservación de los actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, DANOS ORDOÑEZ señala lo siguiente:

"(...) es competencia primera de la autoridad o funcionario que emitió el acto viciado, pero también del superior jerárquico administrativo cuando (...) se ha interpuesto recurso para impugnar un acto administrativo, caso este último en el que, de corresponder su tramitación al superior jerárquico, este podrá corregir todos aquellos vicios o defectos incurridos de carácter no trascendente del acto impugnado."

69. En tal sentido, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 10° y el numeral 2.4 del artículo 14° de la Ley N° 27444<sup>66</sup>, esta Sala considera que corresponde conservar el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 1244-2015-OEFA/DFSAI del 31 de diciembre de 2015, señalando que los medios probatorios presentados por Yura no permiten corroborar fehacientemente la subsanación de la conducta infractora antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, razón por la cual el hallazgo materia de análisis no podía ser considerado como un hallazgo de menor trascendencia en aplicación del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/DFSAI.

70. En consecuencia, esta Sala concluye que no se ha vulnerado el principio de debido procedimiento, correspondiendo desestimar lo alegado por el administrado en este extremo de su recurso de apelación.

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

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1244-2015-OEFA/DFSAI del 31 de diciembre de 2015, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Yura S.A. por el incumplimiento de los artículos 10° y 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

DANOS ORDÓÑEZ, Jorge. "Régimen de la nulidad de los actos administrativos en la nueva Ley N° 27444". En *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444*. Segunda Parte. Lima: Ara Editores, 2003, p. 248.

<sup>66</sup>

**LEY N° 27444.**

**Artículo 10°.- Causales de nulidad.**

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

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14°.



PERÚ

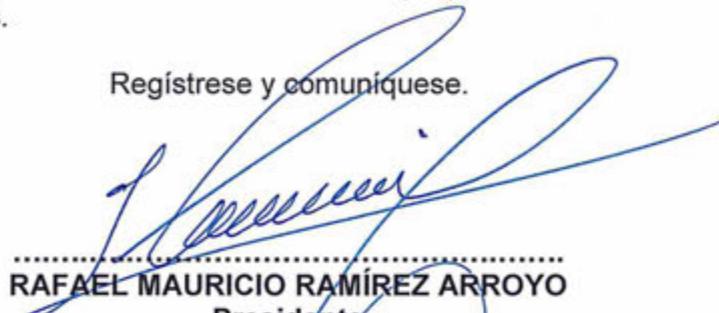
Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

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

Regístrese y comuníquese.



.....  
**RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO**  
Presidente

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN**  
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental