



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° 019-2016-OEFA/TFA-SEPIM

EXPEDIENTE N° : 275-2015-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : UNIÓN ANDINA DE CEMENTOS S.A.A.
SECTOR : INDUSTRIA MANUFACTURERA
RUBRO : CEMENTO
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1091-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI del 30 de noviembre de 2015, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Unión Andina de Cementos S.A.A. debido a que las áreas 1 y 2 del almacén central de residuos sólidos peligrosos ubicado en la Planta Industrial Condorcocha se encontraban parcialmente cerradas y cercadas. Dicha conducta generó el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y configuró la infracción prevista en el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Asimismo, se confirma la medida correctiva en el extremo correspondiente a cerrar y cercar las áreas 1 y 2 del almacén central de residuos sólidos peligrosos ubicado en la Planta Industrial Condorcocha; así como la inscripción de la referida resolución directoral en el Registro de Actos Administrativos del OEFA en dicho extremo.

Por otro lado, se revoca la Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI del 30 de noviembre de 2015, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Unión Andina de Cementos S.A.A. porque el área 1 del almacén central de residuos sólidos peligrosos ubicado en la Planta Industrial Condorcocha carecía de un sistema de drenaje y el área 2 del referido almacén tenía canaletas seccionadas; y, como consecuencia de ello, se revoca la medida correctiva ordenada en la referida resolución directoral en cuanto a la implementación del sistema drenaje para las áreas 1 y 2 del almacén en cuestión, así como la inscripción de la referida resolución directoral en el Registro de Actos Administrativos del OEFA en dicho extremo".

Lima, 19 de mayo de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Unión Andina de Cementos S.A.A.¹ (en adelante, **Unacem**) es titular de la Unidad Económica Administrativa Agrupamiento Andino A de Huancayo² (en adelante, **UEA Agrupamiento Andino A**) y de la Planta Industrial Condorcocha (en adelante, **Planta Condorcocha**)³, ubicadas en la provincia de Tarma, departamento de Junín.
2. Del 10 al 12 de noviembre de 2014, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular en las instalaciones de la **Planta Condorcocha** y de la **UEA Agrupamiento Andino A** de titularidad de Unacem (en adelante, **supervisión regular de 2014**), durante la cual se detectaron presuntos incumplimientos de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Unacem, tal como se desprende del Informe N° 246-2014-OEFA/DS-IND (en adelante, **Informe de Supervisión**)⁴ y del Informe Técnico Acusatorio N° 241-2015-OEFA/DS (en adelante, **ITA**)⁵.
3. Sobre la base de los resultados contenidos en el Informe de Supervisión y el ITA, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) del OEFA expidió la Resolución Subdirectoral N° 391-2015-OEFA/DFSAI/SDI⁶ del 18 de junio de 2015, comunicándole a Unacem el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador⁷.
4. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado⁸, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, **DFSAI**) emitió la Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI del 30 de noviembre de 2015⁹, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Unacem¹⁰, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación¹¹:

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100137390.

² La Unidad Económica Administrativa Agrupamiento Andino A de Huancayo está conformada por las canteras Caripa N° 4 y Venturosa, entre otras instalaciones. La primera de ellas está ubicada en el desvío del kilómetro 4 de la carretera a Tarma, distrito y provincia de Tarma, departamento de Junín; y, la segunda está ubicada en el kilómetro 198 de la carretera a Tarma, distrito de La Unión Leticia, provincia de Tarma, departamento de Junín.

³ La Planta Industrial Condorcocha está ubicada en la Avenida Condorcocha S/N, distrito de La Unión Leticia, provincia de Tarma, departamento de Junín.

⁴ El Informe de Supervisión se encuentra en un disco compacto (Foja 6).

⁵ Fojas 1 a 6.

⁶ Fojas 7 a 16.

⁷ Notificación efectuada el 18 de junio de 2015.

⁸ Lo cual realizó mediante escrito presentado el 16 de julio de 2015 (Fojas 19 a 55).

⁹ Fojas 83 a 98. Notificación efectuada el 14 de enero de 2016.

¹⁰ 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:



Cuadro N° 1: Conducta infractora por la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Unacem en la Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
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 por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante, Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM), toda vez que estas áreas	Numeral 5 del Artículo 25° y artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹² .	Literal d) del numeral 2 del artículo 145° y numeral 2 del artículo 147° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹³ .

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:

- 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.
- Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- 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.

¹¹ Cabe señalar que el artículo 6° de la Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador en el siguiente extremo:

- 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.

¹² **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.**

Artículo 25°.- Obligaciones del generador

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

(...)

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

(...)

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

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

1. Estar separadas a una distancia adecuada de acuerdo al nivel de peligrosidad del residuo respecto de las áreas de producción, servicios, oficinas, almacenamiento de insumos o materias primas o de productos terminados, de acuerdo a lo que establezca el sector competente;

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	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.		

5. Asimismo, mediante dicho pronunciamiento se ordenó a Unacem el cumplimiento de las medidas correctivas que se detallan a continuación en el Cuadro N° 2:

Cuadro N° 2: Medidas correctivas ordenadas a Unacem mediante la Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Medidas correctivas		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	El almacén central de Unacem (áreas 1 y 2) no cumple las características mínimas del artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM toda vez que estas áreas se encuentran parcialmente cerradas y cercadas, además de carecer de un	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	En un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles contados a partir de notificada la resolución apelada.	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

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

13

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 145°.- Infracciones

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

(...)

2. Infracciones graves. - en los siguientes casos:

(...)

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

Artículo 147.- Sanciones

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

(...)

2. Infracciones graves:

- a. Suspensión parcial o total, por un período de hasta 60 días de las actividades o procedimientos operativos de las EPS-RS, EC-RS o generadores de residuos del ámbito de gestión no municipal; y,
- b. Multa desde 21 a 50 UIT. En caso se trate de residuos peligrosos, la multa será de 51 hasta 100 UIT.



N°	Conducta infractora	Medidas correctivas		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
	sistema de drenaje en el área 1 y de tener canaletas seccionadas en el área 2.	artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.		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 Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	En un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles contados a partir de notificada la resolución apelada.	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).

Fuente: Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

6. La Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

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

- (i) La DFSAI indicó que de la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Ley N° 27314**), de los numerales 3 y 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM se desprende que Unacem, como generador de residuos sólidos tiene la obligación de manejar los residuos sólidos peligrosos en forma separada del resto de residuos, así como de almacenar y acondicionar los mismos en forma segura; por lo que debe contar con un almacén central debidamente cercado y cerrado que los acopie¹⁴.
- (ii) Sin embargo, la primera instancia administrativa señaló que durante la supervisión regular de 2014, la DS 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

¹⁴ Asimismo, señaló que la importancia de contar con esta instalación cercada y cerrada 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."

cercadas¹⁵. Para sustentar tal afirmación, la DS presentó como medios probatorios las fotografías Nos 17, 18 y 20¹⁶.

- (iii) De otro lado, sobre lo alegado por el administrado respecto a que realizó la segregación, acondicionamiento y almacenamiento central de los residuos sólidos peligrosos a través de la empresa Ecología y Tecnología Ambiental S.A.C., bajo los procedimientos del Sistema Integrado de Gestión de UNACEM¹⁷, la DFSAI sostuvo que la utilidad de estos medios probatorios sustentarían que el administrado tendría procedimientos para la gestión de residuos sólidos, hecho que no es objeto de la presente imputación.
- (iv) Sobre lo indicado por Unacem en relación a 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 noble¹⁸, la DFSAI indicó que las obligaciones del artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, se encuentran referidas al área en la cual se lleva a cabo el almacenamiento central; es decir, aquél lugar o instalación en la que se realiza la acumulación temporal de los residuos sólidos peligrosos, actividad que el administrado realiza en las dos áreas mencionadas, por lo cual la imputación se encuentra referida únicamente a las mismas, en ese sentido, determinó que lo alegado por el administrado no resultaba pertinente.
- (v) Por otro lado, en cuanto a lo sostenido por el apelante respecto a que no existe una disposición en el Reglamento de la Ley N° 27314 aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante, **Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**) que determine que el almacén central deba estar cerrado total o parcialmente por lo cual la imputación realizada vulneraría los principios de legalidad y tipicidad; la primera instancia sostuvo que en aplicación del numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, (en adelante, **Ley N° 27444**), el artículo 48° de la Ley N° 27314 ha delegado a su norma reglamentaria la tipificación de las infracciones en materia de residuos sólidos; en ese sentido, el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM determina claramente la obligación materia de imputación, así como su tipificación a través de los artículos 145° y 147° de la misma.

¹⁵ Folio 218 (anverso y reverso) del Informe de Supervisión que se encuentra en un disco compacto (Foja 6), tal como se señaló en el Hallazgo N° 2.

¹⁶ Folios 152 y 153 del Informe de Supervisión que se encuentra en un disco compacto (Foja 6).

¹⁷ Adicionalmente Unacem señaló que, este sistema incluía, a su vez, 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 apreciaría de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos respectivos. (Foja 192)

¹⁸ En adición, la apelante señaló que se contaba con diques de material natural, un muro de terreno natural, cerco de alambres de púas y un cerco natural compuesto de árboles de pino. Para sustentar dicha afirmación, Unacem adjuntó fotografías a sus descargos que probarían lo sostenido.



Respecto a la obligación del administrado de contar con sistemas de drenaje

- (vi) La primera instancia señaló que el almacén central de residuos sólidos peligrosos debe contar con sistemas de drenaje que comprende necesariamente las funciones de recolectar, transportar y descargar. En ese sentido, la DFSAI indicó que durante la supervisión regular del año 2014 se detectó que las áreas de almacenamiento 1 y 2 del almacén central no contaban 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. Para sustentar tal afirmación, la DS presentó como medios probatorios las fotografías N^{os} 19, 20, 21 y 22¹⁹.
- (vii) Respecto a las pruebas presentadas por Unacem para acreditar que cuenta con sistemas de drenaje en ambas áreas de almacenamiento (áreas 1 y 2), la DFSAI señaló que de las fotografías aportadas por el administrado, se verifica la situación del área 1 del almacén central en el mes de julio de 2015, sin embargo el hallazgo objeto de este procedimiento fue detectado con fecha anterior, durante la supervisión realizada del 10 al 12 de noviembre de 2014.
- (viii) Por otro lado, indicó 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; ni la existencia de canaletas adecuadas así como la capacidad de la poza de recolección con la finalidad de sustentar que la misma cumpliría eficazmente con la función de almacenar los residuos sólidos peligrosos en estado líquido en caso de un derrame.
- (ix) Respecto a los medios probatorios presentados por Unacem para demostrar que en 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 y que las mismas no se encontrarían seccionadas, sino que poseerían dicha estructura para cumplir la función indicada; la DFSAI señaló que de las fotografías aportadas por Unacem, se verifica la situación del área 2 del almacén central en el mes de julio de 2015, sin embargo el hallazgo objeto de este procedimiento fue detectado con fecha anterior, durante la supervisión realizada del 10 al 12 de noviembre de 2014.
- (x) Asimismo, la primera instancia señaló 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.

¹⁹

Folios 151 y 152 del Informe de Supervisión que se encuentra en un disco compacto (Foja 6).

- (xi) Por todo lo expuesto, la DFSAI concluyó que las áreas 1 y 2 del almacén central se encontraban parcialmente cercadas y cerradas y no contaban con un sistema de drenaje 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; en ese sentido, determinó que Unacem contravino la obligación dispuesta en el numeral 5 del artículo 25° y artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
- (xii) Cabe agregar que la DFSAI impuso medidas correctivas de adecuación ambiental al administrado.

7. El 3 de febrero de 2016, Unacem interpuso recurso de apelación²⁰ contra la Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

Respecto del principio de tipicidad por la aplicación del literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

- a) La Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI ha vulnerado el principio de tipicidad, regulado en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444 y el artículo 3° 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, **Reglamento aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD**), toda vez que el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM no especifica cuál es la infracción, sino que deja abierta la posibilidad a interpretaciones, lo cual está prohibido por el referido principio. Asimismo, las supuestas disposiciones establecidas en dicho reglamento no han sido establecidas específicamente por la autoridad competente, razón por la cual resultaría inaplicable el literal en mención.

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

- b) El almacén central se encontraría debidamente cerrado y cercado, pues cuenta con una tranquera, personal que controla su acceso²¹, un cerco

²⁰ Fojas 104 a 120. En el mismo señaló que apelaba contra lo resuelto en los artículos 2°, 3° y 9° de la Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI, esto es, contra la declaración de responsabilidad administrativa por la conducta imputada, la imposición de las medidas correctivas y la inscripción de esta resolución en el Registro de Actos Administrativos, respectivamente.

²¹ Asimismo, señala que el único ingreso posible es a través de la tranquera y el control de acceso. Por otro lado, afirma que su almacén central está:

"(...) conformado por:

- Área 1 de Almacenamiento, que comprende cinco (5) celdas para el almacenamiento de

de alambrado de púas, un muro de material noble y un dique que evita el ingreso a cualquier persona ajena a la operación que no esté autorizada y capacitada para el manejo de estos, así como la sustracción de residuos sólidos, impidiendo un daño potencial a la salud, conforme se aprecia en las fotografías y videos adjuntos a su apelación²². Asimismo, este almacén se encuentra aproximadamente a 4 Km. del área productiva, dificultando su entrada y permitiendo un mayor control²³.

- c) Asimismo, Unacem señaló que constituiría un exceso solicitar y obligar a que las celdas específicas de las áreas 1 y 2 sean también cercadas y cerradas, pues esto significaría ir más allá de lo solicitado expresamente por la norma, constituyendo una aplicación e interpretación literal de la misma, más aun cuando su objetivo principal ya fue cumplido, esto es, evitar el manejo o sustracción no autorizada de residuos sólidos que pueda causar una disposición ambiental y sanitariamente incorrecta²⁴.

Respecto de la obligación del administrado de contar con sistemas de drenaje

- d) Unacem contaría con un sistema de drenaje, tanto en el área 1 como en el área 2 del almacén central²⁵. Sin embargo, el OEFA señaló que la primera área no tenía un sistema de drenaje y que una muestra de ello era que el mismo no contaba con canaletas; asimismo, respecto de la segunda área, señaló que también carecía de sistema de drenaje toda vez que sus canaletas se encontraban seccionadas. Dicha apreciación de la primera instancia administrativa partiría de un error conceptual,

residuos.

- Área 2 de Almacenamiento, que comprende cuatro (4) celdas para el almacenamiento de residuos.
- Patio de maniobras para los vehículos de transportes.
- Caseta de Control.
- Sistema contra incendio, conformado por extintores.
- Señalización que indica la peligrosidad de los residuos.
- Cerco de alambres de púas en el perímetro.
- Tranquera."

²² Dichos medios probatorios se encuentra en un disco compacto adjunto a su apelación a foja 116. Estas fotografías y los videos señalados se encuentran en los Anexos 1 y 2 de dicho disco.

²³ Para ello adjunta un mapa de ubicación del almacén central contenido en el Anexo 3 del disco compacto adjunto a su apelación a foja 116.

²⁴ Adicionalmente, indicó: "Si no es posible ingresar a toda el área del Almacén Central de Residuos Sólidos - Planta Condorcocha, con mayor razón tampoco será posible ingresar a las áreas 1 y 2 de (sic) mencionado Almacén. (...) UNACEM en todo momento ha cumplido con la norma y, como necesitaba tener un control de acceso a la zona de almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, decidió efectuarlo para todo el Almacén Central de Residuos Sólidos (...)" (Fojas 107 a 108).

²⁵ Al respecto, señaló que los mismos se encuentran "conformado por:

- Diques de contención (construidos de concreto) en todo el perímetro de las celdas para el almacén de residuos peligrosos,
- piso con una pendiente de 1% (construida de concreto y geomembrana en su base interior),
- una poza de recolección (construida de concreto y geomembrana en su base interior),
- tubería que comunica la celda de residuos peligrosos y la poza de recolección;"

pues el sistema de drenaje de ambas áreas no incluye canaletas (ni cunetas)²⁶. En ese sentido, lo detectado por los supervisores se trataría de sus sistemas de recolección de agua de lluvias, siendo que no evaluaron sus sistemas de drenaje²⁷. Adicionalmente señaló:

"Las 'canaletas' son conductos utilizados en los techos para recolectar el agua de lluvia y derivarla hacia alguna zona donde se le pueda dar un uso. Asimismo, y también para encausar el agua de lluvia, pueden existir 'cunetas' los cuales son conductos pero en el suelo que recogen el agua de lluvia y la derivan hacia alguna zona específica. Ambas (canaletas y cunetas) son parte del sistema de recolección de agua de lluvias, pero no del sistema de drenaje de lixiviados del almacén."²⁸

- e) Aunado a ello, respecto del área 2 del almacén central, el apelante señala: "(...) Asimismo OEFA confunde el término canaleta con cuneta, pues de su informe se puede apreciar que hace referencia a las cunetas que se encuentran en el suelo a la salida del área 2. Estas cunetas de concreto a nivel del piso tienen como finalidad recolectar y derivar el agua de lluvias para su evacuación a un canal de terreno natural para el riego de árboles de Pino, lo cual no significa que estas cunetas (canaletas según OEFA) se encuentren seccionadas (...) si no que estas cunetas derivan el agua recolectada en época de lluvias a una cuneta de terreno natural por una abertura (canaletas seccionadas según OEFA) (...). Esta cuneta no drena agua hacia la poza de contención, por no pertenecer esta al sistema de contención para derrames del Área 2".²⁹
- f) En ese sentido, sería imposible cumplir con las medidas correctivas impuestas, ya que el sistema de drenaje del área 1 se encuentra en funcionamiento desde antes de la supervisión, y el del área 2 se encuentra en funcionamiento desde que culminó su construcción, por lo que estas medidas administrativas le generarían un perjuicio.
- g) Por otro lado, contrariamente a lo señalado por la primera instancia administrativa, los sistemas de drenaje de ambas áreas sí existían en la fecha de supervisión tal como están ahora, no siendo necesaria la existencia de "canaletas (o cunetas)", pues la conexión de la celda de residuos a la poza de recolección de estos sistemas es mediante una tubería subterránea³⁰.

²⁶ Para explicar estos sistemas, el administrado presentó dos gráficos (Fojas 109 y 111, respectivamente).

²⁷ Al respecto, presentó un video como medio probatorio del funcionamiento en caso de derrames del sistema de drenaje del área 1, contenido en el Anexo 4 del disco compacto adjunto a su apelación a foja 116. Adicionalmente, presentó un gráfico para explicar el sistema de recolección de agua de lluvias en el área 2 (Foja 111); así como un video donde se apreciaría el funcionamiento del sistema de drenaje de esta área y la diferencia entre este sistema y el de recolección de agua de lluvia, contenido en el Anexo 6 del disco compacto adjunto a su apelación (Foja 116).

²⁸ Foja 109.

²⁹ Fojas 111 a 112.

³⁰ Asimismo, señaló: "Prueba de que el sistema de drenaje sí existía en la fecha de supervisión es la orden de trabajo de fecha 14/09/2014, en la cual se adjunta el plano de Ampliación Celda RRSS Peligrosos, donde



- h) Por lo expuesto, en el presente procedimiento administrativo sancionador existiría duda sobre la existencia de la infracción imputada, sobre todo en el extremo referido a la falta de sistemas de drenaje en las áreas 1 y 2, por ello, en aplicación del artículo 3° y el literal (vi) del artículo 12° del Reglamento aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, así como del numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar y el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444³¹, debe declararse la inexistencia de dicha infracción.
- i) Finalmente, el almacén central de residuos sólidos peligrosos ha sido objeto de supervisiones anteriormente y no se ha encontrado hallazgos en el mismo, por lo que no existe uniformidad en los criterios utilizados por los supervisores del OEFA.

8. El 21 de abril de 2016, se llevó a cabo, a solicitud de Unacem, una audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, tal como consta en el Acta respectiva³².

II. COMPETENCIA

9. 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**)³³, se crea el OEFA.
10. 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° 30011³⁴ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo

se puede observar que efectivamente el sistema de drenaje era parte de toda la obra." Los medios probatorios respecto de este punto se encuentran en el Anexo 5 del disco compacto adjunto a su apelación a foja 116.

³¹ Estas dos últimas normas refieren a los principios de veracidad y presunción de licitud que rigen el procedimiento administrativo, respectivamente.

³² Foja 138.

³³ **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.

³⁴ **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)

público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

11. 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 OEFA³⁵.
12. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM³⁶ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 023-2013-OEFA/CD³⁷ 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.

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.

35

LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

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

36

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.

37

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.



13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³⁸, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA³⁹, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA, para materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. 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)⁴⁰.
15. 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**)⁴¹, 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

³⁸ 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.

³⁹ DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

⁴¹ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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

los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

16. 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.
17. 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 ambiente⁴².
18. 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 fundamental⁴³ 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 preserve⁴⁴; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴⁵.
19. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos⁴⁶: (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

⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

⁴³ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

⁴⁴ 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".

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.



armónica⁴⁷; 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 referida⁴⁸.

20. 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.
21. 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 inciertos⁴⁹.
22. 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.

⁴⁷ 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".

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

- (i) Si en el presente caso se ha vulnerado el principio de tipicidad.
- (ii) Si Unacem incumplió con lo dispuesto en el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si en el presente caso se ha vulnerado el principio de tipicidad

23. En su recurso de apelación, Unacem señaló que se habría vulnerado el principio de tipicidad, regulado en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, y el artículo 3° del Reglamento aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, toda vez que el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM no especifica qué se considera como infracción, sino que deja abierta la posibilidad a interpretaciones sobre ello, lo cual está prohibido por el referido principio. Asimismo, las supuestas disposiciones establecidas en dicho reglamento no han sido establecidas específicamente por la autoridad competente, razón por la cual resultaría inaplicable el literal en mención.
24. Cabe indicar que en pronunciamientos anteriores⁵⁰, esta Sala ha señalado que el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁵¹, el cual recoge el principio de tipicidad, establece, entre otros mandatos, que *"las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria"*. Es decir, dicho dispositivo permite la colaboración reglamentaria, esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, que en vía reglamentaria se puedan tipificar las infracciones administrativas.

⁵⁰ Resoluciones N° 005-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 7 de marzo de 2016, N° 021-2016-OEFA/TFA-SEE del 28 de marzo de 2016, N° 034-2015-OEFA/TFA-SEE del 7 de agosto de 2015, N° 005-2015-OEFA/TFA-SEE del 24 de febrero de 2015, N° 053-2015-OEFA/TFA-SEM del 18 de agosto de 2015, N° 013-2015-OEFA/TFA-SEM del 24 de febrero de 2015 entre otras.

⁵¹ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

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.

(...)



25. Con relación a ello, el artículo 48° de la Ley N° 27314⁵² establece que las infracciones y sanciones aplicables por contravención a la mencionada ley y sus normas reglamentarias, serán tipificadas por las normas reglamentarias, lo cual se cumplió con la aprobación del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
26. Adicionalmente, resulta oportuno precisar que dentro de las exigencias derivadas del principio de tipicidad, se encuentra la de exhaustividad suficiente en la descripción de la conducta sancionable, la cual implica (de acuerdo con lo señalado por Morón), que la norma legal "debe describir específica y taxativamente todos los elementos de la conducta sancionable (...)"⁵³.
27. Sobre la base de estas consideraciones, cabe precisar que el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, señala lo siguiente:

"Artículo 145°.- Infracciones

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

2. Infracciones graves.- en los siguientes casos:

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

28. Asimismo, en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, se establecieron las siguientes obligaciones:

"Artículo 25°.- Obligaciones del generador

*El generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a:
(...)*

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

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

El almacenamiento central para residuos peligrosos, en instalaciones productivas u otras que se precisen, debe estar cerrado, cercado y, en su

⁵² LEY N° 27314.

Artículo 48°.- Sanciones

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

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

⁵³ MORÓN URBINA, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 709.

interior se colocarán los contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final. Estas instalaciones deben reunir por lo menos las siguientes condiciones:

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

29. De las normas antes señaladas se advierte que el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece como infracción el incumplimiento de las disposiciones establecidas por la autoridad competente, entre ellas, el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Como se aprecia, las normas antes señaladas describen de manera suficiente la conducta infractora, razón por la cual se verifica el cumplimiento del principio de tipicidad. En consecuencia, corresponde desestimar el argumento planteado por la recurrente sobre la vulneración del principio de tipicidad.

30. Asimismo, en relación a lo alegado por Unacem en relación a que las disposiciones a las que hace referencia el literal d) del numeral 2 del artículo 145° de este Reglamento no han sido emitidas o establecidas por la autoridad competente, corresponde señalar que en la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27314 se estableció que la Presidencia del Consejo de Ministros era el ente encargado de reglamentar la referida Ley⁵⁴, por lo que esta autoridad se encontraba facultada por ley para

⁵⁴

LEY N° 27314.

Segunda.- Propuestas de reglamento y procedimientos técnicos administrativos

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

establecer, entre otras disposiciones, las infracciones y sanciones aplicables por el incumplimiento de la misma, así como de sus normas reglamentarias.

31. En virtud de ello, el 24 de julio de 2004, se publicó el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, el cual prevé las infracciones que generan el incumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 27314 y sus normas reglamentarias, así como las sanciones correspondientes, que cuenta con la cobertura legal de la Ley N° 27314. En ese sentido corresponde desestimar el argumento planteado por el administrado en este extremo.
32. Por consiguiente, sobre la base de lo expuesto, se advierte que las disposiciones a las que hace referencia el literal d) del numeral 2 del artículo 145° de este Reglamento sí han sido establecidas por autoridad competente, esto es, la Presidencia del Consejo de Ministros, razón por la cual, contrariamente a lo señalado por Unacem, no se ha vulnerado el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, y el artículo 3° del Reglamento aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, por lo que corresponde desestimar el argumento planteado por el recurrente en este extremo.

V.2 Si Unacem incumplió con lo dispuesto en el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

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

33. En el presente caso, durante la supervisión regular de 2014 realizada en la Planta Condorcocha⁵⁵, se detectó el siguiente hallazgo:

"Hallazgo N° 2:

En el almacén central de residuos sólidos, se observan dos (02) áreas para el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, en ambas áreas se observa la misma condición [techado, cubierto lateralmente y abierto en la parte frontal (...)]

(...)

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 (...).

(...)

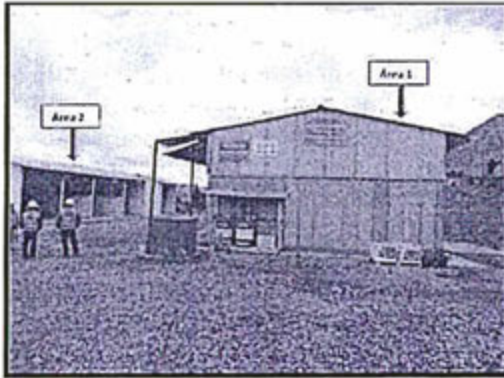
Por otro lado la condición de las áreas de almacenamiento (área 1 y

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

⁵⁵ Cabe señalar que no se menciona a la UEA Agrupamiento Andino A, toda vez que el hallazgo materia de la presente imputación corresponde en específico a la Planta Condorcocha.

área 2 del almacén central), se encuentran **parcialmente cerradas y cercadas (...)**". (Resaltado agregado)⁵⁶

34. Tal hallazgo se complementa con las fotografías N^{os} 17, 18 y 20 contenidas en el Informe de Supervisión⁵⁷, en las cuales se aprecia que las áreas 1 y 2 (almacén central) 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 Condorcocha.



"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"



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

35. De acuerdo con ello, la primera instancia administrativa determinó que las áreas 1 y 2 para residuos peligrosos del almacén central de Unacem se encontraban parcialmente cercadas y cerradas, lo cual generó el

⁵⁶ Folio 218 del Informe de Supervisión que se encuentra en un disco compacto (Foja 6).

⁵⁷ Folios 152 y 153 del Informe de Supervisión que se encuentra en un disco compacto (Foja 6).



incumplimiento de lo establecido en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

36. Ahora bien, esta Sala realizará el análisis de las obligaciones ambientales contenidas en el artículo 40° y, de manera complementaria, en el numeral 5 del artículo 25° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM⁵⁸, así como de los argumentos expuestos en el recurso de apelación por parte de Unacem, a fin de verificar si el administrado incurrió en el incumplimiento de los mencionados artículos, respecto a este extremo de la conducta infractora.
37. En su recurso de apelación, Unacem señaló que constituye un exceso solicitar y obligar a que las celdas específicas de las áreas 1 y 2 sean también cercadas y cerradas, pues esto significaría ir más allá de lo solicitado expresamente por la norma, más aun cuando su objetivo principal ya fue cumplido⁵⁹.
38. Por otro lado, el administrado alegó que el almacén central se encuentra debidamente cerrado y cercado, conforme se aprecia en las fotografías y videos adjuntos a su apelación. Asimismo, indicó que este almacén se encuentra aproximadamente a 4 Km. del área productiva, dificultando su entrada y permitiendo un mayor control de los residuos sólidos.
39. Al respecto, es pertinente señalar que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM⁶⁰, corresponde al generador de residuos sólidos del ámbito no municipal almacenar, acondicionar, tratar o disponer sus residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, atendiendo a lo establecido en la Ley N° 27314, el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, y a las normas específicas que emanen de este último dispositivo.
40. Asimismo, debe señalarse que el almacenamiento constituye una operación o fase del sistema de manejo de residuos sólidos, consistente en la acumulación temporal de residuos en condiciones técnicas hasta su

⁵⁸ Toda vez que esta última disposición, en conjunto con el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, conforman la norma sustantiva que habría sido incumplida.

⁵⁹ A manera de precisión, debe señalarse que no se ha solicitado que las "celdas específicas" de estas áreas sean las que deban estar cercadas y cerradas, sino las áreas 1 y 2 (almacén central); lo anterior se desprende de la lectura de la misma imputación.

⁶⁰ **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 (...).

disposición final, la cual debe realizarse de manera segura, sanitaria y ambientalmente adecuada⁶¹.

41. En tal sentido, este almacenamiento seguro, sanitario y ambientalmente adecuado de los residuos sólidos peligrosos (entendida como la fase del sistema de manejo de residuos sólidos), debe realizarse en un lugar que cumpla con ciertas características que garanticen dicho almacenamiento, para ello el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en su artículo 40° ha regulado las condiciones que debe reunir la instalación correspondiente al almacenamiento central para residuos sólidos peligrosos⁶².
42. Al respecto, debe señalarse que el almacenamiento central, es el lugar donde se realiza la consolidación y acumulación temporal de los residuos provenientes de las diferentes fuentes de la empresa o institución generadora y podrá efectuarse en contenedores para su posterior tratamiento, disposición final u otro destino autorizado⁶³. Asimismo, parte de las obligaciones relacionadas con este tipo de almacenamiento en las instalaciones del generador es que el mismo se encuentre cerrado y cercado⁶⁴.

⁶¹ Décima Disposición Complementaria del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

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

⁶² Cabe precisar que este reglamento también regula las condiciones de otro tipo de almacenamiento, esto es, el intermedio, el cual también recibe los residuos sólidos peligrosos.

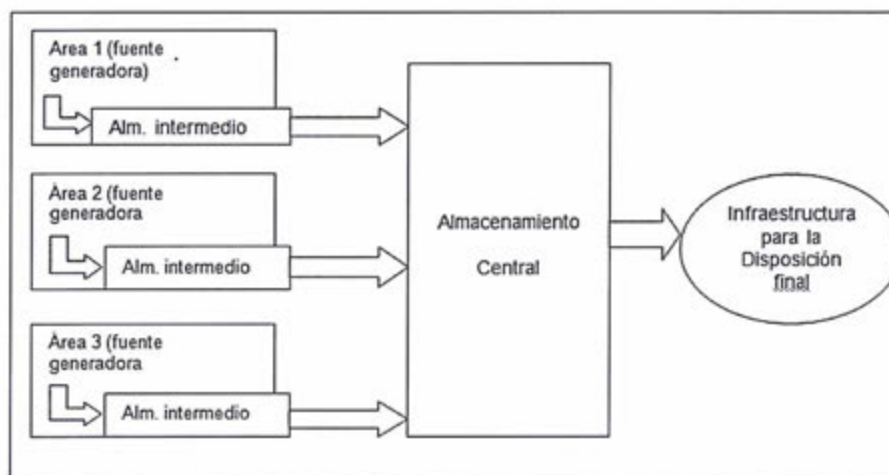
⁶³ Décima Disposición Complementaria del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

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

⁶⁴ Adicionalmente, cabe señalar que el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en sus artículos 40° y 41°, ha regulado las instalaciones donde se recibirán los residuos sólidos hasta trasladarlos a su disposición final, lo que se refleja en el siguiente gráfico:

43. Esta Sala Especializada considera que las obligaciones descritas en el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, se aplican al lugar donde se realiza el almacenamiento efectivo y específico de los residuos sólidos peligrosos, esto es, en el área de consolidación y acumulación temporal de los mismos; toda vez que el objetivo de la norma es que la disposición segura, sanitaria y ambientalmente adecuada de este tipo de residuos (almacenamiento efectivo) se realice en la instalación donde se los reúne físicamente, independientemente de que este lugar denominado almacén central forme parte o se encuentra dentro de un área mayor. Ello, en consideración a que los hechos constatados prevalecen sobre los calificativos o formas utilizadas para hacer referencia a las instalaciones pertenecientes a una unidad supervisada, como habría sido manifestado por el administrado en su informe oral⁶⁵.
44. En ese sentido, en el presente caso de los hechos detectados en la supervisión regular de 2014, ha quedado acreditado, conforme lo señalado en los considerandos 33 a 34 de la presente resolución, que el supervisor identificó el lugar donde se produce el almacenamiento efectivo de residuos peligrosos a las áreas 1 y 2 (almacén central) que se encuentran dentro de la zona denominada por el administrado como "almacén central", toda vez que eran estas áreas las destinadas para el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos⁶⁶.

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



Elaboración: TFA

⁶⁵ En ese sentido, señaló: "Si ya nuestro Almacén Central se encuentra cerrado, cercado y con control de acceso resulta un exceso que OEFA solicite y obligue que las celdas específicas de las áreas 1 y 2 sean también cercadas y cerradas".

⁶⁶ Al respecto, el supervisor señaló: "Hallazgo N° 2:

45. Por lo expuesto, en oposición a lo señalado por el administrado, las obligaciones dispuestas en el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM sí deben ser exigidas a las áreas 1 y 2 (almacén central)⁶⁷; en ese sentido lo alegado por Unacem respecto a que la zona que ha denominado como "almacén central" se encuentra debidamente cerrado y cercado⁶⁸, no desvirtúa la presente imputación, ya que la misma hace referencia a los sectores señalados⁶⁹.
46. Por otro lado, en cuanto a lo alegado por el administrado en relación a que el almacén central ha sido objeto de supervisiones anteriormente y no se ha encontrado hallazgos en el mismo⁷⁰, cabe señalar que cada supervisión realizada por el OEFA tiene como característica ser independiente, ya que se realizan en momentos distintos; asimismo, el cumplimiento de las obligaciones ambientales será determinado en su momento por la autoridad supervisora. Lo anterior se desprende de lo señalado en Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD⁷¹, que indica que la visita realizada por el supervisor comprende un inicio y un término; así como que la supervisión directa consiste, entre otros, en acciones de **seguimiento** con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales, de ahí que se trata de una actividad constante no limitada a la verificación del cumplimiento en una visita determinada⁷². En ese sentido, corresponde desestimar el argumento del impugnante por no ser pertinente.

En el almacén central de residuos sólidos, se observan dos (02) áreas para el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos (...). Folio 218 del Informe de Supervisión que se encuentra en un disco compacto (Foja 6).

⁶⁷ Asimismo, lo anterior desvirtúa lo alegado por Unacem respecto a que se ha realizado una interpretación literal de la norma al exigir su cumplimiento en estas áreas y no a lo que ha denominado como "almacén central", toda vez que, como ya fue señalado, el fin de la norma solo se cumple si cerca y cierra el lugar del almacenamiento efectivo de los residuos sólidos peligrosos.

⁶⁸ Así como las pruebas que adjunta para sostener su argumento.

⁶⁹ Lo anterior también desvirtúa lo señalado por Unacem respecto a que este almacén se encuentra aproximadamente a 4 Km. del área productiva, dificultando su entrada y permitiendo un mayor control; sin perjuicio que debe mencionarse la impertinencia de dicho argumento, toda vez que la presente imputación no está referida a la distancia de este almacén con su área de producción.

⁷⁰ Por lo que, según Unacem, no existe uniformidad en los criterios utilizados por los supervisores del OEFA.

⁷¹ Reglamento vigente al momento de la supervisión regular de 2014.

⁷² RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2013-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de febrero de 2013.

Artículo 8°.- Del Acta de Supervisión Directa

8.1 El Supervisor debe elaborar el Acta de Supervisión Directa comprendiendo el inicio y el término de la visita realizada a las instalaciones del administrado y suscribirla conjuntamente con el personal del administrado y testigos en caso los hubiere, al término de la visita de campo. En el supuesto de que el personal del administrado o sus representantes se negaran a suscribir el Acta de Supervisión Directa o no se encontrasen en las instalaciones, se deberá dejar constancia de ello en dicho documento, lo cual no enerva su validez.

(...)

Artículo 5°.- De las definiciones

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



47. En ese sentido, en contraposición a lo alegado por Unacem⁷³, esta Sala considera que de los medios probatorios citados en los considerandos 33 al 34 de la presente resolución sí ha quedado acreditado que las áreas 1 y 2 (almacén central) de su Planta Condorcocha no se encontraban cercadas y cerradas, lo que constituyó el incumplimiento de la obligación dispuesta en el artículo 40° y el numeral 5 del artículo 25° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
48. Por lo anterior, corresponde confirmar la Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa en este extremo de la conducta infractora; así como la inscripción en el Registro de Actos Administrativos del OEFA, respecto a la misma.
49. Asimismo, corresponde confirmar la Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI en el extremo que impuso la medida correctiva correspondiente a cerrar y cercar las áreas 1 y 2 (almacén central) de su Planta Condorcocha.

Respecto a la obligación del administrado de contar con sistemas de drenaje

50. Antes de emitir un pronunciamiento respecto a los argumentos de defensa expuestos por Unacem en su recurso de apelación, cabe indicar que nuestro régimen jurídico ha establecido determinadas exigencias que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora de la Autoridad Administrativa, encontrándose entre ellos la debida motivación de los actos administrativos.
51. La debida motivación, conforme con lo dispuesto en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444,⁷⁴ establece dos

(...)

o) Supervisión directa: Acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y verificar el cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento de incentivos por parte de los administrados. Comprende la disposición de medidas preventivas, mandatos de carácter particular y recomendaciones. Asimismo, la supervisión directa tiene entre sus finalidades el coadyuvar a la prevención en la gestión ambiental.

(...)(Resaltado agregado).

⁷³ Al respecto, el administrado indicó que existe duda sobre la existencia de la infracción, por lo que debía aplicarse el artículo 3° y el literal (vi) del artículo 12° del T.U.O. del Reglamento aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, así como del numeral 1.7 del Artículo IV del Título Preliminar y el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444, y declarar su inexistencia.

⁷⁴ LEY N° 27444.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

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

(...)

principios jurídicos relacionados con la motivación de los actos administrativos, esto es, el principio de debido procedimiento y el de verdad material, respectivamente⁷⁵. Respecto al principio del debido procedimiento, se establece la garantía a favor de los administrados referida a que las decisiones que tome la autoridad administrativa se encuentren motivados y fundados en derecho; asimismo, sobre el principio de verdad material, se dispone que los hechos que sustenten las decisiones adoptadas por la autoridad administrativa se encuentren verificados plenamente.

52. Asimismo, conforme con lo dispuesto en el artículo 3° de la citada ley, la motivación constituye un elemento de validez del acto administrativo. Nótese en ese sentido que, según lo señalado en el artículo 6° de la Ley N° 27444, la motivación debe ser expresa, **mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico**, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado⁷⁶. Partiendo de ello, es posible colegir

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

En el caso de procedimientos bilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

⁷⁵ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 2132-2004-AA/TC (Fundamento jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

"La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso".

Asimismo, en la sentencia recaída en el expediente N° 03399-2010-PA/TC (fundamento jurídico 4) señala lo siguiente:

"(...) El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

(...)

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa (...)"

⁷⁶

LEY N° 27444.
Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos



que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica, por un lado, la exposición de los hechos (debidamente probados)⁷⁷ y, por otro, la relación de estos con la norma que describe la infracción administrativa que es materia de imputación, ello como garantía del debido procedimiento administrativo.

53. Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 00728-2008-PHC/TC⁷⁸ señala que el contenido

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

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

(...)

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

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

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.

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

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

⁷⁷ Ello, en aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la existencia real de los hechos descritos como infracción administrativa, con la finalidad de que las decisiones adoptadas se encuentren sustentadas en hechos debidamente probados, con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.

⁷⁸ Sentencia recaída en el expediente N° 00728-2008-PHC/TC (Fundamento jurídico 7) se menciona lo siguiente:



"Así, en el Exp. N.º 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Exp. N.º 1744-2005-PA/TC), este Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:

(...)

c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los identifica Dworkin, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. La motivación se presenta en este caso como una garantía para validar las premisas de las que parte el Juez o Tribunal en sus decisiones. Si un Juez, al fundamentar su decisión: 1) ha establecido la existencia de un daño; 2) luego, ha llegado a la conclusión de que el daño ha sido causado por "X", pero no ha dado razones sobre la vinculación del hecho con la participación de "X" en tal supuesto, entonces estaremos ante una carencia de justificación de la premisa fáctica y, en consecuencia, la aparente corrección formal del razonamiento y de la decisión podrán ser enjuiciadas por el juez [constitucional] por una deficiencia en la justificación externa del razonamiento del juez.

constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en el supuesto de deficiencias en la motivación externa relacionado a la justificación de las premisas, en los siguientes términos:

"el control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica (...) el control en la justificación de las premisas posibilita identificar las razones que sustentan las premisas en las que ha basado su argumento. El control de la justificación externa del razonamiento resulta fundamental para apreciar la justicia y razonabilidad de la decisión judicial en el Estado democrático, porque obliga al juez a ser exhaustivo en la fundamentación de su decisión (...)"

- 
54. En ese sentido, esta Sala Especializada nota incongruencia, por un lado, entre los hechos constatados por el supervisor durante la supervisión regular de 2014 consignados en el Acta de Supervisión y posteriormente analizados en el Informe de Supervisión y en el ITA ; y por otro, la imputación realizada por la Autoridad Instructora a través de la Resolución Subdirectorial N° 391-2015-OEFA/DFSAI/SDI que dio inicio del presente procedimiento administrativo sancionador (y por la cual la DFSAI declaró la responsabilidad administrativa).
55. Es así que mientras en el Acta e Informe de Supervisión, así como en el ITA solo se indica que el área 1 del almacén central no presentaba canaletas y el área 2 del almacén central presentaba canaletas pero seccionadas con dirección a la poza de contención de líquidos⁷⁹; en la Resolución Subdirectorial N° 391-2015-OEFA/DFSAI/SDI se imputó que el almacén central (áreas 1 y 2) carecería de un sistema de drenaje en el área 1 y tendría canaletas seccionadas en el área 2, lo cual habría generado el incumplimiento del numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
- 
56. Por lo expuesto, es de señalar que la conclusión arribada por la Autoridad Instructora la que, a su vez sirvió como base a la Autoridad Decisora para declarar la responsabilidad administrativa de la conducta imputada, no se desprende de ningún instrumento emitido por la DS, que le pueda permitir llegar a la imputación en los términos descritos, razón por la cual no se cumplirían con las exigencias de una debida motivación, de acuerdo con lo señalado en los considerandos precedentes.

(...) el control en la justificación de las premisas posibilita identificar las razones que sustentan las premisas en las que ha basado su argumento. El control de la justificación externa del razonamiento resulta fundamental para apreciar la justicia y razonabilidad de la decisión judicial en el Estado democrático, porque obliga al juez a ser exhaustivo en la fundamentación de su decisión y a no dejarse persuadir por la simple lógica formal. (...)"
(Resaltado agregado)

⁷⁹ Al respecto, ver folios 172 y 218 del Informe de Supervisión que se encuentra en un disco compacto (Foja 6), así como el párrafo 37 del ITA, a foja 5.

57. Aunado a ello, es preciso indicar que en virtud del principio de verdad material previsto en la Ley N° 27444, en concordancia con el numeral 6.1 del artículo 6° del mismo cuerpo legal, los pronunciamientos emitidos por las entidades al interior de los procedimientos administrativos sancionadores solo podrán sustentarse en aquellos hechos que se encuentren debidamente probados⁸⁰.
58. En tal sentido, si bien es cierto que en el procedimiento administrativo sancionador la entidad tiene la facultad de llevar a cabo una valoración conjunta de todos los medios probatorios existentes en autos, esta actividad no es irrestricta, siendo que la misma no puede ser excesiva ni ir más allá de una inferencia lógica razonable.
59. Sobre el particular, esta Sala Especializada advierte que los medios de prueba obrantes en autos no generan certeza respecto del presunto incumplimiento al numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
60. En efecto, los medios probatorios presentados en el Informe de Supervisión, en opinión de este Órgano Colegiado, no generan convicción respecto de que Unacem haya almacenado sus residuos sólidos peligrosos (en forma segura sanitaria y ambientalmente adecuada) en un almacén central que no contase con sistema de drenaje (obligaciones previstas en el numeral 5 del artículo 25° y el numeral 3 del artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM); toda vez que la fotografía presentada respecto del área 1 solo muestra que esta zona no cuenta con sistemas de contención⁸¹; mientras que las imágenes presentadas en relación al área 2 muestran únicamente canaletas⁸².
61. Por tanto, esta Sala Especializada considera que corresponde revocar la Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Unacem porque el área 1 del almacén central ubicado en la Planta Condorcocha carecía de un sistema de drenaje y el área 2 del referido almacén tenía canaletas

⁸⁰ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

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

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

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

⁸¹ Fotografía N° 19, folio 152 del Informe de Supervisión.

⁸² Fotografías N°s 20 a 22, folios 151 y 152 del Informe de Supervisión.

seccionadas; y, en consecuencia, archivar el presente procedimiento administrativo sancionador en este extremo.

62. En tal sentido, corresponde revocar la inscripción en el Registro de Actos Administrativos del OEFA respecto de este extremo de la imputación; así como la medida correctiva dictada en el extremo correspondiente a acreditar la implementación del sistema de drenaje para el área 1, tanto como para el área 2 del almacén central de modo que estos cumplan la función de recolectar, transportar y almacenar los posibles derrames de los residuos líquidos peligrosos almacenados en estas áreas.
63. En atención a lo antes señalado, carece de sentido emitir pronunciamiento sobre lo alegado por Unacem 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° 1091-2015-OEFA/DFSAI del 30 de noviembre de 2015, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Unión Andina de Cementos S.A.A. debido a que las áreas 1 y 2 del almacén central de residuos sólidos peligrosos ubicado en la Planta Industrial Condorcocha se encontraban parcialmente cerradas y cercadas, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y configuró la infracción prevista en el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; así como la inscripción de dicha resolución en el Registro de Actos Administrativo del OEFA, en este extremo; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI en el extremo que ordenó a Unión Andina de Cementos S.A.A. –en calidad de medida correctiva– cerrar y cercar las áreas 1 y 2 del almacén central de residuos sólidos peligrosos ubicado en la Planta Industrial Condorcocha; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

TERCERO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI del 30 de noviembre de 2015, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Unión Andina de Cementos S.A.A. porque el área 1 del almacén central de residuos sólidos peligrosos ubicado en la



Planta Industrial Condorcocha carecía de un sistema de drenaje y el área 2 del referido almacén tenía canaletas seccionadas; así como la inscripción de dicha resolución en el Registro de Actos Administrativo del OEFA, en este extremo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; en consecuencia, archivar el presente procedimiento administrativo sancionador en dicho extremo.

CUARTO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 1091-2015-OEFA/DFSAI del 30 de noviembre de 2015, en el extremo que ordenó a Unión Andina de Cementos S.A.A. –en calidad de medida correctiva– implementar el sistema drenaje para las áreas 1 y 2 del almacén central de residuos sólidos peligrosos ubicado en la Planta Industrial Condorcocha; en consecuencia, archivar el presente procedimiento administrativo sancionador en dicho extremo.


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

Regístrese y comuníquese.




.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Presidente

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental