



EXPEDIENTE N° : 900-2014-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : CARTONES VILLA MARINA S.A.¹
UNIDAD PRODUCTIVA : PLANTA VILLA EL SALVADOR
UBICACIÓN : DISTRITO DE VILLA EL SALVADOR, PROVINCIA
Y DEPARTAMENTO DE LIMA
SECTOR : INDUSTRIA
RUBRO : PAPEL
MATERIAS : ALMACÉN CENTRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS
PELIGROSOS
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

SUMILLA: *Se declara la existencia de responsabilidad administrativa de Cartones Villa Marina S.A. al haberse acreditado que el almacén central para los residuos sólidos peligrosos generados en la planta Villa El Salvador no contaba con las características establecidas en el Artículo 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, toda vez que no se encontraba cerrado ni cercado, no contaba con sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados; así como, tampoco con separación adecuada entre los residuos almacenados y área para el tránsito de los operarios. Esta conducta vulnera el Numeral 2 del Artículo 16° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, el Numeral 5 del Artículo 25° y el Artículo 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con los Literales d) y k) del Numeral 2 del Artículo 145° del referido cuerpo normativo.*

En aplicación de la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, se declara que no resulta pertinente el dictado de medidas correctivas a Cartones Villa Marina S.A.

Lima, 31 de mayo del 2016

I. ANTECEDENTES

I.1. Antecedentes vinculados a las acciones supervisión

1. El 11 de marzo del 2013, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (en adelante, Dirección de Supervisión) realizó una supervisión regular en las instalaciones de la planta Villa El Salvador², de titularidad de Cartones Villa Marina S.A. (en adelante, Cartones Villa Marina). Los hallazgos detectados en la supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión del 11 de marzo del 2013³ y analizados en el Informe de Supervisión N° 0081-2013-OEFA/DS-IND del 1 de octubre del 2013⁴.

¹ Empresa con Registro Único de Contribuyente N° 20424964990.

² La planta Villa El Salvador se encuentra ubicada en el kilómetro 19 de la carretera Panamericana Sur, Asociación La Concordia, Mz. F, Lote 2, distrito de Villa El Salvador, provincia y departamento de la Lima.

³ Folios 10 y 11 del Informe de Supervisión N° 0081-2013-OEFA/DS-IND, que se encuentran en el CD que obra a folio 8 del Expediente.

⁴ Folio 8 del Expediente.



2. El 29 de mayo del 2014, la Dirección de Supervisión remitió a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, Dirección de Fiscalización) el Informe Técnico Acusatorio N° 0204-2014-OEFA/DS del 28 de mayo del 2014⁵ concluyendo que el administrado incurrió en supuestas infracciones a la normativa ambiental.

I.2. Antecedentes vinculados al inicio del presente procedimiento

3. Mediante Resolución Subdirectoral N° 206-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 10 de marzo del 2016⁶ y notificada el 15 de marzo del 2016⁷, la Subdirección de Instrucción e Investigación de esta Dirección inició este procedimiento administrativo sancionador por la presunta comisión de una (1) infracción a la normativa ambiental, conforme al siguiente detalle:

Presunta conducta infractora	Presunta norma incumplida y la que tipifica la infracción	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción aplicable
Cartones Villa Marina S.A. no contaría con un almacén central para el acopio de los residuos sólidos generados en la planta Villa El Salvador que cumpla con las características establecidas en el Artículo 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, toda vez que no se encontraba cercado ni cerrado, no existía una distancia adecuada de separación entre los residuos, no contaba con un sistema de drenaje ni tratamiento de lixiviados, y el área para el tránsito de los operarios no era la adecuada.	<ul style="list-style-type: none"> - Numeral 2 del Artículo 16° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos. - Numeral 5 del Artículo 25° y Artículo 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. - Literales d) y k) del Numeral 2 del Artículo 145° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. 	Numeral 2 del Artículo 147° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Multa de 51 UIT.



I.3. Acciones de instrucción y descargos

4. El 14⁸ y 27⁹ de abril del 2016, Cartones Villa Marina presentó sus descargos señalando que cuenta con un almacén central con las condiciones enmarcadas dentro de las exigencias establecidas en el Artículo 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante, RLGRS). Adjuntó un informe técnico denominado "Almacén Central

⁵ Folios 1 al 7 del Expediente.

⁶ Folios 16 al 29 del Expediente.

⁷ Folio 30 del Expediente.

⁸ Folios 31 al 46 del Expediente.

⁹ Folios 31 al 46 del Expediente.



de Residuos Sólidos Peligrosos”¹⁰, el documento denominado “Hoja técnica del aditivo impermeabilizante empleado en la construcción del piso del almacén central”¹¹, la ficha de control operacional de manejo de residuos no reaprovechables¹², así como ocho (8) fotografías del almacén¹³.

5. Por Memorandum N° 545-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 22 de abril del 2016¹⁴, la Subdirección de Instrucción e Investigación requirió a la Dirección de Supervisión que remita un informe sobre las supervisiones realizadas con posterioridad a la planta Villa El Salvador de titularidad de Cartones Villa Marina y que son materia del presente análisis.
6. Mediante Informe N° 166-2016-OEFA/DS del 10 de mayo del 2016¹⁵, la Dirección de Supervisión informó sobre la supervisión posterior realizada el 17 de febrero del 2015 a las instalaciones de la planta Villa El Salvador de Cartones Villa Marina.

II. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

7. La cuestión en discusión en el presente procedimiento administrativo sancionador es la siguiente:
 - (i) Única cuestión en discusión: si el almacén central para el acopio de los residuos peligrosos generados en la planta Villa El Salvador se encontraba cercado, cerrado, contaba con sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados; así como, con separación adecuada entre los residuos almacenados y área para el tránsito de los operarios; y, de ser el caso, si corresponde ordenar medidas correctivas.

III. CUESTIÓN PREVIA

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

8. Mediante la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, Ley N° 30230), publicada el 12 de julio del 2014, se ha dispuesto que durante un plazo de tres (3) años, contado a partir de su publicación, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.
9. El Artículo 19° de la Ley N° 30230 estableció que durante dicho período el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, esto es, si se verifica la existencia de una infracción, únicamente dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador, salvo

¹⁰ Folios 36 y 37 del Expediente.

¹¹ Folios 42 al 44 del Expediente.

¹² Folio 45 del Expediente.

¹³ Folios 38 al 41 del Expediente.

¹⁴ Folio 47 del Expediente.

¹⁵ Folios 52 y 53 del Expediente.



las siguientes excepciones¹⁶:

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
 - b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
 - c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
10. En concordancia con ello, en la Única Disposición Complementaria Transitoria 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, TUO del RPAS) se dispuso que, durante la vigencia del Artículo 19° de la Ley N° 30230, en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador se aplicarán las siguientes reglas:
- (i) Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, en la resolución final se impondrá la multa correspondiente, sin la reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.
 - (ii) Si se verifica la existencia de una infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, en la resolución final, se dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora, y se suspenderá el procedimiento sancionador. De verificarse el cumplimiento de la medida correctiva, la Autoridad Decisora emitirá una resolución declarando concluido el procedimiento sancionador. De lo contrario, lo reanudará quedando habilitada para imponer sanción administrativa.

¹⁶ Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país

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

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

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

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

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



Dicha sanción administrativa será equivalente al 50% (cincuenta por ciento) de la multa que corresponda, en caso esta haya sido calculada en base a la "Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones", aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya.

- (iii) En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa.

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

11. Asimismo, de acuerdo con el Artículo 6° de las Normas Reglamentarias¹⁷ que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, lo establecido en dicho artículo no afecta la potestad del OEFA de imponer multas coercitivas frente al incumplimiento de medidas cautelares y medidas correctivas, de conformidad con lo establecido en el Artículo 199° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), en los Artículos 21° y 22° de la Ley del SINEFA y en los Artículos 40° y 41° del TUO del RPAS.



12. Al respecto, la infracción imputada en el presente procedimiento administrativo sancionador son distintas a los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, pues de la imputación no se aprecia un presunto daño real a la salud o vida de las personas, que se haya desarrollado actividades sin certificación ambiental o reincidencia. En tal sentido, de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:

- (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa y ordene la correspondiente medida correctiva, de ser el caso.
- (ii) En caso de incumplir la medida correctiva, una segunda resolución que sancione la infracción administrativa.

13. Cabe resaltar que en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, la primera resolución suspenderá el procedimiento administrativo sancionador, el cual solo concluirá si la autoridad verifica el cumplimiento de la medida correctiva, de lo contrario se reanudará quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

¹⁷

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

"Artículo 6°.- Multas coercitivas

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



14. En tal sentido, en el presente procedimiento administrativo sancionador corresponde aplicar las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230, en las Normas reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD y el TUO del RPAS.

IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

15. Antes de proceder con el análisis de la cuestión en discusión, es preciso indicar que la conducta imputada materia del presente procedimiento administrativo sancionador fue detectada durante el desarrollo de la visita de supervisión efectuada por la Dirección de Supervisión.
16. El Artículo 16° del TUO del RPAS¹⁸ señala que los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios dentro del procedimiento administrativo sancionador y la información contenida en ellos –salvo prueba en contrario– se presume cierta y responde a la verdad de los hechos que en ellos se afirma¹⁹.
17. Por consiguiente, los hechos constatados por los funcionarios públicos, quienes tienen la condición de autoridad, y que se precisen en un documento público observando lo establecido en las normas legales pertinentes, adquirirán valor probatorio dentro de un procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los administrados en virtud de su derecho de defensa.
18. En ese sentido, el Acta de Supervisión del 11 de marzo del 2013, el Informe de Supervisión N° 0081-2013-OEFA/DS-IND y el Informe Técnico Acusatorio N° 0204-2014/OEFA-DS constituyen medios probatorios fehacientes de los hechos detectados en la planta Villa El Salvador de Cartones Villa Marina, al presumirse como cierta la información contenida en ellos; sin perjuicio del derecho del administrado de presentar medios probatorios que acrediten lo contrario.

¹⁸ TUO del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

Artículo 16.- Documentos públicos

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

¹⁹ En este contexto, Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez señalan lo siguiente:
«(...) la llamada "presunción de veracidad de los actos administrativos" no encierra sino una suerte de prueba documental privilegiada, en tanto se otorga legalmente al contenido de determinados documentos la virtualidad de fundamentar por sí solos una resolución administrativa sancionadora, siempre que dicho contenido no sea desvirtuado por otros resultados probatorios de signo contrario, cuya proposición y práctica, como ya se dijo, viene a constituirse en una "carga" del presunto responsable que nace cuando la Administración cumple la suya en orden a la demostración de los hechos infractores y de la participación del inculpado en los mismos». (GARBERÍ LLOBREGAT, José y BUITRÓN RAMÍREZ, Guadalupe. El Procedimiento Administrativo Sancionador. Volumen I. Quinta edición. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008, p. 403).
En similar sentido, se sostiene que "La presunción de veracidad de los hechos constatados por los funcionarios públicos es suficiente para destruir la presunción de inocencia, quedando a salvo al presunto responsable la aportación de otros medios de prueba (...)". (ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO. DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO. MINISTERIO DE JUSTICIA. Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Tomo I. Segunda edición. Pamplona: Arazandi, 2009, p. 480).



IV.1 Única cuestión en discusión: si el almacén central para el acopio de los residuos peligrosos generados en la planta Villa El Salvador se encontraba cercado y cerrado, si contaba con sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados; así como, con separación adecuada entre los residuos almacenados y área para el tránsito de los operarios; y, de ser el caso, si corresponde ordenar medidas correctivas

19. El Artículo 16° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, LGRS) dispone que el generador de residuos sólidos fuera del ámbito de la gestión municipal es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado. Asimismo, en su Numeral 2 señala que estos generadores son responsables de contar con áreas o instalaciones apropiadas para el acopio y almacenamiento de los residuos, en condiciones tales que eviten la contaminación del lugar o la exposición de su personal o terceros, a riesgos relacionados con su salud y seguridad²⁰.
20. El almacenamiento central es definido por la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la LGRS²¹ como aquel lugar o instalación donde se consolidan y acumulan temporalmente los residuos provenientes de las diferentes fuentes de la empresa o institución generadora, en contenedores para su posterior tratamiento, disposición final u otro destino autorizado.
21. El Numeral 5 del Artículo 25° del RLGRS²² establece como obligación de los generadores almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada. El Numeral 3 del mismo Artículo señala que los residuos sólidos peligrosos deben ser manejados de forma separada del resto de residuos.
22. El Artículo 40° del RLGRS²³ establece que el almacén central para residuos

²⁰ **Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos**
Artículo 16°.- Residuos del ámbito no municipal
 El generador, empresa prestadora de servicios, empresa comercializadora, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley, sus reglamentos, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes.
 Los generadores de residuos sólidos del ámbito no municipal son responsables de:
 (...)

2. Contar con áreas o instalaciones apropiadas para el acopio y almacenamiento de los residuos, en condiciones tales que eviten la contaminación del lugar o la exposición de su personal o terceros, a riesgos relacionados con su salud y seguridad.

 (...).

²¹ **Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos**
Disposiciones Complementarias, Transitorias y Finales
Décima.- Definiciones
 Además de las definiciones contenidas en la Ley, para efecto de la aplicación de la Ley y este Reglamento se emplearán las siguientes definiciones:
 (...)

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

²² **Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**
Artículo 25°.- Obligaciones del generador
 El generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a:
 (...)

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

 (...).

²³ **Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos**



peligrosos, en instalaciones productivas u otras que se precisen, debe estar cerrado, cercado y en su interior debe contar con los contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final.

a) **Hecho detectado**

23. Durante la supervisión efectuada el 11 de marzo del 2013, la Dirección de Supervisión constató que Cartones Villa Marina contaba con un almacén central para el acopio de los residuos sólidos peligrosos; sin embargo, advirtió que este no contaba con sistema de contención antiderrames ni con separación adecuada de los residuos que almacena, conforme se detalló en el Acta de Supervisión²⁴:

4. HALLAZGOS	
4.2	<i>En el área de almacén de residuos sólidos se encontraron residuos sólidos peligrosos, los cuales no se encuentran adecuadamente separados. El área no cuenta con sistema de contención antiderrames.</i>

(El énfasis es agregado).

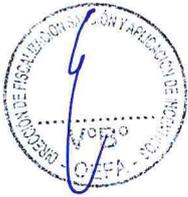
24. Del mismo modo, en el Informe de Supervisión N° 0081-2013-OEFA/DS-IND²⁵, la Dirección de Supervisión consignó que el almacén central de la planta Villa El Salvador no reunía las características ni condiciones para el almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos, toda vez que no se encontraba cerrado ni cercado, no existía una distancia adecuada de separación entre los residuos, no contaba con un sistema de drenaje ni tratamiento de lixiviados y el área para el tránsito de los operarios no era la adecuada:

"5.4.11 Almacenamiento de residuos sólidos

(...)

b) Almacén Central de Residuos Sólidos Peligrosos (...)

El almacén central de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos se encuentra ubicado en la parte posterior de la planta, contiguo al centro de descarga y abastecimiento de gas. Es una infraestructura techada, con piso de concreto, parcialmente cercada donde se almacena los residuos peligrosos (trapos



Artículo 40.- Almacenamiento central en las instalaciones del generador

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

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

²⁴ Folios 10 y 11 del Informe de Supervisión N° 0081-2013-OEFA/DS-IND, que se encuentran en el CD que obra a folio 8 del Expediente.

²⁵ Folios 6 y 7 del Informe de Supervisión N° 0081-2013-OEFA/DS-IND, que se encuentran en el CD que obra a folio 8 del Expediente.



contaminados, aceites usados, envases vacíos en químicos y fluorescentes), en cilindros metálicos, envases plásticos y cilindros de cartón (...).

7. PRESUNTOS INCUMPLIMIENTOS

Hallazgo N° 1

El área para el almacenamiento de residuos peligrosos es una infraestructura que no se encuentra cerrada, ni cercada, no existe una distancia adecuada de separación entre los residuos, además no cuenta con un sistema de drenaje ni tratamiento de lixiviados y el área para el tránsito de los operarios no es la adecuada. Lo cual evidencia que ésta área no reúne las condiciones y características para el almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos establecidos en el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos."

(El énfasis es agregado).

- 25. La Dirección de Supervisión sustenta lo señalado con las fotografías N° 37, 39 al 42, 44, 47 y 48 que obran en el Informe de Supervisión 0081-2013-OEFA/DS-IND²⁶:

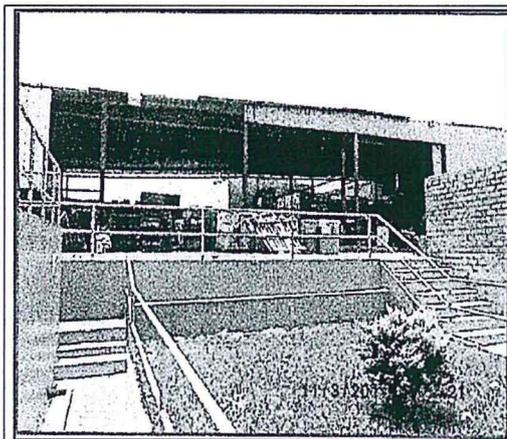


Foto N° 37: Vista externa del área de almacenamiento de residuos sólidos.



Foto N° 39: Vista del almacenamiento de residuos sólidos peligrosos

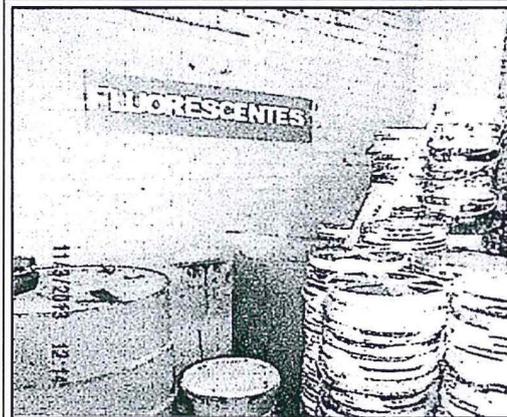


Foto N° 40: Vista del almacenamiento de residuos sólidos peligrosos (fluorescentes) y residuos no peligrosos en forma contigua.

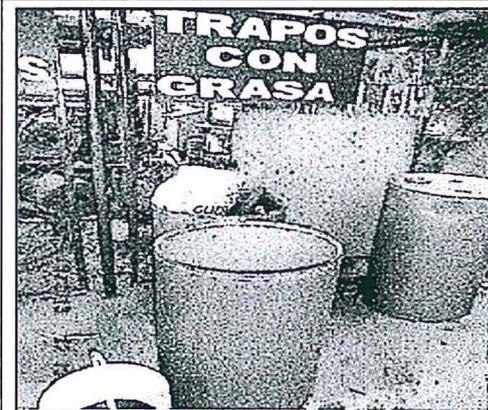


Foto N° 41: Vista de almacenamiento de residuos sólidos peligrosos (trapos con grasa).

²⁶ Folios 31, 31 (Reverso), 32, 38, 39 y 40 reverso del Informe de Supervisión N° 0081-2013-OEFA/DS-IND, que se encuentran en el CD que obra a folio 8 del Expediente.



Foto N° 42: Vista de almacenamiento de residuos sólidos peligrosos (fluorescentes, aceite usado y trapos con grasa). Se evidencia derrame de hidrocarburos en la pared de la zona de aceite usado.

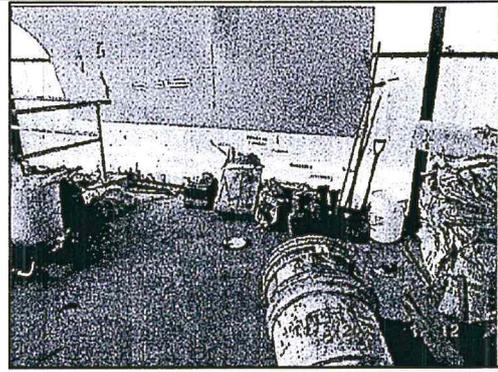


Foto N° 44: Vista de almacenamiento de aceite, bomba de fumigar, gasolina, pintura, etc.

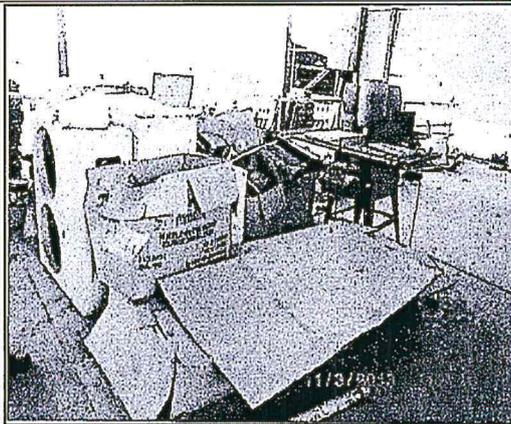


Foto N° 47: Vista de almacenamiento de aparatos electrónicos

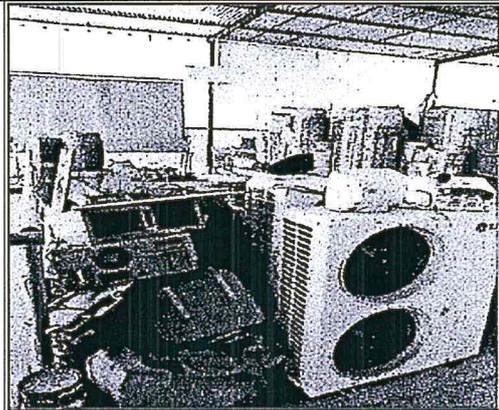


Foto N° 48: Otra vista del almacenamiento de aparatos electrónicos.

26. De las fotografías se advierte lo siguiente:

- En la **fotografía 37**, almacén central de residuos sólidos peligrosos techado, pero no se encontraba cerrado ni cercado.
- En la **fotografía 39**, residuos sólidos peligrosos (envases vacíos de sustancias químicas) que carecían de contenedores para su acopio, los cuales se encontraban dispersos sobre el piso de concreto.
- En la **fotografía 40 y 42**, residuos sólidos peligrosos (fluorescentes, aceite usado y trapos con grasa) almacenados junto a cilindros y baldes vacíos de lubricantes.
- En la **fotografía 41**, almacenamiento de trapos impregnados con grasa dispuestos en cilindros sin rotulado.
- En la **fotografía N° 44**, vista de almacenamiento de aceite, bomba de fumigar, gasolina, pintura, entre otros.
- En las **fotografías N° 47 y 48**, aparatos electrónicos dispuestos sobre el piso y junto a residuos no peligrosos (cartón).





27. En el Informe Técnico Acusatorio²⁷, la Dirección de Supervisión señaló lo siguiente:

"4. Sobre el particular, de acuerdo a lo señalado en el Hallazgo N° 1 del N° 0081-2013-OEFA/DS-IND (...) se observa que el administrado CARTONES VILLA MARINA S.A. cuenta con un almacén de residuos peligrosos que se encuentra techado, sin embargo, dicho almacén no se encuentra totalmente cercado y tampoco se encuentra cerrado. Con dichas condiciones de almacenamiento, es posible que los residuos sólidos contenidos en dicho almacén no se encuentren en una situación segura, sanitaria y ambientalmente adecuada."

(El énfasis es agregado).

b) Análisis del hecho imputado

28. Cartones Villa Marina alegó que actualmente cuenta con un almacén central con las condiciones enmarcadas dentro de las exigencias establecidas en el Artículo 40° del RLGRS. Para acreditar lo manifestado, adjuntó un informe técnico denominado "Almacén Central de Residuos Sólidos Peligrosos"²⁸, el documento denominado "Hoja técnica de aditivo impermeabilizante"²⁹ y la ficha de control operacional de manejo de residuos no reaprovechables³⁰, así como ocho (8) fotografías del almacén³¹.

29. De la revisión del Informe Técnico denominado "Almacén central de residuos sólidos peligrosos" y "hoja técnica de aditivo" se aprecia que el administrado dispuso la construcción de un almacén para residuos sólidos peligrosos en la planta Villa El Salvador, el cual incluye las características de estar cercado, cerrado, techado, con piso de concreto e impermeabilizado, sistema de contención, contra incendios y señalización. Asimismo, de la ficha de control operacional se advierte que a la fecha de presentación de su escrito de descargos (14 de abril del 2016), Cartones Villa Marina cuenta con un procedimiento para el adecuado manejo y almacenamiento de residuos sólidos peligrosos generados en la referida planta, conforme se muestra a continuación:



Ficha de control operacional

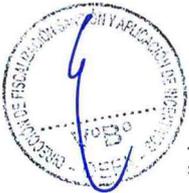
Table with columns: Residuo, Almacenamiento Intermedio, Recolección Interna, Almacén central, Disposición final. Includes a diagram of waste management and a list of references.

Fuente: Escrito presentado por el administrado el 14 de abril del 2016.

- 27 Folio 3 (Reverso) del Expediente.
28 Folios 36 y 37 del Expediente.
29 Folios 42 al 44 del Expediente.
30 Folio 45 del Expediente.
31 Folios 38 al 41 del Expediente.



30. Respecto de la subsanación posterior, el Artículo 5° del TUO del RPAS establece que el cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable³². En tal sentido, la subsanación posterior al hallazgo verificado el 11 de marzo del 2013 no exime al administrado de su responsabilidad administrativa. Sin perjuicio de ello, la subsanación posterior al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador será considerada y valorada para determinar si corresponde ordenar una medida correctiva para revertir los efectos de esta conducta.
31. La obligación de que el almacén de residuos peligrosos se encuentre **cerrado**, tiene por finalidad evitar que los factores ambientales (temperatura, radiación solar, precipitación, viento, entre otros) entren en contacto y alteren la condición inicial de los residuos peligrosos. A su vez debe señalarse que los recipientes improvisados y el almacenamiento al aire libre incrementan el riesgo de daño en el aire, el suelo, las fuentes cercanas de agua y la propia salud pública por exposición a los residuos sólidos peligrosos³³.
32. Asimismo, la obligación de que éste se encuentre **cercado**, cumple principalmente con el fin de delimitar los perímetros de ciertas áreas restringidas al público en general, constituyendo un disuasivo físico y psicológico de entrada al prevenir que personal no autorizado entre al área y para tener un mejor manejo de la misma en términos de control de acceso (puntos de entrada y salida)³⁴.
33. Por su parte, la finalidad del **sistema de drenaje** y tratamiento de lixiviados³⁵ es evitar la infiltración de éstos y de cualquier sustancia contaminante hacia las aguas subterráneas y reducir el riesgo de afloramiento de los mismos. Por lo tanto, la construcción de un sistema de drenaje tiene por objeto recolectar el líquido percolado o lixiviado³⁶ y facilitar su posterior tratamiento en caso sea necesario³⁷.



³² Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

Artículo 5°.- No sustracción de la materia sancionable

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

³³ Rivera, S. Gestión de Residuos Sólidos: Técnica, salud, ambiente y competencia. INET. Argentina, 2003; Pág. 36-37. (Extraído de la Resolución Directoral N° 706-2014-OEFA/DFSAI, folio 18).

³⁴ Unified Facilities Criteria (UFC). Security Fences and Gates. Department of Defense. USA, 2013. p.1.

³⁵ De acuerdo con la definición de Manahan, Stanley. Introducción a la química ambiental. Primera Edición. México. Reverté Ediciones, 2007, p. 647. Lixiviado es el agua que se ha contaminado por componentes de los residuos cuando se infiltra a través de un sitio de disposición de residuos.

³⁶ El lixiviado es el líquido que se desprende del residuo expuesto a la humedad, cuando la capacidad de retención de ésta es excedida. En el presente caso, ha quedado demostrado que Cartones Villa Marina generaba residuos sólidos de aparatos electrónicos, que al contacto con la humedad propia del ambiente, producirían lixiviados. En ese sentido, el sistema de drenaje, además de evitar la infiltración de contaminantes (lubricantes, grasas, entre otros), captaría el agua (lixiviado) que se desprende de dichos residuos sólidos.

³⁷ VERTICE. *Gestión Medioambiental: Manipulación de Residuos y Productos Químicos*. Primera Edición. España: Publicaciones Vértice SL, 2008, p. 126.

Consultado el 02 de junio del 2013 y disponible en el portal web:

<http://books.google.com.pe/books?id=0FaR35BOfEQC&pg=PA126&dq=drenaje+de+lixiviados%2Bresiduos&hl=es-419&sa=X&ei=KMU9U-mdGLHqsAS49oDQBq&ved=0CB4Q6AEwAzgK#v=onepage&q=drenaje%20de%20lixiviados%2Bresiduos&f=false>



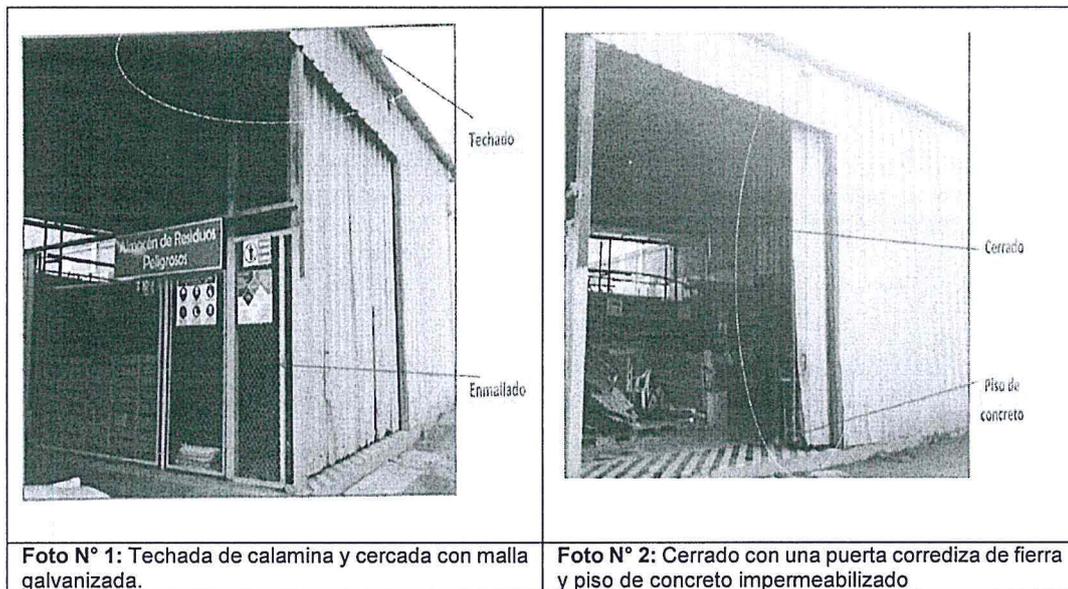
34. En ese sentido, de lo actuado en el Expediente ha quedado acreditado que Cartones Villa Marina infringió las obligaciones contenidas en el Numeral 5 del Artículo 25° y en el Artículo 40° del RLGRS³⁸, toda vez que durante la supervisión del 11 de marzo del 2013 se constató que el almacén central para los residuos sólidos peligrosos generados en la planta Villa El Salvador **no se encontraba cerrado ni cercado, no contaba con sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados; así como, tampoco con separación adecuada entre los residuos almacenados y área para el tránsito de los operarios.** Por tanto, corresponde declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Cartones Villa Marina en este extremo.

c) Procedencia de medidas correctivas

35. Habiéndose determinado la existencia de responsabilidad administrativa de Cartones Villa Marina, corresponde verificar si esta amerita el dictado de medidas correctivas.

36. En sus descargos, Cartones Villa Marina señaló que actualmente cuenta con un almacén central con las condiciones establecidas en el Artículo 40° del RLGRS, adjuntó ocho (8) vistas fotográficas³⁹ que demostrarían el cumplimiento de la normativa ambiental, conforme se muestra a continuación:

ALMACÉN CENTRAL DE RESIDUOS PELIGROSOS – PLANTA VILLA EL SALVADOR



³⁸ Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante 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,

(...)"

³⁹ Folios 179 al 185 del Expediente.



Bandeja de contención

Foto N° 3: Bandejas de contención para residuos líquidos peligrosos



Kit Antiderrame

Foto N° 4: Kit antiderrame y arena.

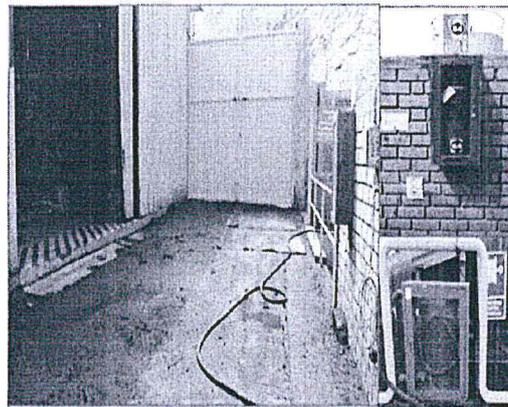
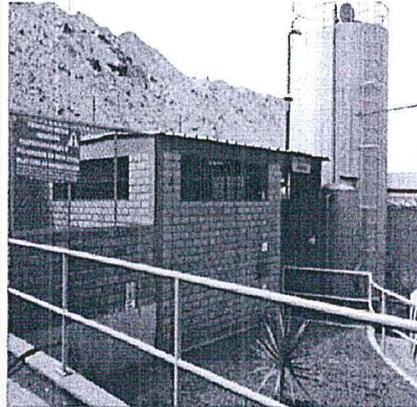


Foto N° 5: Extintor ubicado al frente del almacén de residuos sólidos peligrosos y manguera contra incendio ubicado a escasos 20 metros del almacén.



Tanque de agua subterránea
Sistema de la red contra incendio de toda la planta

Foto N° 6: Sistema contra incendio ubicado al frente del almacén de residuos sólidos peligrosos.

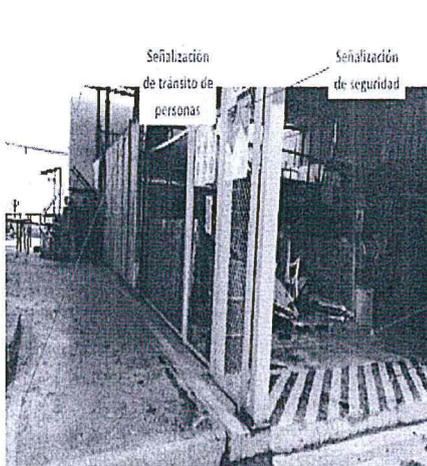
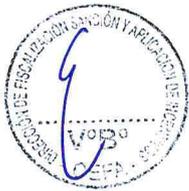
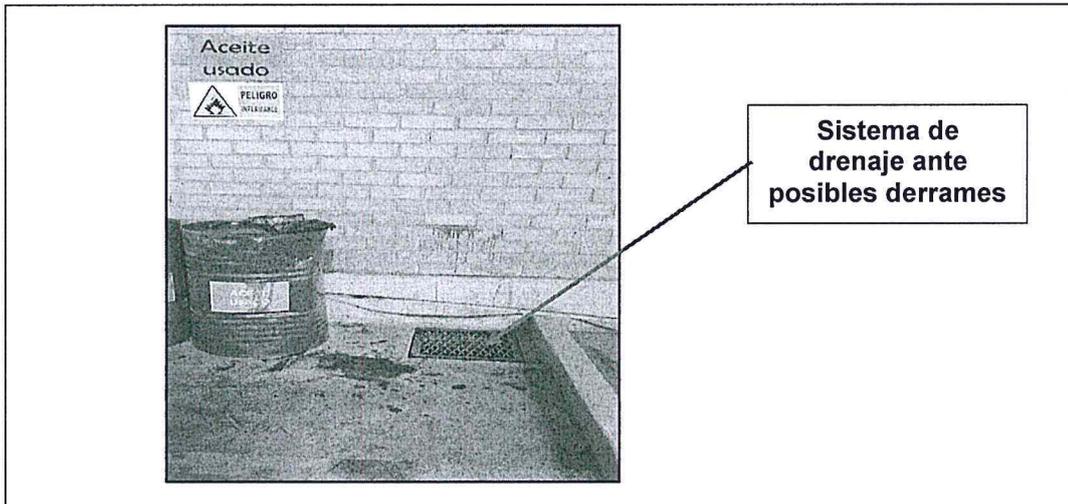


Foto N° 7: Señalización de tránsito y de seguridad.



Foto N° 8: Contenedores de residuos peligrosos, pintados de color rojo, con tapa y rótulo para la correcta segregación de residuos sólidos peligrosos.





Fuente: Escrito presentado por el administrado el 14 de abril del 2016.

37. De las fotografías presentadas por Cartones Villa Marina, el 14 de abril del 2016 se observa que el administrado a dicha fecha contaba con un almacén central de residuos sólidos peligrosos que cumplía con las condiciones establecidas en el Artículo 40° del RLGRS, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1

N°	Características del almacén central de residuos sólidos peligrosos de Cartones Villa Marina S.A. – planta Villa El Salvador	Cumplió	
		Si	No
1	Techado	✓	
2	Cerrado	✓	
3	Cercado	✓	
4	Sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados	✓	
5	Acondicionar el área para el tránsito de los operarios y/o maquinarias.	✓	
Adicionalmente el administrado incluyó las siguientes características:			
*	Sistemas contra incendios		
*	Piso liso, de material impermeable y resistente.		
*	Señalización que indique la peligrosidad		

Elaboración: DFSAI-OEFA

Fuente: Escrito del 14 de abril del 2016 presentado por el administrado.

38. Adicionalmente el administrado acreditó la implementación de un sistema contra incendios compuesto por un extintor de PQS ubicado en la parte externa y un tacho de arena, disponibles para mitigar cualquier amago de incendio, equipos que se encuentran cerca del almacén central de residuos sólidos peligrosos.
39. De igual manera, acreditó la impermeabilización del piso de concreto del almacén central para residuos peligrosos con el aditivo SIKA -1⁴⁰. Cabe recalcar que la impermeabilización del piso evita la infiltración o ingreso de sustancias perjudiciales al suelo del almacén central, así como impide la contaminación de dicho componente ante un eventual derrame o fuga de residuos almacenados.
40. La subsanación descrita en los párrafos anteriores se corrobora con el Informe N° 166-2016-OEFA/DS del 10 de mayo del 2016⁴¹ mediante la cual la Dirección

⁴⁰ El Sika – 1 es un aditivo impermeabilizante a base acuosa de materiales inorgánicos de forma coloidal, que obstruye los poros y capilares del concreto o mortero mediante el gel incorporado, conforme se aprecia de la Hoja técnica de dicho producto, obrante a folio 42 del Expediente.

⁴¹ Folio 52 y 53 del Expediente.



de Supervisión informó sobre la supervisión efectuada el 17 de febrero del 2015, en la que señaló: **“se observó que el almacén identificado en la supervisión del año 2013 cuenta con techo, cerco metálico y puerta corrediza (...)”**.

41. En ese sentido, en tanto la conducta infractora ha sido subsanada, en este caso no resulta pertinente ordenar una medida correctiva a Cartones Villa Marina, en aplicación de la Única Disposición Complementaria Transitoria del TUO del RPAS.
42. Finalmente, es importante señalar que de acuerdo a la Única Disposición Complementaria Transitoria del TUO del RPAS, en caso el extremo que declara la existencia de responsabilidad administrativa adquieran firmeza, será tomado en cuenta para determinar la reincidencia del administrado, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

En uso de las facultades conferidas en el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, y de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país y en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Cartones Villa Marina S.A. por la comisión de la siguiente infracción y por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución:

N°	Conducta infractora	Norma que tipifica la conducta infractora
1	El almacén central para los residuos sólidos peligrosos generados en la planta Villa El Salvador de Cartones Villa Marina S.A. no contaba con las características establecidas en el Artículo 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, toda vez que no se encontraba cerrado ni cercado, no contaba con sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados; así como, tampoco con separación adecuada entre los residuos almacenados y área para el tránsito de los operarios.	<ul style="list-style-type: none"> - Numeral 2 del Artículo 16° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos. - Numeral 5 del Artículo 25° y Artículo 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; en concordancia con los Literales d) y k) del Numeral 2 del Artículo 145° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Artículo 2°.- Declarar que en el presente caso no resulta pertinente el dictado de medidas correctivas, de acuerdo a los fundamentos señalados en la parte considerativa de la presente resolución, de conformidad con lo previsto en el segundo numeral de la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 3°.- Informar a Cartones Villa Marina S.A. que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición de los recursos de reconsideración y apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento



Administrativo General , y en los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 4°.- Disponer la inscripción de la presente resolución en el Registro de Actos Administrativos, sin perjuicio de que si esta adquiere firmeza, el extremo que declara la responsabilidad administrativa será tomados en cuenta para determinar la reincidencia y su posible inscripción en el registro correspondiente, de acuerdo con la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Regístrese y comuníquese,


.....
Eliot Gianfranco Mejía Trujillo
Director de Fiscalización, Sanción y
Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DCP