



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

RESOLUCIÓN N° 077-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 1574-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : CORPORACIÓN LINDLEY S.A.
SECTOR : INDUSTRIA
RUBRO : ELABORACIÓN DE BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS, PRODUCCIÓN DE AGUAS MINERALES Y OTRAS AGUAS EMBOTELLADAS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1307-2017-OEFA/DFSAI

SUMILLA: Se revoca la Resolución Directoral N° 1307-2017-OEFA/DFSAI del 31 de octubre de 2017, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Corporación Lindley S.A. por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

- (i) **No contar con un almacén central para el acopio de residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Callao, conducta que generó el incumplimiento de los artículos 25° y 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, lo cual constituyó la infracción prevista en los literales d) y k) del numeral 2 del artículo 145° del citado texto reglamentario.**
- (ii) **No habilitar un ambiente para la recolección de los residuos sólidos (lodos) generados en la Planta Callao conforme al compromiso asumido en su EIA**

¹ El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2007-MINAM mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA y se derogó el ROF del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 1574-2017-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF de OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es el órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización, sanción y aplicación de incentivos; sin embargo, a partir de la modificación del ROF, su denominación es Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

de la Planta de Tratamiento Callao, omisión que generó el incumplimiento de los artículos 18° y 24° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, artículo 15° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, y con el artículo 29° de su Reglamento, en concordancia con el artículo 13° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE; conducta que generó la infracción prevista en el literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD que aprueba la Tipificación de Infracciones y la Escala de Sanciones vinculadas a los instrumentos de gestión ambiental y al desarrollo de actividades en zonas prohibidas, desarrollada el numeral 2.2 del rubro 2 de su cuadro anexo.

Lima, 27 de marzo de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Corporación Lindley S.A.² (en adelante, **Lindley**) es titular de la Planta de Tratamiento Callao, donde se realizan actividades industriales de elaboración de bebidas no alcohólicas y producción de aguas minerales, contando con líneas de embotellado y soplado, ubicada en el distrito del Callao, provincia constitucional del Callao (en adelante, **Planta Callao**).
2. Mediante Oficio N° 0312-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI del 4 de febrero de 2008, el Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**) aprobó el Estudio de Impacto Ambiental de la Planta Callao³.
3. El 7 de abril de 2016, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular a la Planta Callao (en adelante, **Supervisión Regular**), a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental y en sus instrumentos de gestión ambiental.
4. Los resultados de la Supervisión Regular fueron recogidos en el Acta de Supervisión Directa de fecha 7 de abril de 2016⁴ (en adelante, **Acta de Supervisión**) y en el Informe de Supervisión N° 831-2016-OEFA/DS-IND⁵ del 13 de octubre de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión**), y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 3357-2016-OEFA/DS⁶ (en adelante, **ITA**).

² Registro Único de Contribuyente N° 20101024645.

³ Informe de Supervisión Directa N° 831-2016-OEFA/DS-IND, pp. 474, contenido en el disco compacto (folio 17).

⁴ Informe de Supervisión Directa N° 831-2016-OEFA/DS-IND, pp. 25 a 43, contenido en el disco compacto (folio 17).

⁵ Documento contenido en el disco compacto (folio 17).

⁶ Folios 1 a 16.

5. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, a través de la Resolución Subdirectoral N° 597-2017-OEFA-DFSAI/SDI⁷ del 28 de abril de 2017, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Lindley⁸.
6. El Informe Final de Instrucción N° 676-2017-OEFA-DFSAI/SDI⁹ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), fue notificado al administrado el 7 de agosto de 2017, otorgándosele un plazo de cinco días hábiles para la presentación de sus descargos¹⁰.
7. Luego de la evaluación de los descargos, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1307-2017-OEFA/DFSAI el 31 de octubre de 2017, por medio de la cual declaró responsabilidad administrativa de Lindley¹¹, de acuerdo al siguiente detalle:

⁷ Folios 60 a 65. La resolución fue debidamente notificada al administrado, el 12 de mayo de 2017.

⁸ Mediante escrito con Registro N° 43688, presentado el 6 de junio de 2017 (folios 67 a 76), Lindley formuló descargos respecto de la Resolución Subdirectoral N° 597-2017-OEFA/DFSAI/SDI.

⁹ Folios 78 a 89.

¹⁰ A través de escrito con registro N° 60741 presentado con fecha 14 de agosto de 2017 (folios 91 a 200), Lindley formuló descargos al Informe Final de Instrucción.

¹¹ En virtud de lo dispuesto en la siguiente base legal:

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

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

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

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

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

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

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras

N°	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
1	Lindley no cuenta con un almacén central para el acopio de residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Callao.	Numeral 5 del artículo 25 ^{o12} y artículo 40 ^{o13} del Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante, RLGRS)	Literal d) y k) del numeral 2 del artículo 145 ^{o14} del RLGRS.
2	Lindley no habilitó un ambiente para la recolección de los residuos sólidos (lodos) generados en la Planta Callao, conforme al compromiso asumido en su EIA de la Planta Callao.	Artículo 18° y 24° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, LGA), artículo 15° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, Ley del SEIA), artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto	Literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD que aprueba la Tipificación de Infracciones y la Escala de Sanciones vinculadas a los instrumentos de gestión ambiental y al desarrollo de actividades en

¹² **Reglamento de la Ley N° 27314, 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;(...)

¹³ **Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**

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 éste.

¹⁴ **Reglamento de la Ley N° 27314, 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. (...)
 k) otras infracciones que generen riesgos a la salud pública y al ambiente. (...)

N°	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
		Supremo N° 019-2009-MINAM (en adelante, RLSEIA) y el artículo 13 ¹⁵ del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (en adelante, RGAIMCI)	zonas prohibidas ¹⁶ (en adelante, Tipificación de Infracciones y Sanciones), en concordancia con el numeral 2.2 del rubro 2 del Cuadro anexo de la Tipificación de Infracciones y Sanciones.

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 597-2017-OEFA/DFSAI.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

8. La Resolución Directoral N° 1307-2017-OEFA/DFSAI¹⁷ se sustentó en los siguientes fundamentos¹⁸:

Con relación a la conducta infractora N° 1

- i) La primera instancia administrativa señaló que la DS constató que dentro de las instalaciones de su Planta Callao, Lindley no contaba con un área o instalación para el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos.
- ii) En tal sentido, la DFSAI precisó que, si bien en su escrito de descargos el administrado no presentó argumentos o medios probatorios que desvirtúen la imputación efectuada, con fecha 23 de noviembre de 2016, Lindley presentó documentación donde se pone de conocimiento la construcción de un área para el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos.
- iii) Al respecto, la autoridad decisora mencionó que aun cuando del análisis del registro fotográfico presentado por el administrado se evidencia que la corrección de la conducta infractora se realizó con anterioridad al inicio del

¹⁵ Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE. Cabe precisar que el presente reglamento entró en vigor el 4 de setiembre de 2015.

Artículo 13.- Obligaciones del titular

Son obligaciones del titular: (...)

- b) Cumplir la legislación ambiental aplicable a sus actividades, las obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental aprobados por la autoridad competente, así como todo compromiso asumido en el instrumento, en los plazos y términos establecidos.

¹⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD que aprueba la Tipificación de Infracciones y la Escala de Sanciones vinculadas a los instrumentos de gestión ambiental y al desarrollo de actividades en Zonas Prohibidas.

Artículo 4°. - Infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental.

4.1. Constituyen infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en un Instrumento de Gestión Ambiental: (...)

- b) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de diez (10) hasta mil (1000) Unidades Impositivas Tributarias.

¹⁷ Folios 215 a 227. La resolución fue debidamente notificada el 20 de noviembre de 2017 (folio 228).

¹⁸ En este punto, solamente se detallarán los fundamentos relacionados a la conducta infractora por la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa.

procedimiento administrativo sancionador, de conformidad con lo establecido en el numeral 15.2 del artículo 15° del Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD y modificado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD (en adelante, **Reglamento de Supervisión del OEFA**), la actuación del administrado perdió el carácter voluntario toda vez que existió un requerimiento de subsanación por parte de la DS.

iv) De igual forma, con relación al cuestionamiento del administrado sobre la estimación del nivel de riesgo de la conducta infractora realizada por la SDI, pues a criterio de este se trataría de un incumplimiento leve y no trascendente, la DFSAI acotó lo siguiente:

- De los lodos generados del tratamiento de efluentes: en este punto, consideró que al no haberse presentado un informe de ensayo empleando un método para tal fin acreditado por INACAL, aunado a que si bien del análisis del Informe de Ensayo N° 149-2017-SERV, elaborado por el Instituto Peruano de Energía Nuclear (IPEN), se verifica que los lodos no son radioactivos, lo cierto es que no se desvirtuó que estos no presenten otras características de peligrosidad como lo señala el RLGRS, tales como la autocombustibilidad, explosividad, corrosividad, reactividad, toxicidad, radiactividad o patogenicidad; por consiguiente, ratifica la postura de la SDI al momento de calificar con valor 3-Peligrosa de los lodos generados.
- Respecto a los residuos grasos y/o aceites: se pronunció en el mismo sentido y precisó, además que, de la revisión de la “ficha de datos de seguridad¹⁹” se verifica que los aceites usados pueden contener impurezas nocivas acumuladas durante el uso, siendo que la concentración de aquellas dependerá del uso y puede ocasionar riesgos para la salud y el medio ambiente; por lo que considera que también tiene la característica de peligrosidad, valor 3-Peligrosa.
- Con relación a los envases en desuso que contenían hipoclorito de sodio: señaló que estos presentan características intrínsecas de peligrosidad como la de corrosividad, conforme se verifica de la “ficha de dato de seguridad”. Por consiguiente, su valoración 3-Peligrosa es correcta.

v) Por lo expuesto, la primera instancia determinó que, toda vez la conducta infractora conlleva un riesgo moderado que genera un incumplimiento trascendente, no resulta aplicable lo previsto en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG y el Reglamento de Supervisión del OEFA,

¹⁹ Ficha de dato de Seguridad - Hipoclorito de Sodio
Versión: 5
Identificación de la sustancia o de la mezcla
Clasificación según el Sistema Globalmente Armonizado
Corrosión cutánea (categoría 1B)
Peligro para el medio acuático
Recuperado de <http://www.gtm.net/images/industrial/h/HIPOCLORITO%20DE%20SODIO.pdf> [Consultado: 23 de febrero de 2018]

de forma que no es posible aplicar en el caso en concreto la eximente de responsabilidad del administrado en este extremo; por consiguiente, declaró la responsabilidad administrativa de Lindley en este extremo.

Respecto a la conducta infractora N° 2

- vi) La DFSAI precisó que en el Cronograma de Inversiones consideradas en las Alternativas de Solución del EIA de Lindley, este se comprometió a la adecuación de un ambiente para la recolección de los residuos sólidos que se generasen.
- vii) No obstante, en las acciones de supervisión, se detectó que el administrado no contaba con un área o ambiente definido para la recolección de lodos generados en su Planta Callao, conforme a lo establecido en el referido instrumento.
- viii) En respuesta a los argumentos formulados por el administrado con relación a que cuenta con una tolva contenedor ubicada en el punto de descarga de los lodos provenientes de la PTAR de la Planta Callao —la misma que es considerada como el ambiente definido para la recolección y almacenamiento temporal de los referidos residuos sólidos peligrosos—, la autoridad decisora acotó que del análisis del registro fotográfico realizado por la SDI, se evidencia que el referido contenedor no cuenta con la adecuada rotulación que indique que servirá de almacenamiento exclusivo de los lodos así como no se observa que este se encuentre cerrado y cercado a fin de que sirva para disuadir del acceso por parte de su personal no autorizado.
- ix) En esa misma línea, y tras el análisis realizado a la estimación del riesgo realizada por la SDI, precisó que aun cuando —a su juicio— la valoración asignada para el “Medio Potencialmente Expuesto” para el entorno humano debió ser 1-Muy Bajo y no 4-Muy Probable, ya que las personas que se verían afectadas serían las que laboran alrededor del área donde se evidenció el inadecuado almacenamiento de los lodos en el Patio 3 de la Planta Callao, lo cierto es que, tras el cálculo del riesgo ambiental, el incumplimiento continuaría siendo trascendente, por lo que no correspondería, en este extremo, eximir al administrado de la responsabilidad administrativa conforme a lo establecido en el TUO de la LPAG y en el Reglamento de Supervisión del OEFA.
- x) Por lo expuesto, la DFSAI concluyó que al quedar acreditado que el administrado no habilitó un ambiente para la recolección de los residuos sólidos (lodos) generados en su Planta Callao, corresponde declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Lindley, también en este extremo.

9. El 12 de diciembre de 2017, Lindley interpuso recurso de apelación²⁰ contra la Resolución Directoral N° 1307-2017-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

Sobre la conducta infractora N° 1

- a) Lindley reitera su argumento referente a que la conducta infractora fue subsanada con carácter previo al procedimiento administrativo sancionador, por lo que corresponde el archivo del mismo.
- b) En este punto, señaló que aplicar el Reglamento de Supervisión del OEFA, implicaría la vulneración de los principios de jerarquía normativa e irretroactividad, pues la Administración omitió la lógica de que el TUDO de la LPAG es una norma con carácter común a todos los procedimientos sancionadores especiales.
- c) Con relación al principio de jerarquía normativa, el apelante señala que se ha realizado una interpretación errónea de lo dispuesto sobre la subsanación voluntaria, pues la autoridad decisora estaría buscando equiparar lo dispuesto en el artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del SINEFA**), y en el TUDO de la LPAG, a efectos de darle un contenido jurídico con rango de ley al Reglamento de Supervisión del OEFA; no obstante dicho cuerpo normativo no reglamenta ni determina el contenido de lo dispuesto en la Ley del SINEFA.
- d) En tal sentido, Lindley precisa que ante la coexistencia entre una norma de mayor con otra de menor jerarquía, prima la primera, más aún si con la modificatoria del LPAG prevalece la misma sobre las normas especiales. En consecuencia, señala que mientras no se modifique el TUDO de la LPAG por una norma con el mismo rango, no sería aplicable lo dispuesto en el Reglamento de Supervisión del OEFA.
- e) Sobre la vulneración del principio de irretroactividad, el administrado sostiene que el Reglamento de Supervisión del OEFA no solo no debe aplicarse por ser de rango inferior al TUDO de la LPAG, sino que además no se encontraba vigente al momento de la supervisión e inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.
- f) Al respecto, Lindley argumenta que aun cuando la DFSAI señala no haber vulnerado el principio de irretroactividad, la referida autoridad no realizó un razonamiento motivado de la aplicación del Reglamento de Supervisión del OEFA; razón por la cual, se vulnera no solo el principio de irretroactividad, sino también el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, en virtud del cual, los procedimientos administrativos

²⁰ Presentado mediante escrito con Registro N° 89136 (folios 230 a 280)

sancionadores que se encuentren en trámite continúan rigiéndose por las disposiciones bajo las cuales fueron iniciados.

- g) De lo señalado, el administrado aduce que al haber quedado acreditada la vulneración del principio de irretroactividad con la aplicación del Reglamento de Supervisión del OEFA, la Resolución Directoral N° 1307-2017-OEFA/DFSAI, debe ser declarada nula.
- h) Finalmente, cuestiona el análisis del riesgo ambiental realizado por la primera instancia, al considerar que en el presente caso, el riesgo es leve tanto en el entorno natural como en el humano y, por lo tanto, sujeto a subsanación voluntaria.

Con relación a la conducta infractora N° 2

- i) Al respecto, y en referencia a la subsanación voluntaria, Lindley advierte que si bien durante las acciones de supervisión contaba con una tolva contenedor de la empresa Ancro S.R.L., que no estaba provista de la correspondiente rotulación ni se hallaba cercada ni cerrada, al momento de implementar el almacén central de residuos sólidos peligrosos generados, habilitó en dicho almacén un ambiente para el almacenamiento de lodos hasta antes de su disposición final a través de una EPS-RS (Empresa Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos), circunstancia que tuvo lugar antes del inicio del procedimiento sancionador. Por ello, solicita su correspondiente archivo.
- j) En lo relativo a la aplicación del Reglamento de Supervisión del OEFA, Lindley efectúa similar razonamiento que el señalado en el acápite anterior, pues considera que con la aplicación del texto reglamentario, en detrimento de lo establecido en el TUO de la LPAG, se contraviene los principios de jerarquía normativa e irretroactividad, motivo por el cual debe ser declarada nula.
- k) Asimismo, cuestionó el análisis del riesgo ambiental efectuado respecto al presente incumplimiento, pues considera que, en caso de que se considere la aplicación del Reglamento de Supervisión del OEFA, se debe aplicar los valores para cantidad (3) y para peligrosidad (1), lo que determinaría un incumplimiento leve y por ende sujeto a subsanación voluntaria.

II. COMPETENCIA

- 10. 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**)²¹, se crea el OEFA.

²¹ Decreto Legislativo N° 1013, 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

11. 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° 30011²² (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
12. 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 OEFA²³.
13. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM²⁴ 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 la Resolución de Consejo Directivo N° 048-2015-OEFA/CD se estableció que el OEFA, a partir del 14 de diciembre de 2015,

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.

²² Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

²³ 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.

²⁴ 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.

asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de las actividades manufactureras previstas en la División 15: "1554 Elaboración de bebidas no alcohólicas; producción de aguas minerales".

14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁵, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁶, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. 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)²⁷.

²⁵ 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.

²⁶ Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de la Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**)²⁸, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
17. 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.
18. En el ordenamiento jurídico nacional, 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 ambiente²⁹.
19. 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 fundamental³⁰ 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 preserve³¹; y (iii) como conjunto de

28

Ley N° 28611

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.

29

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

30

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.

31

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.

obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³².

20. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos³³: (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 armónica³⁴; 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 referida³⁵.
21. 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.
22. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁶.

³² 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.

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 17).

³⁴ 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.

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC (fundamento jurídico 7).

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

23. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. Si se configuró la causal eximente de responsabilidad administrativa contenida en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG con relación a las conductas infractoras N° 1 y 2 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Con relación a la conducta infractora N° 1

25. Con carácter previo al análisis de la presente cuestión controvertida, resulta pertinente delimitar el marco normativo dentro del cual se erige la subsanación voluntaria en el procedimiento administrativo sancionador y los criterios sentados por esta sala al respecto.
26. Conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG, la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
27. Adicionalmente, es importante acotar que en atención al principio de prevención regulado en la Ley N° 28611³⁷, la gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir y evitar la degradación ambiental, siendo ello así cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se deberán adoptar las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

37

TÍTULO I. POLÍTICA NACIONAL DEL AMBIENTE Y GESTIÓN AMBIENTAL

CAPÍTULO 1. ASPECTOS GENERALES

Artículo 2.- Del ámbito

- 2.1 Las disposiciones contenidas en la presente Ley, así como en sus normas complementarias y reglamentarias, son de obligatorio cumplimiento para toda persona natural o jurídica, pública o privada, dentro del territorio nacional, el cual comprende el suelo, subsuelo, el dominio marítimo, lacustre, hidrológico e hidrogeológico y el espacio aéreo.
- 2.2 La presente Ley regula las acciones destinadas a la protección del ambiente que deben adoptarse en el desarrollo de todas las actividades humanas. La regulación de las actividades productivas y el aprovechamiento de los recursos naturales se rigen por sus respectivas leyes, debiendo aplicarse la presente Ley en lo que concierne a las políticas, normas e instrumentos de gestión ambiental.
- 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.

28. Por su parte, en el artículo 15^{o38} del Reglamento de Supervisión del OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, y modificado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD (en adelante, **Reglamento de Supervisión del OEFA**), se establece que si el administrado acredita la subsanación voluntaria del incumplimiento con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión; no obstante, también se precisa que, de mediar requerimiento por la autoridad competente mediante el cual se disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, ello supondría la pérdida del carácter voluntario de la actuación acreditada por el administrado.
29. Así, del análisis conjunto de los referidos preceptos, se desprende que la subsanación de la conducta infractora, orientada no solo al cese de esta sino también a la corrección de sus efectos³⁹ por parte del administrado, se deberá efectuar: i) de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador, esto es, de la notificación de la imputación de los cargos y ii) sin que medie requerimiento por parte de la autoridad, manifestando así su carácter voluntario.
30. En virtud de lo expuesto, esta sala analizará si la conducta realizada por Lindley se configura dentro del supuesto de eximente de responsabilidad administrativa establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG; siendo que no solo se ha de evaluar la concurrencia de estas dos condiciones sino que, con carácter previo, se deberá determinar el carácter subsanable del incumplimiento, pues, como ha señalado este tribunal en anteriores pronunciamientos, existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por

³⁸ Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA
Artículo 15°.- Sobre la subsanación y clasificación de los incumplimientos

15.1. De conformidad con lo establecido en el Literal f) del Artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, si el administrado acredita la subsanación voluntaria del incumplimiento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión en este extremo.

15.2. Los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor mediante los cuales disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, acarrearán la pérdida del carácter voluntario de la referida actuación que acredite el administrado. Excepcionalmente, en caso el incumplimiento califique como leve y el administrado acredite antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador la corrección de la conducta requerida por la Autoridad de Supervisión o el supervisor, la autoridad correspondiente podrá disponer el archivo del expediente en este extremo. (...)

³⁹ Con relación a la subsanación voluntaria, la *Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*, publicada por el Ministerio de Justicia (Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Aprobada mediante la Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ, 7 de junio de 2017, p. 47) sostiene que:

(...) no solo consiste en el cese de la conducta infractora sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora (...).

disposición legal expresa⁴⁰, no pueden ser subsanadas, por lo que se deberá de estar al caso en particular, para determinar su aplicación.

31. En el caso concreto y del análisis de los documentos obrantes en el expediente, se tiene que durante la Supervisión Regular, se verificó y luego se consignó en el Acta de Supervisión lo siguiente:

N°	HALLAZGOS
01	Durante la supervisión se observó que el administrado no cuenta con un área para el almacenamiento de residuos peligrosos.

Fuente: Acta de supervisión

32. Luego, los resultados de la supervisión fueron recogidos en el Informe de Supervisión, donde se determinó lo siguiente:

Hallazgo N° 01: El administrado no cuenta con un área o instalación designada para el almacenamiento de residuos de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.	Clasificación: SIGNIFICATIVO Situación del Hallazgo: No Subsanado
--	--

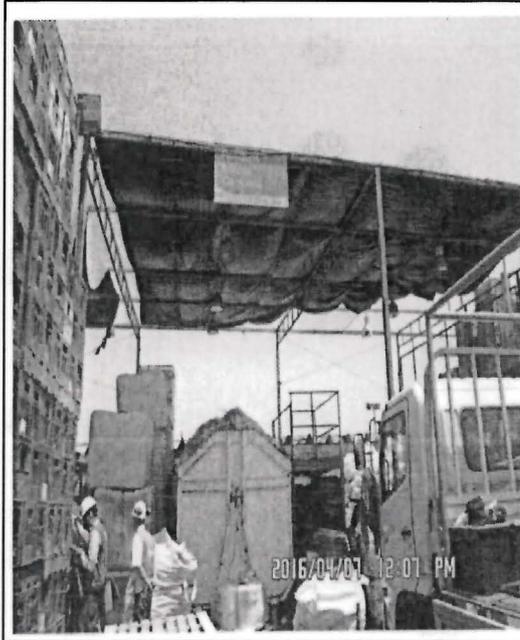
Fuente: Informe de Supervisión

33. Los hallazgos detectados fueron complementados con las fotografías N°s 3 a 10, contenidas en el Informe de Supervisión⁴¹, donde se observa que no existe área o instalación para el almacenamiento de residuos peligrosos, tal como se muestra a continuación:

⁴⁰ Tal es el caso del exceso de los Límites Máximos Permisibles, la infracción por no adoptar las medidas de previsión y control para no exceder los valores ECA, el incumplimiento de una obligación de carácter formal que cause daño o perjuicio, entre otros.

⁴¹ Informe de Supervisión Directa N° 831-2016-OEFA/DS-IND, pp. 99 a 103, contenido en el disco compacto (folio 17).

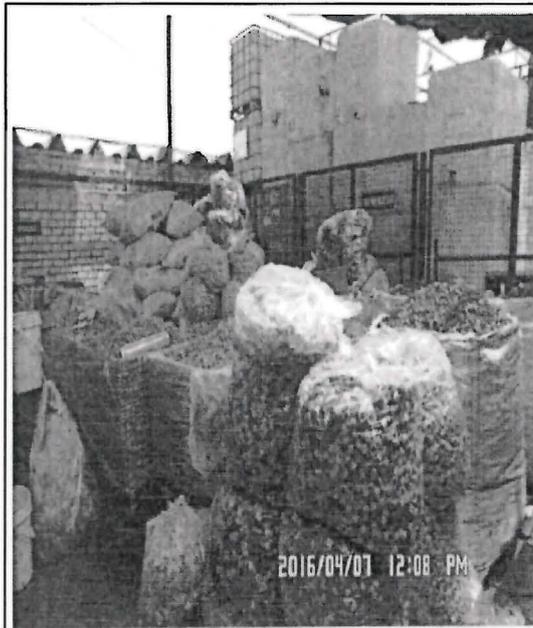
Conducta Infractora N° 1



Fotografía N° 3



Fotografía N° 4



Fotografía N° 5

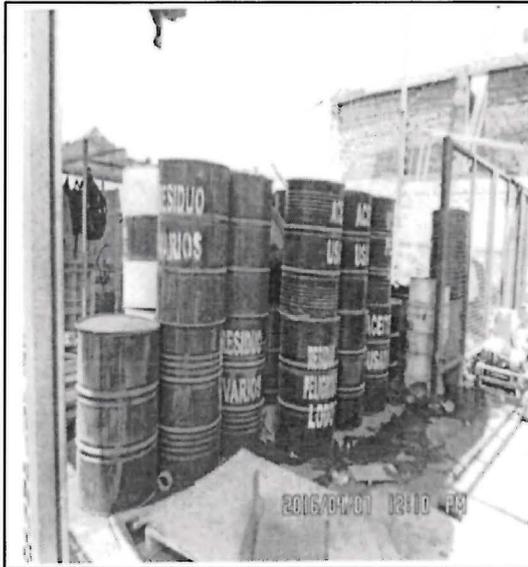


Fotografía N° 6

2/1

0.

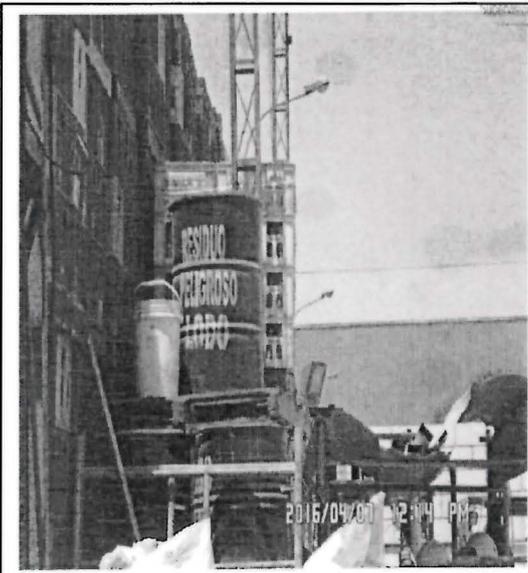
8



Fotografía N° 7



Fotografía N° 8



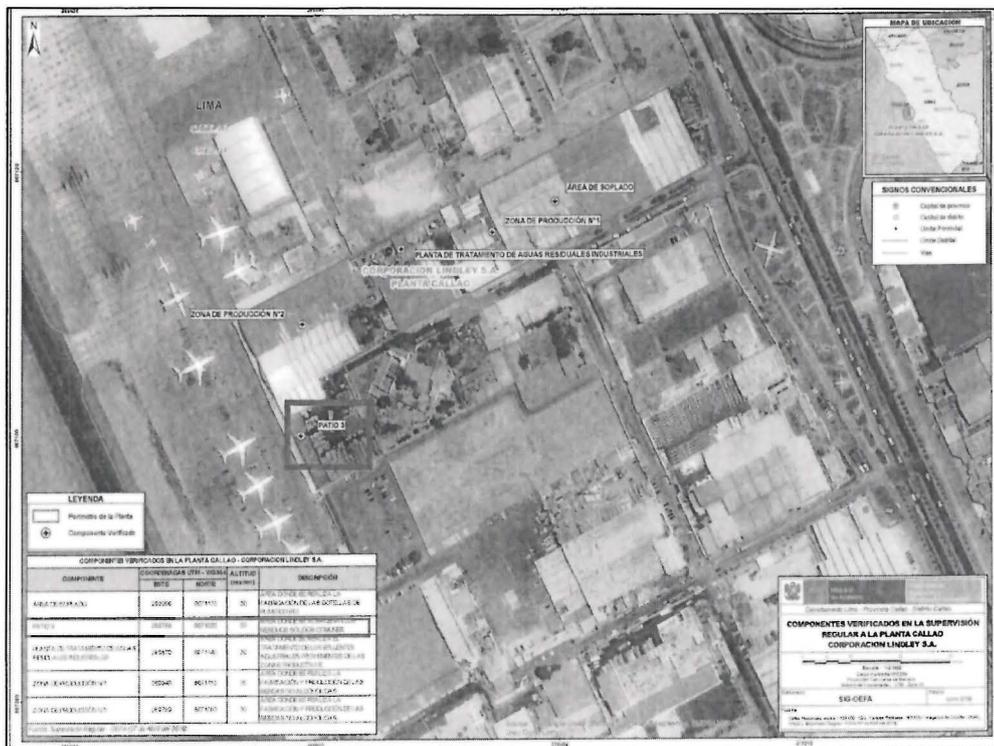
Fotografía N° 9



Fotografía N° 10

34. Basada en dichos hallazgos, la DS concluyó que Lindley no habría cumplido con lo establecido en el RLGSR, tomando en consideración que, durante la acción de supervisión, se evidenció que este no contaba con el almacenamiento central para el acopio de los residuos peligrosos generados en la Planta Callao.

35. Teniendo en cuenta ello, la DFSAI declaró la responsabilidad administrativa de Lindley por no contar con un almacén central para el acopio de los residuos sólidos peligrosos, generados en la Planta Callao; conducta que supone el incumplimiento del numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del RLGRS y generó la infracción prevista en los literales d) y k) del numeral 2 del artículo 145° del referido texto reglamentario.
36. De lo precisado en los considerandos 25 a 29 de la presente resolución, resulta evidente que estos requisitos subyacentes de la mencionada causal de eximente de responsabilidad, constituyen un imperativo legal para que se pueda determinar su concurrencia por lo que a falta de uno de ellos, no podría entenderse por subsanada la conducta infractora.
37. En este punto, debe precisarse que, a juicio de este colegiado, la conducta infractora imputada al administrado es susceptible de subsanación en el marco de lo previsto en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG; por ello, se procederá a dilucidar si en el presente caso, concurrieron los elementos necesarios para determinar la subsanación de la conducta infractora.
38. Sobre este punto, y de la revisión del Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 554-2016-OEFA/DS-IND, solo ha sido posible advertir la existencia del patio 3, área donde se ubican los residuos sólidos comunes, tal como se observa en el plano que se muestra a continuación.



Fuente: Informe Preliminar de Supervisión Directa

39. No obstante, a través del escrito de fecha 23 de noviembre de 2016, Lindley presentó en sus descargos a dicho informe, documentación concerniente a la gestión de manejo de residuos de su Planta Callao, el Plan de Manejo de Residuos y Procedimiento de Manejo de Residuos, entre otros⁴².
40. De igual manera, presentó fotografías donde se aprecia un almacén de residuos peligrosos cercado, señalizado y con piso de concreto, conforme al siguiente detalle:



Fuente: Informe de Supervisión

⁴² Informe de Supervisión Directa N° 831-2016-OEFA/DS-IND, pp. 22-40, contenido en el disco compacto, folio 17.

41. Al efectuar el análisis del registro fotográfico señalado en el considerando precedente, este tribunal considera importante mencionar que si bien se trata de imágenes que no están referenciadas, la información aportada por el administrado se puede corroborar a través de la supervisión regular efectuada el 7 de abril de 2017⁴³.
42. Así, en el Acta de Supervisión de fecha 7 de abril de 2017 la autoridad supervisora señaló que la Planta Callao sí cuenta con un almacén central de residuos peligrosos cercado, techado e impermeabilizado, el cual se acompaña de un archivo de fotografías que coincide con la señalización presentada mediante el escrito presentado por el administrado el 23 de noviembre de 2016. Para tal efecto, se muestran a continuación:



	alcantillado público de la zona.	
03	El administrado dispone de contenedores para el almacenamiento de los residuos sólidos generados en la planta industrial; asimismo, presentó los documentos de manejo de residuos sólidos Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y Plan de Manejo de Residuos Sólidos	--
04	El administrado dispone de un almacén central de residuos peligrosos cercado, techado e impermeabilizado.	--
05	El administrado ha realizado su declaración de residuos 2016, en el que se verificó la disposición final de los mismos a través de la EPS -RS.	--

Fuente: Acta de Supervisión

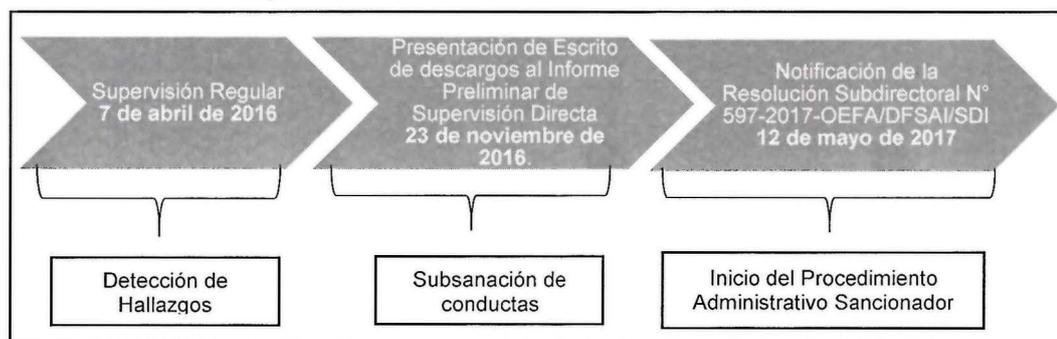
⁴³ Supervisión constatada en el Acta de Supervisión de fecha 7 de abril de 2017 y evaluada mediante Informe de Supervisión N° 419-2017-OEFA/DS-IND de fecha 5 de junio de 2017 (folios 287 a 309).



Fuente: Informe de Supervisión N° 419-2017-OEFA/DS-IND

43. Por tanto, con relación al elemento temporal, ha sido posible verificar que la subsanación de la conducta infractora se realizó con anterioridad al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

Actuaciones previas al inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador



Fuente: Resolución Directoral N° 1307-2017-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

44. Superada la primera exigencia, corresponde evaluar la concurrencia de la voluntariedad en esta eximente de responsabilidad administrativa. Al respecto, este tribunal considera oportuno señalar que el carácter voluntario de la subsanación, implica que la conducta posterior a la comisión de la misma que genera la responsabilidad, deberá de realizarse de manera espontánea por parte del administrado, sin que medie requerimiento alguno por parte de la autoridad competente.

45. En efecto, en el literal c) del artículo 15° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, se establece que el OEFA tiene la facultad de practicar cualquier diligencia de investigación. En esa línea, la entidad puede requerir información al sujeto fiscalizado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales⁴⁴.
46. En este orden de ideas, resulta claro que el OEFA tiene la facultad de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los compromisos ambientales, para lo cual está dotada de atribuciones para solicitar toda aquella información relacionada con las disposiciones legales que son materia fiscalizable por parte de este organismo.
47. Asimismo, en el artículo 178° del TUO de la LPAG se dispone que la autoridad puede exigir a los administrados la comunicación de informaciones, presentación de documentos o bienes, sometimiento a inspecciones de sus bienes, así como su colaboración para la práctica de otros medios de prueba, para lo cual cursa un requerimiento que establezca fecha, plazo, forma y condiciones para su cumplimiento.
48. En esta misma línea, conforme se precisó en el considerando 28 de la presente resolución, en el numeral 15.2 del artículo 15° del Reglamento de Supervisión del OEFA, se ha previsto que el carácter voluntario de la subsanación regulada en el TUO de la LPAG se pierde siempre que medie un requerimiento por parte autoridad competente, el mismo que, en todo caso deberá disponer una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación.
49. En virtud a lo expuesto, esta sala es de la opinión que el requerimiento de información a efectos de acreditar la subsanación de una conducta infractora, deberá contener como mínimo:

⁴⁴ Ley N° 29325

Artículo 15.- Facultades de fiscalización

El OEFA, directamente o a través de terceros, puede ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de sus funciones de fiscalización, para lo cual contará con las siguientes facultades: (...)

- c. Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para:
- c.1 Requerir información al sujeto fiscalizado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales.
 - c.2 Exigir la presencia del empresario o de sus representantes y encargados, y de cualesquiera incluidos en su ámbito de actuación, en el centro fiscalizado o en las oficinas públicas designadas por el fiscalizador actuante.
 - c.3 Examinar en el establecimiento y lugar fiscalizado la documentación con relevancia en la verificación del cumplimiento de la legislación ambiental, tales como: registros, programas informáticos y archivos en soporte magnético, declaraciones oficiales y cualesquiera otros relacionados con las materias sujetas a fiscalización; obtener copias y extractos de los documentos para anexarlos al expediente administrativo así como requerir la presentación de dicha documentación en las oficinas públicas que se designen al efecto.
 - c.4 Tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, realizar mediciones, obtener fotografías, videos, grabación de imágenes, levantar croquis y planos o utilizar cualquier otro tipo de medio probatorio que sirva para sustentar lo verificado durante las acciones de supervisión.

- a) Un plazo determinado para su ejecución, dado que dicha solicitud es presentada dentro del marco de la fiscalización.
- b) La condición del cumplimiento, la cual deberá estar relacionada directamente con las observaciones detectadas durante la supervisión, es decir la manera de cumplimiento de las obligaciones ambientales, lo cual garantizará que lo acreditado por el administrado resulte acorde con lo requerido por la Administración.
- c) La forma en la cual debe ser cumplida, es decir, el medio idóneo para que el administrado pueda remitir la información solicitada y la misma pueda ser evaluada por la autoridad competente. Para estos efectos el administrado deberá presentar, además, medios probatorios idóneos que permitan corroborar lo acreditado como es el caso de fotografías georreferenciadas y fechadas, reportes de monitoreo, informes técnicos, entre otros.

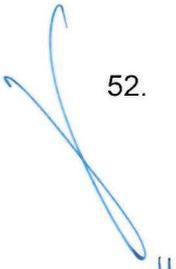


50. Con relación a ello, la Autoridad Decisora, al momento de evaluar la procedencia de los argumentos esgrimidos por el administrado, señaló que si bien del registro fotográfico fue posible acreditar la subsanación de la conducta infractora con anterioridad al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, de conformidad con lo establecido en el numeral 15.2 del artículo 15° del Reglamento de Supervisión del OEFA aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD⁴⁵, los requerimientos efectuados por la autoridad a través de los cuales se disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, genera la pérdida del carácter voluntario de la actuación realizada por el administrado.



51. En concreto, la DFSAI indicó lo siguiente:

Al respecto, cabe señalar que la SDI realizó el análisis de la subsanación voluntaria en los numerales 16 y 17 del Informe Final de Instrucción, precisando que si bien el administrado corrigió la conducta infractora antes del inicio del PAS, el mismo lo ejecutó luego de un requerimiento efectuado por la Dirección de Supervisión, motivo por el cual se generó la pérdida del carácter voluntario.



52. Del análisis de dicho Informe Final de Instrucción, se evidencia que la primera instancia consideró como requerimiento de subsanación de la conducta infractora, la Carta N° 3710-2016-OEFA/DS-SD del 14 de julio de 2016⁴⁶; la misma que se muestra a continuación:

⁴⁵ Cabe precisar que, con posterioridad, se emitió la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 9 de junio de 2017, mediante la cual se modificaron los artículos 14° y 15° de la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, así como se incorporaron los artículos 22° al 31° que forman parte del Título IV "De las Medidas Administrativas" y la Cuarta Disposición Complementaria Final en la mencionada resolución.

⁴⁶ Informe de Supervisión Directa N° 831-2016-OEFA/DS-IND, p. 60, disco compacto, folio 17.

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para remitirle el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 554-2016-OEFA/DS-IND, correspondiente a las acciones de supervisión realizadas el día 07 de abril de 2016 a la Planta Callao ubicada en el distrito de Callao, Provincia Constitucional del Callao, de conformidad con lo establecido en el artículo 19° del Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD¹.

La información que considere pertinente para desvirtuar los hallazgos de presuntas infracciones administrativas detectadas o acreditar que estos han sido subsanados la deberá presentarla en el Área de Trámite Documentario (mesa de partes) de la sede central del OEFA, o mediante sus oficinas desconcentradas, a través de un medio físico o digital, según sea establecido, dentro del plazo de diez (10) días hábiles, contado desde el día siguiente de notificado el presente documento.

Atentamente,

Fuente: Informe de Supervisión

53. En tal sentido, y del análisis del referido documento, es posible advertir que se cumplen dos de los requisitos señalados en el considerando 49 de la presente resolución, conforme de detalla a continuación:

- La existencia de un plazo determinado para su cumplimiento: Dentro de diez hábiles contado desde el día siguiente de notificada la carta.
- Y la precisión de la forma en la cual debe ser cumplida: Deberá ser presentada en el Área de Trámite Documentario de la sede central del OEFA o mediante sus oficinas desconcentradas, a través de un medio físico o digital.

54. No obstante, no se evidencia que la autoridad competente hubiera requerido al administrado la realización de acciones que permitan acreditar la subsanación de los hallazgos detectados durante la Supervisión Regular pues, a través de dicho documento, la DS no requirió la presentación de información o alguna otra actuación referida a la conducta infractora materia de análisis, sino la presentación de los descargos del administrado a efectos de desvirtuar los hallazgos detectados.

55. En este sentido, cabe precisar que del análisis de los documentos obrantes en el expediente (Acta de Supervisión, Informe Preliminar de Supervisión, Informe de Supervisión), no ha sido posible evidenciar un requerimiento relacionado a la manera en la que Lindley debía subsanar los hallazgos detectados que permitan corroborar la postura adoptada por la Autoridad Decisora al emitir la resolución venida en grado.

56. En consecuencia, contrariamente a lo señalado por la primera instancia respecto a la existencia de un requerimiento y la consecuente pérdida de voluntariedad de las acciones realizadas por Lindley, este colegiado considera que al no mediar un requerimiento específico de subsanación por parte de la autoridad competente no se produjo la pérdida del carácter voluntario de las acciones implementadas por Lindley para acreditar la subsanación de la conducta infractora N° 1 descrita en el cuadro N° 1 de la presente resolución.

57. Por consiguiente, a tenor de lo expuesto en los considerandos del presente acápite, debe indicarse que Lindley acreditó la subsanación de manera voluntaria de la conducta infractora imputada en la presente resolución con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, esto es el 12 de mayo de 2017; en consecuencia, esta sala es de la opinión que se configuró el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG, razón por la que corresponde revocar la Resolución Directoral N° 1307-2017-OEFA/DFSAI y archivar el procedimiento administrativo sancionador por la comisión de la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

58. En atención a las consideraciones antes señaladas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto a los argumentos esgrimidos por el administrado en este extremo.

Respecto a la conducta infractora N° 2

59. Por su parte, en relación a la conducta infractora N° 2 del referido cuadro, se establece como obligaciones del titular, las de cumplir con la legislación ambiental aplicable a sus actividades así como las derivadas de un instrumento de gestión ambiental (en adelante, **IGA**) y todo compromiso asumido en aquel, en los plazos y términos establecidos.

60. Sin perjuicio de ello, durante las acciones de supervisión se evidenció lo siguiente:

02	Durante la supervisión se observa que la planta de tratamiento de aguas residuales industriales no cuenta con una área definida para el almacén de lodos.
	Asimismo se observa que el Pabellón 3 no cuenta con una área definida para el almacenamiento de los lodos.

Fuente: Informe de Supervisión

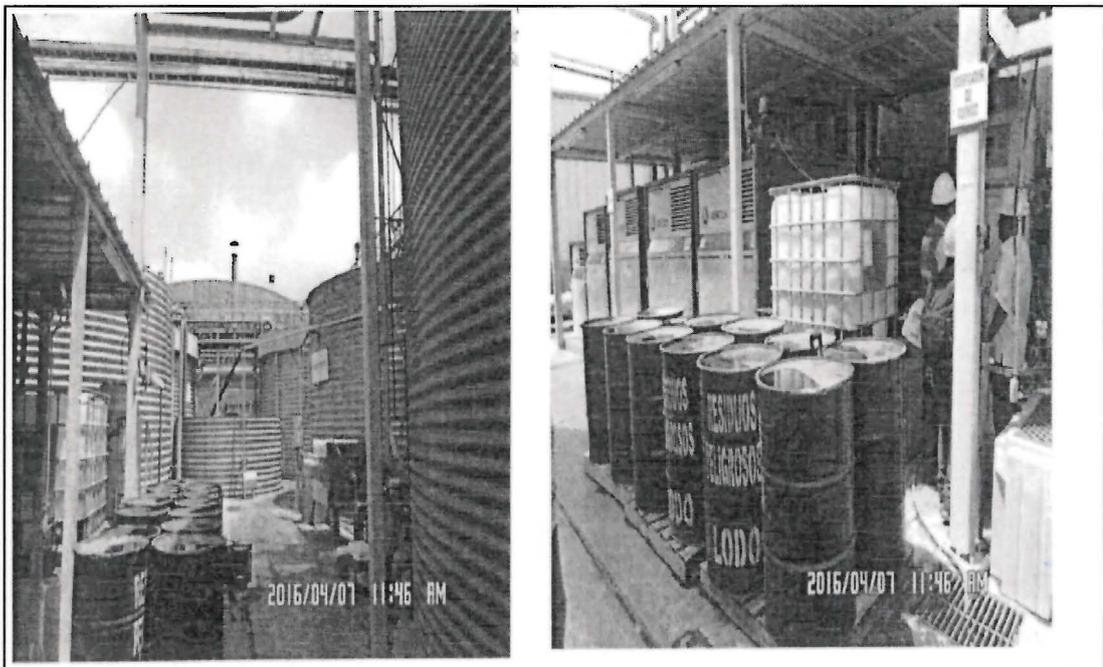
61. Los resultados detectados, fueron recogidos en el Informe de Supervisión, donde se estableció lo detallado a continuación:

Hallazgo N° 02:	Clasificación: SIGNIFICATIVO
El administrado no cuenta con un área o ambiente definido para la recolección y el almacenamiento de los lodos producidos en su planta de tratamiento de aguas residuales industriales de acuerdo al compromiso establecido en su Estudio de Impacto Ambiental.	Situación del Hallazgo: No Subsanado

Fuente: Informe de Supervisión

62. Asimismo, el hallazgo detectado en el mencionado informe fue complementado con las fotografías N°s 1 y 2⁴⁷, donde se observa que no existe área definida para la recolección y almacenamiento de los lodos producidos en la planta de tratamiento, tal como se muestra a continuación:

Conducta Infractora N° 2

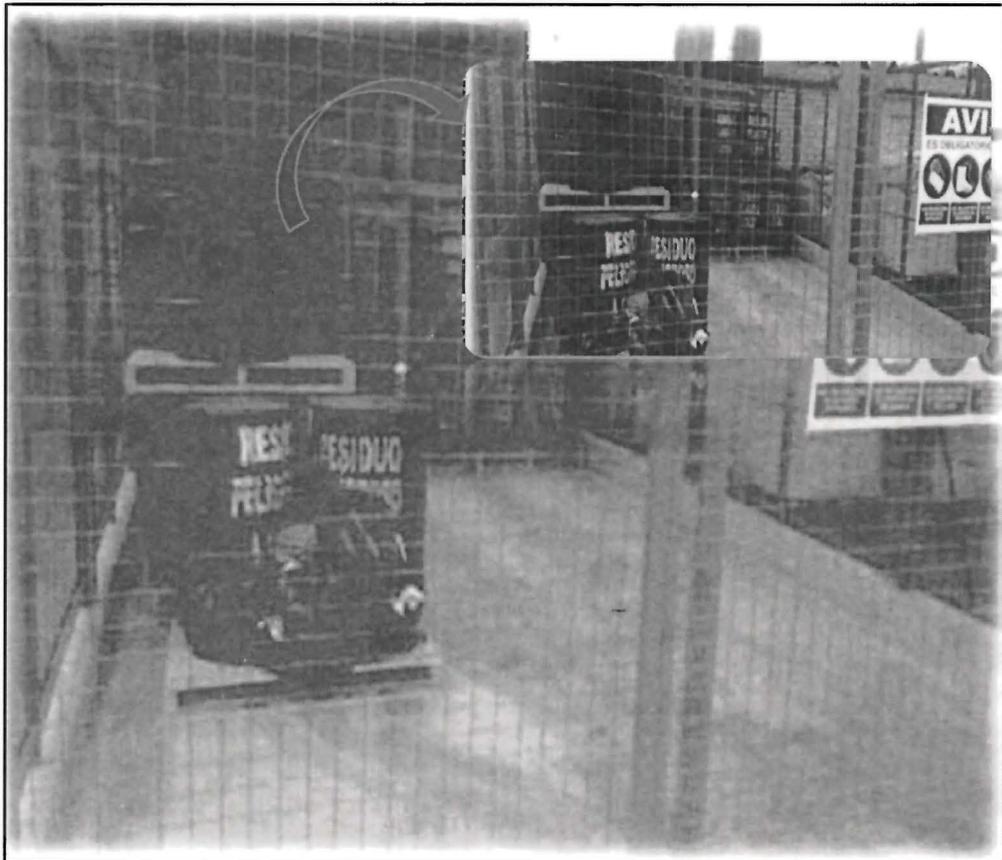


Fotografía N° 1

Fotografía N° 2

⁴⁷ Informe de Supervisión Directa N.° 831-2016-OEFA/DS-IND, pp. 99 a 103, contenido en el disco compacto (folio 17).

63. En virtud de ello, la DS concluyó en su ITA que el administrado no habría cumplido con lo establecido en su EIA, al evidenciar que este no había habilitado un ambiente para la recolección de los lodos provenientes de dicha planta, conforme al compromiso asumido.
64. En tal sentido, la DFSAI declaró la responsabilidad administrativa de Lindley por no habilitar un ambiente para la recolección de residuos sólidos (lodos) generados en la mencionada planta, conforme al compromiso asumido en su EIA de la Planta de Tratamiento Callao. Lo cual generó el incumplimiento del artículo 13° del RGAIMCI y supuso la infracción prevista en el literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la **Tipificación de Infracciones y Sanciones**), y con el numeral 2.2 del rubro 2 del Cuadro anexo a la referida norma.
65. No obstante, del análisis efectuado al registro fotográfico presentado como sustento por parte del administrado el 23 de noviembre de 2016, se evidencia que en la construcción del almacén central de residuos sólidos peligrosos, se habilitó un ambiente para el almacenamiento de lodos hasta su disposición final a través de una EPS-RS, conforme se observa en la siguiente fotografía:



Fuente: Informe de Supervisión

66. Información que fue posible corroborar, conforme se describió en el considerando 41 de la presente resolución, en la supervisión regular efectuada en el 2017, conforme al siguiente detalle:



Fuente: Informe de Supervisión N° 419-2017-OEFA/DS-IND

67. Por tanto, como quiera que al implementar un almacén central donde se habilitó un área para el almacenamiento temporal de lodos hasta su disposición — conforme se constató en los medios probatorios—, el administrado subsanó voluntariamente la conducta infractora con anterioridad al procedimiento administrativo sancionador y sin que medie requerimiento por parte de la autoridad correspondiente, esta sala considera que se configuró el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG, razón por la que corresponde revocar la Resolución Directoral N° 1307-2017-OEFA/DFSAI y archivar el procedimiento administrativo sancionador por la comisión de la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; 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° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 1307-2017-OEFA/DFSAI del 31 de octubre de 2017 en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Corporación Lindley S.A., por la comisión de las conductas infractoras N° 1 y 2 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y, en consecuencia, **ARCHIVAR** el presente procedimiento administrativo sancionador por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Corporación Lindley S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (ahora DFAI) del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUILO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental