



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

RESOLUCIÓN N° 009-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 2739-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : CERVECERÍA SAN JUAN S.A.
SECTOR : INDUSTRIA
RUBRO : CERVEZA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1376 -2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 1376-2018-OEFA/DFAI del 25 de junio de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Cervecería San Juan S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.*

Asimismo, se revoca el artículo 2° de la Resolución N° 1376-2018-OEFA/DFAI del 25 de junio de 2018, respecto al dictado de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

Lima, 8 de enero de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Cervecería San Juan S.A.² (en adelante, **Cervecería San Juan**) es titular de la Planta Pucallpa, donde se desarrolla actividades de elaboración de cerveza, ubicada en la Carretera Federico Basadre Km. 13, distrito de Yarinacocha, provincia de Coronel Portillo, departamento de Ucayali (en adelante, **Planta Pucallpa**).

¹ El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2017-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° 2739-2017-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 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 la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

² Registro único de Contribuyente N° 20128915711.

2. Cervecería San Juan cuenta con los siguientes instrumentos de gestión ambiental:

- Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) – Planta Eléctrica, aprobado mediante Oficio N° 879-2000-MITINCI.VMI.DNI-DAAM del 28 de setiembre de 2000.
- Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) – Planta Industrial, aprobado mediante Oficio N° 1308-2001-MITINCI.VMI.DNI-DAAM del 12 de octubre de 2001.
- Cronograma complementario de implementación e inversiones del PAMA aprobado mediante Oficio N° 1497-2004-PRODUCE/VMI/DNI-DIMA del 19 de octubre de 2004.
- Estudio de Impacto Ambiental (EIA) de ampliación de la capacidad de la Planta Pucallpa 2010-2014, aprobado mediante Oficio N° 01808-2011-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI del 10 de marzo de 2011.
- Calificación previa, proyecto de optimización de equipos, aprobado mediante Oficio N° 0335-2012- PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI del 20 de enero de 2012.
- Declaración de Impacto Ambiental (DIA), ampliación de capacidad de la producción, aprobado mediante Resolución Directoral N° 380-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 31 de agosto de 2015.
- Diagnóstico Ambiental Preliminar (DAP), Ecoparque vive responsable, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 353-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGAAM del 16 de agosto de 2016.

3. El 2 de marzo de 2017, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular a las instalaciones de la Planta Pucallpa (**Supervisión Regular 2017**) de titularidad de Cervecería San Juan, con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental y los compromisos asumidos en su instrumento de gestión ambiental.

4. Como resultado, la DS encontró indicios del presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Cervecería San Juan, conforme se desprende Acta de Supervisión del 2 de marzo de 2017, (**Acta de Supervisión**)³. Dichos resultados fueron analizados por la DS en el Informe de Supervisión N° 326-2017-OEFA/DS-IND del 28 de abril de 2017⁴ (en lo sucesivo, **Informe de Supervisión**).

5. Sobre la base del Acta de Supervisión y del Informe de Supervisión, la Subdirección de Instrucción e Investigación (**SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (**DFAI**), dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Cervecería San Juan a través de la Resolución Subdirectoral N° 1971-2017-OEFA/DFSAI/SDI, del 4 de diciembre de 2017⁵.

³ Folio del 41 al 44.

⁴ Folio del 33 al 39.

⁵ Folios del 329 al 330, notificado el 18 de diciembre de 2017 (folio 331).

6. Luego de evaluar los descargos presentados por Cervecería San Juan el 17 de enero de 2018⁶, la SDI (ahora Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas) emitió el Informe Final de Instrucción N° 0183-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 26 de abril de 2018 (**Informe Final de Instrucción**)⁷.
7. Luego de evaluar los descargos presentados por Cervecería San Juan el 28 de mayo de 2018⁸, junto con los medios probatorios obrantes en el expediente, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1376-2018-OEFA/DFAI⁹, el 25 de junio de 2018, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Cervecería San Juan¹⁰, por la comisión de las conductas infractoras que se muestran en el siguiente cuadro:

⁶ Folios 333 al 390.

⁷ Folios 391 al 397. Notificada el 7 de mayo de 2018 (folio 398).

⁸ Folios 399 al 413.

⁹ Folios 423 al 430. Notificada el 5 de julio de 2018 (folio 431).

¹⁰ 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, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

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

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

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

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

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

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Cervecería San Juan no dispone los lodos provenientes de la planta de tratamiento de agua residual industrial (PTAR) como residuos peligrosos, conforme a lo establecido en el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.	Numerales 3 y 5 del artículo 25°, artículos 27° y 51° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos - Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹¹ . (RLGRS)	Literales d. y k. del numeral 2 del Artículo 145° ¹² y literales a. y b. del inciso 2 del artículo 147° ¹³ del RLGRS

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1971-2017-OEFA/DFSAI/SDI

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

8. Asimismo, la DFAI ordenó el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

¹¹ **Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobada por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**

Artículo 25.- Obligaciones del generador

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

3. Manejar los residuos peligrosos en forma separada del resto de residuos; (...)

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

Artículo 27.- Calificación de residuo peligroso

1. La calificación de residuo peligroso se realizará de acuerdo a los Anexos 4 y 5 del presente reglamento. El Ministerio de Salud, en coordinación con el sector competente, y mediante resolución ministerial, puede declarar como peligroso a otros residuos, cuando presenten alguna de las características establecidas en el artículo 22 de la Ley o en el Anexo 6 de este Reglamento, o en su defecto declararlo no peligroso, cuando el residuo no represente mayor riesgo para la salud y el ambiente; y,

2. La DIGESA establecerá los criterios, metodologías y guías técnicas para la clasificación de los residuos peligrosos cuando no esté determinado en la norma indicada en el numeral anterior.

3. Se consideran también, como residuos peligrosos; los lodos de los sistemas de tratamiento de agua para consumo humano o de aguas residuales; u otros que tengan las condiciones establecidas en el artículo anterior, salvo que el generador demuestre lo contrario con los respectivos estudios técnicos que lo sustenten. (...)

Artículo 51.- Disposición final de residuos peligrosos

La disposición final de residuos peligrosos se sujeta a lo previsto en el Reglamento y en las normas técnicas que de él se deriven. Se realiza a través de relleno de seguridad o de otros sistemas debidamente aprobados por la Autoridad de Salud de nivel nacional.

¹² **Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobada por 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.

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

Artículo 147.- Sanciones

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

2. Infracciones graves:

a. Suspensión parcial o total, por un período de hasta 60 días de las actividades o procedimientos operativos de las EPS-RS, EC-RS o generadores de residuos del ámbito de gestión no municipal; y,

b. Multa desde 21 a 50 UIT. En caso se trate de residuos peligrosos, la multa será de 51 hasta 100 UIT. (...)

Cuadro N° 2: Detalle de la Medida Correctiva

Conducta infractora	Medida Correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
El administrado no dispone los lodos provenientes de la PTAR de la Planta Pucallpa, como residuos peligrosos, conforme a lo establecido en el RLGRS.	Realizar la disposición final de los residuos sólidos peligrosos, (lodos de la PTAR), que se generan en la Planta Pucallpa hacia un relleno de seguridad, a través de una Entidad Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos autorizada por la autoridad competente.	En un plazo de treinta (30) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la presente resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a esta Dirección un informe técnico que detalle: i) Copia de los certificados de disposición final de residuos sólidos peligrosos (lodos de la PTAR) de la Planta Pucallpa. ii) Facturas, boletas y guías de remisión que se emitieron para la realización de la actividad. iii) Medios probatorios (fotografías a color y/o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS84) que acrediten la disposición final de los residuos sólidos peligrosos mencionados. El informe técnico deberá ser firmado por el representante legal.

9. La Resolución Directoral N° 1376-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La DFAI indicó que, durante la Supervisión Regular 2017, la DS detectó que el administrado no dispone los lodos provenientes de la PTAR de la Planta Pucallpa, como residuos sólidos peligrosos, conforme a lo establecido en el RLGRS.
- (ii) Asimismo, dicha instancia precisó que, mediante escrito con Registro N° 21183 del 9 de marzo de 2017, el administrado remitió el informe sobre la evaluación de peligrosidad de los lodos provenientes de la PTAR, en el cual se advierte que la muestra presenta elementos contaminantes como: (i) Antimonio, (ii) Arsénico, (iii) Berilio y (iv) Cadmio, (v) Plomo, (vi) Mercurio, entre otros, que califican como peligrosos de acuerdo con el Anexo 4 del RLGRS.
- (iii) No obstante, la DFAI señaló que de la información contenida en el Plan de Manejo de Residuos Sólidos 2017 del administrado, se evidencia que los lodos generados en la PTAR de la Planta Pucallpa son dispuestos como

residuos sólidos no peligrosos a través de una EPS-RS hacia un relleno sanitario.

- (iv) Con respecto a lo señalado por Cervecería San Juan respecto a que, la Resolución Subdirectoral habría vulnerado el requisito de validez del acto administrativo, referido a la debida motivación, toda vez que la misma consideró a los lodos provenientes de la PTAR como residuos sólidos peligrosos, por contener algunos de los elementos considerados como contaminantes establecidos en el Anexo 4 del RLGRS, no habiendo considerado las características de peligrosidad establecidas en el Anexo 6 del mismo reglamento, por lo que habría incurrido en una causal de nulidad; la primera instancia señaló que, tanto el Anexo 4 como el Anexo 6 del RLGRS pueden ser aplicados de manera independiente, a fin de determinar si un residuo es o no peligroso, por lo que, la mencionada Resolución se encuentra debidamente motivada.
- (v) Respecto a lo alegado por Cervecería San Juan respecto a que, los lodos provenientes de la PTAR al ser comparados con la normativa oficial mexicana "NOM-004-SEMARNAT-2002, Protección Ambiental, Lodos y Biosólidos, Especificaciones y Límites Máximos Permisibles de Contaminantes para su Aprovechamiento y Disposición Final" no sobrepasa los límites fijados por la normativa internacional con lo que se demostraría que son óptimas para su aprovechamiento como residuos sólidos no peligrosos; la DFAI precisó que, si bien la normativa comparada resulta aplicable de manera referencial en aquellos casos en donde no exista normativa nacional que establezca estándares ambientales, en nuestro país, sí existe normativa nacional que establece una lista del Anexo 4 del RLGRS, en la que se detallan los tipos de residuos peligrosos entre ellos los establecidos en el punto A1.0: Residuos metálicos o que contengan metales, así como los agentes contaminantes que deben poseer los residuos sólidos para ser considerados como peligrosos.
- (vi) Respecto a lo señalado por Cervecería San Juan en relación a que, tanto la Ley General de Residuos Sólidos (**LGRS**) como el RLGRS, no precisan que se requiera el pronunciamiento de la entidad competente para determinar si los lodos de la PTAR deben ser considerados como residuos sólidos peligrosos; la DFAI manifiesta que, de acuerdo al numeral 3 del artículo 27° del RLGRS se considera a los lodos de los sistemas de tratamiento de aguas residuales industriales como residuos sólidos peligrosos, salvo que el generador demuestre mediante estudios técnicos que los mencionados lodos no tengan características de peligrosidad.
- (vii) Asimismo, Cervecería San Juan manifestó que, que la EPS-RS Transportes y Servicios Múltiples Karen Carolina S.A.C., a través de la cual realiza la disposición final de los lodos generados en la Planta Pucallpa, sí se encuentra debidamente registrada ante DIGESA, mediante Registro N° EP-2501-013.17 del 30 de enero de 2017; sobre lo cual la DFAI señaló que, el presente PAS está referido a que el administrado no dispone los lodos

provenientes de la PTAR de la Planta Pucallpa como residuos sólidos peligrosos y no por haberlos dispuesto a través de una EPS-RS no autorizada por DIGESA.

- (viii) En esa línea, la DFAI determinó la responsabilidad administrativa de Cervecería San Juan al quedar acreditado que dispone los lodos provenientes de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales como residuos no peligrosos, incumpliendo lo establecido en el RLGRS.
10. El 18 de julio de 2018, Cervecería San Juan interpuso recurso de apelación¹⁴ contra la Resolución Directoral N° 1376-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:
- a) Cuenta con la opinión técnica definitiva de peligrosidad de residuos emitida por el Ministerio del Ambiente (**MINAM**), entidad competente para emitir opinión en caso de incertidumbre, respecto a las características de peligrosidad de un determinado residuo. Siendo que el MINAM se ha pronunciado indicando que los lodos generados en la PTAR de Cervecería San Juan son residuos no peligrosos.
 - b) Teniendo en consideración la retroactividad benigna, se tiene que al momento del inicio del presente PAS, la conducta detectada durante la Supervisión Regular 2017, ya no configura un incumplimiento al Reglamento de Residuos Sólidos y, por ende una presunta infracción, situación que resulta más favorable a la empresa.
 - c) Se debe tener en cuenta que los lodos generados en la PTAR de San Juan no han variado en su composición. Por ello, resulta lógico pensar que si a la fecha el MINAM ha concluido que no son peligrosos, esto significa que siempre han sido residuos no peligrosos. Por lo tanto, corresponde archivar la imputación.
 - d) La medida correctiva resulta innecesaria puesto que se cuenta con la opinión del MINAM en la que se concluye que los lodos de la PTAR de la Planta San Juan son considerados residuos no peligrosos. En otras palabras, la medida correctiva carece de necesidad e idoneidad, puesto que la situación que motivó su dictado ha sido revertida.

II. COMPETENCIA

11. 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 (**Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁵, se crea el OEFA.

¹⁴ Folios 433 al 456.

¹⁵ **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.

12. 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 la Ley N° 30011 (**Ley N° 29325**)¹⁶, 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.
13. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 se dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, Fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁷.
14. Por medio del Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM¹⁸ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería del Produce al OEFA, y mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2013-

Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

¹⁶ **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.

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.

¹⁷ **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.

¹⁸ **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.

OEFA/CD¹⁹ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Cerveza de la Industria Manufacturera del Subsector Industria del Ministerio de la Producción, desde el 14 de enero de 2013.

15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁰ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²¹ disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. 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)²².

¹⁹ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2013-OEFA/CD**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de enero de 2013.

Artículo 1°.- Determinar que a partir del 14 de enero de 2013 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Cerveza de la Industria Manufacturera del Subsector Industria del Ministerio de la Producción – PRODUCE.

²⁰ **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.

²¹ **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.

²² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

17. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente²³ (LGA), se 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.
18. 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.
19. En el sistema 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 ambiente²⁴.
20. 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 fundamental²⁵ 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 preserve²⁶; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁷.

²³ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁵ **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.

²⁶ 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.

²⁷ 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.

21. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos²⁸: (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 armónica²⁹; 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: (ii.1) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii.2) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida³⁰.
22. 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.
23. 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 inciertos³¹.
24. 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. ADMISIBILIDAD

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el exp. N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

²⁹ 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.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el exp. N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el exp. N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

25. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 219° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General³² (TUO de la LPAG), por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

26. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso consisten en determinar si:
- (i) Correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Cervecería San Juan por no disponer los lodos provenientes de la PTAR como residuos peligrosos, conforme a lo establecido en el RLGRS.
 - (ii) Correspondía el dictado de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Cervecería San Juan por no disponer los lodos provenientes de la PTAR como residuos peligrosos, conforme a lo establecido en el RLGRS.

27. Al respecto los numerales 3 y 5 del artículo 25° del RLGRS³³ establece que el generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a manejar los residuos peligrosos en forma separada del resto de residuos y a 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.

³² Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

Artículo 218.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

Artículo 219.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 122 de la presente Ley.

³³ Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobada por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

Artículo 25.- Obligaciones del generador

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

3. Manejar los residuos peligrosos en forma separada del resto de residuos; (...)

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

28. Del mismo modo, el numeral 3 del artículo 27° del citado cuerpo normativo³⁴ establece que se consideran como residuos peligrosos los lodos de los sistemas de tratamiento de aguas residuales, salvo que el generador demuestre lo contrario, con los respectivos estudios técnicos que lo sustenten.
29. Complementariamente, el artículo 51°³⁵ establece que la disposición final de residuos peligrosos se realiza a través del relleno de seguridad o de otros sistemas debidamente aprobados por la Autoridad de Salud de nivel nacional.
30. Ahora bien, durante la Supervisión Regular 2017, la DS verificó, de la información contenida en el Plan de Manejo de Residuos Sólidos 2017 del administrado, que los lodos generados en la PTAR de la Planta Pucallpa eran dispuestos como residuos sólidos no peligrosos a través de una EPS-RS hacia un relleno sanitario, conforme lo señala el Acta de Supervisión:

Acta de Supervisión del 2 de agosto de 2017³⁶

12 Verificación de obligaciones			
N°	Descripción	¿Corrigió?	Plazo para acreditar la subsanación o corrección
1	Durante la supervisión el representante del administrado informa que <u>los lodos generados en la Planta de tratamiento de agua residual industrial son manejados y dispuestos como residuos sólidos no peligrosos.</u>	NO	No determina

(Subrayado agregado)

31. En atención a ello, el administrado remite con fecha 9 de marzo de 2017, el informe sobre la evaluación de peligrosidad de los lodos provenientes de la PTAR, en el

³⁴ Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobada por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

Artículo 27.- Calificación de residuo peligroso

1. La calificación de residuo peligroso se realizará de acuerdo a los Anexos 4 y 5 del presente reglamento. El Ministerio de Salud, en coordinación con el sector competente, y mediante resolución ministerial, puede declarar como peligroso a otros residuos, cuando presenten alguna de las características establecidas en el artículo 22 de la Ley o en el Anexo 6 de este Reglamento, o en su defecto declararlo no peligroso, cuando el residuo no represente mayor riesgo para la salud y el ambiente; y,
2. La DIGESA establecerá los criterios, metodologías y guías técnicas para la clasificación de los residuos peligrosos cuando no esté determinado en la norma indicada en el numeral anterior.
3. Se consideran también, como residuos peligrosos; los lodos de los sistemas de tratamiento de agua para consumo humano o de aguas residuales; u otros que tengan las condiciones establecidas en el artículo anterior, salvo que el generador demuestre lo contrario con los respectivos estudios técnicos que lo sustenten. (...)

³⁵ Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobada por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

Artículo 51.- Disposición final de residuos peligrosos

La disposición final de residuos peligrosos se sujeta a lo previsto en el Reglamento y en las normas técnicas que de él se deriven. Se realiza a través de relleno de seguridad o de otros sistemas debidamente aprobados por la Autoridad de Salud de nivel nacional.

³⁶ Folio 42: Durante la Supervisión Regular 2017, el representante de Cervecería San Juan informó que los lodos generados en la planta de tratamiento de agua residual industrial, son dispuestos como residuos sólidos no peligrosos, mediante la Empresa de Transporte y Servicios Múltiples Karen & Carolina S.A.C y son llevados a C.F.B. KM – 13 Reforesta, conforme consta en las guías de remisión presentadas, obrantes a folios del 239 al 242.

cual se advierte que la muestra presenta elementos contaminantes como: (i) Antimonio, (ii) Arsénico, (iii) Berilio y (iv) Cadmio, (v) Plomo, (vi) Mercurio, entre otros, que califican como peligrosos de acuerdo con el Anexo 4 del RLGSR.

Sobre los argumentos presentados por Cervecería San Juan

32. Cervecería San Juan señala que, cuenta con la opinión técnica definitiva de peligrosidad de residuos emitida por el Ministerio del Ambiente (**MINAM**), entidad competente para emitir opinión en caso de incertidumbre, respecto a las características de peligrosidad de un determinado residuo. Siendo que el MINAM se ha pronunciado indicando que los lodos generados en la PTAR de Cervecería San Juan son residuos no peligrosos.
33. Asimismo, el administrado sostiene que se debe tener en cuenta que los lodos generados en la PTAR de San Juan no han variado en su composición. Por ello, resulta lógico pensar que si a la fecha el MINAM ha concluido que no son peligrosos, esto significa que siempre han sido residuos no peligrosos. Por lo tanto, correspondería archivar el presente procedimiento administrativo sancionador.
34. Al respecto, se ha verificado que, obra entre los anexos que acompañan al escrito de apelación, la opinión técnica definitiva de peligrosidad de residuos emitida por el MINAM respecto de los lodos generados por la PTAR de Cervecería San Juan.
35. Sobre el particular, se debe tener en cuenta que los resultados fueron generados en base a la evaluación de lodos realizada en fecha posterior a la Supervisión Regular 2017. En consecuencia, los resultados de la evaluación de lodos se ha sustentado en muestras tomadas en marzo de 2018³⁷. En esa medida, dado que los resultados de la evaluación de lodos en un momento determinado no aseguran que se mantengan igual en el tiempo, esta sala no los considera medios probatorios idóneos para el presente caso.
36. Cabe señalar que, a la fecha de la Supervisión Regular 2017, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 27 del RLGSR, los residuos sólidos solo eran calificados como no peligrosos cuando se obtenía el pronunciamiento de la DIGESA.

Artículo 27.- Calificación de residuo peligroso

1. La calificación de residuo peligroso se realizará de acuerdo a los Anexos 4 y 5 del presente reglamento. El Ministerio de Salud, en coordinación con el sector competente, y mediante resolución ministerial, puede declarar como peligroso a otros residuos, cuando presenten alguna de las características establecidas en el artículo 22 de la Ley o en el Anexo 6 de este Reglamento, o en su defecto declararlo no peligroso, cuando el residuo no represente mayor riesgo para la salud y el ambiente; y,
2. La DIGESA establecerá los criterios, metodologías y guías técnicas para la clasificación de los residuos peligrosos cuando no esté determinado en la norma indicada en el numeral anterior.

³⁷ Conforme se señala en el considerando 4.10 del Informe N° 094-2018-MINAM/VMGA/DGCA/DCCSQ, emitido por el Minam (folio 459).

3. Se consideran también, como residuos peligrosos; los lodos de los sistemas de tratamiento de agua para consumo humano o de aguas residuales; u otros que tengan las condiciones establecidas en el artículo anterior, salvo que el generador demuestre lo contrario con los respectivos estudios técnicos que lo sustenten.

(Subrayado agregado)

37. A mayor abundamiento, mediante Informe N° 004583-2015/DEPA/DIGESA, adjunto al Oficio N° 005038-2015/DEPA/DIGESA del 31 de julio de 2015, la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud informó al OEFA lo siguiente:

- Debido que a la fecha no existen guías técnicas para la clasificación de residuos peligrosos, se considera la normatividad internacional que regula la clasificación de los residuos.
- Solo los laboratorios acreditados por Indecopi pueden realizar los análisis físico-químicos para la calificación de un residuo como peligroso o no peligroso.
- Un residuo solo es calificado como no peligroso cuando la empresa tiene el pronunciamiento final de la DIGESA, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 27° del D.S. N° 057-2004-PCM, el cual aprueba el Reglamento de la Ley N° 27314 – Ley general de Residuos Sólidos, modificada mediante D.L. N° 1065.

(Subrayado agregado)

38. Así, el informe definitorio emitido por el MINAM no desvirtúa la condición de peligrosidad de los lodos provenientes de la PTAR en la fecha de la comisión de la infracción, conforme a lo establecido en el artículo 27° del RLGRS; toda vez que, el administrado no cuenta con un pronunciamiento de la **autoridad competente** -conforme a la normativa vigente al momento de ocurridos los hechos, era DIGESA- que determine la no peligrosidad de dichos lodos; no obstante, ello no descarta que, esta Sala podrá evaluar su pertinencia al momento de evaluar la medida correctiva.

Respecto a la retroactividad benigna

39. Sobre el particular, el principio de irretroactividad contemplado en el artículo 103° de la Constitución Política del Perú³⁸, garantiza la aplicación del mandato establecido en la norma a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes desde la fecha de su entrada en vigencia.

³⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 103°.- Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho

Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y **no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo.** La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

A pesar de que la Constitución Política del Perú no hace alusión a la aplicación retroactiva de las normas sancionadoras en materia administrativa, el legislador consideró constitucionalmente admisible extender esta garantía al ámbito administrativo sancionador. De este modo, el principio de retroactividad benigna se encuentra incorporado en el principio de irretroactividad en materia administrativo-sancionadora contemplado en el numeral 5 del artículo 246° del TUO de LPAG, de la Ley N° 27444.

40. Cabe precisar, que dicho principio también ha sido recogido en el numeral 5 del artículo 246° del TUO de la LPAG³⁹, esto quiere decir que la regla general de la irretroactividad de las normas en el tiempo ha sido extendida al ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública, debiendo ser esta aplicada por los distintos órganos de las entidades administrativas, particularmente aquellos con funciones recursivas.
41. Del marco normativo expuesto, se desprende que existe una importante excepción que el sistema jurídico ha admitido en torno al principio de irretroactividad, en materia penal y administrativo sancionador, conocido como la retroactividad benigna.
42. La aplicación práctica de la retroactividad benigna en el ámbito del derecho administrativo sancionador implica que si luego de la comisión de un ilícito administrativo, según la norma preexistente, se produce una modificación normativa y la nueva norma establece una consecuencia más beneficiosa (destipificación o establecimiento de una sanción inferior) para el infractor, en comparación con la norma que estuvo vigente cuando se cometió la infracción, debe aplicarse retroactivamente la nueva norma, así no haya estado vigente al momento de la comisión del hecho ilícito o al momento de su calificación por la autoridad administrativa.
43. De acuerdo con lo sostenido por Nieto García, el fundamento de la retroactividad de las normas sancionadoras favorables es la igualdad, puesto que si luego de la comisión de la infracción, el ordenamiento jurídico considera suficiente una intervención menos gravosa sobre la persona que cometió la infracción, resulta injusto sancionar de distinta manera a quienes han cometido la misma infracción, bajo el fundamento de la seguridad jurídica⁴⁰.
44. Ahora bien, cabe destacar que en el presente caso Cervecería San Juan alega que teniendo en consideración la retroactividad benigna, se tiene que al momento del inicio del presente PAS, la conducta detectada durante la Supervisión Regular 2017 ya no configuraba un incumplimiento al Reglamento de Residuos Sólidos y, por ende una presunta infracción, situación que resulta más favorable a la empresa.
45. Al respecto, de acuerdo a lo expuesto precedentemente, es posible concluir que el análisis de benignidad se realiza sobre la base de normas tipificadoras, pues son estas las que califican determinadas conductas como infracciones administrativas y, a su vez, las que determinan su consecuencia jurídica.

³⁹

TUO DE LA LPAG.

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa (...)

5. Irretroactividad. - Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

⁴⁰

NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4° Edición. Madrid: Tecnos, 2005, p. 244.

46. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que el presente hecho infractor se encuentra tipificado en el actual Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, toda vez que, en el numeral 1.2.5. del artículo 135⁴¹ se establece como infracción administrativa; la conducta referida a no asegurar el tratamiento y/o la adecuada disposición final de los residuos que generen conforme a las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1278 y sus normas reglamentarias y complementarias.
47. Ahora bien, respecto a la disposición de residuos sólidos el Decreto Legislativo N° 1278, establece las siguientes obligaciones:

Artículo 30.- Gestión de residuos sólidos peligrosos

Sin perjuicio de lo establecido en las normas internacionales vigentes para el país o las reglamentaciones nacionales específicas, se consideran residuos peligrosos los que presenten por lo menos una de las siguientes características: autocombustibilidad, explosividad, corrosividad, reactividad, toxicidad, radioactividad o patogenicidad.

Los envases que han sido utilizados para el almacenamiento o comercialización de sustancias o productos peligrosos y los productos usados o vencidos que puedan causar daños a la salud o al ambiente son considerados residuos peligrosos y deben ser manejados como tales, salvo que sean sometidos a un tratamiento que elimine sus características de peligrosidad.

En caso exista incertidumbre respecto de las características de peligrosidad de un determinado residuo, el MINAM emitirá opinión técnica definitiva.

Los alcances de este artículo serán establecidos en el reglamento del presente Decreto Legislativo..

(...)

CAPÍTULO 4

GESTIÓN Y MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS NO MUNICIPALES

Artículo 55.- Manejo integral de los residuos sólidos no municipales

El generador, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal, es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, así como por las áreas degradadas por residuos, de acuerdo a lo establecido en el presente Decreto

⁴¹ Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 135.- Infracciones

Sin perjuicio de la respectiva tipificación de infracciones por el incumplimiento de las normas sobre la gestión y manejo de los residuos sólidos de origen minero, energético, agropecuario, agroindustrial, de actividades de la construcción, de los establecimientos de salud, servicios médicos de apoyo y otros de competencia sectorial, el OEFA y las EFA de ámbito nacional y regional aplican supletoriamente la siguiente tipificación de infracciones y escala de sanciones:

	INFRACCIÓN	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN
1	DE LOS GENERADORES DE RESIDUOS NO MUNICIPALES			
1.2	Sobre el manejo de residuos sólidos			
		(...)		
1.2.5.	No asegurar el tratamiento y/o la adecuada disposición final de los residuos que generen conforme a las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1278 y sus normas reglamentarias y complementarias.	Artículos 30 y Literal d) del Artículo 5 y los Literales d) e i) del Artículo 55 del Decreto Legislativo N° 1278.	Muy grave	Hasta 1500 UIT

Legislativo, su Reglamento, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes.

De conformidad con la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, el generador, empresa prestadora de servicios, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos que genere daño al ambiente está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales.

Los generadores de residuos del ámbito no municipal se encuentran obligados a:
(...)

- a) Segregar o manejar selectivamente los residuos generados, caracterizándolos conforme a criterios técnicos apropiados a la naturaleza de cada tipo de residuo, diferenciando los peligrosos, de los no peligrosos, los residuos valorizables, así como los residuos incompatibles entre sí. (...)
- e) Asegurar el tratamiento y la adecuada disposición final de los residuos que generen. (...)
- i) El cumplimiento de las demás obligaciones sobre residuos, establecidas en las normas reglamentarias y complementarias del presente Decreto Legislativo.
(Subrayado agregado)

48. Asimismo, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278, dispone lo siguiente:

SUBCAPITULO 5

DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS NO MUNICIPALES

Artículo 69.- Aspectos generales

La disposición final de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos de gestión no municipal debe realizarse en celdas diferenciadas implementadas en infraestructuras de disposición final. Los residuos sólidos no municipales similares a los municipales pueden ser dispuestos en rellenos sanitarios de gestión municipal, de conformidad con el artículo 47 del presente Reglamento. Los residuos sólidos no peligrosos provenientes de las actividades de la construcción y demolición deben disponerse en escombreras o rellenos sanitarios que cuenten con celdas habilitadas para tal fin. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento regula las condiciones y características de las escombreras.

(Subrayado agregado)

49. Así de una lectura sistemática, se evidencia que el Decreto Legislativo N° 1278 y su Reglamento, regulan como infracción el no disponer los residuos sólidos conforme a su naturaleza. Por lo que, contrario a lo alegado por el administrado, la conducta detectada durante la Supervisión Regular 2017, no ha sido destipificada, configurándose un incumplimiento del actual Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278.

50. En atención a lo expuesto, corresponde confirmar el pronunciamiento de la DFAI y desestimar este extremo del recurso de apelación de Cervecería San Juan, toda vez que se constata que el administrado no cumplió con realizar la disposición los lodos provenientes de la PTAR como residuos peligrosos, conforme a lo establecido en el RLGRS.

V.2 Determinar si corresponde ordenar la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

51. Sobre el particular, esta sala considera oportuno mencionar que la medida correctiva tiene por finalidad la protección del ambiente⁴², razón por la cual constituye una obligación ambiental fiscalizable que debe ser cumplida en el plazo, forma y modo establecidos por la autoridad competente.
52. Al respecto, la Resolución Directoral N° 1376-2018-OEFA/DFAI ordenó el cumplimiento de la medida correctiva en base a los siguientes fundamentos⁴³:
- 48. De la revisión de los documentos obrantes en el Expediente y de lo manifestado por el administrado en sus escritos de descargos I y II, se evidencia que continúa disponiendo los lodos provenientes de la PTAR de la Planta Pucallpa como si fueran residuos sólidos no peligrosos a un relleno sanitario.
 - 49. Al respecto, es preciso señalar que el no disponer de forma adecuada los lodos generados en la PTAR, genera un riesgo de afectación al componente ambiental suelo, toda vez que al considerarlos como residuos no peligrosos, estos son dispuestos a un relleno sanitario, instalación que no se encuentra categorizada para acopiar a los residuos sólidos peligrosos y cuya infraestructura no es adecuada para almacenar residuos sólidos peligrosos.
 - 50. En este sentido, los lodos, por ser residuos peligrosos deben ser dispuestos a un relleno de seguridad, lugar idóneo que permite el confinamiento seguro sobre un suelo impermeabilizado y un área donde se le brinda un tratamiento adecuado basados en los principios y métodos de ingeniería, a fin de evitar la filtración de los lixiviados, la contaminación del suelo y de la napa freática.
 - 51. Asimismo, los lodos al no ser dispuestos como residuos peligrosos, por contener concentraciones de cadmio, plomo y mercurio, generan además un riesgo de afectación a la salud de las personas, por sus efectos tóxicos en los riñones, en el sistema óseo y respiratorio.
 - 52. La medida correctiva, tiene como finalidad realizar la disposición final de los residuos sólidos peligrosos (lodos generados en la PTAR de la Planta Pucallpa) hacia un relleno de seguridad, a través de una EPS-RS autorizada por DIGESA, a fin de impedir efectos negativos en la calidad del suelo y en la salud de las personas.
53. En base a tales consideraciones, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1376-2018-OEFA/DFAI, a través de la cual dispone como medida correctiva la obligación detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
54. No obstante, obra entre los anexos que acompañan al escrito de apelación la Carta N° 074-2018-MINAM/VMGA/DGCA del 20 de mayo de 2018, la cual adjunta el Informe N° 094-2018-MINAM/VMGA/DGCA/DCCSQ, emitido por la Dirección General de Calidad Ambiental del MINAM⁴⁴, respecto a la opinión técnica

⁴² De manera específica, la medida correctiva busca "revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas". Véase el artículo 28° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

⁴³ Folios 428 (reverso) y 429.

⁴⁴ Folios 448 al 456.

definitoria de peligrosidad de residuos – lodos, que sustenta que los lodos generados por la PTAR de Cervecería San Juan serían no peligrosos.

55. Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03950-2012-PA/TC, fundamento jurídico 7, ha señalado lo siguiente, con relación al principio de seguridad jurídica:

El principio de predictibilidad y certeza de las decisiones judiciales en cuanto que manifestación del principio de seguridad jurídica implica la exigencia de coherencia o regularidad de criterio de los órganos judiciales en la interpretación y aplicación del derecho, salvo justificada y razonable diferenciación. Así, la finalidad de esta exigencia funcional no es otra que la contribución en la fundamentación del orden constitucional y el aseguramiento de la realización de los derechos fundamentales. Si bien el principio constitucional de seguridad jurídica no se encuentra reconocido expresamente en la Constitución, ello no ha impedido a este Tribunal reconocer en él a un principio constitucional implícito que se deriva del Estado constitucional de derecho (artículos 3f y 4.3 de la Constitución). Ahora bien, no cabe duda de que esta exigencia constitucional de predictibilidad y certeza de las decisiones judiciales se ve concretizada con la denominada doctrina jurisprudencial constitucional, la que sólo se tendrá por cumplida si se respetan tales decisiones.

56. De modo que, el principio de seguridad jurídica, establecido jurisprudencialmente por el TC, busca que los pronunciamientos del estado tengan una cuota mínima de razonabilidad y coherencia.
57. Cabe agregar, que de acuerdo a los fundamentos citados en el considerando 52 de la presente resolución, el mandato de la citada medida correctiva obedece a que Cervecería San Juan no dispone los lodos provenientes de la PTAR de la Planta Pucallpa, como residuos peligrosos.
58. Sin embargo, se advierte que a partir de la emisión del Informe del MINAM que sustenta la no peligrosidad de los lodos, no puede considerarse que subsista un riesgo de afectación al medio ambiente. Toda vez que, a partir de su emisión se considera que los lodos provenientes de la PTAR de la Planta Pucallpa no son residuos peligrosos y por lo tanto no corresponde disponerlos como tales.
59. En ese sentido, habiéndose verificado mediante el Informe emitido por el MINAM, el cese de los efectos que motivaron la emisión de la medida correctiva ordenada por la autoridad decisora consistente en *realizar la disposición final de los residuos sólidos peligrosos, (lodos de la PTAR), que se generan en la Planta Pucallpa hacia un relleno de seguridad*, se puede apreciar que no existe motivo para mantener dicha medida correctiva.
60. En este contexto, resulta importante tener en consideración el numeral 19 de los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas previstas en el literal d) del numeral 2 del artículo 22° de la Ley N° 29325, aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, establecen que las medidas correctivas tienen por objeto “revertir” o “disminuir en lo posible” el efecto nocivo de la conducta infractora; buscan corregir los efectos negativos de la infracción

sobre el bien jurídico protegido; y, reponer el estado de las cosas a la situación anterior al de la comisión de la infracción.

61. De igual modo, dichos lineamientos disponen que, para efectos de imponer una medida correctiva, se debe verificar lo siguiente: i) la conducta infractora tiene que haber sido susceptible de haber producido efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y, ii) la medida correctiva debe resultar la adecuada para revertir o disminuir los efectos negativos de la conducta infractora.
62. Como puede apreciarse del marco normativo antes expuesto, es posible inferir que la imposición de una medida correctiva debe resultar necesaria y adecuada para revertir o disminuir en lo posible los efectos nocivos que la conducta infractora haya podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
63. Siendo así, del análisis detallado en los considerandos previos, se ha podido inferir que la medida correctiva impuesta por la DFAI ya no resulta necesaria para revertir los efectos de la conducta infractora, en la medida que el MINAM ha señalado que los referidos residuos sólidos resultan no peligrosos. Motivo por el cual esta sala considera que corresponde revocar la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.⁴⁵
64. De otro lado, corresponde precisar que en el artículo 20° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD⁴⁶ se establece la facultad para dejar sin efecto la medida correctiva en virtud de circunstancias sobrevinientes, lo cual ha sido fundamentado en el presente caso.
65. En atención a las consideraciones antes señaladas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto a los argumentos expuestos por el administrado en este extremo.

De conformidad con lo dispuesto en el TUO de la LPAG; 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

⁴⁵ Asimismo, cabe destacar que la Planta Pucallpa de Cervecería San Juan dispuso sus residuos sólidos peligrosos y no peligrosos a través de una EPS en el Relleno sanitario Huaycoloro, primer Relleno Sanitario Privado del Perú, ubicado en la provincia de Huarochirí, dotado para la recepción, manejo y tratamiento final de los residuos sólidos. En ese sentido, habiéndose dispuesto los lodos en el citado relleno sanitario (Folio 111), carece de objeto requerir a Cervecería San Juan que identifique sus residuos sólidos y realice una nueva disposición de los mismos, máxime si se ha verificado que el relleno sanitario realiza un adecuado manejo de los mismos.

⁴⁶ **Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, aprobado por **Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM**
Artículo 20.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental
El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:
a) 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.

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.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1376 -2018-OEFA/DFAI del 25 de junio de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Cervecería San Juan S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- REVOCAR el artículo 2° de la Resolución N° 1376 -2018-OEFA/DFAI del 25 de junio de 2018, respecto al dictado de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a Cervecería San Juan S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

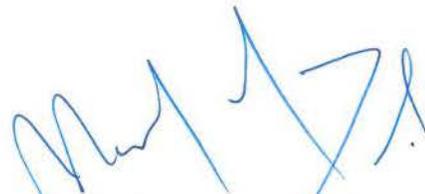
Regístrese y comuníquese.



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

