



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

RESOLUCIÓN N° 271-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 0259-2018-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : UNIÓN DE CONCRETERAS S.A.
SECTOR : INDUSTRIA
RUBRO : FABRICACIÓN DE ARTÍCULOS DE HORMIGÓN, CEMENTO Y YESO
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2669-2018/OEFA/DAFI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 2669-2018/OEFA/DAFI del 31 de octubre de 2018, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Unión de Concreteras S.A. por la comisión de las conductas infractoras descritas 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.*

Lima, 30 de mayo de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Unión de Concreteras S.A.¹ (en adelante, **Unicon**) es titular de una planta ubicada la Panamericana Sur Km. 308.5, provincia y departamento de Ica (en adelante, **Planta Ica**).
2. Unicon cuenta con una Declaración de Impacto Ambiental de la Planta Ica (en adelante, DIA), aprobada el 29 de setiembre de 2011, a través del Oficio N° 07858-2011-PRODUCE/DAAI, por el Ministerio de la Producción (**PRODUCE**).
3. El 8 de agosto de 2016 (en adelante, **Supervisión Regular 2016**) la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular en la Planta Ica, durante la cual se detectó presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Unicon.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20297543653.

[Handwritten signatures]

4. Los hechos detectados se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión del 8 de agosto de 2016, la cual dio lugar al Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 799-2016-OEFA/DS-IND del 13 de octubre de 2016².
5. Mediante Informe de Supervisión Directa N° 1146-2016-OEFA/DS-IND del 16 de diciembre de 2016³, la DS analizó los hallazgos detectados durante la citada Supervisión Regular 2016, concluyendo que el administrado habría incurrido en supuestas infracciones a la normativa ambiental.
6. Sobre esa base, mediante la Resolución Subdirectoral N° 159-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 6 de marzo de 2018⁴, la Subdirección de Fiscalización de Actividades Productivas (SFAP) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, PAS) contra Unicon.
7. Luego del análisis de los descargos formulados por Unicon⁵, el 31 de julio de 2018, se emitió el Informe Final de Instrucción N° 445-2018-OEFA/DFAI/SFAP (en adelante, Informe Final de Instrucción)⁶.
8. Posteriormente del análisis de los descargos formulados por Unicon⁷, mediante la Resolución Directoral N° 2669-2018/OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018⁸, la DFAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Unicon por la comisión de las conductas infractoras detalladas a continuación⁹:

² Documentos contenidos en el disco compacto que obra en el folio 7.

³ Folios 1 al 6.

⁴ Folios 8 al 10, notificada el 19 de marzo de 2018 (Folio 11).

⁵ Folios 13 al 42.

⁶ Folios 43 al 51, notificada el 27 de agosto de 2018 (Folio 52).

⁷ Folios 55 al 74.

⁸ Folios 88 al 99, notificada el 13 de noviembre de 2018 (Folio 100).

⁹ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Unicon, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

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

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

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

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras

N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Unicon cuenta con un almacén central que no reúne las condiciones establecidas en el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos,	Artículos 25° y 40° del RLGRS ¹⁰ .	Literales d) y k) del numeral 2 del artículo 145° y literal b) del numeral 2 del artículo

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. (...)

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 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. (...)

¹⁰ **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; (...)

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.

N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (RLGRS), toda vez que no se encuentra cerrado, parcialmente cercado y no cuenta con sistema de drenaje, sistema contra incendios ni señalización que indique la peligrosidad de los residuos en lugares visibles.		147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹¹ .
2	Unicon no acondicionó adecuadamente los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos -de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica considerando las características de peligrosidad- generados en su Planta Ica, toda vez	Artículo 10°, numeral 5 del artículo 25° y artículo 38° del RLGRS ¹² .	Literales d) y k) del numeral 2 del artículo 145° y literal b) del numeral 2 del artículo 147° del RLGRS ¹³ .

¹¹ 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. (...)

Artículo 147.- Sanciones

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

2. Infracciones graves: (...)

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

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

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

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

Artículo 25°.- Obligaciones del generador

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

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

Artículo 38.- Acondicionamiento de residuos

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

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

¹³ 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, (...)

N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	que se observó, cerca del área de almacenamiento de aceite residual, residuos de aceite residual contenido en una bandeja (residuos peligrosos), que se encontraban acopiados sobre terreno afirmado y sin contenedores debidamente rotulados, incumpliendo lo establecido en el RLGRS.		

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 159-2018/OEFA/DFAI/SFAP
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

9. Asimismo, la Resolución Directoral N° 2669-2018/OEFA/DFAI ordenó el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Medida Correctiva

Conducta infractora	Medida Correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
El administrado cuenta con un almacén central que no reúne las condiciones establecidas en el RLGRS, toda vez que no cuenta un sistema de drenaje.	Acreditar la implementación de un sistema de impermeabilización, contención y drenaje acondicionados y apropiados (según corresponda) en el almacén central de residuos peligrosos de la Planta Ica, ante posibles derrames o emergencias, conforme a lo señalado en el artículo 54° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278.	En un plazo de treinta (30) días hábiles contados desde el día siguiente de la notificación de la presente Resolución Directoral.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a esta Dirección un informe técnico detallado que contenga las acciones adoptadas por la Planta Ica para implementar la medida correctiva establecida, adjuntando medios visuales probatorios (fotografías a color y/o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS-84) que acrediten haber realizado la implementación del sistema de impermeabilización, contención y drenaje acondicionados y apropiados (según corresponda) en el almacén central de residuos peligrosos de la Planta Ica. El informe deberá ser firmado por el representante legal.

Fuente: Resolución Directoral N° 2669-2018/OEFA/DFAI
Elaboración: TFA

k) Otras infracciones que generen riesgos a la salud pública y al ambiente. (...)

Artículo 147.- Sanciones

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

2. Infracciones graves: (...)

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

10. La Resolución Directoral N° 2669-2018/OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Respecto al hecho imputado N° 1

- i) La DFAI indicó que, durante la Supervisión Regular 2016, la DS constató que el administrado cuenta con un área para el acopio de residuos sólidos peligrosos generados en su Planta Ica, el cual no reunía las condiciones establecidas en el artículo 40° del RLGRS, debido a que no se encontraba cerrada, ni contaba con sistema de drenaje, sistemas contra incendios y señalización que indique la peligrosidad de los residuos.
- ii) Respecto a los descargos del administrado, referidos a que, cumplió con subsanar la presunta conducta infractora, toda vez que el almacén de residuos sólidos peligrosos de la Planta Ica cuenta con: (i) acceso restringido (cerrado y cercado); (ii) sistema de contención de derrames; y, (iii) un sistema contra incendios (extintor); la DFAI señaló que en el expediente no obra medio probatorio suficiente para acreditar la implementación de un sistema de drenaje en el almacén de residuos sólidos; en consecuencia, no es posible desvirtuar el mencionado aspecto.
- iii) Respecto a lo señalado por el administrado, relacionado a que el presente PAS vulnera los principios de legalidad, debido procedimiento, verdad material y presunción de licitud, toda vez que, mediante su escrito N° 2016-E01-81963 del 9 de diciembre del 2016, ya ha acreditado la subsanación del hecho imputado materia de análisis, pues adjuntó medios fotográficos en donde se observa la completa implementación del almacén de residuos sólidos peligrosos de su Planta Ica, hecho que no ha sido valorado por la autoridad instructora.
- iv) Al respecto, la DFAI precisó que el administrado presentó los medios probatorios que consideró pertinentes para acreditar que había subsanado la infracción detectada -durante la Supervisión Regular 2016 y que es materia del presente análisis-, los mismos que han sido valorados tanto por la DS -a través de Informe de Supervisión- como por la DFAI, actuando ambas autoridades conforme a las normas en la materia y a las atribuciones que les han sido conferidas por mandato de la Ley.
- v) Asimismo, sobre la presunta vulneración a los principios de verdad material y presunción de licitud, del desarrollo del presente procedimiento y de los medios probatorios recabados por la Administración es que se dio inicio al presente PAS, ya que, durante la Supervisión Regular 2016, se observó que el administrado no contaba con un almacén central que cumpliera con las condiciones establecidas en el artículo 40° del RLGRS; asimismo, de la valoración de los medios probatorios presentados por el administrado, no se ha logrado evidenciar la corrección de su conducta infractora en el extremo referido a contar con un sistema de drenaje en referido almacén de residuos peligrosos.

- 
- 
- vi) Unicon manifestó que el área de acopio de residuos sólidos peligrosos únicamente cuenta con un sistema de contención y no un sistema de drenaje, debido a que el Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM (RLGIRS) establece que no es pertinente implementar simultáneamente los diversos sistemas de contención, debido a que los residuos peligrosos generados en la Planta Ica presentan características sólidas y semisólidas, tales como: aceite usado, trapos y filtros contaminados. En ese sentido, invoca la aplicación del principio de retroactividad benigna, en función a que las condiciones especificadas en el artículo 54° del RLGIRS le resultan más beneficiosas.
- vii) Al respecto, la DFAI precisó que lo alegado no es congruente con lo declarado en su Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2017, donde se advierte que la Planta Ica genera residuos peligrosos, en específico, aceites residuales. En ese sentido, en el presente caso, sí resulta pertinente la implementación del sistema de drenaje, toda vez que, conforme a los párrafos precedentes, se ha acreditado que el administrado almacenó aceite residual en la Planta Ica y que la naturaleza de dicha sustancia es de un residuo peligroso líquido. Por lo que, el sustento del administrado, no permite desvirtuar la presente conducta infractora
- viii) En atención a lo expuesto, la Autoridad Decisora determinó la responsabilidad administrativa de Unicon, por contar con un almacén central que no reúne las condiciones establecidas en el RLGIRS, toda vez que no se encuentra cerrado, parcialmente cercado y no cuenta un sistema de drenaje, sistema contra incendios ni señalización que indique la peligrosidad de los residuos en lugares visibles.

Respecto al hecho imputado N° 2

- 
- 
- 
- ix) La DFAI indicó que, durante la Supervisión Regular 2016, la DS constató que encontró, cerca al área denominada "aceite residual", baldes conteniendo una sustancia no identificable, una bandeja conteniendo residuos de aceite, sogas y cartón, los cuales estaban sobre terreno afirmado y cubierto por piedras.
- x) Unicon alegó que, luego de finalizada la Supervisión Regular 2016, procedió a efectuar el adecuado acondicionamiento de las zonas de manejo de residuos sólidos, ejecutando acciones de orden y limpieza en la Planta Ica; además, realizó una capacitación dirigida a los trabajadores sobre manejo de residuos sólidos.
- xi) Al respecto, la DFAI señaló que, de las fotografías presentadas se aprecia que el administrado realizó la limpieza de la zona, considerando un área para acopiar los residuos sólidos no peligrosos; asimismo, implementó diversos contenedores para el acopio de diversos residuos sólidos no peligrosos; no obstante, no acreditó un adecuado acondicionamiento de los

residuos sólidos peligrosos (aceites residuales) generados en su Planta Ica, en tanto no se observa, en la parte interna ni externa del área de acopio ni en la zona del hallazgo, la implementación de contenedores debidamente rotulados para acopiar a los residuos sólidos peligrosos; motivo por el cual, la conducta no ha sido corregida.

- xii) De otro lado el administrado presentó nuevos medios probatorios con la finalidad de que se verifique el cumplimiento de un adecuado acondicionamiento de los residuos sólidos peligrosos en la Planta Ica a través de contenedores (cilindros metálicos) rotulado y tapados; en ese sentido, Unicon señaló que realizó la subsanación de la conducta infractora, debido a que se efectuó antes de la notificación de la Resolución Subdirectoral, es decir, antes de la imputación de cargos.
- xiii) Al respecto, se ha verificado que el administrado ha corregido la presente conducta infractora, toda vez que implementó el rotulado en los contenedores de residuos sólidos; no obstante, dicha subsanación ocurrió de forma posterior al inicio del presente PAS; el cual se efectuó mediante la Resolución Subdirectoral N° 159-2018-OEFA/DFAI/SFAP, notificada el 15 de marzo del 2018, por lo tanto, no corresponde eximir de responsabilidad al administrado
- xiv) En atención a lo expuesto, la Instancia Decisora determinó la responsabilidad administrativa de Unicon, por no acondicionar adecuadamente los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en su Planta Ica, toda vez que se observó, cerca del área de almacenamiento de aceite residual, residuos de aceite residual contenido en una bandeja (residuos peligrosos), cartón y filtros en desuso (residuos no peligrosos), que se encontraban acopiados sobre terreno afirmado y sin contenedores debidamente rotulados, incumpliendo lo establecido en el RLGRS.

11. El 4 de diciembre de 2018, Unicon interpuso recurso de apelación¹⁴ contra la Resolución Directoral N° 2669-2018/OEFA/DFAI, indicando lo siguiente:

Respecto al hecho imputado N° 1

- a) Contrariamente a lo que se indica en la resolución impugnada, el almacén central de residuos peligrosos de la Planta Ica sí cuenta con un sistema de contención, lo cual se encuentra acreditado con diversas fotografías presentadas al OEFA; asimismo, adjunta fotografías que evidencian que indefectiblemente el almacén de residuos peligrosos cuenta con un sistema de contención y que se encuentra impermeabilizado con una geomembrana.
- b) Unicon señala además que el sistema de contención se implementó con anterioridad al inicio del PAS (antes del 15 de marzo de 2018), lo cual

¹⁴ Folios 102 a 153.

acredita con el hecho de que, en el marco del procedimiento de supervisión el 9 de diciembre de 2016, presentó escrito adjuntando fotografías e indicando la subsanación.

- c) Respecto al sistema de drenaje, Unicon manifiesta que la resolución impugnada parte de una premisa errónea sobre la naturaleza del aceite residual al considerarlo líquido, siendo que, por el contrario, la Planta Ica genera residuos peligrosos que presentan características sólidas o semisólidas como precisamente el aceite automotriz residual.
- d) Asimismo, Unicon manifiesta que, la producción en la Planta Ica es bastante baja, debido a la poca demanda de concreto premezclado existente en el mercado, lo que determina que la cantidad de residuos peligrosos generados, específicamente el aceite automotriz residual, haya sido mínimo. Lo cual se acredita con las Declaraciones Anuales de residuos Sólidos y Manifiestos de Residuos Peligrosos presentados desde el 2016.
- e) Unicon señala que, el literal c) del artículo 54° del Decreto Legislativo N° 1278, que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (LGIRS), establece entre sus condiciones que el almacén debe contar con sistemas de impermeabilización, contención y drenaje acondicionados y apropiados, según corresponda. En ese sentido, esto último se encuentra en función a un aspecto estrictamente técnico, basado en la cantidad como en las características de los residuos que se generan; por ende, no resulta exigible a Unicon implementar dicho sistema de drenaje y corresponde se deje sin efecto la resolución impugnada, archivándose el presente PAS.
- f) En ese sentido, Unicon invoca el principio de retroactividad benigna, en función de lo establecido en el literal c) del artículo 54° de la LGIRS, toda vez que le resulta más beneficiosa, puesto que la no exigibilidad de un sistema de drenaje por no sustentarse técnicamente, ya no constituiría una infracción administrativa sancionable.
- g) Asimismo, invoca el principio de razonabilidad, toda vez que: (i) la cantidad de residuos peligrosos generados en la Planta Ica es mínima y estos residuos son sólidos o semisólidos; y, (ii) pese a ello el almacén central de residuos peligrosos ya cuenta con un sistema de contención y se encuentra impermeabilizado con una geomembrana, resulta evidente que carece de razonabilidad imputar responsabilidad alguna.
- h) Del mismo modo, invoca los principios de veracidad, verdad material y presunción de licitud, toda vez que, pese a que en el marco del procedimiento de supervisión y sancionador sustentó con fotografías que su almacén de residuos peligrosos cuenta con sistema de contención, no se efectuaron mayores actuaciones probatorias para determinar su responsabilidad, sino que la resolución apelada fue emitida en base a inferencias.

Respecto al hecho imputado N° 2

- i) Unicon manifiesta que la resolución impugnada parte de una premisa errónea y que además constituye una inferencia. Toda vez que la DFAI presume que la subsanación de la conducta infractora fue posterior al inicio del PAS, porque ello se habría acreditado en los descargos al Informe Final de Instrucción.
- j) Alega que la SFAP, en observancia del principio de presunción de veracidad y presunción de licitud, debió considerar que Unicon cumplió con acondicionar adecuadamente los residuos sólidos no peligrosos y peligrosos, con anterioridad al inicio del PAS y no basarse en una simple inferencia.
- k) Unicon alega que la subsanación se realizó antes del inicio del PAS, esto es antes del 15 de abril de 2018 y sin que haya mediado requerimiento alguno, por lo que se configuró causal de eximente de responsabilidad administrativa, consistente en subsanación voluntaria. Por tanto, en observancia del principio de legalidad, corresponde se deje sin efecto la resolución impugnada, archivándose definitivamente el PAS.
- l) En el supuesto de que se insista en considerar que la subsanación no tiene carácter de voluntario, corresponde que, en aplicación del principio de razonabilidad, se deje sin efecto la resolución impugnada, archivándose definitivamente el PAS. Toda vez que la responsabilidad de declaración administrativa no se condice con el principio de razonabilidad, pues Unicon cumplió con subsanar la conducta infractora, lo que ha sido reconocido por la resolución apelada.

Respecto a la solicitud de suspensión de los efectos

- m) Finalmente, Unicon solicita la suspensión de los efectos de la resolución impugnada, en el extremo referido a la medida correctiva.

II. COMPETENCIA

- 12. 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.

¹⁵ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

13. 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° 30011¹⁶ (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.
14. 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 OEFA¹⁷.
15. Mediante 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 de Produce al OEFA, y mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 031-2015-OEFA/CD se estableció que el OEFA, a partir del 7 de agosto de 2015, asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de las actividades manufactureras previstas en la División 26: "2695 Fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso".

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, 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.

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.

16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁹, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁰, disponen que el TFA 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

17. 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)²¹.
18. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)²², 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

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²² 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.

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.

19. 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.
20. 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 ambiente²³.
21. 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 fundamental²⁴ 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 preserve²⁵; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁶.
22. Es importante destacar que, en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos²⁷: (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

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁴ **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.

²⁵ 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".

²⁶ 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.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica²⁸; 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 referida²⁹.

23. 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.
24. 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 inciertos³⁰.
25. 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 PAS.

IV. ADMISIBILIDAD

26. 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 220° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento

²⁸ 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".

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

Administrativo General³¹, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG), por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

27. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso consisten en determinar si:
- Correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Unicon por la conducta infractora N° 1.
 - Correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Unicon por la conducta infractora N° 2.
 - Corresponde declarar la suspensión de los efectos de la resolución impugnada, en el extremo referido a la medida correctiva.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.1. Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Unicon por la conducta infractora N° 1

28. Previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta Sala considera pertinente exponer el marco normativo aplicable al presente caso.
29. Al respecto, en los numerales 3 y 5 del artículo 25° del RLGRS se establecen 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 éste³².

31

TUO de la LPAG

Artículo 220.- 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 221.- 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.

32

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: (...)

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; (...)

30. Del mismo modo, en el artículo 40° del citado cuerpo normativo se establece que, 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 con diez condiciones que el artículo establece³³.
31. De los referidos dispositivos legales se advierte que los residuos sólidos - peligrosos y no peligrosos-, deben ser almacenados segregados y acondicionados conforme a la naturaleza de sus componentes.

Respecto a lo detectado en la Supervisión Regular 2016

32. En el caso en concreto y del análisis de los documentos obrantes en el expediente, se tiene que, durante la Supervisión Regular 2016, se verificó lo siguiente:

Acta de Supervisión del 8 de agosto de 2016

HALLAZGOS

1. Durante la supervisión, se observa que existe un área identificada con un cartel que señala aceite residual; la infraestructura consta de techo, divisiones de calaminas y piso de concreto. El área no se encuentra cerrada y en su interior se verifica que se almacena en cilindros metálicos aceite residual, filtros de aceite de las unidades móviles en desuso. (...)"

Fuente: Anexos del Informe N° 1146-2016-OEFA/DS-IND³⁴

33. Los hallazgos detectados fueron complementados con las fotografías contenidas en el Informe de Supervisión, donde se visualizan que el área destinada al almacenamiento de residuos sólidos peligrosos (cilindros conteniendo aceite

³³ 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.

³⁴ Documento contenido en el disco compacto que obra en el folio 7.

residual) no reunía las condiciones establecidas en el artículo 40° del RLGRS, debido a que no se encontraba cerrada, ni contaba con sistema de drenaje, sistemas contra incendios y señalización que indique la peligrosidad de los residuos, tal como se muestra a continuación:



Fuente: Anexos del Informe N° 1146-2016-OEFA/DS-IND³⁵

Sobre los argumentos presentados por Unicon

34. En su escrito de apelación, Unicon manifiesta que contrariamente a lo que se indica en la resolución impugnada, el almacén central de residuos peligrosos de la Planta Ica sí cuenta con un sistema de contención, lo cual han acreditado con diversas fotografías presentadas al OEFA; asimismo, adjunta fotografías que evidencian que indefectiblemente el almacén de residuos peligrosos cuenta con un sistema de contención y que se encuentra impermeabilizado con una geomembrana.
35. Además, Unicon señala que el sistema de contención se implementó con anterioridad al inicio del PAS (antes del 15 de marzo de 2018), lo cual acredita con el hecho de que, en el marco del procedimiento de supervisión el 9 de diciembre de 2016, presentó escrito adjuntando fotografías e indicando la subsanación:

³⁵

Documento contenido en el disco compacto que obra en el folio 7 (páginas 71 y 72).

Fotografía N° 01



Fotografía N° 02

Fotografía N° 03

DFAI



Fuente: Anexos del escrito de apelación³⁶

36. Al respecto, las vistas fotográficas 1, 2 y 3, muestran un muro en cuyo interior se ha acondicionado madera –en los bordes– revestida con geomembrana, observándose además geomembrana cubriendo el piso. Sin embargo, del área utilizada para el almacenamiento de residuos peligrosos, no es posible observar algún sistema de drenaje acondicionado y apropiado.
37. Cabe mencionar que la contención solo es una parte de la dirección de obra eficaz para la prevención de derrames y fugas, los cuales se complementan con un diseño adecuado, mantenimiento, provisión permanente de capacitación y equipo para la respuesta a derrames son esenciales³⁷.

³⁶ Folios 129 al 130.

³⁷ Department of Environment and Climate Change NSW "Storing and Handling Liquids Environmental Protection" A guide to managing environmental risks associated with the storage and handling of liquid substances, p. 40. Fecha de consulta: 27 de mayo de 2019. Recuperado en: <https://www.epa.nsw.gov.au/-/media/epa/corporate-site/resources/licensing/2007210liquidsmanual.pdf?la=en&hash=F58F9A86A4293434464AC43554AEEEE7FD CF6E01>

38. A manera referencial, es relevante anotar lo señalado por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América respecto al diseño y operación del sistema de contención en el manejo y almacenamiento de sustancias químicas³⁸:

"(b) Un sistema de contención debe ser diseñado y operado de la siguiente manera:
(1) Debajo de los contenedores debe haber una base sin grietas ni huecos, que debe ser lo suficientemente impermeable como para contener pérdidas, derrames y precipitaciones acumuladas hasta que el material reunido sea detectado y retirado.
(2) La base debe estar en declive o el sistema de contención debe diseñarse u operarse de tal manera que drene y elimine los líquidos provenientes de pérdidas, derrames o precipitaciones (...)
(4) Debe evitarse la escorrentía en el sistema de contención a menos que el sistema de recolección tenga suficiente capacidad de exceso además de lo requerido en el párrafo (b) (3) de esta sección para contener cualquier escorrentía que pudiera ingresar al sistema.
(5) Los desechos de derrames o pérdidas y las precipitaciones acumuladas deben quitarse del sumidero o el área de recolección lo más pronto posible, ya que es necesario para evitar el desbordamiento del sistema de recolección"

39. De lo antes mencionado, podemos observar que es necesario retirar lo más pronto posible los derrames para evitar el desbordamiento del sistema de recolección, situación que amerita contar con algún sistema de drenaje, que permita que se elimine o drene los líquidos provenientes de pérdidas, derrames o precipitaciones. Situación que no fue considerada por el administrado.

40. Por otra parte, menciona que el sistema de contención se implementó con anterioridad al inicio del PAS, sin embargo, las fotografías presentadas no se encuentran fechadas, por lo que no resulta posible identificar el momento de su implementación.

41. Respecto al sistema de drenaje, Unicon manifiesta que la resolución impugnada parte de una premisa errónea sobre la naturaleza del aceite residual al considerarlo líquido, siendo que, por el contrario, la Planta Ica genera residuos peligrosos que presentan características sólidas o semisólidas como precisamente el aceite automotriz residual.

42. Asimismo, Unicon manifiesta que la producción en la Planta Ica es bastante baja, debido a la poca demanda de concreto premezclado existente en el mercado, lo que determina que la cantidad de residuos peligrosos generados, específicamente el aceite automotriz residual haya sido mínimo. Lo cual se acredita con las Declaraciones Anuales de residuos Sólidos y Manifiestos de Residuos Peligrosos presentados desde el 2016.

³⁸ Agencia de Protección Ambiental. Ley de Conservación y Recuperación de Recursos. Código de Regulaciones Federales.
Recuperado en:
http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=c842ebb4a222afa3101346e493a85904&mc=true&node=se40.26.264_1175&rgn=div8
Fecha de consulta: 27 de mayo de 2019.

43. Unicon señala que, en el literal c) del artículo 54° del LGIRS, se establece entre sus condiciones que el almacén debe contar con sistemas de impermeabilización, contención y drenaje acondicionados y apropiados, según corresponda. En ese sentido, esto último se encuentra en función a un aspecto estrictamente técnico, basado en la cantidad como en las características de los residuos que se generan; por ende, no resulta exigible a Unicon implementar dicho sistema de drenaje y corresponde se deje sin efecto la resolución impugnada, archivándose el presente PAS.
44. Al respecto, de la revisión de lo señalado por el Administrado, no se advierte expresamente que el residuo tenga característica sólida o semisólida, lo que se observa es que, como parte del empleo del aceite usado, se incorporan –al residuo– sólidos, metales y productos orgánicos³⁹, situación que se encuentra en la misma línea de lo señalado por la DFAI, pues en el considerando 45 de la Resolución Directoral N° 2669-2018-OEFA/DFAI, se menciona que los aceites residuales tienen características de ser un residuo peligroso en estado líquido viscoso que puede contener numerosas sustancias peligrosas disueltas en él⁴⁰. Condición que también es recabada por la Guía para la Gestión Integral de Residuos Peligrosos⁴¹ y observada en la fotografía N° 10 del Informe de Supervisión⁴².

³⁹ SYLVA, Waldyr [et-al] "Caracterización físico-química de aceites usados de motores para su reciclaje" volumen 15, N° 2, 2017, 135-144., p. 137.

Las propiedades de los aceites usados dependen prioritariamente de las propiedades de las bases lubricantes de las cuales se derivan, de los aditivos adicionales para mejorar la viscosidad, el poder detergente y la resistencia a altas temperaturas. Además, como resultado del servicio prestado, contiene sólidos, metales y productos orgánicos. Análisis realizados por

Recuperado en: http://ojs.uac.edu.co/index.php/prospectiva/article/view/782/pdf_75
Fecha de consulta: 14 de enero de 2019

⁴⁰ Folio 93 reverso.

⁴¹ MARTINEZ, Javier [et-al] "Guía para la Gestión Integral de Residuos Peligrosos - Fichas Temáticas" Centro Coordinador del Convenio de Basilea para América Latina y el Caribe, Uruguay, 2005. p. 36

4.1 Composición de los Aceites Usados y Principales Fuentes

Los aceites lubricantes usados adquieren concentraciones elevadas de metales pesados como plomo, cadmio, cromo, arsénico y zinc. El origen de estos metales es principalmente el desgaste del motor o maquinaria que lubricó. Otra fuente de metales es debida al contacto con combustibles, como es el caso de la presencia de plomo proveniente de la degradación del tetraetilo de plomo de las naftas. Con frecuencia se encuentran solventes clorados tales como tricloroetano, tricloroetileno y percloroetileno, provenientes del proceso de refinación del petróleo y de la reacción del aceite con compuestos halogenados de los aditivos. Otros contaminantes presentes son el azufre y hollín generados en la combustión.



⁴² Folio 7. Informe de Supervisión Directa N° 1146-2016-OEFA/DS-IND, p.91.



Fotografía N° 10: Almacén de aceite residual, en donde se almacenan cilindros metálicos con aceite residual, filtros de aceites y filtros para retener polvo para unidades móviles.

45. Por otra parte, respecto a que la producción en la Planta Ica es bastante baja, lo que determina que la cantidad de residuos peligrosos generada en la planta sea mínima, de las Declaraciones de año 2016 y 2017⁴³ se observa el reciclado de aceite residual en galones de 210 y 110, cantidades que, en caso de derrame, puede causar graves daños al ambiente por contener diversos compuestos químicos, tales como metales pesados (por ejemplo, cromo, cadmio, arsénico, plomo, entre otros), hidrocarburos aromáticos, benceno y algunas veces solventes clorados, PCB⁴⁴, según la bibliografía alcanzada por el propio Administrado.
46. Cabe agregar que el almacén central de residuos sólidos peligrosos debe contar con sistema de drenajes, con la finalidad de coleccionar y desalojar los lixiviados que se generen o evacuar los derrames o fugas, facilitando su recuperación para su disposición final. En este sentido, se debe entender que un sistema de drenaje comprende necesariamente las funciones de recolectar, transportar y descargar⁴⁵.

⁴³ Folios 131 al 153.

⁴⁴ SYLVA, Waldyr [et-al] "Caracterización físico-química de aceites usados de motores para su reciclaje" volumen 15, N° 2, 2017, 135-144., p. 136.

1. INTRODUCCIÓN

Los aceites residuales de motores son un material altamente contaminante, que requiere una gestión responsable; éstos pueden causar daños al medioambiente cuando se vierten en el suelo o en las corrientes de agua incluyendo alcantarillas. Esto puede resultar en la contaminación de las aguas subterráneas y del suelo. El aceite lubricante usado contiene diversos compuestos químicos tales como metales pesados, (por ejemplo, cromo, cadmio, arsénico, plomo, entre otros), hidrocarburos aromáticos polinucleares, benceno y algunas veces solventes clorados, PCBs, etc. Estos compuestos químicos producen un efecto directo sobre la salud humana y varios de estos productos son cancerígenos [1].

⁴⁵ Comité de Normalización de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios NRF-015-PEMEX-2008 MODIFICACIÓN 1, agosto de 2008.

Por lo tanto, si resulta pertinente contar con sistema de drenaje acondicionado y apropiado.

47. En ese sentido, del análisis técnico realizado, se advierte que, en el presente caso, correspondía a Unicon contar un sistema de drenaje. Por lo que, contrario a lo alegado por el administrado, la conducta detectada durante la Supervisión Regular 2016, le resulta exigible incluso dentro del actual marco normativo.
48. De otro lado, Unicon invocó al principio de razonabilidad, toda vez que: (i) la cantidad de residuos peligrosos generados en la Planta Ica es mínima y estos residuos son sólidos o semisólidos; y, (ii) pese a ello el almacén central de residuos peligrosos ya cuenta con un sistema de contención y se encuentra impermeabilizado con una geomembrana.
49. En función a dicho alegato, se debe considerar que la observancia del principio de razonabilidad⁴⁶ reconocido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁴⁷, implica que las decisiones de la autoridad administrativa que acarreen la imposición de sanciones, deberán adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida, manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que se deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
50. Principio que involucrará, en ese sentido, que el ejercicio del *ius puniendi* efectuado por la Administración y materializado en la emisión de un acto administrativo, se efectúe de tal manera que se logre garantizar estrictamente la tutela del bien jurídico protegido; premisa que, en todo caso, obliga a la Administración a actuar dentro de los límites de sus facultades discrecionales con el propósito de individualizar, en un caso específico, la consecuencia jurídica aplicable una vez verificada la comisión de la infracción administrativa.
51. Llegados a este punto, resulta pertinente recalcar que, el presente PAS, se inició en el marco de la Ley N° 30230⁴⁸, la cual estableció en su artículo 19° que, durante un periodo de tres (3) años, el OEFA tramitará procedimientos excepcionales y si

Disponible en: <https://vdocuments.mx/nrf-0.15-pemex-2008-contraincendio-tanques.html>
"Drenaje. - Sistema formado por un conjunto de tuberías, válvulas y accesorios, para coleccionar y desalojar los líquidos contenidos en los diques de contención de los tanques de almacenamiento".

⁴⁶ De acuerdo con los criterios del Tribunal Constitucional (por ejemplo, en la Sentencia emitida en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC), existe una similitud entre los principios de razonabilidad y de proporcionalidad; a ello, se debe agregar que el TUO de la LPAG se refiere expresamente al primero de los nombrados.

⁴⁷ TUO de la LPAG
TÍTULO PRELIMINAR

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

⁴⁸ Ver pie de página 9.

la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.

52. Siendo que, con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que desarrollen la aplicación del referido precepto normativo, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, en la cual se precisa que, en caso se acredite la existencia de una infracción administrativa, no resultará pertinente el dictado de una medida correctiva, si el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta; por lo que la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa.
53. Estando a ello, se ha de tener en cuenta que, en el presente caso, la determinación de la responsabilidad de Unicon se efectuó sobre la base de los medios probatorios recabados en la Supervisión Regular 2016.
54. De forma que y en tanto el administrado – a través de la presentación de sus descargos como del ejercicio de su derecho de contradicción– no pudo desvirtuar la imputación efectuada sobre la base de lo detectado durante las acciones de supervisión, a juicio de esta Sala, el pronunciamiento de la DFAI relacionado con la determinación de la responsabilidad administrativa fue válidamente emitido, actuando dicha autoridad en cumplimiento de lo señalado por la normativa ambiental vigente.
55. Del mismo modo, Unicon invoca los principios de veracidad, verdad material y presunción de licitud, toda vez que, pese a que, en el marco del procedimiento de supervisión y sancionador, sustentó con fotografías que su almacén de residuos peligrosos cuenta con sistema de contención, no se efectuaron mayores actuaciones probatorias para determinar su responsabilidad, sino que la resolución apelada fue emitida en base a inferencias.
56. Al respecto, se debe tener en cuenta que los principios de verdad material, presunción de veracidad⁴⁹ y presunción de licitud⁵⁰, conforme a lo alegado por el

⁴⁹

TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

1.7. Principio de presunción de veracidad.- En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

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

⁵⁰

TUO de la LPAG

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

administrado, implican que habiendo sustentado fácticamente la realidad de los hechos, debe presumirse que ha actuado apegado a sus deberes.

57. No obstante, de la evaluación de los medios probatorios presentados para acreditar que subsanó la conducta infractora detectada durante la Supervisión Regular 2016, valorada tanto por la DS como por la DFAI, actuando ambas autoridades conforme a las normas en la materia y a las atribuciones que les han sido conferidas por mandato de la Ley, se advierte que el administrado no cumple con todas las condiciones de un almacén central de residuos peligrosos en la Planta Ica, toda vez que el área observada en los medios fotográficos no acreditó el cumplimiento del mismo.
58. Asimismo, conforme se ha expuesto precedentemente, Unicon no ha acreditado fehacientemente que la Planta Ica cuenta un sistema de drenaje para los aceites residuales que genera; por tanto, se evidencia que no existe una vulneración a los principios invocados.
59. Por consiguiente, a tenor de lo expuesto en los considerandos del presente acápite, esta Sala considera que corresponde desestimar los argumentos expuestos por el administrado, respecto de la conducta infractora N° 1 en su recurso de apelación.

VI.2. Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Unicon por la conducta infractora N° 2

60. Previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta Sala considera pertinente exponer el marco normativo que establece la definición de los conceptos básicos aplicables al presente caso.
61. Al respecto, el RLGRS dispone en el artículo 10⁵¹ que todo generador está obligado a acondicionar y almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos, previo a su entrega a la EPS-RS o a la EC-RS o municipalidad, para continuar con su manejo hasta su destino final.
62. Del mismo modo, en el numeral 5 del artículo 25° del RLGRS⁵², se establece que el generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria

⁵¹ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

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

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

⁵² **RLGRS.**

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; (...).

y ambientalmente adecuada, conforme se establece en la Ley, el Reglamento y, en las normas específicas que emanen de éste.

63. Así, también en el artículo 38° del RLGRS⁵³, se dispone que los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene. Los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente y cumplir cuando menos con un rotulado visible que permita identificar plenamente el tipo de residuo, acatando la nomenclatura y demás especificaciones técnicas que se establezcan en las normas correspondientes.
64. De los referidos dispositivos legales se advierte que los residuos sólidos - peligrosos y no peligrosos-, deben ser segregados y acondicionados conforme a la naturaleza de sus componentes.

Sobre lo detectado en la Supervisión Regular 2016

65. En el caso en concreto y del análisis de los documentos obrantes en el expediente, se tiene que, durante la Supervisión Regular 2016, se verificó lo siguiente:

Acta de Supervisión del 8 de agosto de 2016

HALLAZGOS	
1	Durante la supervisión, se observa que existe un área identificada con un cartel que señala aceite residual; (...) fuera de esta instalación y cerca de ella, se encontró sobre terreno afirmado y cubierto por piedras, otros residuos como baldes conteniendo una sustancia no identificada, una bandeja conteniendo residuos de aceites, sogas, cartón."

Fuente: Anexos del Informe N° 1146-2016-OEFA/DS-IND⁵⁴

66. Los hallazgos detectados fueron complementados con las fotografías N^{os} 11 y 12, contenidas en el Informe de Supervisión, donde se visualizan cerca al área denominada "aceite residual", baldes conteniendo una sustancia no identificable, una bandeja conteniendo residuos de aceite, sogas y cartón, los cuales estaban sobre terreno afirmado y cubierto por piedras, conforme se detalla:

⁵³

RLGRS

Artículo 38.- Acondicionamiento de residuos

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

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

⁵⁴

Documento contenido en el disco compacto que obra en el folio 7.



Fotografía N° 10: Almacén de aceite residual, en donde se almacenan cilindros metálicos con aceite residual, filtros de aceites y filtros para retener polvo para unidades móviles.



Fotografía N° 11: Vista panorámica de cómo se encontró el almacén de aceite residual.



Fotografía N° 12: Cerca del almacén de aceite residual se encontró un balde conteniendo una sustancia no identificada, una bandeja conteniendo residuos de aceite, sogas y filtros para retener polvo de las unidades móviles.

Fuente: Anexos del Informe N° 1146-2016-OEFA/DS-IND⁵⁵

Sobre los argumentos presentados por Unicon

67. En su escrito de apelación, Unicon manifiesta que la resolución impugnada parte de una premisa errónea y que además constituye una inferencia. Toda vez que la DFAI presume que la subsanación de la conducta infractora fue posterior al inicio del PAS, porque ello se habría acreditado en los descargos al Informe Final de Instrucción.
68. Alega que la SFAP, en observancia del principio de presunción de veracidad y presunción de licitud, debió considerar que Unicon cumplió con acondicionar adecuadamente los residuos sólidos no peligrosos y peligrosos con anterioridad al inicio del PAS y no basarse en una simple inferencia.
69. En ese orden de ideas, Unicon alega que la subsanación se realizó antes del inicio del PAS, esto es antes del 15 de abril de 2018 y sin que haya mediado requerimiento alguno, por lo que se configuró la causal de eximente de responsabilidad administrativa. Por tanto, en observancia del principio de legalidad, correspondería que se deje sin efecto la resolución impugnada, archivándose definitivamente el PAS.
70. En el supuesto de que se insista en considerar que la subsanación no tiene carácter de voluntario, corresponde que, en aplicación del principio de

⁵⁵ Documento contenido en el disco compacto que obra en el folio 7 (páginas 91 y 92).

razonabilidad, se deje sin efecto la resolución impugnada, archivándose definitivamente el PAS. Toda vez que, la responsabilidad de declaración administrativa no se condice con el principio de razonabilidad, pues Unicon cumplió con subsanar la conducta infractora, lo que ha sido reconocido por la resolución apelada.

71. Al respecto, conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° 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.
72. En ese sentido y conforme ha señalado este Tribunal en anteriores pronunciamientos⁵⁶, para la configuración de la mencionada eximente de responsabilidad administrativa, han de concurrir las siguientes condiciones:
- i) Se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador; esto es, antes de la notificación de la imputación de los cargos.
 - ii) Se produzca de manera voluntaria, sin que medie requerimiento por parte de la autoridad competente.
 - iii) La subsanación de la conducta infractora⁵⁷.
73. Asimismo, este Tribunal también ha manifestado que, para la acreditación de la subsanación voluntaria de una conducta, el administrado debe presentar medios probatorios idóneos que permitan corroborar tal situación, como es el caso de fotografías georreferencias y fechadas⁵⁸.
74. La necesidad de contar con este tipo de medios probatorios para acreditar fehacientemente la subsanación de la conducta guarda sentido, en la medida que las fotografías fechadas y georreferenciadas permiten verificar de forma indubitable si la corrección se efectuó antes del inicio del procedimiento (requisito temporal) y si el área que fue materia de hallazgo en la supervisión coincide con el área en la cual el administrado sostiene haber realizado acciones destinadas al levantamiento de observaciones de la imputación (requisito espacial).
75. Así pues, las fotografías fechadas y georreferenciadas constituyen medios de prueba idóneos para acreditar la subsanación de la conducta, ya que dotan de un elemento de certeza a la prueba que aporta el administrado. En tal medida, se

⁵⁶ Ver las Resoluciones N°s 107-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 4 de mayo de 2018, 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de abril de 2018, 063-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de marzo del 2018, entre otras.

⁵⁷ 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" (...).

⁵⁸ Ver considerando 49 de la Resolución N° 431-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 6 de diciembre de 2018.

convierten en un requisito al momento de la evaluación de la subsanación de la conducta, pues otorgan convicción en torno a que los hallazgos detectados en la supervisión han sido corregidos antes del inicio del procedimiento.

76. No está demás precisar que el análisis antes expuesto se enmarca en los pilares que sustentan a nuestro ordenamiento jurídico en materia ambiental. En efecto, como ha expuesto anteriormente este Tribunal, nuestra Constitución consagra el derecho al ambiente como principio y un derecho fundamental, que impone que este sea respetado por los particulares y garantizado por el Estado.
77. Por tal motivo, la aplicación del mecanismo de subsanación voluntaria, como eximente de responsabilidad en materia ambiental, no debe ser entendida de forma asilada a lo previsto en la Carta Fundamental, sino que debe ser interpretada en concordancia con el mandato constitucional de protección al ambiente⁵⁹.
78. De esta manera, la naturaleza de los procedimientos administrativos sancionadores en materia ambiental, que buscan cautelar un interés público (la protección al medio ambiente), determina que se exija a los administrados presentar medios probatorios idóneos que desvirtúen la responsabilidad que se les imputa, sin que ello se convierta en una cuestión de mera formalidad que pueda ser relativizada⁶⁰.
79. Por tanto, la exigencia de medios probatorios idóneos, como fotografías fechadas y georreferencias, se circunscriben a esa búsqueda de cautelar el interés público que subyace a este tipo de procedimientos administrativos sancionadores, ya que permiten acreditar, de forma fehaciente, si una conducta contraria al ordenamiento ambiental ha sido subsanada voluntariamente antes del inicio del procedimiento y no como consecuencia de la activación del aparato sancionador de la Administración Pública.
80. Ahora bien, Unicon señaló que la resolución impugnada no consideró que habría subsanado la conducta infractora imputada, circunstancia que habría acreditado mediante documentos presentados durante el PAS.
81. En el caso en concreto y conforme a lo expuesto precedentemente, en la medida en la que el administrado no cumplió con acondicionar sus residuos sólidos peligrosos, se encontraría vulnerando la normativa ambiental.
82. 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 257° del TUO de la LPAG; por ello, se procederá a dilucidar si, en el presente caso, concurren los elementos necesarios para determinar la subsanación voluntaria de la conducta infractora.

⁵⁹ Criterio establecido en el considerando 30 de la Resolución N° 027-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 25 de julio de 2017.

⁶⁰ Ver considerandos 102 y 103 de la Resolución N° 007-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de abril de 2017.

83. Así, corresponde analizar los medios probatorios presentados por el administrado a fin de verificar si la subsanación de la conducta infractora se dio, en principio, de manera previa al inicio del presente PAS.
84. Es importante mencionar que la fecha de notificación de la Resolución Subdirectoral N° 159-2018-OEFA/DFAI/SFAP fue el 15 de marzo de 2018⁶¹, por lo que la subsanación de la conducta infractora se debió realizar antes de la fecha de notificación de la imputación de cargos. En ese sentido, a continuación, se aprecia una línea tiempo considerando la información presentada por Unicon en sus descargos:

Línea de tiempo de descargos presentados por Unicon



Elaboración: TFA

85. En ese sentido, contrariamente a lo alegado por Unicon, es a través de la Carta GG-SGI-354-2018 de fecha 2 de octubre de 2018⁶², que se presentan las fotografías 1 y 2, donde se observa el acondicionamiento de residuos según lo establecido en el artículo 38° del RLGSR, conforme se detalla:

Fotografía N° 01



Fotografía N° 02



86. De manera que, tomando en cuenta el marco normativo y conceptual esbozado en los considerandos anteriores, corresponde indicar que el administrado no ha adjuntado los medios probatorios idóneos que acrediten la subsanación de la conducta imputada antes del inicio del presente procedimiento administrativo (15

⁶¹ Folio 11.

⁶² Folio 71 y 72.

de marzo de 2018), por cuanto las fotografías que presentó no están fechadas ni georreferenciadas.

87. Sobre el particular, las fotografías presentadas por el administrado no constituyen medios probatorios que acreditan que realizó el acondicionamiento adecuado de sus residuos sólidos peligrosos y no peligrosos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 38° del RLGRS, antes del inicio del procedimiento administrativo⁶³; debido a que no se encuentran fechadas ni georreferenciadas⁶⁴. En tal sentido, no resulta amparable en este extremo lo argumentado por el administrado.
88. Por otro lado, respecto a la vulneración de los principios de legalidad, verdad material, presunción de licitud y razonabilidad, cabe reiterar que conforme se desarrolló en el Acápite VI.1, tanto la DS como la DFAI ejecutaron actividades destinadas a la verificación de una conducta infractora, la cual no fue desvirtuada por el administrado, por lo que no se ha configurado la transgresión a los citados principios.
89. Por consiguiente, a tenor de lo expuesto en los considerandos del presente acápite, esta Sala considera que procede desestimar los argumentos expuestos por el administrado en su recurso de apelación, por lo que corresponde confirmar la resolución apelada al encontrarse conforme a derecho.

VI.3. Determinar si correspondía declarar la suspensión de los efectos de la resolución impugnada, en el extremo referido a la medida correctiva.

90. Finalmente, respecto a la solicitud de la suspensión de los efectos de la resolución impugnada, cabe precisar en el artículo 226° del TUO de la LPAG se dispone lo siguiente:

Artículo 226.- Suspensión de la ejecución

- 226.1 La interposición de cualquier recurso, excepto los casos en que una norma legal establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.
- 226.2 No obstante lo dispuesto en el numeral anterior, la autoridad a quien compete resolver el recurso suspende de oficio o a petición de parte la ejecución del acto recurrido cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:
- Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
 - Que se aprecie objetivamente la existencia de un vicio de nulidad trascendente.

⁶³ Esto resulta relevante pues el análisis de la subsanación debe realizarse de forma integral, "procurando tomar en cuenta, de manera copulativa, la gravedad de la conducta constitutiva de infracción, los efectos generados por esta, las acciones implementadas por el infractor para corregir su conducta". MARTÍNEZ, Alexandra. *La inclusión de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad en la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Trabajo Académico para optar el grado de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo. PUCP. Lima, 2017, p. 9.

⁶⁴ Ver las Resoluciones N°s 149-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 20 de marzo de 2019, 140-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de marzo de 2019, 080-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 20 de febrero de 2019 y 001-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 3 de enero de 2019.

- 226.3 La decisión de la suspensión se adoptará previa ponderación suficientemente razonada entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que causa al recurrente la eficacia inmediata del acto recurrido.
- 226.4 Al disponerse la suspensión podrán adoptarse las medidas que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o los derechos de terceros y la eficacia de la resolución impugnada.
- 226.5 La suspensión se mantendrá durante el trámite del recurso administrativo o el correspondiente proceso contencioso-administrativo, salvo que la autoridad administrativa o judicial disponga lo contrario si se modifican las condiciones bajo las cuales se decidió.
- (Subrayado agregado)

91. En ese sentido, en el artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, se establece lo siguiente:

Artículo 24°.- Impugnación de actos administrativos

- 24.1 Son impugnables los actos administrativos emitidos por la Autoridad Decisora, mediante los recursos de reconsideración y apelación. Una vez presentado el recurso de apelación, la Autoridad Decisora eleva en un (1) día hábil el expediente al Tribunal de Fiscalización Ambiental.
- 24.2 La impugnación del acto administrativo en el extremo que contiene medidas cautelares o correctivas no tiene efecto suspensivo, salvo en el aspecto referido a la imposición de multas. En caso el administrado solicite la suspensión de los efectos, ello será resuelto por el Tribunal de Fiscalización Ambiental.
- 24.3 El administrado puede solicitar el uso de la palabra a través del recurso impugnativo. (Subrayado agregado)

92. De lo expuesto, se desprende que la impugnación de los actos administrativos como regla general no admiten la suspensión de los mismos, salvo en el extremo referido a la imposición de multas. No obstante, en caso el administrado lo solicite, ello será resuelto por el TFA, previa ponderación entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio alegado por el recurrente.

93. En esa línea, teniendo en cuenta que en el presente caso el administrado se ha limitado a invocar el presunto perjuicio económico que generaría la adecuación de su conducta, esta Sala considera que la citada solicitud no ha sido correctamente fundamentada, por lo que, no corresponde suspender el presente PAS.

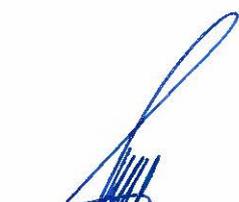
De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2019-JUS ; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, 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.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 2669-2018/OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Unión de Concreteras S.A., por la comisión de las conductas infractoras descritas 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- Notificar la presente resolución a Unión de Concreteras S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (Ahora, DFAI), para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.

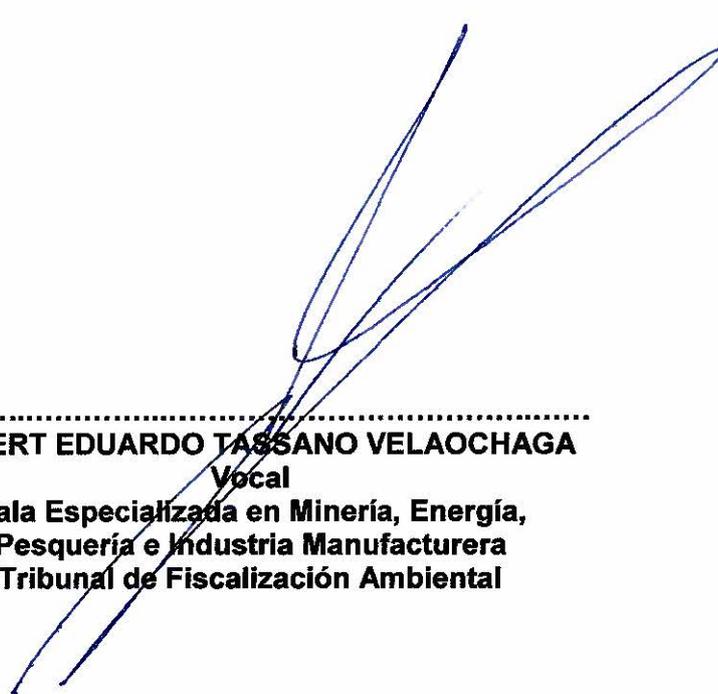


.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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





.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAUCHAGA

Vocal

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



.....
MARY ROJAS CUESTA

Vocal

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



.....
RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA

Vocal

Sala Especializada en Minería, Energía,

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 271-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual contiene 33 páginas.

