



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

RESOLUCIÓN N° 288-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 502-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : MIXERCON S.A.
SECTOR : INDUSTRIA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 252-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 252-2019-OEFA/DFAI del 27 de febrero de 2019, que declaró fundado en parte el recurso de reconsideración presentado por Mixercon S.A. contra la Resolución Directoral N° 1668-2018-OEFA/DFAI del 24 de julio de 2018, por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.

Lima, 11 de junio de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Mixercon S.A.¹ (en adelante, **Mixercon**) es titular de la Planta Industrial Villa El Salvador donde se desarrollan actividades de fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso, ubicada en Av. Panamericana Sur Km 16.5, Asociación La Concordia, distrito de Villa El Salvador, provincia y departamento de Lima (en adelante, **Planta Villa El Salvador**).
2. El 1 de setiembre de 2016, la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una acción de supervisión regular a las instalaciones de la Planta Villa El Salvador (en adelante, **Supervisión Regular 2016**), a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental y los compromisos asumidos por el administrado en su

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20380289360.

instrumento de gestión ambiental. Los resultados de la Supervisión Regular 2016, fueron recogidos en el Acta de Supervisión del 1 de setiembre de 2016².

3. Mediante Informe de Supervisión Directa N° 1139-2016-OEFA/DS-IND del 16 de diciembre de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión**)³, la Dirección de Supervisión (**DS**) del OEFA analizó los hallazgos detectados durante la Supervisión Regular 2016, concluyendo que Mixercon habría incurrido en supuestas infracciones a la normativa ambiental.
4. Sobre la base del Informe de Supervisión, través de la Resolución Subdirectoral N° 202-2018-OEFA/DFSAI/SFAP del 15 de marzo de 2018⁴, (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas (**SFAP**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Mixercon (en adelante, **PAS**).
5. El 26 de abril de 2018 la SFAP emitió el Informe Final de Instrucción N° 179-2018-OEFA/DFAI/SFAP⁵ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), a través del cual se recomendó a la Autoridad Decisora declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Mixercon.
6. Luego de evaluados los descargos presentados por Mixercon⁶, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1668-2018-OEFA/DFAI del 24 de julio de 2018⁷, por medio de la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Mixercon⁸, por la comisión de las infracciones detalladas en el siguiente cuadro:

² Folios 176 a 174 del Informe de Supervisión N° 1139-2016-OEFA/DS-IND, contenido en el disco compacto que obra a folio 7 del Expediente.

³ Folios del 2 al 6.

⁴ Folios 8 al 10. Notificada el 19 de marzo de 2018 (folio 11).

⁵ Folios 12 al 19. Notificado el 7 de mayo de 2018, mediante Carta N° 1396-2018-OEFA/DFAI del 3 de mayo de 2018 (folio 20).

⁶ Mediante escrito con Registro N° 43841, del 15 de mayo de 2018 (folios 21 a 26).

⁷ Folios 35 al 42. Notificada el 2 de agosto de 2018 (folio 57). Cabe precisar que, de acuerdo a lo analizado por la DFAI en la Resolución Directoral No 252-2019-OEFA/DFAI, el acto de notificación no se efectuó válidamente, por lo que admitió a trámite el recurso de reconsideración presentado el 30 de enero de 2019.

⁸ 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:

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

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Mixercon cuenta con un almacén central de residuos peligrosos que no reúne las condiciones establecidas en el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-	Numeral 5 del artículo 25° y artículo 40 del RLGRS ⁹ .	Literales d) y k) del numeral 2 del artículo 145°, literal b) del numeral 2) del artículo 147° del RLGRS ¹⁰ .

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 reanuda, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

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

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

⁹ RLGRS, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de julio de 2004.

Artículo 25.- Obligaciones del generador

- 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:

- 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;
- Ubicarse en lugares que permitan reducir riesgos por posibles emisiones, fugas, incendios, explosiones o inundaciones;
- Contar con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados;
- 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;
- 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;
- Los contenedores o recipientes deben cumplir con las características señaladas en el artículo 37 del Reglamento;
- Los pisos deben ser lisos, de material impermeable y resistentes;
- Se debe contar con detectores de gases o vapores peligrosos con alarma audible, cuando se almacenen residuos volátiles;
- Debe implementarse una señalización que indique la peligrosidad de los residuos, en lugares visibles; y
- Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste.

¹⁰ RLGRS

Artículo 145.- Infracciones

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

- Infracciones graves, - en los siguientes casos:
 - Incumplimiento de las disposiciones establecidas por la autoridad competente,
 - Otras infracciones que generen riesgos a la salud pública y al ambiente.

Artículo 147.- Sanciones

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

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	2004-PCM (RGLRS), toda vez que no se encuentra cerrado, cercado y no tiene sistema de drenaje.		
2	<p>Mixercon no acondicionó ni segregó sus residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en la Planta Villa El Salvador, incumpliendo lo establecido en el RGLRS toda vez que, próximo al área de acopio de residuos sólidos peligrosos, se observó:</p> <p>(i) Restos de madera, bolsas de plásticas, metales, cartón y papeles (residuos sólidos no peligrosos) y waipes impregnados con aceite residual y envases en desuso de lubricantes con residuos de aceite residual (residuos sólidos peligrosos) contenidos dentro de un container metálico sin una adecuada rotulación.</p> <p>(ii) Los residuos sólidos no peligrosos (restos de madera, bolsas de plásticas, metales, cartón y papeles) y residuos sólidos peligrosos (waipes impregnados con aceite residual y envases en desuso de lubricantes con residuos de aceite residual) se encontraron mezclados dentro de un container metálico, sin tener en consideración las características de peligrosidad.</p>	<p>Artículo 10°, numeral 5 del artículo 25°, artículo 38° y el artículo 55° del RGLRS.</p>	<p>Literales d), g) h) y k) del numeral 2) del artículo 145° del RLGRS.</p> <p>Literal b) del numeral 2) del artículo 147° del RLGRS.</p>

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 202-2018-OEFA/DFAI/SFAP.
 Elaboración: TFA

7. Al respecto, la DFAI ordenó a Mixercon 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 de residuos peligrosos que no reúne las condiciones establecidas en el RLGSR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, toda vez que no se encuentra cerrado, cercado y no cuenta un sistema de drenaje.	Acondicionar el almacén central para el acopio de residuos sólidos peligrosos de la planta Villa El Salvador, con las siguientes características de diseño: cercado, sistemas de impermeabilización, contención y drenaje acondicionados y apropiados (según corresponda), sistemas de higienización operativos, establecidas en el Artículo 54° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.	En un plazo de veinte (20) días hábiles contados desde el día siguiente de recibida la notificación de la presente resolución directoral.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a esta Dirección un informe técnico detallado adjuntando medios visuales (fotografías a color y/o videos) debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84 que acrediten las acciones adoptadas para el acondicionamiento del almacén central de residuos peligrosos.

Fuente: Resolución Directoral N° 1668-2018-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA.

8. El 30 de enero 2019, Mixercon interpuso recurso de reconsideración¹¹ contra la Resolución Directoral N° 1668-2018-OEFA/DFAI, respecto de la conducta infractora referida a contar con un almacén central de residuos peligrosos que no reúne las condiciones establecidas en el RLGSR y su correspondiente medida correctiva.
9. Mediante la Resolución Directoral N° 252-2019-OEFA/DFAI¹² del 27 de febrero de 2019, la DFAI declaró fundado en parte el recurso de reconsideración interpuesto por Mixercon contra la Resolución Directoral N° 1668-2018-OEFA/DFAI, en el extremo de dejar sin efecto la medida correctiva dictada en su Tabla N° 1, e infundado en el extremo de eximir de responsabilidad respecto del hecho imputado.
10. La Resolución Directoral No 252-2019-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:
 - (i) La Resolución Directoral N° 1668-2018-OEFA/DFAI, fue notificada el 02 de agosto de 2018, mediante cédula N° 1840-2018-CÉDULA-RD-DFAI; no obstante, el acto de notificación no se efectuó válidamente, por lo que corresponde analizar el recurso de reconsideración presentado el 30 de

¹¹ Escrito presentado con Registro N° 13110. Folios 45 al 47.

¹² Folios 54 al 58. Notificado el 5 de marzo de 2019, folio 59.

enero de 2019, en el cual se adjunta en calidad de prueba nueva, un panel fotográfico fechado y georreferenciado de la implementación de un almacén central de residuos peligrosos.

- (ii) Del análisis de los medios probatorios presentados con el recurso de reconsideración, se advierte que el administrado cuenta con un Almacén Central de Residuos Sólidos Peligrosos que reúne las condiciones establecidas en el RLGRS, por lo que, al haber corregido la conducta infractora, la DFAI deja sin efecto la medida correctiva ordenada.
- (iii) No obstante, los medios probatorios aportados por el administrado datan del 25 de enero de 2019; motivo por el cual, si bien ha corregido la conducta infractora, esta no puede ser considerada como una condición eximente de responsabilidad administrativa; puesto que se ha acreditado la corrección con fecha posterior al inicio del PAS.

11. El 18 de marzo de 2019, Mixercon interpuso recurso de apelación¹³ contra la Resolución Directoral N° 252-2019-OEFA/DFAI, en el extremo referido al hecho imputado N° 1, señalando que corresponde que se le exima de responsabilidad administrativa, en atención a que ha corregido la conducta infractora, siendo que, al no tener certeza de la fecha de notificación de la Resolución Directoral N° 1668-2018-OEFA/DFAI, no se puede afirmar que la corrección de la conducta infractora se ha producido con fecha posterior al inicio del PAS.

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**)¹⁴, se crea el OEFA.
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 la Ley N° 30011¹⁵ (**Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico

¹³ Escrito presentado con Registro N° 26465. Folios 60 al 62.

¹⁴ **Decreto Legislativo N° 1013**, 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.

¹⁵ **Ley N° 29325**, 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

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, 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 en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁶.
15. Por medio del Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM¹⁷ 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° 031-2015-OEFA/CD¹⁸ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de las actividades manufactureras previstas en la División 26: "2695 Fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso" desde 7 de agosto de 2015.
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

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.

¹⁶ **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.

¹⁷ **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.

¹⁸ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 031-2015-OEFA/CD,** publicado en el diario oficial *El Peruano* el 6 de agosto de 2015.

Artículo 1°.- Determinar que a partir del 7 de agosto de 2015, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume 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".

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

Supremo N° 013-2017-MINAM²⁰, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental (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, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)²², 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.

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 sala 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 LGA, 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.

19. En esa 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 sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan 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 al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) 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) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁶.
22. Cabe destacar que, en su dimensión 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 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,

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:

"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.

(iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos²⁷.

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

25. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado²⁸ y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 220° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)²⁹, por lo que es admitido a trámite.

V. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

26. Mixercon interpuso recurso de reconsideración de la Resolución Directoral N° 1668-2018-OEFA/DFAI del 24 de julio de 2018, únicamente respecto a la conducta infractora N° 1; asimismo, una vez emitida la Resolución Directoral N° 252-2019-OEFA/DFAI del 27 de febrero de 2019, en el recurso de apelación el administrado solo ha planteado argumentos referidos a la Conducta Infractora N° 1 detallada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución.
27. En tal sentido, dado que el administrado no formuló argumento alguno respecto a la declaración de existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora N° 2 detallada en Cuadro N° 1, dicho extremo ha quedado firme, en aplicación del artículo 222° del TUO de la LPAG³⁰.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

²⁸ Es preciso anotar que la Resolución Directoral No 252-2019-OEFA/DFAI se notificó el 5 de marzo de 2019, folio 59, y el recurso de apelación se presentó el 18 de marzo de 2019, folios 60 a 62. Dicha Resolución admitió a trámite el recurso de reconsideración, al considerar que existieron vicios en la notificación de la Resolución Directoral N° 1668-2018-OEFA/DFAI.

²⁹ **TUO de la LPAG**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019.

Artículo 218.- Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días. (...)

Artículo 220.- Requisitos del recurso

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.

³⁰ **TUO de la LPAG**

Artículo 222°.- Acto firme

VI. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

28. Determinar si se configuró la causal de eximente de responsabilidad administrativa contenida en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG con relación a la conducta infractora de contar con un almacén central de residuos peligrosos que no reúne las condiciones establecidas en el RGLRS.

VII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

29. Previamente al análisis de la presente cuestión controvertida, esta Sala considera pertinente exponer el marco normativo que regula las condiciones que debe presentar el almacén central de los residuos sólidos peligrosos.
30. En este contexto, el artículo 16° de la antigua LGRS, la cual se encontraba vigente al momento en que se efectuó la Supervisión Regular 2016, establecía que el manejo de los residuos sólidos debe ser realizado de manera sanitaria y ambientalmente adecuada, siendo que el generador de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de gestión municipal es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo con lo establecido en la citada Ley, sus Reglamentos, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes³¹.
31. Asimismo, se debe señalar que el numeral 5 del artículo 25° del RLGRS³², establece que es obligación del generador de residuos sólidos del ámbito no municipal de almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos sólidos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuado.
32. En esa línea, el artículo 40° del RLGRS, señala las condiciones que debe tomar en consideración para un almacenamiento central:

Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

³¹ LEY N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos derogado por el Decreto Legislativo N° 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23-12-2016.

Artículo 16°. - Residuos del ámbito no municipal

El generador, empresa prestadora de servicios, empresa comercializadora, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley, sus reglamentos, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes.

Los generadores de residuos sólidos del ámbito no municipal son responsables de: (...)

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

³² Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

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 resistente;
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.

33. En esta línea, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40° del RLGRS, el almacenamiento central de residuos peligrosos debe de cumplir, entre otros requisitos, con estar cerrado, cercado y contar con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados.

Sobre lo detectado en la Supervisión Regular 2016

34. En el caso en concreto y del análisis de los documentos obrantes en el expediente, se tiene que, durante la Supervisión Regular 2016, la DS constató³³, lo siguiente:

Extracto del Acta de Supervisión:

N°	Hallazgos
01	Durante la supervisión se observa tres (03) cilindros metálicos conteniendo restos de aceite residual, waypes, restos de concreto, papeles y un tanque IBC con restos de aceite residual, dispuestos sobre piso de concreto en un área abierta, que no se encontraba cercada, cerrada ni techada. Asimismo, en dicha área se observa un container metálico conteniendo diversos tipos de residuos: restos de madera, metales, cartón, papel, waypes impregnados con aceite, caucho, bolsas plásticas, envases en

³³

Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7 del Expediente.

desuso de lubricantes con residuos de aceite residual, filtros de camión, probetas de concreto, entre otros.

35. Asimismo, se advierte que en el expediente administrativo obran diversas fotografías correspondientes a la visita de supervisión de los funcionarios del OEFA a la Planta Villa El Salvador, tal como se muestra a continuación:

Fotografía N° 8



Foto 8: Se observa contenedor metálico donde acopia temporalmente los residuos generados en la planta industrial

Fotografía N° 9

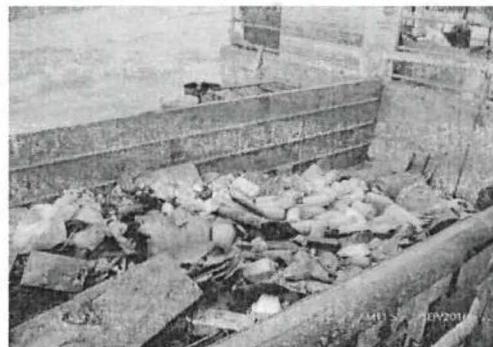


Foto 9: Se observa residuos tales como madera, cartones, probetas, filtros, etc

Fuente: Anexo 4 del Panel Fotográfico del Informe de Supervisión.

36. De acuerdo a lo señalado en el Informe de Supervisión, la DS recomienda el inicio del PAS, por la infracción materia de análisis.
37. En virtud de ello, la DFAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Mixercon, por cuanto quedó acreditado que el almacén central de residuos sólidos peligrosos no reunía las condiciones exigidas en el RLGRS, al encontrarse parcialmente cercado, sin techo ni puerta.

Argumentos de Mixercon:

38. Mixercon sostiene que ha corregido la conducta infractora y que, al no existir certeza de la fecha de notificación de la Resolución Directoral N° 1668-2018-OEFA/DFAI, no se puede afirmar que la corrección de la conducta infractora se ha producido con fecha posterior al inicio del PAS, por lo que corresponde que se le exima de responsabilidad administrativa.
39. Sobre el particular, cabe mencionar que, conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG³⁴, la subsanación voluntaria de la conducta infractora con anterioridad a la notificación de la imputación de

34

TUO de la LPAG

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1. Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes: (...)

- f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255.

cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.

40. 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 de la conducta infractora.
41. En este orden de ideas, del análisis conjunto de los referidos preceptos, tal como este Tribunal lo ha señalado anteriormente³⁵, corresponde indicar que, a efectos de que se configure la eximente antes mencionada, deben concurrir las siguientes condiciones:
- i) Se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador.
 - ii) Que se produzca de manera voluntaria.
 - iii) La subsanación de la conducta infractora³⁶.

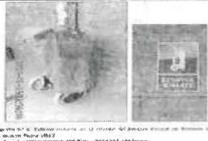
De la subsanación voluntaria como causal de eximente de responsabilidad

42. Sobre esta base, resulta evidente que estos requisitos subyacentes de la mencionada causal de eximente de responsabilidad, constituyen un imperativo legal para que se pueda determinar su concurrencia; por lo que, a falta de uno de ellos, no podría entenderse por subsanada la conducta infractora.
43. En el presente caso, Mixercon adjuntó a su escrito de reconsideración, fotografías fechadas y con coordenadas UTM WGS84 de la Planta Industrial Villa El Salvador en las que se muestran imágenes del almacenamiento de residuos sólidos, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

³⁵ A manera de ejemplo, la Resolución N° 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de abril de 2018.

³⁶ Con relación a la subsanación voluntaria, debe señalarse de manera referencial 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 (...)". Ministerio de Justicia (2017). *Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Segunda edición.

Cuadro N° 3

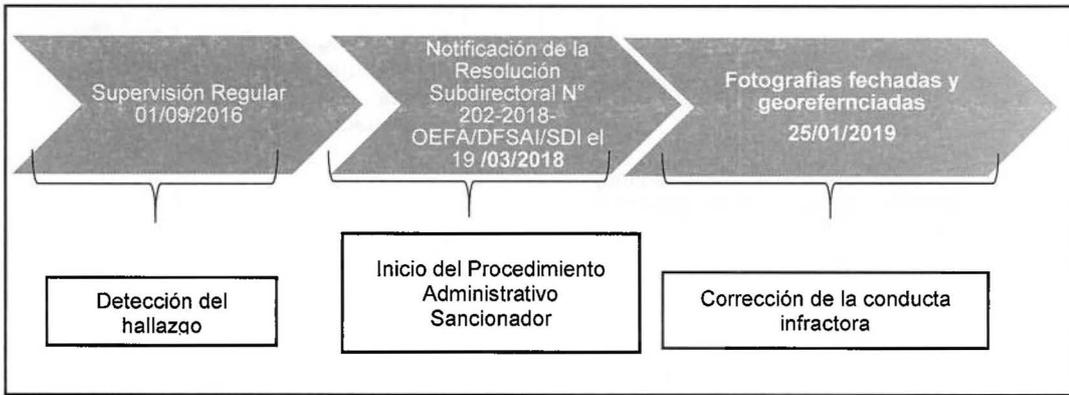
N°	Condiciones mínimas establecidas para el almacén central	Cumple		Comentario	Fotografías Escrito de reconsideración
		Si	No		
	Debe estar cerrado, cercado y, en su interior se colocarán los contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final.	X		En la fotografía 1, se aprecia que el almacén de residuos peligroso está cerrado y cercado.	 <small>Fotografía N° 1. Almacén Central de Residuos Peligrosos de María Villar L. Coordenadas UTM: 385275.129 Este - 9856384.102 Norte</small>
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;			No es posible apreciar de las fotografías.	
2	Ubicarse en lugares que permitan reducir riesgos por posibles emisiones, fugas, incendios, explosiones o inundaciones;			No es posible apreciar de las fotografías.	
3	Contar con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados;	X		En la fotografía 5, se aprecia que el almacén cuenta con canaletas de drenaje.	 <small>Fotografía N° 5. Condiciones de higiene en el interior del Almacén Central de Residuos Peligrosos de María Villar L.</small>
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;			No es posible apreciar de las fotografías.	
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;	X		En la fotografía 6, se aprecia un extintor rodante.	 <small>Fotografía N° 6. Extintor rodante en el interior del Almacén Central de Residuos Peligrosos de María Villar L. Coordenadas UTM: 385275.129 Este - 9856384.102 Norte</small>
6	Los contenedores o recipientes deben cumplir con las características señaladas en el artículo 37° del Reglamento;			No aplica considerando que se está revisando las fotografías.	
7	Los pisos deben ser lisos, de material impermeable y resistentes;			En las fotografías 5 y 6 se puede apreciar que cuentan con pisos lisos.	

8	Se debe contar con detectores de gases o vapores peligrosos con alarma audible, cuando se almacenen residuos volátiles;			En las fotografías 19 y 20, se aprecia que almacén no cuenta con detectores de gases o vapores,	
9	Debe implementarse una señalización que indique la peligrosidad de los residuos, en lugares visibles; y	X		En la fotografía 7, se aprecia la señalización de seguridad en el interior del almacén.	
10	Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste.			No es posible apreciar de las fotografías.	

Fuente: Escrito de Reconsideración.
Elaboración: TFA

44. De la revisión de las fotografías de fecha 25 de enero de 2019, presentadas por el administrado, se observa que éste ha implementado un almacén central de residuos peligrosos, que se encuentra cerrado y cercado, con canaletas de drenaje, extintor rodante, detectores de gases y pisos lisos. En tal sentido, Mixercon ha corregido la conducta infractora; no obstante, la referida subsanación se dio con posterioridad al inicio del presente PAS, conforme se aprecia a continuación:

Actuaciones en el Procedimiento Administrativo Sancionador



45. En tal sentido, el argumento de Mixercon referido a que, al no existir certeza de la fecha de notificación de la Resolución Directoral N° 1668-2018-OEFA/DFAI, no es posible afirmar que la corrección de la conducta infractora se ha producido con fecha posterior al inicio del PAS, carece de sustento, toda vez que el PAS inició el 19 de marzo de 2018, con la notificación de la Resolución Subdirectorial N° 202-2018-OEFA/DFSAI/SFAP³⁷ y la corrección de la conducta infractora se acreditó con las fotografías presentadas por el administrado de fecha 25 de enero de 2019.
46. Por tanto, con relación al elemento temporal, en vista que, la corrección de la conducta infractora se ha producido de manera posterior al inicio del presente

PAS, no se ha superado la primera exigencia para que la configuración de la eximente de responsabilidad administrativa por subsanación de la conducta infractora en los términos previstos en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG.

47. En consecuencia, este Colegiado estima pertinente confirmar la determinación de responsabilidad administrativa de Mixercon.

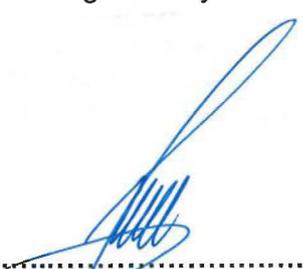
De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, 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° 252-2019-OEFA/DFAI del 27 de febrero de 2019, que declaró fundado en parte el recurso de reconsideración presentado por Mixercon S.A. contra la Resolución Directoral N° 1668-2018-OEFA/DFAI del 24 de julio de 2018, por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 1 del 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 Mixercon S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos para los fines correspondientes.

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

.....
HERBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA
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,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 288-2019-TFA-SMEPIM, la cual tiene 18 páginas.