



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

RESOLUCIÓN N° 417-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE : 1761-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PACKAGING PRODUCTS DEL PERÚ S.A.
SECTOR : INDUSTRIA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 213-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 213-2019-OEFA/DFAI del 21 de febrero de 2019, en los extremos que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Packaging Products del Perú S.A. por la comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1, ordenó el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, e impuso una multa ascendente a cuatro con 94/100 (4.94) Unidades Impositivas Tributarias, en atención a los fundamentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.*

Lima, 12 de setiembre de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Packaging Products del Perú S.A.¹ (en adelante, **PPSA**) es titular de la Planta Industrial Cercado de Lima donde se desarrollan actividades de fabricación de productos elaborados de metal (tapas de metal y envases metálicos), ubicada en Avenida Minerales N° 349, Zona Industrial, Cercado de Lima, provincia y departamento de Lima (en adelante, **Planta Cercado de Lima**).
2. A través del Oficio N° 00397-2013-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM de 18 de enero de 2013, la Dirección General de Asuntos Ambientales (**DIGGAM**) del Ministerio de la Producción (**PRODUCE**) aprobó el Diagnóstico Ambiental Preliminar de la Planta Cercado de Lima (en adelante, **DAP Planta Cercado de Lima**).
3. Del 6 al 7 de noviembre de 2017, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una acción de supervisión especial a las instalaciones de la Planta Cercado de Lima (en adelante, **Supervisión Especial 2017**), a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental y los compromisos asumidos en su

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100029406.

instrumento de gestión ambiental. Los resultados de la Supervisión Especial 2017, fueron recogidos en el Acta de Supervisión del 7 de noviembre de 2017.

4. Mediante Informe de Supervisión N° 050-2018-OEFA/DSAP-CIND del 8 de febrero de 2018 (en adelante, **Informe de Supervisión**)², la DS analizó los hallazgos detectados durante la Supervisión Especial 2017, concluyendo que PPSA habría incurrido en presuntas infracciones a la normativa ambiental.
5. Sobre la base del Informe de Supervisión, través de la Resolución Subdirectoral N° 522-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 28 de mayo de 2018³, (en adelante, la **Resolución Subdirectoral**), la Autoridad Instructora, 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 PPSA.
6. El 30 de noviembre de 2018, la **SFAP** emitió el Informe Final de Instrucción N° 754-2018-OEFA/DFAI/SFAP⁴ (en adelante, **IFI**), a través del cual se recomendó a la Autoridad Decisora declarar la existencia de responsabilidad administrativa de PPSA.
7. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado⁵, la **DFAI** emitió la Resolución Directoral N° 213-2019-OEFA/DFAI del 21 de febrero de 2019⁶, por medio de la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de PPSA⁷, por la comisión de las infracciones detalladas en el siguiente cuadro⁸:

² Folios del 2 al 8.

³ Folios 16 al 19. Notificado el 11 de junio de 2018 (folio 20).

⁴ Folios 29 al 42. Notificado el 17 de diciembre de 2018, mediante Carta N° 3934 del 7 de diciembre de 2018 (folio 43).

⁵ Escritos presentados el 4 de enero y 6 de febrero de 2019 (folios 44 al 270).

⁶ Folios 280 a 295. Notificado el 5 de marzo de 2019 (folio 296). Sobre el particular, se debe tener en cuenta que se considera que la Resolución Directoral N° 213-2019-OEFA/DFAI fue notificada al administrado el 5 de marzo de 2019, conforme a lo dispuesto en el numeral 27.2 del artículo 27 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, al haber interpuesto el administrado un escrito en dicha fecha con Registro N° 22471-2019, con Asunto: "**Respuesta a Resolución N° 213-2019-OEFA/DFAI – Informe Técnico de Medida Correctiva**", cuyo contenido se emitió en respuesta a la citada Resolución Directoral.

⁷ Respecto a la primera y segunda conducta infractora imputada conforme al Cuadro 1 de la presente Resolución, cabe tener en cuenta que PPSA incurrió en las mismas con posterioridad a la vigencia del artículo 19° de la Ley N° 30230 considerando que la Supervisión Especial 2017 se realizó en noviembre de 2017, por lo que corresponde a los citados hechos imputados aplicarles las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo sancionador, tales como el T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General y el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

⁸ Al respecto, cabe señalar que el administrado no impugnó la siguiente conducta infractora:

N°	Conducta infractora
3	PPSA no realizó los monitoreos ambientales respecto de los parámetros SO ₂ , NO _x , CO y partículas del componente de Emisiones Atmosféricas, correspondientes al segundo semestre del año 2016 y primer semestre del año 2017, de conformidad con lo establecido en su Diagnóstico Ambiental Preliminar (DAP); toda vez que realizó los referidos monitoreos mediante un laboratorio no acreditado por el Instituto Nacional de Calidad – INACAL u otra entidad con reconocimiento o certificación internacional.

Cuadro N° 1: Conductas infractoras

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	PPSA no almacenó adecuadamente sus residuos sólidos peligrosos; toda vez que se observó la acumulación de cilindros metálicos conteniendo mezcla de aceites y grasas, envases plásticos y metálicos (de aceite y solventes) en desuso, cilindros metálicos con remanentes de residuos líquidos peligrosos, dispuestos sobre piso de concreto, a la intemperie y en áreas que no reúnen las condiciones previstas en el RLGRS.	Numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (RLGRS) ⁹ .	Literales d) y k) del numeral 2) del artículo 145° del RLGRS. Literal b) del numeral 2) del artículo 147° del RLGRS ¹⁰ .
2	PPSA cuenta con un almacén central de residuos sólidos peligrosos que no cumple con las condiciones técnicas establecidas en el RLGRS.	Numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del RLGRS ¹¹ .	Literales d) y k) del numeral 2) del artículo 145° del RLGRS.

⁹ **Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobada por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**

Artículo 25.- Obligaciones del generador

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

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 39.- Consideraciones para el almacenamiento

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;
2. A granel sin su correspondiente contenedor;
3. En cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento;
4. En infraestructuras de tratamiento de residuos por más de cinco (5) días; contados a partir de su recepción; y,
5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas 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: (...)

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. Constituyen infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en un Instrumento de Gestión Ambiental:
 - c) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la vida o salud humana.

¹¹ **Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobada por 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;

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
			Literal b) del numeral 2) del artículo 147° del RLGRS ¹² .

Fuente: Resolución Directoral N° 213-2019-OEFA/DFAI.

Elaboración: TFA

8. Teniendo en cuenta lo anterior, se ordenó a PPSA la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Medida correctiva

Conducta Infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo para el cumplimiento	Plazo y forma para acreditar el cumplimiento
PPSA no almacenó adecuadamente sus residuos sólidos peligrosos conforme a lo establecido en el RLGRS; toda vez que se observó la acumulación de cilindros metálicos conteniendo mezcla de aceites y grasas, envases plásticos y metálicos (de aceite y solventes) en desuso, cilindros metálicos con remanentes de residuos líquidos peligrosos, dispuestos sobre piso de concreto, a la intemperie y en áreas que no reúnen las condiciones previstas en el Reglamento mencionado.	Acreditar la limpieza en la zona del almacén de aceites y lubricantes, donde se evidenció el inadecuado almacenamiento de los residuos peligrosos: envases de plástico y metal (interior del almacén de aceites y lubricantes) e implementar las acciones necesarias que respecto de los residuos peligrosos detectados, de tal manera que garanticen la seguridad, higiene y orden, evitando fugas o derrames de los residuos, ello conforme a lo dispuesto en el RLGRS.	En un plazo no mayor de cuarenta (40) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la 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 presentar a la DFAI un informe técnico donde detalle las acciones ejecutadas, tales como: i) Copias de las facturas, boletas, guías de remisión y/o manifiestos documentos que se emitieron para la limpieza de la zona y de las acciones necesarias que se realizarán. ii) Medios probatorios (fotografías a color y/o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84) que acrediten la limpieza de la zona y de las acciones necesarias que se realizarán.

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.

12

RLGRS

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.

Constituyen infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en un Instrumento de Gestión Ambiental:

c) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la vida o salud humana.

Conducta Infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo para el cumplimiento	Plazo y forma para acreditar el cumplimiento
			iii) El informe técnico deberá ser firmado por el representante legal.

Fuente: Resolución Directoral N° 213-2019-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA.

9. En consecuencia, la DFAI resolvió sancionar a PPSA con una multa ascendente a cuatro con 94/100 (4.94) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha de pago, de acuerdo a lo siguiente:

Tabla N° 3: Multas

	Hecho imputado	Multa
1	Conducta infractora imputada N° 1	4.11 UIT
2	Conducta infractora imputada N° 2	0.83 UIT
	TOTAL	4.94 UIT

Fuente: Resolución Directoral N° 213-2019-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA

10. Al respecto, el 5 de marzo de 2019, PPSA interpuso recurso de apelación¹³ contra la Resolución Directoral N° 213-2019-OEFA/DFAI, y el 19 de marzo de 2019 el administrado presentó un escrito adicional¹⁴, argumentando lo siguiente:

Conducta infractora imputada N° 1: No almacenar adecuadamente residuos sólidos peligrosos

- a) Se ha dispuesto la limpieza de los residuos sólidos peligrosos, conforme consta en medios probatorios remitidos mediante el escrito con Registro N° 82971-2017 de 14 de noviembre de 2017 y el escrito con registro 15762-2019 de 6 de febrero de 2019 (fotografías, comprobantes de pago, guías de remisión de la empresa Century Ecological Corporation S.A.C, manifiesto de manejo de residuos, así como el Informe de Eco Mapping S.A.C. y la certificación expedida por Petramas). Hecho que habría sido reconocido en el punto 21 de la Resolución recurrida.

Conducta infractora N° 2: Contar con un almacén central de residuos sólidos peligrosos que no cumple con las condiciones técnicas establecidas en el RLGSR

- b) La Resolución Directoral adolece de incongruencia y contiene una motivación aparente en su parte resolutive, debido a que sanciona con una multa la comisión de la conducta infractora N° 2, a pesar de haber señalado que no resulta pertinente ordenar el cumplimiento de una medida correctiva.

Medida correctiva de la Conducta infractora imputada N° 1

- c) La medida correctiva se sustenta de manera subjetiva, en un hipotético hecho que podría generar daño (fundamento 59). No obstante, señala que, de persistir el

¹³ Escrito presentado con Registro N° 22471-2019. Folios 296 al 301.

¹⁴ Escrito presentado con registro N° 26618-2019. Folios 303 al 311.

incumplimiento, se generaría un riesgo de alteración negativa al ambiente (fundamento 61).

II. COMPETENCIA

11. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁵, se crea el OEFA.
12. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011¹⁶ (**Ley del SINEFA**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
13. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA, 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 OEFA¹⁷.
14. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM¹⁸ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión,

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.

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 del SINEFA.**

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.

fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 011-2017-OEFA/CD¹⁹ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de las actividades manufactureras previstas en la División 28: 2899 "Fabricación de otros productos elaborados de metal" desde el 31 de marzo de 2017.

15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA²⁰ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²¹, 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

16. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados que influyen o

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.

- ¹⁹ **RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 11-2017-OEFA -CD, Determinan fecha en las cuales el OEFA asume funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de actividades contenidas en las divisiones de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 30 de marzo de 2017.

Artículo 1.- Determinar que a partir del 31 de marzo de 2017 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de las actividades contenidas en las divisiones de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme -CIU: (i) División 26: Fabricación de productos minerales no metálicos y sus Clases números 2610, 2691, 2692, 2693, 2694, 2696 y 2699; (ii) División 27: Fabricación de metales comunes y su Clase número 2720; (iii) División 28: Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo y sus Clases números 2811, 2812, 2813, 2891, 2892, 2893 y 2899; y, (iv) División 31: Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos NCP y sus Clases números 3110, 3120, 3130, 3140, 3150 y 3190; considerando su equivalente en la Revisión 4.

- ²⁰ **Ley del SINEFA.**

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental.

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

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

Artículo 19°. - Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

19.2 La conformación y funcionamiento de la 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.

condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos)²².

17. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)²³, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
18. En 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.
19. 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 ambiente²⁴.
20. 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 fundamental²⁵, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁶; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁷.

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

²³ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.
Artículo 2°. - Del ámbito (...)

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

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

²⁵ **Constitución Política del Perú de 1993.**

Artículo 2°. - Toda persona tiene derecho: (...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

²⁶ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

"En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares".

²⁷ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

21. 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.
22. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos²⁸.
23. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. ADMISIBILIDAD

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

V. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

25. PPSAC apeló la Resolución Directoral N° 213-2019-OEFA/DFAI, planteando argumentos referidos únicamente a las conductas infractoras detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución.
26. 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° 3, sobre la cual se declaró responsabilidad mediante la Resolución Directoral N° 213-2019-OEFA/DFAI, este extremo de la resolución aludida ha quedado firme en aplicación del artículo 222 del TUO de la LPAG³⁰.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

²⁹ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado 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

VI. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

27. Las cuestiones controvertidas a resolver, en el presente caso, son las siguientes:

- i) Determinar si se ha configurado el mecanismo de subsanación voluntaria y, por tanto, si correspondía eximir de responsabilidad administrativa a PPSA por no almacenar adecuadamente sus residuos sólidos peligrosos.
- ii) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de PPSA, por no contar con un almacén central de residuos sólidos peligrosos que cumplan con las condiciones técnicas establecidas en el RLGRS.

VIII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

VIII.1 Determinar si se ha configurado el mecanismo de subsanación voluntaria y, por tanto, si correspondía eximir de responsabilidad administrativa a PPSA por no almacenar adecuadamente sus residuos sólidos peligrosos

28. 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.

Sobre el marco normativo que regula la Gestión de Residuos Sólidos

29. Con relación a la gestión de los residuos sólidos de origen doméstico, comercial o con características similares, el artículo 119° de la LGA³¹ indica que los residuos son de responsabilidad de los gobiernos locales, mientras que los residuos sólidos distintos a los anteriores son de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.

30. Por otra parte, la Ley General de Residuos Sólidos, aprobada por Ley N° 27314 (LGRS) -norma aplicable a los hechos materia de la Supervisión Especial 2017- regula los derechos, obligaciones, atribuciones y responsabilidades de la sociedad en su conjunto, con la finalidad de propender hacia la maximización constante de la eficiencia en el uso de los materiales y asegurar una gestión y manejo de los residuos sólidos económica, sanitaria y ambientalmente adecuada, con sujeción a las obligaciones, principios y lineamientos, como es el caso de los principios de minimización de riesgos ambientales y protección de la salud y el bienestar de la persona humana.

Artículo 222.- Acto firme

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

³¹

Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente

Artículo 119.- Del manejo de los residuos sólidos

119.1 La gestión de los residuos sólidos de origen doméstico, comercial o que siendo de origen distinto presenten características similares a aquellos, son de responsabilidad de los gobiernos locales. Por ley se establece el régimen de gestión y manejo de los residuos sólidos municipales.

119.2 La gestión de los residuos sólidos distintos a los señalados en el párrafo precedente son de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.

31. Bajo dicho contexto, el numeral 5 del artículo 25° del RLGRS³² establece como obligación del generador de residuos sólidos del ámbito no municipal, el almacenar, acondicionar, tratar o disponer sus residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, atendiendo a lo establecido en la LGRS, el RLGRS, y las normas específicas que emanen de este último dispositivo.
32. En ese orden de ideas, debe señalarse que el almacenamiento constituye una operación o fase del sistema de manejo de residuos sólidos, consistente en la acumulación temporal de residuos en condiciones técnicas hasta su disposición final, la cual debe realizarse de manera segura, sanitaria y ambientalmente adecuada³³.
33. De los artículos 10, 25, 38, 39 y 40 de la LGRS se advierte que los residuos sólidos -peligrosos y no peligrosos-, deben ser segregados y acondicionados conforme a la naturaleza de sus componentes³⁴.

³² **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 (...).

³³ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

Décima Disposición Complementaria

1. **Almacenamiento:** Operación de acumulación temporal de residuos en condiciones técnicas como parte del sistema de manejo hasta su disposición final.

³⁴ **RLGRS.**

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 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 los 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.

Artículo 39.- Consideraciones para el almacenamiento

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;
2. A granel sin su correspondiente contenedor;
3. En cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento;
4. En estructuras de residuos por más de cinco (5) días contados a partir de su recepción; y,
5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas 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;

Sobre lo detectado en la Supervisión Especial 2017 respecto a la presente conducta

34. En el caso en concreto y del análisis de los documentos obrantes en el expediente, se tiene que, respecto de la presente conducta imputada, durante la Supervisión Especial 2017, se verificó lo siguiente:

Acta de Supervisión

O.9	<p>a) Referencia a O.9 de la Ficha de Obligaciones.</p> <p>b) Información del cumplimiento o incumplimiento:</p> <p>El administrado no realiza el almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos de acuerdo a lo establecido en el reglamento de la ley general de residuos sólidos.</p> <p>Así, en dos (2) zonas cercanas al almacén de residuos sólidos peligrosos, se observó la presencia de cilindros metálicos (cubiertos por</p>	NO	5
-----	--	----	---

	<p>plásticos en la parte superior), sobre parihuelas de madera, sin señalización, sin cercado, y a la intemperie; dichos cilindros contenían una mezcla de aceites y grasas, generados en las diversas actividades realizadas en la planta industrial.</p> <p>Asimismo, en un área del Almacén de Aceites, se observó la presencia de cilindros metálicos y envases plásticos de insumos en desuso, sobre piso de concreto, sin señalización ni cercado.</p> <p>c) Requerimiento de subsanación. A la fecha, el equipo supervisor requiere el cumplimiento de la obligación establecida en la normatividad vigente.</p> <p>d) Medios probatorios: registro fotográfico realizado durante la supervisión.</p>		
--	--	--	--

Fuente: Acta de Supervisión³⁵

35. Los hallazgos detectados fueron complementados con las fotografías 14, 25 y 26 contenidas en el Informe de Supervisión³⁶, donde se visualiza que PPSA no realizó el almacenamiento de determinados residuos sólidos peligrosos ubicados en dos áreas cercanas al Almacén de Residuos Sólidos Peligrosos y en el área de Almacén de Aceites: cilindros metálicos conteniendo mezcla de aceites y grasas, envases plásticos y metálicos (de aceite y solventes) en desuso, cilindros metálicos con remanentes de residuos líquidos peligrosos, dispuestos sobre piso de concreto, a la intemperie y en áreas que no reúnen las condiciones previstas en el RLGRS, tal como se muestra a continuación:

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.

³⁵ Páginas 4 y 5 del documento contenido en el disco compacto que obra en el folio 20.

³⁶ Folios 49 a 64 del Informe de Supervisión N° 047-2018-OEFA/DSAP-CIND.

Almacén de aceites y lubricantes



Foto N° 14 . En una zona en el interior del almacén de aceites y lubricantes, se observaron envases plásticos y metálicos (de aceites y solventes) en desuso, sobre piso de concreto, de forma vierta, sin señalización. Dichos envases según los diversos pictogramas de seguridad presentan características de peligrosidad (inflamable).

Áreas cercanas al Almacén de RSP



Foto N° 25 . Vista fotográfica de una las zonas cercanas al almacén de residuos sólidos peligrosos, donde se observó la presencia de cilindros metálicos (cubiertos por plásticos en la parte superior), sobre parrueles de madera, sin

Foto N° 26 . Vista fotográfica de la otra zona cercana almacén de residuos sólidos peligrosos donde se observó la presencia de cilindros metálicos (cubiertos por plásticos en la parte

Fuente: Anexos del Informe de Supervisión³⁷

36. Teniendo en cuenta ello, la DFAI declaró la responsabilidad administrativa de PPSA, al haber quedado acreditado que no almacenó adecuadamente los residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Cercado de Lima, incumpliendo lo establecido en el RLGSR.

Sobre los argumentos presentados por PPSA

37. En su recurso de apelación y en el escrito de 19 de marzo de 2019, PPSA señala que ha dispuesto la limpieza de los residuos sólidos peligrosos, conforme consta en medios probatorios remitidos mediante el escrito con Registro N° 82971-2017 de 14 de noviembre de 2017 y el escrito con registro 15762-2019 de 6 de febrero de 2019 (fotografías, comprobantes de pago, guías de remisión de la empresa Century Ecological Corporation S.A.C, manifiesto de manejo de residuos, así como el Informe de Eco Mapping S.A.C. y la certificación expedida por Petramas). Hecho que habría sido reconocido en el punto 21 de la Resolución recurrida.
38. Sobre ello, cabe precisar que PPSA presentó los siguientes medios probatorios:

³⁷ Anexos del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto que obra en el folio 20.

N°	Escrito	Parte	Medio probatorio adjunto o aludido
1	Recurso de apelación	Adjunto	Informe Técnico efectuado a propósito de la Resolución N° 213-2019-OEFA/DFAI, de Eco Mapping SAC (incluye fotografías, guía de remisión-constancia de pesaje de 9 de noviembre de 2017 y constancia de tratamiento y/o disposición final de residuos peligrosos de Petramas de 8 de marzo de 2017)
2	Escrito de 19 de marzo de 2019	Fund. 2	Alude a la presentación de 2 fotografías citadas en el acápite III.1 de la Resolución Directoral impugnada
3	Escrito de 19 de marzo de 2019	Fund. 3	Alude al Fundamento 21 de RD apelada, el cual refiere al comprobante de pago y un manifiesto de manejo de residuos peligrosos de 14 de enero de 2019
4	Escrito de 19 de marzo de 2019	Fund. 4	Alude a la presentación de comprobantes de pagos y guías de remisión de Century Ecological Corporation S.A.C
5	Escrito de 19 de marzo de 2019	Fund. 11	Informe Técnico Resolución N° 213-2019-OEFA/DFAI de Eco Mapping SAC (incluye fotografías, guía de remisión-constancia de pesaje de 9 de noviembre de 2017 y constancia de tratamiento y/o disposición final de residuos peligrosos de Petramas de 8 de marzo de 2017)

39. Teniendo en cuenta dicha situación, este Colegiado estima pertinente desarrollar el marco normativo que regula la posibilidad de subsanar voluntariamente la conducta infractora imputada, a fin de no incurrir en responsabilidad administrativa.
40. Sobre el particular, cabe mencionar que, conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG³⁸, la subsanación voluntaria de la conducta infractora con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
41. En ese sentido, y teniendo en cuenta lo señalado por este Tribunal en reiterados pronunciamientos³⁹, corresponde indicar que, a efectos de que se configure la eximente analizada, 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 infractora⁴⁰.

³⁸

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.

³⁹

Entre los cuales figuran las Resoluciones N° 014-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, N° 013-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, N° 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, entre otras.

⁴⁰

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 (...)". MINJUS (ed.). Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. 2da ed. Lima: MINJUS. Aprobada mediante Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ, p. 47.

42. En virtud de lo expuesto, esta Sala procederá a determinar si la conducta realizada por se enmarca dentro del supuesto de la eximente de responsabilidad administrativa establecida en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG, a la luz de los medios probatorios ofrecidos por el administrado.

43. Bajo esta óptica, no solo se evaluará la concurrencia de los requisitos descritos, sino también el carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la naturaleza de la conducta infractora y desde los efectos que la misma despliega, atendiendo a que existen infracciones que, debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa, no son susceptibles de ser subsanadas.

44. 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 el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG; por ello, para que se configure la subsanación de la conducta infractora en los términos antes mencionados, el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos debe realizarse bajo las características señaladas en el artículo 39° del RLGRS.

45. En el presente caso, habiéndose observado la ocurrencia del hecho imputado de la revisión del Acta de Supervisión, así como del Informe de Supervisión, corresponde al administrado acreditar su dicho relativo a la subsanación de la conducta infractora.

46. Al respecto, cabe considerar lo señalado por Nieto sobre la carga probatoria:

(...) por lo que se refiere a **la carga probatoria en cualquier acción punitiva**, es el órgano sancionador a quien corresponde probar los hechos que hayan de servir de soporte a la posible infracción, **mientras que al imputado le incumbe probar los hechos que puedan resultar excluyentes de su responsabilidad**" (Sentencia Supremo Español)⁴¹
(Subrayado nuestro)

47. En ese sentido, el TFA 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 fechadas⁴².

48. 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 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.

49. En el presente caso, conforme se ha desarrollado precedentemente, la autoridad administrativa ha cumplido con verificar plenamente los hechos constitutivos de infracción, habiendo acreditado el incumplimiento de lo establecido en el RLGRS.

⁴¹ NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Cuarta Edición totalmente reformada. Editorial Tecnos. Madrid, 2005. P. 424.

⁴² Ver considerando 49 de la Resolución N° 431-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 6 de diciembre de 2018.

50. En ese sentido, corresponde verificar si PPSA ha cumplido con acreditar la subsanación de la conducta infractora bajo análisis con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador, tomando en cuenta que el inadecuado almacenamiento y acondicionamiento de residuos sólidos peligrosos es una conducta subsanable, según el criterio adoptado por el TFA en anteriores oportunidades⁴³.
51. Para estos efectos, se ha procedido a evaluar los diferentes escritos presentados por PPSA para acreditar la corrección de la presente conducta infractora:

Análisis de los medios probatorios del administrado para la conducta infractora

Escrito	Medio probatorio	Análisis
<p>1</p> <p>Escrito presentado a OEFA el 14 de noviembre de 2017⁴⁴.</p>	<p>Cuatro fotografías contenidas en el documento presentado por el administrado a OEFA el 14 de noviembre de 2017:</p>  <p>ZONA DE RESIDUOS SÓLIDOS PELIGROS Y NO PELIGROSOS</p>	<p>Las fotografías no se encuentran fechadas. Sin embargo, han sido presentadas de forma previa al inicio del presente PAS.</p> <p>No obstante, de la comparación con las fotografías de la supervisión se advierte que las mismas únicamente corresponden a las zonas aledañas al almacén de residuos sólidos peligrosos.</p>

⁴³ La segregación, el almacenamiento y el acondicionamiento inadecuado de residuos sólidos peligrosos es una conducta subsanable pues constituye una infracción permanente, ya que la situación antijurídica se prolonga por la propia voluntad del administrado en tanto persista la segregación y el acondicionamiento inadecuado. Criterio adoptado en el considerando 101 de la Resolución N° 263-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de mayo de 2019 y considerando 98 de la Resolución N° 358-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de julio de 2019.

⁴⁴ Anexos del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto que obra en el folio 20.

	Escrito	Medio probatorio	Análisis
	<p>2</p> <p>Escrito presentado el 6 de febrero de 2019⁴⁵.</p>	<p>a) Tres fotografías contenidas en el escrito presentado por el administrado a OEFA el 6 de febrero de 2019:</p>   <p>Foto N°03</p>  <p>b) Certificado de retiro de residuos sólidos no peligrosos de 5 de febrero de 2019 (folio 215).</p> <p>c) Guía de remisión de Century Ecological Corporation SAC de diciembre de 2018 y de enero de 2019 (folio 216).</p> <p>d) Manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos de 2019 y boletas de pesaje de Petramas de diciembre de 2018 y enero de 2019 (folios 217 a 224)</p> <p>e) Manifiesto, certificados de recolección y transporte de residuos sólidos peligrosos de Century Ecological Corporation SAC de enero de 2019 (folios 225 a 270).</p>	<p>a) Se advierte que las fotografías únicamente corresponden a las zonas aledañas al almacén de residuos sólidos peligrosos.</p> <p>b) El citado certificado alude al retiro de cartón, leña y plástico y no alude al retiro de envases metálicos en desuso (que fueron los encontrados en el área de aceites y lubricantes).</p> <p>c) El citado certificado alude al retiro genérico de residuos sólidos peligrosos, sin especificar que se refiera al retiro de envases metálicos en desuso (que fueron los encontrados en el área de aceites y lubricantes).</p> <p>d) Los citados manifiestos y boletas de pesaje no refieren al retiro de envases metálicos en desuso (que fueron los encontrados en el área de aceites y lubricantes).</p> <p>e) Los citados manifiestos, certificados de recolección y transporte de residuos sólidos peligrosos no refieren al retiro de envases metálicos en desuso (que fueron los encontrados en el área de aceites y lubricantes).</p>

	Escrito	Medio probatorio	Análisis
	<p>3</p> <p>Recurso de apelación y escrito presentado el 19 de marzo de 2019⁴⁶.</p>	<p>a) Informe Técnico de Eco Mapping SAC que incluye las dos siguientes fotografías (folios 297 a 298 y 301) contenidas en los escritos presentados por el administrado a OEFA:</p>   <p>b) Guía de remisión-constancia de pesaje de 9 de noviembre de 2017 (folio 299).</p> <p>c) Constancia de tratamiento y disposición final de residuos sólidos peligrosos de 8 de marzo de 2017 (folio 300).</p>	<p>a) Se advierte que las fotografías (folios 297 a 298) únicamente corresponden a las zonas aledañas al almacén de residuos sólidos peligrosos.</p> <p>b) De la citada guía de remisión-constancia de pesaje no se advierte que refiera al retiro de envases metálicos en desuso (que fueron los encontrados en el área de aceites y lubricantes).</p> <p>c) Habiéndose efectuado la Supervisión Especial 2017 del 6 al 7 de noviembre de 2017 se desestima que la constancia de tratamiento de Petramas referida a una disposición efectuada el 3 de marzo de 2017 desvirtúe la imputación de infracción efectuada contra el administrado.</p>

Elaboración: TFA.

52. Habiéndose revisado y analizado las fotografías, comprobantes de pago, guías de remisión, así como el Informe de Eco Mapping S.A.C. y la certificación expedida por Petramas, remitidas mediante el escrito con Registro N° 82971-2017 de 14 de noviembre de 2017, el escrito con registro 15762-2019 de 6 de febrero de 2019 y en el recurso de apelación, se advierte que no obran fotografías o medios probatorios que acrediten que se ha corregido la conducta respecto a los residuos peligrosos del área de aceites y lubricantes encontrados, específicamente en el área de almacén de aceites y lubricantes, donde se evidenció residuos peligrosos (envase metálico de solvente y otros envases de productos químicos). Si bien los medios probatorios presentados demuestran la corrección de la conducta respecto a las zonas aledañas al almacén de residuos sólidos peligrosos, no se advierte la corrección de la conducta infractora respecto al área de aceites y lubricantes.
53. Por lo expuesto, se tiene que el administrado no presentó medios probatorios idóneos a fin de sustentar en su oportunidad sus alegatos, por lo que corresponde desestimar el presente extremo de la apelación. Por tanto, esta Sala es de la opinión que, en el presente procedimiento administrativo sancionador corresponde desestimar las alegaciones formuladas por el administrado en este extremo.

⁴⁶

Folios 296 a 311.

54. Conforme a ello, se advierte que el administrado no ha almacenado adecuadamente los residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Cercado de Lima, de acuerdo al RLGRS. Por tanto, esta Sala considera que corresponde confirmar la conducta infractora N° 1 detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

VIII.2 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de PPSA, por contar con un almacén central de residuos sólidos peligrosos que no cumple con las condiciones técnicas establecidas en el RLGRS

Sobre lo detectado en la Supervisión Especial 2017 respecto a la presente conducta

55. Acerca de la presente conducta, del análisis de los documentos obrantes en el expediente, se tiene que, durante la Supervisión Especial 2017, se verificó lo siguiente:

Acta de Supervisión

<p>a) Referencia a O.10, O.7 de la Ficha de Obligaciones.</p> <p>b) Información del cumplimiento o incumplimiento:</p> <p>El almacén central de residuos sólidos peligrosos no reúne las condiciones técnicas establecidas en el reglamento de la ley general de residuos sólidos.</p> <p>Así, durante la supervisión, se observó que el administrado cuenta con un almacén de residuos sólidos peligrosos, el cual se encuentra cerrado (con malla metálica), con techo metálico, señalizado y con piso de concreto; en el interior se observó un contenedor metálico donde se acondiciona los residuos sólidos peligrosos generados en los diversos procesos (residuos generados en las actividades de mantenimiento, envases de insumos químicos en disuso, aceites y grasa, entre otros, además se observó la presencia de tres (3) cubetas que contienen "ácido control X" (según detalle del envase), sobre piso de concreto y bajo techo.</p> <p>De las condiciones observadas del mencionado almacén de residuos sólidos peligrosos, no se advirtió la implementación de sistemas de contención ante posibles derrames o emergencias (sistema de drenaje, kit de emergencia, entre otros).</p> <p>Ante ello, el representante del administrado señala que subcontrata la empresa "EPS-RS Ecocontary S.A.C.", quienes realizan la recolección y disposición final de sus residuos sólidos peligrosos; además, como parte del contrato, la empresa facilita contenedores metálicos para el mayor acondicionamiento y recolección de los residuos peligrosos y no peligrosos en los almacenes. Así también señala que evaluará la naturaleza y tipo de residuos sólidos peligrosos que se acopia en su almacén, para la realización de las acciones correctivas correspondientes.</p>	<p>NO</p>	<p>5</p>
<p>c) Requerimiento de subsanación.</p> <p>A la fecha, el equipo supervisor requiere el cumplimiento de la obligación establecida en la normatividad vigente.</p> <p>d) Medios probatorios: registro fotográfico realizado durante la supervisión, manifestación del representante del administrado.</p>		

Fuente: Acta de Supervisión⁴⁷

56. Conforme a ello, los hallazgos detectados fueron complementados con las fotografías 23 y 24 contenidas en el Informe de Supervisión, donde se visualiza que el almacén de residuos sólidos peligrosos no contaba con un sistema de impermeabilización, contención y drenaje ante posibles derrames o emergencias y sistemas de protección:

⁴⁷ En la página 9 del documento "Acta de Supervisión" que se encuentra en el Disco Compacto a Folios 15.



Fig. N° 23.- En el interior del mencionado almacén de residuos peligrosos, se observa un contenedor metálico conteniendo diversos residuos, así como otros residuos tales como envases de pintura. Residuos con impregnaciones de grasas, entre otros, además, se observa cubitangues conteniendo "Acido Control X", conforme a lo descrito en el exterior del envase.



Fig. N° 24.- De lo verificado en el almacén de residuos peligrosos, no se observó sistemas de contención ante posibles derrames o emergencias (sistema de drenaje, kit de emergencia, entre otros).

Fuente: Informe de Supervisión⁴⁸

57. Teniendo en cuenta ello, la DFAI declaró la responsabilidad administrativa de PPSA, al haber quedado acreditado que contaba con un almacén de residuos sólidos peligrosos que no cumplía con las condiciones técnicas establecidas en la LGRS.

Sobre los argumentos presentados por PPSA

58. Respecto a la conducta infractora imputada N° 2, PPSA señaló que la Resolución Directoral N° 213-2019-OEFA/DFAI adolece de incongruencia y contiene una motivación aparente en su parte resolutoria, debido a que sanciona con una multa la comisión de conducta infractora N° 2, a pesar de haber señalado que no resulta pertinente ordenar el cumplimiento de una medida correctiva.
59. Respecto, el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁴⁹, establece que los

⁴⁸ En la página 212 del documento "Informe de Supervisión" que se encuentra en el Disco Compacto a Folios 15.

⁴⁹ TUO DE LA LPAG

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

administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos, al derecho a obtener una debida motivación de las resoluciones⁵⁰ y ejercer su derecho de defensa. Asimismo, el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG consigna – como requisito previo a la motivación– la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material⁵¹.

- 1.2. **Principio del debido procedimiento.** - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.
- La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

⁵⁰ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los Expedientes N° 03891-2011-AA/TC (fundamento jurídico 17) y N° 2132-2004-AA/TC (Fundamento Jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso.

Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03399-2010-PA/TC (fundamento jurídico 4) precisó lo siguiente:

El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

(...)

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa (...).

⁵¹ TUO DE LA LPAG.

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: (...)

1.11. **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.

En el caso de procedimientos bilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

Respecto al principio de verdad material, Morón sostiene:

Lo dicho de modo alguno, autoriza a que la autoridad resuelva fundándose en datos ciertos o realidades que no estuviesen incorporadas en el expediente. Por lo contrario, la autoridad debe previamente incorporar esa evidencia obtenida de oficio en el expediente, para que los administrados puedan controlar su actuación como manifestación de su derecho a probar.

60. De lo expuesto, se colige que el referido principio se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, en la medida que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
61. Asimismo, respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que en el numeral 4 del artículo 3° del TULO de la LPAG⁵², en concordancia con el artículo 6° del citado instrumento⁵³, se establece que la motivación del acto administrativo debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos directos relevantes y concretamente probados del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
62. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados⁵⁴, así como de las razones jurídicas correspondientes.
63. Al respecto, cabe tener en cuenta el rol informador que cumple la motivación del procedimiento administrativo, ya que representa la exteriorización de las razones en cuya virtud se produce un acto administrativo, y permite, tanto al administrado como a los superiores con potestades de revisión del acto, asumir conocimiento de los hechos reales y jurídicos que fundamentan la decisión administrativa, para poder articular su defensa con posibilidad de criticar las bases en que se funda e impugnarla; o para que el superior al conocer el recurso pueda desarrollar el control que examinando todos los datos y si se ajusta a ley. No solo constituye un

52

TULO DE LA LPAG

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

4. **Motivación.** - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

53

TULO DE LA LPAG

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

- 6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
- 6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.
- 6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.
No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado. (...)

54

Respecto a la exposición de los hechos debidamente probados, la Resolución N° 104-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de 3 de mayo de 2018 señaló lo siguiente:

Ello, en aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la **existencia real de los hechos** descritos como infracción administrativa, con la finalidad de que las **decisiones adoptadas** se encuentren **sustentadas en hechos debidamente probados**, con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la **presunción de licitud** reconocida a favor del administrado.

cargo para la autoridad sino un verdadero derecho de los administrados, a fin de apreciar el grado de regularidad con que su caso ha sido apreciado y resuelto⁵⁵.

64. En el presente caso, corresponde evaluar si la Resolución Directoral N° 213-2019-OEFA/DFAI ha fundamentado debidamente su decisión, respecto a lo manifestado por el administrado en su recurso de apelación.
65. Sobre el particular, cabe tener en cuenta que el artículo 251 del TUO de la LPAG diferencia entre sanciones y medidas correctivas, estableciendo además que ambas son compatibles, por lo que cabe su aplicación conjunta:

Artículo 251. Determinación de responsabilidad

251.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente.

66. Asimismo, cabe tener en cuenta que en doctrina se señala lo siguiente:

La doctrina es unánime en manifestar que la medida correctiva no posee una naturaleza sancionadora, dado que le es ajena la finalidad puramente aflictiva propia de las sanciones administrativas. Por el contrario, la medida correctiva impone al administrado la conducta correcta o lo que es lo mismo, concreta un deber de comportamiento legal, pero además le requiere coactivamente restaurar la situación jurídica o física afectada por su acción u omisión⁵⁶.

67. En el sentido señalado, del análisis del artículo 251 del TUO de la LPAG, Morón⁵⁷ desprende lo señalado a continuación:

Las medidas compatibles con el acto administrativo sancionador son las siguientes: Las **medidas de reposición**, son aquellas que tienen por objeto retornar o restituir al estado inmediatamente anterior a la comisión de la infracción administrativa de las cosas, por considerar que corresponde a una situación legal correcta. Por ejemplo, el manejo de cierre de un local sin licencia, (...) las medidas de remediación ambiental (...).

A diferencia de las sanciones administrativas que persiguen específicamente la represión administrativa por la ilicitud incurrida, todas estas medidas persiguen aspectos complementarios para actuar la voluntad del poder público. Sin duda la más trascendente de estas medidas es la de naturaleza de reposición o correctiva. Para analizarla debemos tener en cuenta que una medida correctiva es un acto de gravamen, en la medida que constituye una declaración de una entidad, destinada a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta (arts. 1 y 5 del TUO de la LPAG) y en su contenido declara una situación desfavorable para algún administrado (la pérdida de patrimonio en el comiso de bienes, la suspensión de actividades en curso o la posesión de bienes en el internamiento de vehículos).

⁵⁵ En la LPAG la motivación configura uno de los elementos determinantes del derecho al debido procedimiento que posee el administrado. MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. 13era ed. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, 2018. p. 235.

⁵⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Los actos-medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración. En: Revista del Círculo de Derecho Administrativo. N° 9. Lima: PUCP, 2010. p. 151. En: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13710/14334>

⁵⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del del Procedimiento Administrativo General. Op. Cit. pp. 475-476.

68. Asimismo, considerando lo señalado precedentemente, se advierte que las sanciones (como es el caso de las multas) y las medidas correctivas poseen naturaleza jurídica y objetivos distintos, aunque no contrapuestos sino complementarios en determinados casos. Conforme a ello, el dictado de una no impide y tampoco obliga al dictado conjunto de la otra, en cuanto son independientes entre sí.
69. En ese sentido, el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD (RPAS) define a las medidas correctivas como aquellas disposiciones contenidas en la Resolución Final, a través de las cuales se impone al administrado una orden para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas⁵⁸. Asimismo, dicha norma reconoce que la Autoridad Decisora mediante la Resolución Final puede dictar la sanción y/o las medidas correctivas que estime correspondientes⁵⁹.
70. Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso, de la revisión de la Resolución Directoral N° 213-2019-OEFA/DFAI, no se advierte una vulneración a la congruencia de la resolución o la configuración de un supuesto de motivación aparente en la parte resolutive de la misma, respecto a haber sancionado con multa la comisión de las conductas infractoras imputadas N° 1 y N° 2 contenidas en la Tabla N° 1, mientras que, a la vez, la misma haya impuesto medida correctiva únicamente respecto a la conducta infractora imputada N° 1 y no respecto a las demás conductas infractoras sancionadas.
71. Así, de la revisión de la Resolución Directoral N° 213-2019-OEFA/DFAI, se observa que la Autoridad Decisora ha motivado su decisión jurídica en forma adecuada respecto al extremo aludido por el administrado, por lo que no se observa que se haya producido una afectación al debido procedimiento, a la debida motivación o al principio de razonabilidad. Por tanto, en atención a los considerandos señalados precedentemente, esta Sala es de la opinión que debe desestimarse la alegación del administrado sobre el particular.

58

RPAS

Artículo 18.- Alcance

Las medidas correctivas son disposiciones contenidas en la Resolución Final, a través de las cuales se impone al administrado una orden para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
(subrayado agregado)

Artículo 4.- De las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador

Las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:(...)

4.3 **Autoridad Decisora:** Es la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, la cual constituye la primera instancia y es competente para determinar la existencia de responsabilidad administrativa, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.

59

RPAS

Artículo 10.- De la resolución final

10.1 La Autoridad Decisora emite la resolución final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada infracción imputada, y de ser el caso, impone las sanciones y/o dicta las medidas correctivas que correspondan.

10.2 La resolución final, según corresponda, debe contener:

(i) Fundamentos de hecho y de derecho sobre la determinación de responsabilidad administrativa respecto de cada infracción imputada.

(ii) Graduación de la sanción de cada infracción imputada constitutivo de responsabilidad administrativa.

(iii) Medidas correctivas, de ser el caso. (subrayado agregado)

Sobre la medida correctiva

72. En su recurso de apelación, respecto a la medida correctiva dictada a propósito de la conducta infractora imputada N° 1, el administrado manifestó que la Resolución Directoral impugnada se sustentaba en un hecho hipotético (fundamento 59 de la Resolución). Adicionalmente, advirtió que en la misma Resolución se señaló que, de persistir el incumplimiento, se generaría un riesgo de alteración negativa al ambiente (fundamento 61 de la Resolución).
73. Al respecto, cabe señalar que, de conformidad con la normativa ambiental, el daño potencial es la contingencia, riesgo, peligro, proximidad o eventualidad de que ocurra cualquier tipo de detrimento, pérdida, impacto negativo o perjuicio al ambiente y/o alguno de sus componentes como consecuencia de fenómenos, hechos o circunstancias con aptitud suficiente para provocarlos, que tienen su origen en el desarrollo de actividades humanas⁶⁰.
74. De ello, se desprende que, para que se configure un daño potencial, basta que se produzca el riesgo de un impacto negativo⁶¹; de forma tal que, **no resulta necesario se materialice o concrete la generación de un impacto, como ocurre con el daño real.**
75. De la revisión de los fundamentos 59 al 61 de la Resolución Directoral apelada se constata que, en el presente caso, el inadecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos detectados durante la Supervisión Especial 2017, como los envases de insumos químicos con las características de inflamabilidad acopiados en el almacén de aceites y lubricantes y envases, conteniendo mezclas de aceite sin tapa, podrían generar derrames o fugas, por lo cual mantienen latente un daño potencial a la salud de las personas y medio ambiente. De persistir el incumplimiento de la normativa ambiental, se mantendría un riesgo de afectación negativa al ambiente.
76. Sobre el particular, cabe tener en cuenta que, tanto el riesgo de afectación a la salud de las personas y medio ambiente como el riesgo de alteración negativa al ambiente, en caso de persistir, constituyen supuestos de daño potencial, por lo que resulta razonable la alusión de ambas menciones, considerando el tipo de impacto que se puede generar.
77. Siendo así, la diferencia entre el daño real o concreto y potencial radica en que, para la configuración del daño real, sí debe producirse un impacto negativo⁶², mientras que ello no es necesario en el daño potencial, castigándose la sola generación de riesgo de que el mismo se produzca.

⁶⁰ Criterio adoptado por el Tribunal de Fiscalización del OEFA en la Resolución N° 208-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 24 de julio de 2018 (numeral 60).

⁶¹ En el mismo sentido, se han establecido reiteradas resoluciones de este Tribunal, como es el caso de la Resolución N° 144-2019-OEFA/TFA-SMEPIM de 18 de marzo de 2019.

⁶² **Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, que aprobó los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas previstas en el Literal D) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley N° 29325:**
a.1) **Daño real o concreto:** Detrimento, pérdida, impacto negativo o perjuicio actual y probado, causado al ambiente y/o alguno de sus componentes como consecuencia del desarrollo de actividades humanas.
a.2) **Daño potencial:** Contingencia, riesgo, peligro, proximidad o eventualidad de que ocurra cualquier tipo de detrimento, pérdida, impacto negativo o perjuicio al ambiente y/o alguno de sus componentes como consecuencia de fenómenos, hechos o circunstancias con aptitud suficiente para provocarlos, que tienen su origen en el desarrollo de actividades humanas.

78. En tal sentido, para determinar la infracción, no resulta necesario en este caso que se verifique la existencia de un daño efectivo o real en el ambiente como consecuencia de dicha infracción, sino que basta con que exista una potencialidad de la ocurrencia del referido daño⁶³.
79. En ese sentido, cabe tener en cuenta que, al igual que el daño real o concreto, el daño potencial se sanciona. En el caso del daño potencial, ello es debido a que se busca desincentivar la asunción del riesgo generado, en el entendido de que no resulta socialmente óptimo que las consecuencias del mismo sean trasladadas a una entidad diferente que el propio generador del riesgo⁶⁴.
80. En ese sentido, corresponde desestimar el argumento planteado por el administrado en este extremo del recurso de apelación.
81. En consecuencia, se advierte que corresponde confirmar la resolución apelada en el extremo relativo a la medida correctiva dictada contra PPSA, por la comisión de la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución.

Respecto del cálculo de la multa impuesta

82. De la revisión del recurso de apelación interpuesto por PPSA en contra de la Resolución Directoral materia de impugnación, cabe advertir que aquel no cuestionó el extremo referido al cálculo y monto de la sanción pecuniaria impuesta; por lo que, al haberse confirmado la responsabilidad administrativa del administrado y tras la revisión del mismo —conforme a las prerrogativas establecidas en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD⁶⁵—, corresponde confirmar dicho extremo de la resolución venida en grado.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, 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 de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO. - CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 213-2019-OEFA/DFAI del 21 de febrero de 2019, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Packaging Products del Perú S.A. por la comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1, así como ordenó el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

⁶³ En el mismo sentido, Resolución N° 049-2019/OEFA-TFA-SMEPIM.

⁶⁴ MOYA, Francisca. El principio de precaución. Un estudio sobre el modelo europeo de control de riesgo. Santiago: Legal Publishing.

⁶⁵ RITFA

Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública. (...)

SEGUNDO. - CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 213-2019-OEFA/DFAI del 21 de febrero de 2019, que sancionó a Packaging Products del Perú S.A. por la comisión de las conductas infractoras detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, con una multa ascendente a cuatro con 94/100 (4.94) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por los fundamentos establecidos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

TERCERO. - DISPONER que el monto de la multa impuesta, ascendente a cuatro con 94/100 (4.94) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

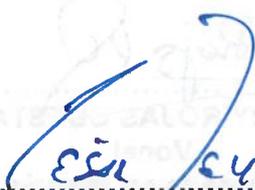
CUARTO. - Notificar la presente resolución a Packaging Products del Perú S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ

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



.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO

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

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

.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
MARY ROJAS GUESTA
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° 417-2019-OEFA-TFA-SMEPIM, la cual tiene 29 páginas.