



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera

RESOLUCIÓN N° 009-2015-OEFA/TFA-SEPIM

EXPEDIENTE N° : 411-2013-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : CFG INVESTMENT S.A.C.
SECTOR : PESQUERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 704-2014-OEFA/DFSAI/SDI

SUMILLA: "Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 704-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 28 de noviembre de 2014, en el extremo que declaró la responsabilidad administrativa de CFG Investment S.A.C., por incumplir lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, al haberse verificado que el hecho imputado a dicha empresa en el presente procedimiento administrativo sancionador no fue debidamente subsumido en el tipo infractor.

Asimismo, se confirma la citada resolución directoral, en el extremo que declaró la responsabilidad administrativa de CFG Investment S.A.C., por incumplir lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, al haberse acreditado que la referida empresa: (i) no rotuló los cilindros de combustible y almacenó los mismos fuera del almacén central; y, (ii) dispuso sus residuos sólidos (latas de pintura) fuera del dispositivo de almacenamiento (contenedor)".

Lima, 13 de mayo de 2015

I. ANTECEDENTES

1. Mediante la Resolución Directoral N° 240-2007-PRODUCE/DGEPP del 7 de mayo de 2007, el Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**) otorgó a favor de la empresa CFG Investment S.A.C. (en adelante, **CFG**)¹, licencia de operación para desarrollar la actividad de procesamiento a través de su planta de harina de pescado. Esta planta cuenta con una capacidad instalada de ciento cuarenta y cinco toneladas hora (145 t/h) y se encuentra ubicada a la altura del Km. 754 de la Panamericana Sur, localidad de La Planchada, distrito de Ocoña, provincia de Camaná, departamento de Arequipa.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20512868046.

2. El 7 de diciembre del 2012, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una visita de supervisión regular a la planta de harina de pescado de titularidad de CFG (en adelante, **Supervisión Regular 2012**), con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental y de los compromisos asumidos en sus instrumentos de gestión ambiental, respecto de las áreas que comprende el citado establecimiento. En atención a dicha visita, la DS elaboró el Informe de Supervisión N° 00001-2013-OEFA/DS-PES².
3. A través de la Resolución Subdirectoral N° 894-2013-OEFA/DFSAI/SDI del 30 de septiembre del 2013³, notificada el 17 de febrero de 2014, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA comunicó a CFG el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, atendiendo a los hechos verificados en la Supervisión Regular 2012.
4. El 10 de marzo de 2014, CFG presentó sus descargos⁴, cuestionando las imputaciones efectuadas mediante Resolución Subdirectoral N° 894-2013-OEFA/DFSAI/SDI⁵.
5. Mediante Resolución Directoral N° 704-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 28 de noviembre de 2014⁶, la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de CFG, conforme al detalle expuesto en el Cuadro N° 1 a continuación⁷:

² Cabe señalar que la versión en medio magnético del Informe de Supervisión N° 00001-2013-OEFA/DS-PES consta en la foja 8 del presente expediente (N° 411-2013-OEFA/DFSAI/PAS).

³ Fojas 13 a 21.

⁴ Sobre este punto, es necesario precisar que CFG denominó al escrito presentado el 10 de marzo de 2014 como "recurso de apelación"; sin embargo la DFSAI consideró el mismo como un escrito de descargos frente a las imputaciones realizadas mediante Resolución Subdirectoral N° 894-2013-OEFA/DFSAI/SDI.

⁵ Fojas 24 a 41.

⁶ Fojas 86 a 99.

⁷ Asimismo, el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 704-2014-OEFA/DFSAI/SDI dispuso el archivo del procedimiento administrativo sancionador en el extremo referido a la infracción prevista en el numeral 73 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, esto es, "el presunto incumplimiento del compromiso contenido en el Plan de Manejo Ambiental aprobado por Resolución Directoral N° 063-2010-PRDDUCE/DIGAAP, consistente en el destino final de las aguas residuales domésticas de su establecimiento".





Cuadro 1: Detalle de la determinación de responsabilidad administrativa por parte de CFG Investment S.A.C.

N°	HECHO IMPUTADO	NORMA SUSTANTIVA	NORMA TIPIFICADORA
1	Durante la supervisión al establecimiento industrial pesquero de la empresa CFG Investment S.A.C. se observó que no utiliza su almacén central de residuos sólidos peligrosos.	Numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁸ .	Literal k) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁹ . Numeral 2 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁰ .
2	Durante la supervisión al establecimiento industrial pesquero de la empresa CFG Investment S.A.C. se constató	Numeral 5 del artículo 25° y el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹¹ .	Literales c) y g) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹² .

⁸ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM**, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

Artículo 25°.- Obligaciones del generador

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

(...)

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

(..).

Artículo 40°.- Almacenamiento central en las instalaciones del generador

El almacenamiento central para residuos peligrosos, en instalaciones productivas u otras que se precisen, debe estar cerrado, cercado y, en su interior se colocarán los contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final (...).

⁹ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM**.

Artículo 145°.- Infracciones

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

2. Infracciones graves.- en los siguientes casos:

(...)

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

(...).

¹⁰ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM**.

Artículo 147°.- Sanciones

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

(...)

2. Infracciones graves:

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

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

(...).

¹¹ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM**.

ALMACENAMIENTO

Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos

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

1. Que su dimensión, forma y material reúna las condiciones de seguridad previstas en las normas técnicas correspondientes, de manera tal que se eviten pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte;

2. El rotulado debe ser visible e identificar plenamente el tipo de residuo, acatando la nomenclatura y demás especificaciones técnicas que se establezcan en las normas correspondientes;

3. Deben ser distribuidos, dispuestos y ordenados según las características de los residuos;

N°	HECHO IMPUTADO	NORMA SUSTANTIVA	NORMA TIPIFICADORA
	que sus cilindros no cuentan con rótulo y se encuentran ubicados en el exterior del almacén.		Numeral 2 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
3	Durante la supervisión al establecimiento industrial pesquero de la empresa CFG Investment S.A.C. se constató que los residuos sólidos (latas de pintura) se encuentran dispuestos fuera del contenedor.	Numeral 5 del artículo 25° y el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Literales c) del Numeral 2 del Artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹³ . Numeral 2 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Fuente: Resolución Directoral N° 704-2014-OEFA/DFSAI/SDI.

Elaboración: TFA

6. De manera adicional, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 2° de la citada resolución directoral, la DFSAI consideró que no resultaba pertinente el dictado de medida correctiva alguna por la comisión de las infracciones indicadas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución al haberse verificado su cese, conforme consta en el Reporte Público del Informe de Supervisión Directa correspondiente a la supervisión regular efectuada los días 16 y 17 de junio de 2014 a la planta de CFG¹⁴. Asimismo, según lo establecido en el artículo 5° del citado pronunciamiento, la DFSAI dispuso inscribir la resolución impugnada en el Registro de Actos Administrativos del OEFA.
7. La Resolución Directoral N° 704-2014-OEFA/DFSAI/SDI se sustentó en los siguientes fundamentos:

4. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste.

¹² **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

Artículo 145°.- Infracciones

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

2. Infracciones graves.- en los siguientes casos:

(...)

c) Abandono, disposición o eliminación de los residuos en lugares no permitidos.

(...)

g) Falta de rotulado en los recipientes o contenedores donde se almacena residuos peligrosos, así como la ausencia de señalizaciones en las instalaciones de manejo de residuos;

(...).

¹³ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

Artículo 145°.- Infracciones

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

2. Infracciones graves.- en los siguientes casos:

(...)

c) Abandono, disposición o eliminación de los residuos en lugares no permitidos.

(...).

¹⁴ En este punto es importante señalar que el Reporte Público del Informe de Supervisión Directa correspondiente a la supervisión regular efectuada los días 16 y 17 de junio de 2014 a la planta de CFG, fue incorporado al expediente el 21 de noviembre de 2014 mediante Razón de la Subdirección de Instrucción e Investigación de la DFSAI (fojas 51 a 56).



Respecto al incumplimiento de lo establecido en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

- (i) Del Informe Técnico Acusatorio N° 00210-2013-OEFA/DS y la fotografía adjunta al Informe N° 00001-2013-OEFA/DS-PES, se desprende que durante la Supervisión Regular 2012, la DS detectó que CFG no utilizaba su almacén central para el acopio de sus residuos sólidos.
- (ii) Sobre el mantenimiento del almacén central, de la revisión del Acta de Supervisión N° 109 del Informe de Supervisión N° 00001-2013-OEFA/DS-PES¹⁵ (en adelante, **Acta de Supervisión N° 109**), se advierte que la DS solo constató el mantenimiento de los equipos destinados al tratamiento de efluentes y del sistema de secado, mas no del área correspondiente al almacén central. Asimismo, las fotografías presentadas por CFG no se encontraban fechadas, ni era posible determinar si estas correspondían al almacén central objeto de imputación.

Sobre el incumplimiento de lo establecido en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

- (iii) La DS constató que CFG no almacenó ni rotuló sus cilindros de combustibles, lo cual se encuentra acreditado en el Acta de Supervisión N° 109 y en las observaciones descritas en el Informe Técnico Acusatorio N° 00210-2013-OEFA/DS (documento que recoge la observación consignada en el Informe de Supervisión N° 00001-2013-OEFA/DS-PES)¹⁶.
- (iv) De manera adicional, el Acta de Supervisión N° 109 y el Informe Técnico Acusatorio N° 00210-2013-OEFA/DS antes señalados, solo mencionan el mantenimiento e instalación de los equipos para el tratamiento de efluentes y el sistema de secado, mas no que el área del almacén se encontraba en mantenimiento, razón por la cual -según CFG- los cilindros de combustibles tuvieron que ser retirados de dicha instalación, como parte del procedimiento de seguridad.
- (v) Respecto a la falta de rotulado de los cilindros de combustibles, CFG no presentó descargo alguno, por lo que, de acuerdo con lo actuado en el expediente, dicha imputación habría estado acreditada. Asimismo, el supuesto mantenimiento del almacén central no exime a CFG de la obligación de rotular los cilindros.
- (vi) Finalmente, los medios probatorios presentados por CFG (los cuales pretendían acreditar que los cilindros se encontraban vacíos) no resultaban pertinentes, al estar referidos al traslado de sus residuos fuera de sus instalaciones.

¹⁵ Foja 9.

¹⁶ Fojas 1 a 11.

Con relación al incumplimiento de lo establecido en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

- (vii) Durante la Supervisión Regular 2012, la DS constató que CFG dispuso sus residuos sólidos (latas de pintura) fuera del dispositivo de almacenamiento.
 - (viii) Sobre la volatilidad de las sustancias como la pintura, químicos o disolventes, las latas de pintura constituyen residuos peligrosos. En tal sentido, el hecho de haber sido estas dispuestas en el suelo y fuera del dispositivo de almacenamiento, evidencia que no fue tomada en cuenta su peligrosidad, ni su potencial impacto en el suelo.
8. El 9 de enero de 2015, CFG interpuso recurso de apelación contra la Resolución N° 704-2014-OEFA/DFSAI/SDI¹⁷, de acuerdo con los siguientes argumentos:
- (a) Respecto a la no utilización de su almacén central de residuos sólidos peligrosos, señaló que al momento de la inspección, dicha instalación se encontraba en mantenimiento; por ello, todos los cilindros y contenedores fueron retirados de dicho almacén, como parte del procedimiento de seguridad.
 - (b) Con relación a la condición en la que fueron encontrados los cilindros de combustibles (sin rotulado y ubicados en el exterior del almacén central), indicó que dichos cilindros fueron retirados como parte del procedimiento de seguridad (destinado a facilitar las labores propias del mantenimiento), precisando además que estos serían retornados al almacén temporal una vez finalizados dichos trabajos. Además, señaló que dichos cilindros se encontraban vacíos, dado que la EPS había realizado el servicio de evacuación de hidrocarburos, conforme se indica en su Plan de Manejo de Residuos Sólidos.
 - (c) Sobre los residuos sólidos (latas de pintura) dispuestos fuera del contenedor, reiteró lo señalado en sus descargos; esto es, que los recipientes que contienen sustancias volátiles (como pintura, químicos o disolventes) deben ventilarse y secarse antes de ser almacenados en un contenedor cerrado, pues la concentración de gases de dichos residuos (sumado a la temperatura del día), constituye un riesgo para la vida de los responsables de descargar estos de los contenedores, para su traslado al almacén temporal de la planta.
 - (d) Finalmente, sostuvo que los medios probatorios en virtud de los cuales se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales c), g) y k) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, no acreditan de manera fehaciente la comisión de las conductas imputadas en su contra,

¹⁷ Fojas 102 a 106.



debido a que estos solo han constatado el mantenimiento e instalación de los equipos para el tratamiento de efluentes y el sistema de secado, vulnerándose de este modo los principios de presunción de licitud, verdad material e impulso de oficio.

II. COMPETENCIA

9. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁸, se crea el OEFA.
10. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011¹⁹ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
11. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²⁰.

¹⁸ **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*.

¹⁹ **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.

²⁰ **LEY N° 29325.**
Disposiciones Complementarias Finales

12. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM²¹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería del Ministerio de la Producción al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD²² se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del sector pesquería desde el 16 de marzo de 2012.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²³, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁴, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA, en materias de su competencia.

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 documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

²¹ **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.

²² **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 002-2012-OEFA/CD**, publicado en el diario oficial El Peruano el 17 de marzo de 2012.

Artículo 2°.- Determinación de la fecha en que el OEFA asumirá las funciones objeto de transferencia
Determinar que el 16 de marzo de 2012 será la fecha en que el OEFA asumirá las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental, del Sector Pesquería del Ministerio de la Producción.

²³ **LEY N° 29325.**

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

²⁴ **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.



III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, este Tribunal 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)²⁵.
15. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)²⁶, 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.
16. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
17. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁷.
18. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración: (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental²⁸ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI. Fundamento jurídico 27.

²⁶ **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 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.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁸ **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.

vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁹; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁰.

19. 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 nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
20. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³¹.
21. 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. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

22. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
 - (i) Si el hecho imputado a CFG, referido a que no utilizaría su almacén central de residuos sólidos peligrosos, corresponde con el hecho descrito en el tipo infractor.
 - (ii) Si los medios probatorios utilizados por la DFSAI para sustentar la declaración de responsabilidad administrativa de CFG vulneran los

²⁹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

³⁰ 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.

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



principios de verdad material, impulso de oficio y presunción de licitud, previstos en la Ley N° 27444.

- (iii) Si CFG incumplió lo dispuesto en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, al ubicar los cilindros de combustibles al exterior del almacén central y sin rotulado.
- (iv) Si CFG incumplió lo dispuesto en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, al disponer sus residuos sólidos (latas de pintura) fuera del dispositivo de almacenamiento (contenedor).

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1. *Si el hecho imputado a CFG, referido a que no utilizaría su almacén central de residuos sólidos peligrosos, corresponde con el hecho descrito en el tipo infractor*

- 23. Previamente al análisis de los argumentos expuestos por CFG sobre este punto, esta Sala considera importante analizar si el hecho imputado a dicha empresa (referido a que no habría utilizado su almacén central de residuos sólidos peligrosos), corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor.
- 24. Es necesario destacar que la cuestión planteada en el considerando anterior reviste importancia, dado que en nuestro régimen jurídico se han establecido determinadas exigencias que rigen la actuación de la autoridad administrativa, entre ellas, la adecuada tipificación.
- 25. Al respecto, el principio de tipicidad, regulado en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444³², establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.
- 26. De acuerdo con la disposición antes citada, se desprende que el principio de tipicidad contemplado en la Ley N° 27444 establece distintas exigencias, siendo una de estas la "*certeza o exhaustividad suficiente*" en la descripción de las conductas que constituyen las infracciones administrativas³³.

³²

LEY N° 27444.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

4. Tipicidad.- Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.

³³

Es importante señalar que, conforme a Morón: "*Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas pasibles de sanción por la Administración; ii) La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables*"

27. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional³⁴ ha señalado, con relación al principio de tipicidad, que este exige un "nivel de precisión suficiente" en la descripción de la conducta considerada como infracción administrativa, ello con la finalidad de que – en un caso en concreto – al realizarse la subsunción del hecho en la norma, esta actividad pueda ser efectuada con relativa certidumbre.
28. En virtud de lo expuesto, se advierte que el principio de tipicidad exige a la Administración que en un procedimiento administrativo sancionador el hecho imputado al administrado corresponda con el descrito en el tipo de la infracción³⁵.
29. Tomando ello en consideración, corresponde a esta Sala determinar si la DFSAI realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si el hecho imputado a CFG en el presente extremo (referido a la falta de uso del almacén central de residuos sólidos peligrosos) corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor.

constitutivas de las infracciones administrativas; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)". (Resaltado agregado).

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 708.

³⁴ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

45. "El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal "d" del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la tipificación previa de la ilicitud penal sea "expresa e inequívoca" (Lex certa).

46. El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...). (Resaltado agregado)

Expediente N° 2192-2004-AA

5. "(...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal". (Resaltado agregado).

³⁵ Es importante señalar que, conforme a Nieto: "El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación – en la fase de aplicación de la norma – viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente, por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)".

NIETO GARCIA, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2011, p. 269.



30. Cabe precisar que este Tribunal Administrativo ha realizado en distintos pronunciamientos³⁶ una distinción entre los conceptos de norma sustantiva y norma tipificadora, ello a efectos de analizar el tipo infractor referido a las imputaciones realizadas al inicio de los procedimientos administrativos sancionadores. En este sentido, se ha señalado que la primera (norma sustantiva) prevé la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda (norma tipificadora), recoge la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica³⁷.
31. Partiendo de ello, en el presente caso, la SDI, a través de la Resolución Subdirectoral N° 894-2013-OEFA/DFSAI/SDI, comunicó a CFG el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, por el presunto incumplimiento de la obligación establecida en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (**conformando ambas la norma sustantiva**). Asimismo, precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el literal k) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, cuya sanción se encuentra prevista en el numeral 2 del artículo 147° de la citada norma (**representando estas la norma tipificadora**).
32. En ese contexto, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM³⁸, corresponde al generador de residuos sólidos del ámbito no municipal almacenar, acondicionar, tratar o disponer sus residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, atendiendo a lo establecido en la Ley N° 27314, el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, y a las normas específicas que emanen de este último dispositivo. En tal sentido, dado que dicha disposición hace una remisión a la Ley N° 27314 y a su reglamento (aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM), es esta

³⁶ Conforme se observa, por ejemplo, en las Resoluciones N° 006-2014-OEFA/TFA-SEP1 y N° 016-2015-OEFA/TFA-SEE.

³⁷ En este punto, cabe precisar que, para efectos del presente análisis, esta Sala considera que la "norma tipificadora", además de describir la infracción administrativa, engloba la consecuencia jurídica correspondiente (esto, es la atribución de la sanción aplicable al caso). Partiendo de ello, la "norma tipificadora" puede englobar – como sucede en el presente caso – tanto el dispositivo legal que tipifica en estricto la infracción, como aquél que especifica la sanción correspondiente.

Cabe destacar que dicho razonamiento guarda armonía con lo señalado por Morón, el cual precisa que la tipificación indirecta, generalmente, se concreta a través de distintos preceptos, los cuales se encuentran disgregados "en normas distintas, e incluso cuerpos normativos separados". (Subrayado agregado).

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 712.

³⁸ 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 (...).

última norma – en particular, su artículo 40° – la cual será materia de análisis en el presente acápite.

33. El artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM contiene distintas obligaciones relacionadas con el almacenamiento central en las instalaciones del generador, siendo una de ellas, el colocar en el interior del almacenamiento central para residuos peligrosos, los contenedores necesarios para el acopio temporal de estos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final.
34. Sobre la base de las disposiciones antes citadas, se advierte que los generadores de residuos sólidos peligrosos (del ámbito no municipal) tienen la obligación de colocar en el interior del almacenamiento central para residuos peligrosos los contenedores necesarios para el acopio temporal de los mismos, en condiciones de higiene y seguridad.
35. Ahora bien, corresponde señalar que el incumplimiento de la norma sustantiva (artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM) genera la infracción administrativa prevista en la norma tipificadora, en la medida que el referido incumplimiento podría generar riesgos a la salud pública y al ambiente.
36. Con relación al hecho imputado, cabe precisar que el presente caso se originó como consecuencia de los hechos detectados en la Supervisión Regular 2012, siendo que, de acuerdo con el Informe de Supervisión N° 00001-2013-OEFA/DS-PES, la DS realizó la siguiente observación:

"El administrado cuenta con un almacén central de residuos sólidos peligrosos no peligrosos (sic); observándose que este no es utilizado ya que se ha evidenciado cilindros de combustibles sin rotulo (sic) ubicados al exterior del almacén de residuos peligrosos asimismo, se ha observado (sic) la falta de rotulado en los recipientes y contenedores donde se almacenan los residuos peligrosos"³⁹.

37. Sobre la base de dicha observación, la SDI, a través de la Resolución Subdirectoral N° 894-2013-OEFA/DFSAI/SDI, realizó la siguiente imputación:

"Durante la supervisión al establecimiento industrial pesquero de la empresa CFG Investment S.A.C., se observó que no utilizaría su almacén central de residuos sólidos peligrosos".

38. En virtud de lo expuesto, la SDI imputó a CFG a través de la Resolución Subdirectoral N° 894-2013-OEFA/DFSAI/SDI⁴⁰ el no utilizar su almacén central de residuos sólidos peligrosos, hecho que no constituye un incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-

³⁹ Dicha observación se encuentra descrita en la página 10 del Informe de Supervisión N° 00001-2013-OEFA/DS-PES.

⁴⁰ Cuya responsabilidad administrativa ha sido declarada por la DFSAI mediante la Resolución Directoral N° 704-2014-OEFA/DFSAI/SDI.



PCM, toda vez que este dispositivo exige la colocación de los contenedores necesarios para el acopio temporal de los residuos sólidos en el interior del almacenamiento central para residuos peligrosos. En consecuencia, no se habría configurado la infracción administrativa establecida en el literal k) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, cuya sanción se encuentra prevista en el numeral 2 del artículo 147° de la citada norma.

39. Es preciso indicar, siguiendo la presente línea argumentativa, que la DFSAI, a través de la Resolución Directoral N° 704-2014-OEFA/DFSAI/SDI, declaró la existencia de responsabilidad administrativa de CFG al considerar que había quedado acreditado que dicha empresa *"no utiliz[ó] su almacén central de residuos sólidos peligrosos"*.
40. En tal sentido, en virtud de los fundamentos expuestos, esta Sala considera que la DFSAI no realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad en el presente extremo, toda vez que el hecho en virtud del cual declaró la existencia de la responsabilidad administrativa de CFG (el mismo que la SDI imputó a dicha empresa a través de la Resolución Subdirectoral N° 894-2013-OEFA/DFSAI/SDI) no corresponde con aquel descrito en el tipo infractor⁴¹.
41. En este punto, resulta oportuno especificar que no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidas en la Ley N° 27444.
42. En virtud de lo expuesto, se ha podido constatar que la Resolución Directoral N° 704-2014-OEFA/DFSAI/SDI, fue emitida vulnerando el principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, ello en el extremo referido a la infracción administrativa prevista en el literal k) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, la cual a su vez se encuentra relacionada con el incumplimiento de la obligación dispuesta en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM⁴².


⁴¹ Cabe agregar que, sobre la base de las observaciones consignadas en el Informe de Supervisión N° 00001-2013-OEFA/DS-PES, durante la Supervisión Regular 2012 la DS observó: (1) que el almacén central de residuos sólidos peligrosos no se encontraba siendo utilizado; y, (2) que los cilindros de combustibles se encontraban ubicados al exterior del almacén de residuos peligrosos.


En ese sentido, a consideración de esta Sala, la conducta realizada por CFG (tal como consta en el informe antes descrito) incumple lo dispuesto en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, toda vez que, de acuerdo con lo señalado en el citado dispositivo, los contenedores necesarios para el acopio de residuos peligrosos deben ser colocados en el interior de los almacenes centrales. No obstante, en el presente caso, se ha acreditado que CFG colocó los cilindros de residuos de combustibles (siendo estos residuos sólidos peligrosos) al exterior del almacén central. En consecuencia, este último hecho sí configura la infracción administrativa prevista en el literal k) del numeral 2 del artículo 145° Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, cuya sanción se encuentra prevista en el numeral 2 del artículo 147° de la citada norma.


⁴² Cabe indicar que, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, el Tribunal de Fiscalización Ambiental, en su calidad de órgano revisor de última instancia administrativa, tiene el deber de velar por el cumplimiento del principio de legalidad, el respeto del derecho de defensa y el 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.

43. En tal sentido, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 704-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 28 de noviembre de 2014, el extremo que declaró la responsabilidad administrativa de CFG, por el incumplimiento de la obligación contenida en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, al contener un vicio que afecta su validez, configurando ello la causal de nulidad establecida en el artículo 10.1 de la Ley N° 27444⁴³.
44. En atención a lo señalado en el considerando anterior, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre lo alegado por CFG en el literal a) del considerando 8 de la presente resolución.
- V.2. Si los medios probatorios utilizados por la DFSAI para sustentar la declaración de responsabilidad administrativa de CFG vulneran los principios verdad material, impulso de oficio y presunción de licitud, previstos en la Ley N° 27444**
45. CFG sostuvo que los medios probatorios que sustentan la declaración de responsabilidad administrativa efectuada por la DFSAI en su contra (esto es el Acta de Supervisión N° 109, el Informe N° 00001-2013-OEFA/DS-PES y el Informe Técnico Acusatorio N° 00210-2013-OEFA/DS) solo acreditan el mantenimiento e instalación de los equipos para el tratamiento de efluentes y el sistema de secado, mas no la comisión de todas las conductas imputadas en el presente procedimiento administrativo sancionador. En ese sentido, el pronunciamiento de la DFSAI habría vulnerado los principios de presunción de licitud, verdad material e impulso de oficio.
46. Al respecto, debe indicarse en primer lugar que los principios que, de acuerdo con lo indicado por CFG en su escrito de apelación habrían sido vulnerados en el presente procedimiento administrativo sancionador, se encuentran recogidos en la Ley N° 27444.
47. Con relación al principio de verdad material, el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 establece que la autoridad administrativa competente tiene el deber de 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, a fin de acreditar de manera plena los hechos que sirven de motivo a sus decisiones⁴⁴.

⁴³ LEY N° 27444.
Artículo 10°.- Causales de nulidad
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...)

⁴⁴ Ley N° 27444.
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



48. Por su parte, el principio de impulso de oficio, el cual se encuentra recogido en el numeral 1.3 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, establece el deber de las autoridades de dirigir e impulsar de oficio el procedimiento, así como ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias⁴⁵.
49. Las exigencias de los principios de impulso de oficio y verdad material antes citados resultan importantes, a efectos de poder desvirtuar la presunción del principio de licitud recogido en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁴⁶. Cabe precisar que el principio de presunción de licitud constituye una de las exigencias que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, presumiéndose en virtud del mismo que los administrados han actuado apegados a sus deberes, salvo prueba en contrario.
50. De acuerdo con las disposiciones citadas, se advierte que el principio de presunción de licitud que rige la potestad administrativa sancionadora, solo podrá ser desvirtuado en caso la autoridad administrativa – en aplicación de los principios de impulso de oficio y verdad material – decida adoptar los medios probatorios autorizados por ley (aun cuando no hayan sido propuestos por los administrados) y ordene en su caso la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias para la adopción final del caso, generando con ello la convicción suficiente para acreditar el incumplimiento de la obligación (tipificada como infracción administrativa) por parte del administrado.
51. En aplicación de la argumentación expuesta, corresponde analizar si en el presente caso la DFSAI acreditó: (i) que los cilindros de combustibles no contaban con rótulo y se encontraban ubicados en el exterior del almacén; y, (ii) que los residuos sólidos (latas de pintura) se encontraban dispuestos fuera

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 trilaterales 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 éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

45

Ley N° 27444.

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:

(...)

1.3. Principio de impulso de oficio.- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

46

LEY N° 27444.

De la Potestad Sancionadora

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

del dispositivo de almacenamiento (contenedor); ello con el fin de determinar si los medios probatorios utilizados para sustentar la declaración de responsabilidad administrativa de CFG vulneraron los principios verdad material, impulso de oficio y presunción de licitud.

52. Es preciso señalar que, debido a la existencia de un vicio de nulidad de la Resolución Directoral N° 704-2014-OEFA/DFSAI/SDI, en el extremo referido a la no utilización del almacén central de residuos sólidos peligrosos (conforme ha sido expuesto en el acápite anterior), carece de objeto analizar los medios probatorios utilizados por la DFSAI para acreditar dicho hecho imputado.

(i) *Sobre el almacenamiento y rotulado de los cilindros de combustibles*

53. De acuerdo con lo expuesto por la DFSAI a través de la Resolución Directoral N° 704-2014-OEFA/DFSAI/SDI, el inadecuado almacenamiento y la falta de rotulado de los cilindros de combustible se encuentran acreditados de acuerdo con el Acta de Supervisión N° 109 y el Informe Técnico Acusatorio N° 00210-2013-OEFA/DS, siendo que este último documento recoge las observaciones consignadas en el Informe de Supervisión N° 00001-2013-OEFA/DS-PES.

54. En este punto del análisis, corresponde señalar que el artículo 165° de la Ley N° 27444 establece que son hechos no sujetos a actuación probatoria aquellos que se hayan comprobado con ocasión del ejercicio de las funciones de la autoridad administrativa⁴⁷. Asimismo, el artículo 16° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD dispone que la información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario⁴⁸. En consecuencia, tanto el Acta de Supervisión N° 109 como el Informe de Supervisión N° 00001-2013-OEFA/DS-PES, constituyen medios probatorios cuya información se presume cierta, salvo prueba en contrario⁴⁹, puesto que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por la DS en ejercicio de sus funciones.


⁴⁷ LEY N° 27444.

Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria

No será actuada prueba respecto a hechos públicos o notorios, respecto a hechos alegados por las partes cuya prueba consta en los archivos de la entidad, sobre los que se haya comprobado con ocasión del ejercicio de sus funciones, o sujetos a la presunción de veracidad, sin perjuicio de su fiscalización posterior.


⁴⁸ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

Artículo 16°.- Documentos públicos

La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

⁴⁹ RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD – Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

Artículo 16°.- Documentos públicos

La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.





55. Partiendo de lo antes expuesto, esta Sala observa que, de acuerdo con lo consignado en el Acta de Supervisión N° 109, durante la Supervisión Regular 2012, la DS "evidenci[ó] cilindros de petróleo residual y de petróleo fuera de la zona de almacenamiento"⁵⁰.
56. Asimismo, en el Informe Técnico Acusatorio N° 00210-2013-OEFA/DS (documento que recoge la observación consignada en el Informe de Supervisión N° 00001-2013-OEFA/DS-PES), se indicó que "durante la supervisión efectuada el 7 de diciembre de 2012 (...) se verificó cilindros de combustible sin rótulo ubicados en el exterior de dicho almacén"⁵¹.
57. Dicha observación fue complementada con la fotografía N° 20 del Informe de Supervisión N° 0001-2013-OEFA/DS-PES, en la cual se indicó que "se encontró cilindros de combustibles sin rotulados", de acuerdo con el siguiente detalle:



58. Adicionalmente, conforme consta en el Informe de Supervisión N° 00001-2013-OEFA/DS-PES, la DS verificó la existencia de "cilindros de combustible sin rótulo ubicados al exterior del almacén de residuos peligrosos asimismo, se ha observado (sic) la falta de rotulado en los recipientes y contenedores donde se almacenan los residuos peligrosos"⁵².
59. De lo expuesto en los considerandos precedentes, y con base en los medios probatorios actuados (esto es, el Acta de Supervisión N° 109 y el Informe de Supervisión N° 00001-2013-OEFA/DS-PES), esta Sala considera que la DFSAI acreditó suficientemente que durante la Supervisión Regular 2012 los cilindros de combustibles no contaban con rótulo y se encontraban ubicados en el exterior del almacén (hecho imputado).

⁵⁰ Foja 10.

⁵¹ Foja 4.

⁵² Dicha observación se encuentra descrita en la página 10 del Informe de Supervisión N° 00001-2013-OEFA/DS-PES.

(ii) *Sobre el inadecuado acondicionamiento de los residuos sólidos peligrosos (latas de pintura)*

60. Conforme a lo expuesto por la DFSAI a través de la Resolución Directoral N° 704-2014-OEFA/DFSAI/SDI, el inadecuado acondicionamiento de los residuos sólidos (latas de pintura) se encuentra acreditado en los hechos consignados en el Informe de Supervisión N° 00001-2013-OEFA/DS-PES.
61. De acuerdo con lo señalado en el Informe de Supervisión N° 00001-2013-OEFA/DS-PES, la DS detectó *"recipientes colocados en distintas áreas de la planta para la segregación de los residuos sólidos, sin embargo, algunas latas de pintura se encontraron fuera del recipientes contenedor"*.
62. Complementariamente, la DFSAI consideró la fotografía N° 19 del Informe de Supervisión N° 00001-2013-OEFA/DS-PES, la cual evidencia latas de pinturas ubicadas fuera del contenedor, conforme se muestra a continuación:



63. De lo señalado en los considerandos previos, y con base en el medio probatorio valorado por la DFSAI (esto es, el Informe de Supervisión N° 00001-2013-OEFA/DS-PES), esta Sala considera que ha quedado suficientemente acreditado que durante la Supervisión Regular 2012, los residuos sólidos peligrosos (conformados por latas de pintura) se encontraban fuera del dispositivo de almacenamiento (hecho imputado).
64. Por todo lo expuesto, esta Sala es de la opinión que la DFSAI ha acreditado debidamente los hechos imputados a CFG en el presente procedimiento sancionador, esto es: (i) que los cilindros de combustibles no contaban con rótulos y se encontraban ubicados en el exterior del almacén; y, (ii) que los residuos peligrosos (consistentes en latas de pintura) se encontraban fuera del dispositivo de almacenamiento (contenedor).
65. En consecuencia, contrariamente a lo sostenido por la recurrente, los medios probatorios utilizados por la DFSAI para sustentar la declaración de la



responsabilidad administrativa de CFG (esto es, el Acta de Supervisión N° 109, el Informe N° 00001-2013-OEFA/DS-PES y el Informe Técnico Acusatorio N° 00210-2013-OEFA/DS) no solo acreditan el mantenimiento e instalación de los equipos para el tratamiento de efluentes y el sistema de secado, sino también la comisión de los hechos imputados.

66. Por todo lo expuesto, ha quedado acreditado que en el presente procedimiento no se han vulnerado los principios de presunción de licitud, impulso de oficio y verdad material contenidos en la Ley N° 27444, razón por la cual corresponde desestimar lo sostenido por la recurrente en el presente extremo de su recurso.

V.3 Si CFG incumplió lo dispuesto en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, al ubicar los cilindros de combustibles al exterior del almacén central y sin rotulado

67. Sobre este punto, la recurrente sostuvo⁵³ que los cilindros de combustibles fueron ubicados en el exterior del almacén central como parte del procedimiento de seguridad para facilitar las labores propias del almacenamiento (consistentes en las actividades de resane, limpieza y repintado de pisos y paredes, revisión de cableado, entre otros), precisando además que estos serían retornados al almacén temporal una vez finalizados dichos trabajos.
68. Al respecto, el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (cuyo incumplimiento se imputa al administrado en el presente extremo) contiene diversas disposiciones referidas al acondicionamiento de residuos sólidos. Dicho dispositivo establece lo siguiente:

"Almacenamiento

Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos

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

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

⁵³

Nótese que similar argumento fue incluido también en su escrito de descargos.

4. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste.

69. Como puede apreciarse, la finalidad de la citada norma es lograr que los administrados acondicionen los residuos en forma adecuada, estableciéndose para ello determinadas disposiciones para la ejecución de dicho proceso. En el caso de los residuos peligrosos, se establece la obligación de almacenar los mismos en recipientes que los aislen del ambiente, y de cumplir con ciertas condiciones mínimas, entre ellas: (a) que los recipientes que contengan los residuos sólidos peligrosos se encuentren rotulados en forma visible e identifiquen de forma plena el tipo de residuos que almacena; y, (b) que dichos recipientes sean distribuidos, dispuestos y ordenados según las características de los residuos (esto es, considerando su naturaleza física, química y biológica, su peligrosidad, entre otros).
70. En este punto, cabe indicar que el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece que, corresponde a los generadores de residuos sólidos el acondicionamiento de los mismos (esto es, en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada), el cual debe ser efectuado de forma previa a la entrega de los referidos residuos a la EPS-RS o a la EC-RS o municipalidad para continuar con su manejo hasta su destino final.
71. Partiendo de lo antes expuesto, se desprende que correspondía a CFG (en calidad de generador) realizar el acondicionamiento de sus residuos sólidos peligrosos (esto es, los combustibles que venían siendo colocados en cilindros) previamente a su entrega a la EPS. En ese orden de ideas, dicha empresa se encontraba sujeta al cumplimiento de las condiciones mínimas establecidas en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (referidas al acondicionamiento adecuado de los residuos sólidos).
72. Por consiguiente, las medidas de seguridad consideradas por CFG para efectuar el mantenimiento de su almacén central, no la eximen del cumplimiento de las condiciones mínimas que dicha empresa debía tomar en cuenta para el acondicionamiento de sus residuos peligrosos (establecidas en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM).
73. Es más, en situaciones como las verificadas en el presente caso (en las que los cilindros de combustibles son retirados de su almacén central como parte del procedimiento de seguridad), las condiciones establecidas en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (esto es, el rotulado de los recipientes, y la distribución, disposición y ordenamiento de los mismos, según las características de los residuos que contengan, entre otros), debieron ser tomadas en cuenta con mayor incidencia, dado que los recipientes se encontraban fuera de la instalación que la norma ha establecido como idónea para el almacenamiento de dichos residuos.
74. De acuerdo con lo expuesto, esta Sala considera que debe desestimarse lo alegado por la recurrente en el presente extremo de su apelación.

75. Finalmente, la recurrente indicó que los cilindros se encontraban vacíos (conforme a las fotografías que obran en el expediente), debido a que la EPS había realizado el servicio de evacuación de hidrocarburos, conforme al Plan de Manejo de Residuos Sólidos de la Planta.
76. Sobre el particular, corresponde reiterar que el hecho imputado a CGF en el presente extremo está referido a las **condiciones en las que se encontraron los recipientes** que contenían los residuos sólidos peligrosos (esto es, los cilindros de combustible), los cuales **no fueron rotulados y se encontraron distribuidos al exterior del almacén central**, sin considerar la peligrosidad que estos residuos representaban. Si bien de las fotografías que obran en el expediente se aprecian algunos cilindros vacíos, ello solo constata que la EPS realizó los servicios de evacuación, mas no que CFG haya realizado un adecuado acondicionamiento de sus residuos sólidos (referidos al rotulado y distribución de los cilindros de combustible).
77. En ese sentido, y en virtud de los argumentos antes reseñados, esta Sala es de la opinión que debe desestimarse dicho extremo de la apelación interpuesta por la recurrente.
78. Sobre la base de todo lo expuesto, y tomando en cuenta que – conforme al acápite anterior – ha quedado acreditado que durante la Supervisión Regular 2012 se verificó que la recurrente no rotuló los cilindros de combustibles y distribuyó los mismos al exterior del almacén central; esta Sala considera que CFG incumplió lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, configurándose así la infracción administrativa prevista en los literales c) y g) del numeral 2) del artículo 145° del citado decreto supremo.
- V.4 Si CFG incumplió lo dispuesto en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, al disponer sus residuos sólidos (latas de pintura) fuera del dispositivo de almacenamiento (contenedor)**
79. CFG señaló, de manera similar a lo manifestado en su escrito de descargos, que los recipientes que contienen sustancias volátiles (como pintura, químicos o disolventes) deben ventilarse y secarse antes de ser almacenados en un contenedor cerrado, pues la concentración de gases de dichos residuos (sumada a la temperatura del día), constituye un riesgo para los responsables de descargar estos de los contenedores, para su traslado al almacén temporal de la planta.
80. Sobre el particular, de conformidad con lo expuesto en el acápite anterior, el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM contiene determinadas disposiciones para el acondicionamiento adecuado de los residuos sólidos. Para el caso de los residuos peligrosos, este dispositivo establece que los mismos deben estar contenidos en recipientes que los aislen del ambiente y conforme a las condiciones mínimas establecidas normativamente, siendo una de estas, que su almacenamiento sea efectuado atendiendo a las características de cada

residuo (como su naturaleza física, química y biológica, su peligrosidad, entre otros).

81. Si bien es cierto que se deben tomar medidas de seguridad de forma previa al almacenamiento de las latas de pintura (como por ejemplo, proceder a ventilarlas y secar la pintura residual contenida en las latas), la situación detectada por la DS (esto es, la disposición de dichos residuos en el suelo y fuera de los contenedores) evidencia que CFG no atendió a la peligrosidad, ni al potencial impacto que dicha situación podría generar al ambiente⁵⁴. En tal sentido, esta Sala considera que debe desestimarse lo alegado por la recurrente en el presente extremo de su apelación.
82. En virtud de lo expuesto, y considerando que – conforme al acápite V.2. de la presente resolución – ha quedado acreditado que durante la Supervisión Regular 2012, la recurrente dispuso sus residuos peligrosos (latas de pintura) fuera del dispositivo de almacenamiento, esta Sala concluye que CFG incumplió lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, configurándose así la infracción administrativa prevista en el literal c) del numeral 2) del artículo 145° del citado decreto supremo.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución del Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 704-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 28 de noviembre de 2014, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de CFG Investment S.A.C. respecto al hecho imputado N° 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, incumpliendo con ello la obligación contenida en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; y, en consecuencia retrotraer el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo; y **DEVOLVER** los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para que proceda de acuerdo con sus atribuciones, por los fundamentos expuestos en los considerandos 23 a 44 de la parte considerativa de la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 704-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 28 de noviembre de 2014, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad

⁵⁴ Cabe precisar que el numeral A.4.7. de la lista contenida en el Anexo 4 del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (denominada, Residuos Peligrosos) define a estos como "los residuos que contienen desechos de la producción, preparación, utilización de tintas, colorantes, pigmentos, pinturas, lacas o barnices, con exclusión de los residuos especificados en el anexo 5 de [dicho] reglamento".



administrativa de CFG Investment S.A.C. respecto a los hechos imputados N^{os} 2 y 3 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, por incurrir en ambos casos en el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a CFG Investment S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

.....
LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN
Presidente

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental