



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° 017-2016-OEFA/TFA-SEPIM

EXPEDIENTE N° : 449-2014-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : TRUPAL S.A.
SECTOR : INDUSTRIA MANUFACTURERA
RUBRO : PAPEL
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1092-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 1092-2015-OEFA/DFSAI del 30 de noviembre de 2015, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Trupal S.A. por las siguientes conductas infractoras:

- (i) *No acondicionar adecuadamente los residuos sólidos no peligrosos en la Planta Huachipa 1, toda vez que los residuos de cartón, papel, madera, entre otros, se encontraban almacenados sobre el suelo, sin considerar su naturaleza física y/o química, evidenciándose su falta de orden, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10° y 38° del Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y configuró la infracción prevista en el literal a) del numeral 1 del artículo 145° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.*
- (ii) *No contar con un almacén central para el acopio de sus residuos sólidos peligrosos en la Planta Evitamiento, la Planta Huachipa 1 y la Planta Huachipa 8. Cada una de dichas conductas generó el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 40° del Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y configuró la infracción prevista en el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM".*

Lima, 27 de abril de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Trupal S.A.¹ (en adelante, **Trupal**) opera las plantas industriales de fabricación de papel denominada "Planta Evitamiento" (en adelante, **Planta Evitamiento**), ubicada en la avenida Evitamiento N° 3636, distrito de El Agustino, provincia y departamento de Lima, "Planta Huachipa 1" (en adelante, **Planta Huachipa 1**), ubicada en la

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20418453177.

avenida La Capitana N^{os} 190 y 240, Urbanización Huachipa, distrito de Lurigancho – Chosica, provincia y departamento de Lima; y, la "Planta Huachipa 8" (en adelante, **Planta Huachipa 8**) ubicada en el Lote 8 de la Urbanización Huachipa, del distrito de Lurigancho – Chosica, provincia y departamento de Lima.

2. El 26 de febrero de 2013, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular en la Planta Evitamiento (en adelante, **supervisión regular de febrero de 2013 – Planta Evitamiento**) durante la cual se detectó presuntos incumplimientos de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Trupal, tal como se desprende del Informe N° 0034-2013-OEFA/DS (en adelante, **Informe de Supervisión N° 0034-2013**)².
3. Del mismo modo, el 1 de marzo de 2013, la DS realizó una supervisión regular en la Planta Huachipa 8 (en adelante, **supervisión regular de marzo de 2013 - Planta Huachipa 8**) durante la cual se detectó presuntos incumplimientos de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Trupal, tal como se desprende del Informe N° 0045-2013/OEFA/SI (en adelante, **Informe de Supervisión N° 0045-2013**)³.
4. Igualmente, el 1 de marzo de 2013, la DS realizó una supervisión regular en la Planta Huachipa 1 (en adelante, **supervisión regular de marzo de 2013 - Planta Huachipa 1**) durante las cuales se detectó presuntos incumplimientos de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Trupal, tal como se desprende del Informe N° 0048-2013-OEFA/DS-IND (en adelante, **Informe de Supervisión N° 0048-2013**)⁴.
5. Asimismo, los Informes N^{os} 0034-2013, 0045-2013 y 0048-2013 sirvieron de base para la elaboración del Informe Técnico Acusatorio N° 0061-2014-OEFA/DS (en adelante, **ITA**)⁵.
6. Sobre la base de los resultados contenidos en los Informes de Supervisión N^{os} 0034, 0045 y 0048-2013 y el ITA, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA emitió la Resolución Subdirectoral N° 450-2015-OEFA/DFSAI/SDI⁶ del 3 de julio de 2015, a través de la cual inició un procedimiento administrativo sancionador contra Trupal⁷.

² Dicho informe se encuentra en un medio electrónico (CD) a foja 6.

³ Dicho informe se encuentra en un medio electrónico (CD) a foja 6.

⁴ Dicho informe se encuentra en un medio electrónico (CD) a foja 6.

⁵ Fojas 1 a 6.

⁶ Fojas 13 a 27.

⁷ Notificación efectuada el 10 de julio de 2015.



7. Luego de la evaluación de los descargos formulados por la administrada⁸, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, **DFSAI**) emitió la Resolución Directoral N° 1092-2015-OEFA/DFSAI del 30 de noviembre de 2015⁹, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Trupal¹⁰, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación¹¹:

⁸ Lo cual realizó mediante los escritos presentados el 10 de agosto y el 2 de noviembre de 2015. (Fojas 30 a 142 y 156 a 219).

⁹ Fojas 249 a 272.

¹⁰ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país: **LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

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

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

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

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

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

¹¹ El artículo 4° de la Resolución Directoral N° 1092-2015-OEFA/DFSAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador en los siguientes extremos:

- No habría acondicionado adecuadamente sus residuos sólidos no peligrosos en su Planta Evitamiento, toda vez que dichos residuos (alambres y papeles) se encontraban sobre el suelo sin su correspondiente contenedor, los residuos generados en el proceso de pulpeo eran almacenados en un contenedor que no contaba con rotulación y permitía la fuga de este residuo y los residuos no peligrosos almacenados en el patio de chatarras se encontraban mezclados sin considerar sus características físicas, químicas y biológicas, evidenciando su falta de segregación, orden y caracterización; así como la falta de dispositivos de almacenamiento para cada tipo de residuo.
- Habría incumplido la obligación de caracterizar los residuos sólidos no peligrosos, obligación contenida en el numeral 2 del artículo 25° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
- No habría acondicionado adecuadamente sus residuos sólidos no peligrosos en su Planta Huachipa 8, toda vez que estos se encontraban en dispositivos de almacenamiento que carecían del rotulado que identifique el tipo de residuo.

Asimismo, con relación a la imposición de una medida correctiva por las conductas señaladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, la DFSAI señaló que, virtud de lo dispuesto en el segundo párrafo del numeral 2.2 del artículo 2° de las "Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país", aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, no correspondía imponer a Trupal una medida correctiva, al haberse verificado que las conductas infractoras fueron subsanadas.

Cuadro N° 1: Conductas infractoras por las que se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Trupal en la Resolución Directoral N° 1092-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	No acondicionó adecuadamente sus residuos sólidos no peligrosos en su Planta Huachipa 1, toda vez que sus residuos de cartón, papel, madera entre otros se encontraban almacenados sobre el suelo, sin considerar sus características físicas y químicas; evidenciando su falta de orden; así como falta de dispositivos de almacenamiento debidamente rotulado que identifique el tipo de residuo.	Artículos 10° y 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹² .	Literal a) del numeral 1 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹³ .
2	La Planta Evitamiento no contaba con un almacén central para residuos sólidos peligrosos.	Numerales 3 y 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁴ .	Literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁵ .

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

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

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

Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos

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

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

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

Artículo 145°.- Infracciones

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

(...)

1. Infracciones leves.- en los siguientes casos:

- a) Negligencia en el mantenimiento, funcionamiento y control de las actividades de residuos;

¹⁴ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

Artículo 25°.- Obligaciones del generador

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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



N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
3	La Planta Huachipa 1 no contaba con un almacén central para el acopio de sus residuos sólidos peligrosos.	Numerales 3 y 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
4	La Planta Huachipa 8 no contaba con un almacén central para residuos sólidos peligrosos.	Numerales 3 y 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Fuente: Resolución Directoral N° 1092-2015-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

8. La Resolución Directoral N° 1092-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

*Respecto a la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución (en adelante, **conducta infractora N° 1**)*

- (i) La DFSAI señaló que en razón de lo dispuesto en los artículos 10°, 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**), Trupal –como generador de residuos sólidos– tiene la obligación de realizar un adecuado acondicionamiento y segregación de los residuos sólidos no peligrosos generados en la Planta

residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final. Estas instalaciones deben reunir por lo menos las siguientes condiciones:

1. Estar separadas a una distancia adecuada de acuerdo al nivel de peligrosidad del residuo respecto de las áreas de producción, servicios, oficinas, almacenamiento de insumos o materias primas o de productos terminados, de acuerdo a lo que establezca el sector competente;
2. Ubicarse en lugares que permitan reducir riesgos por posibles emisiones, fugas, incendios, explosiones o inundaciones;
3. Contar con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados;
4. Los pasillos o áreas de tránsito deben ser lo suficientemente amplias para permitir el paso de maquinarias y equipos, así como el desplazamiento del personal de seguridad, o de emergencia;
5. Contar con sistemas contra incendios, dispositivos de seguridad operativos y equipos e indumentaria de protección para el personal de acuerdo con la naturaleza y toxicidad del residuo;
6. Los contenedores o recipientes deben cumplir con las características señaladas en el artículo 37 del Reglamento;
7. Los pisos deben ser lisos, de material impermeable y resistentes;
8. Se debe contar con detectores de gases o vapores peligrosos con alarma audible, cuando se almacenen residuos volátiles;
9. Debe implementarse una señalización que indique la peligrosidad de los residuos, en lugares visibles; y
10. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste.

15

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 145°.- Infracciones

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

(...)

2. Infracciones graves.- en los siguientes casos:

(...)

d) Incumplimiento de las disposiciones establecidas por la autoridad competente.

Huachipa 1, considerando sus características físicas, químicas y biológicas; asimismo, debe contar con los dispositivos de almacenamiento adecuados.

- (ii) Pese a ello –refirió la primera instancia administrativa– en la supervisión regular de marzo de 2013 - Planta Huachipa 1, la DS constató que Trupal realizaba un inadecuado almacenamiento de los residuos sólidos no peligrosos generados en la Planta Huachipa 1.
- (iii) Respecto a lo alegado por Trupal sobre que la Planta Huachipa 1 se encuentra actualmente desocupada, la DFSAI indicó que el cese de la conducta infractora –en este caso, por el desmantelamiento de la referida planta en el año 2014– no exime a la administrada de su responsabilidad por el hallazgo detectado, según lo dispuesto en el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD**).
- (iv) Asimismo, en cuanto a lo señalado por Trupal sobre que en la fotografía N° 28 se observan parihuelas que forman parte del proceso de fabricación de cajas, por lo que no eran residuos sólidos, la DFSAI señaló que las parihuelas observadas se encontraban al lado de un contenedor con el rótulo de "residuos generales" y estaban rodeadas de pedazos de madera, por lo cual se deduce que eran desechos de la Planta Huachipa 1; asimismo, respecto a lo indicado por la administrada respecto a que en la fotografía N° 29 se ven cartones que estaban siendo almacenados temporalmente junto a la máquina picadora y prensadora, pues luego de prensados iban a ser utilizados para fabricar nuevamente papel, la primera instancia administrada sostuvo que no se aprecia que los cartones en cuestión se encontraran junto a la máquina de prensado y precisó además que la supuesta condición de materia prima de tales residuos sólidos se adquiriría luego del prensado.
- (v) Sobre lo solicitado por Trupal respecto a la calificación del hecho detectado como un hallazgo de menor trascendencia, la DFSAI indicó que del artículo 6-A de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD**) se desprende que corresponde que el administrado acredite la subsanación antes del inicio de un procedimiento administrativo sancionador, siendo que en el presente caso, no se ha acreditado la subsanación del hecho detectado (lo cual debió ocurrir antes del desmantelamiento y desocupación de la Planta Huachipa 1), por lo cual no es de aplicación el citado reglamento.

*Respecto a las conductas infractoras N°s 2, 3 y 4 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución (en adelante, **conductas infractoras N°s 2, 3 y 4**)*



- (vi) La DFSAI indicó que a efectos de cumplir con su obligación de almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, y asimismo, a efectos de cumplir con las condiciones establecidas para el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, Trupal se encontraba en la obligación de contar con un almacén central de residuos sólidos peligrosos, conforme lo previsto en los numerales 3 y 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
- (vii) Pese a ello –indicó la primera instancia administrativa– en la supervisión regular de febrero de 2013– Planta Evitamiento, la DS constató que Trupal no contaba con un almacén central para los residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Evitamiento, sino únicamente contaba con un área en la parte posterior de la referida planta en donde se almacenaban residuos sólidos peligrosos, la cual no cumplía con las características exigidas por la normativa ambiental y que se encontraba en una zona contigua al área de almacenamiento de materia prima.
- (viii) En cuanto a lo señalado por Trupal, respecto a que habría implementado un almacén central de residuos sólidos peligrosos en la Planta Evitamiento que cumple con las exigencias de la normativa ambiental, lo cual habría sido verificado por el OEFA durante supervisiones posteriores, la DFSAI indicó que el cese de la conducta no sustrae la materia sancionable, según lo dispuesto en el artículo 5° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.
- (ix) Asimismo –sostuvo la DFSAI– en la supervisión regular de marzo de 2013 – Planta Huachipa 1, la DS verificó que se generaban residuos sólidos peligrosos como envases de lubricantes, material impregnado con estos, envases de sustancias químicas, elementos de iluminación, pilas y baterías, entre otros, sin embargo, su almacenamiento no era de acuerdo a ley. La DS indicó en el ITA que la referida planta no contaba con un área específica para el almacenamiento de todos los residuos sólidos peligrosos generados por dicha planta.
- (x) Con relación a lo alegado por Trupal sobre que los residuos sólidos peligrosos encontrados en dicha oportunidad fueron inmediatamente dispuestos por una EPS-RS, por lo que habría acaecido la sustracción de la materia motivo del presente procedimiento, la DFSAI sostuvo que el hecho imputado no se encuentra referido únicamente a la disposición de tales residuos a la intemperie sino a la falta del almacén central de residuos sólidos peligrosos en la Planta Huachipa 1.
- (xi) Igualmente –manifestó la primera instancia administrativa– en la supervisión regular de marzo de 2013 – Planta Huachipa 8, la DS verificó que en la Planta Huachipa 8 se generaban residuos sólidos peligrosos como envases de

lubricantes, material impregnado con estos, envases de sustancias químicas, elementos de iluminación, pilas y baterías, entre otros, sin embargo, su almacenamiento no era de acuerdo a ley. La DS indicó en el ITA que la referida planta no contaba con un área específica para el almacenamiento de todos los residuos sólidos peligrosos generados por dicha planta.

- (xii) En cuanto a lo señalado por Trupal, respecto a que los residuos encontrados en la Planta Huachipa 8 no eran peligrosos (específicamente los lodos de la planta de tratamiento de aguas residuales industriales), la DFSAI sostuvo que se había verificado que la administrada generaba otros residuos sólidos que califican como peligrosos como son los envases y cilindros vacíos de sustancias químicas, lubricantes y trapos impregnados con éstos.

Sobre la imposición de medidas correctivas

- (xiii) La DFSAI indicó sobre las conductas infractoras N^{os} 1 y 3, que la DS en las visitas de supervisión realizadas el 16 de octubre de 2014 y 16 de abril de 2015 verificó que la Planta Huachipa 1 ha sido desocupada por lo cual no correspondía la imposición de medida correctiva alguna.

- (xiv) Sobre las conductas infractoras N^{os} 2 y 4, la DFSAI indicó que la DS en las supervisiones del 13 y 16 de abril de 2015 en la Planta Evitamiento y la Planta Huachipa 8, respectivamente, observó que Trupal contaba con un almacén para residuos sólidos peligrosos en su Planta Evitamiento y la Planta Huachipa 8; por ello no correspondía ordenar una medida correctiva.

9. El 20 de enero de 2016¹⁶, Trupal interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1092-2015-OEFA/DFSAI, alegando lo siguiente:

Sobre la conducta infractora N° 1

- a) La normativa peruana no establece etapas, plazos o condiciones obligatorias de manejo para todos los tipos de residuos sólidos, ello depende de las propias características de cada tipo de residuo, siendo que el artículo 14° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Ley N° 27314**) precisa que las etapas del manejo de los residuos sólidos se aplican "*según corresponda*", esto es porque no hay una única forma de manejar todos los tipos de residuos sólidos. En tal sentido, la citada ley obliga a caracterizar los residuos sólidos, con la finalidad de determinar sus características y sus condiciones de manejo específicas¹⁷; sin embargo la

¹⁶ Fojas 274 a 332.

¹⁷ Sobre este punto Trupal indicó: "*De hecho, cuando la misma Ley define el "manejo" de los residuos sólidos, tampoco determina que éste deba realizarse de una única manera. Todo lo contrario, deja abierta la posibilidad que se apliquen distintas técnicas, toda vez que pueden haber infinitos tipos de residuos sólidos, con infinitas características.*"

DFSAL ha determinado que en el expediente no obra medio probatorio, y ni siquiera indicios que permitan concluir que se haya realizado una inadecuada caracterización de los residuos. Por tanto, tampoco existen indicios de un inadecuado acondicionamiento, pues éste último depende de las características de cada residuo y el destino que se le vaya a dar¹⁸.

- b) Asimismo, tampoco obra en el expediente ninguna prueba o indicio respecto a que el manejo de los residuos sólidos no peligrosos se haya realizado en contravención del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, dado que por tratarse de residuos que por sí mismos -de manera individual y conjunta- carecen del potencial de generar condiciones de peligrosidad, su manejo dentro de las instalaciones de una empresa, no producen afectación desde la perspectiva sanitaria, ni ambiental.

Igualmente, la administrada sostuvo que solo se habría generado el incumplimiento del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM si los residuos no hubieran estado almacenados en un lugar que no estuviera preparado técnicamente para acopiarlos hasta que fuesen llevados a su destino final y en las condiciones necesarias para tal destino final, lo cual no ocurrió, puesto que del Informe de Supervisión N° 0048-2013, se advierte algunos residuos dispersos en un área delimitada. Por tanto, debe considerarse lo siguiente:

- Dichos residuos no eran peligrosos, por lo que no tenían potencial de generar afectación sanitaria ni ambiental al estar dentro de un lugar confinado (como su planta industrial) hasta su traslado a su destino final (relleno sanitario). En ese sentido, el acondicionamiento requerido para tales residuos era mínimo.
- Se encontraban en un área de acopio temporal o almacenamiento con las condiciones técnicas del caso, pues era un área afirmada¹⁹.

Es por ello que cuando la Ley determina en qué consiste el "manejo" de los residuos sólidos, señala que puede incluir el manipuleo, acondicionamiento, transporte, transferencia, tratamiento, disposición final "o cualquier otro procedimiento técnico operativo" en cualquiera de sus fases, entre la generación y la disposición final, como se aprecia en la siguiente definición de la Décima Disposición Complementaria de la Ley (...). (Foja 277).

¹⁸ Trupal señaló en su recurso de apelación lo siguiente: "Así, si un residuo como las parihuelas utilizadas para ser utilizado en una nueva intervención del proceso del material como lo es en la Planta de Evitamiento, dichos cartones deberán ser almacenadas sin alterar su condición inicial, es decir, sin acondicionarlas, mientras que si su destino es utilizarlas como material de combustión, podrán ser fraccionadas o acondicionadas para reducir su volumen y facilitar su transporte. Es el mismo residuo, pero en función a su destino, este será manejado de modo diferente". (Foja 278).

¹⁹ Trupal indicó que dicho hecho fue evidenciado en la fotografía N° 28 del Informe Supervisión N° 0048-2013.

- En el momento de la supervisión los residuos simplemente estaban almacenados, no iban a ser entregados en ese momento a una EPS-RS o EC-RS.
 - Dichos residuos era reaprovechables, pues era factible que se usaran en otros procesos de la Planta Huachipa 1.
- c) De otro lado, Trupal sostuvo que los residuos verificados en la supervisión regular de marzo de 2013 – Planta Huachipa 1, fueron segregados y dispuestos correctamente, por lo que el hallazgo sí fue subsanado. Al respecto, añadió que se efectuó la limpieza del área y ésta quedó habilitada para recibir nuevos materiales que se fueran generando durante la operación de la planta en cuestión. Además, voluntariamente incrementaron la frecuencia de la recolección de los residuos para su disposición final.
- d) Según la administrada, el artículo 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM se encontraría referido al acondicionamiento de los residuos en función a sus características de peligrosidad e incompatibilidad con otros residuos, y las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene, por lo que es prioritariamente aplicable a los residuos peligrosos, y no a los residuos no peligrosos²⁰. En este sentido, siendo que la imputación se refiere específicamente a los residuos no peligrosos, no resultaría aplicable el citado artículo al presente caso.
- e) De otro lado, Trupal indicó que el hecho imputado no ha generado daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas, además sostuvo que implementaron las medidas de subsanación descritas en sus descargos del 10 de agosto de 2015 antes del inicio del presente procedimiento (aunque haya omitido comunicarlo al OEFA), siendo que no hay evidencia en contrario, por lo cual no existe justificación alguna para que el hecho imputado no se considere un hallazgo de menor trascendencia de acuerdo con la definición del artículo 2° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia.

Igualmente, en cuanto a la eficacia de la función supervisora, la administrada refirió que en ninguno de los documentos que sustentan el presente procedimiento se deja constancia respecto de algún impedimento para el normal desarrollo de la supervisión regular de marzo de 2013 - Planta Huachipa 1.

²⁰

Sobre dicho punto Trupal indicó en su recurso de apelación que: "La única medida de manejo que podría ser aplicable a los residuos no peligrosos, es su manejo separado de los residuos peligrosos, lo cual es tomado en cuenta en el manejo de los residuos de nuestra empresa y como obra en autos, no se ha verificado la mezcla de dichos residuos". (Foja 283).



- f) Del mismo modo, de conformidad con el anexo del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD el inadecuado acondicionamiento de los residuos sólidos no peligrosos constituye un hallazgo de menor trascendencia. Por tanto, solicitan que se tome en cuenta el descargo presentado se considere el hecho imputado como un hallazgo de menor trascendencia, y se disponga el archivamiento del mismo sin la declaración de responsabilidad administrativa.

Sobre las conductas infractoras N°s 2, 3 y 4

- g) Trupal argumentó que el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM no establece la obligación de contar con un almacén central sino únicamente señala las características que deben tener las instalaciones del generador que cuenta con un almacén central. Además debe tenerse en cuenta que las condiciones de manejo de los residuos sólidos dependen del volumen y características de los mismos. Es así que hay plantas que por la amplitud del área que utilizan, o por el volumen de los residuos que generan requieren de un almacén central, como es usualmente el caso de las unidades mineras o petroleras por la amplia extensión geográfica de las mismas, pero hay otras que no lo requieren y esto se determina en los instrumentos de gestión ambiental. No obstante ello, sí cuentan con puntos de acopio y un almacén de residuos peligrosos acondicionados para el tipo y volumen de residuos que generan.

Por lo tanto, aplicar una norma que no corresponde vulnera el principio de legalidad y debido procedimiento previstos en los numerales 1.1 y 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**).

- h) De otro lado, lo observado durante la supervisión regular de febrero de 2013 – Planta Evitamiento son cilindros de hidrocarburos ubicados en distintas áreas de la Planta Evitamiento en las que se generan los residuos (áreas de trabajo), pero no demuestran lo señalado en el Informe de Supervisión N° 0034-2013 ni evidencian o sustentan que no contaban con un almacén para sus residuos sólidos peligrosos, pues lo observado no es necesariamente una consecuencia lógica de la falta de un almacén.

Es más, cabe indicar que sí contaban con un almacén de residuos sólidos peligrosos, ubicado en el lado posterior conforme se señala en el punto 114 de la Resolución Directoral N° 1092-2015-OEFA/DFSAI y en el Informe de Supervisión se dejó constancia de la existencia de un área de acopio, por lo cual resulta contradictoria la conclusión final acerca de que carecían de un almacén central.

- i) Del mismo modo, en las fotografías del Informe de Supervisión N° 0045-2013 y del Informe de Supervisión N° 0048-2013 se observa que la DS constató que la Planta Huachipa 8 y la Planta Huachipa 1 sí contaban con un espacio y área de almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos, siendo que el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM solo establece las características que deberá cumplir todo almacenamiento central y no establece la obligación de contar con un almacén central.
- j) Igualmente, sobre lo detectado en la Planta Huachipa 1 el OEFA concluye que la citada planta no cuenta con un almacén sin demostrarlo, es por ello que al no contar el OEFA con sustento legal alguno que permita imponerles una sanción deben desestimarse las supuestas infracciones, de lo contrario vulneraría el principio de tipicidad establecido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

En ese sentido, no existe sustento para la declaración de su responsabilidad sobre la base de suposiciones vulnerándose el principio de verdad material y de presunción de licitud principios previstos en la Ley N° 27444.

- k) Por otro lado, posteriormente dispusieron la habilitación de un almacén cerrado, con piso de concreto y techado para almacenar los residuos sólidos peligrosos en las Plantas Evitamiento y Huachipa 8.
- l) De otro lado, en sus descargos del 10 de agosto de 2015 cuestionaron la aplicación del artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM siendo que dicho argumento no ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la DFSAI, vulnerándose el principio de debido procedimiento administrativo y el deber de motivación.

II. COMPETENCIA

10. 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**)²¹, se crea el OEFA.

²¹ 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.



11. 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° 30011²² (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.
12. 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 OEFA²³.
13. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM²⁴ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 004-2013-OEFA/CD²⁵ se

²² 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.

²³ LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

Primera. Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

²⁴ 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.

²⁵ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 004-2013-OEFA/CD, publicado en el diario oficial El Peruano el 20 de febrero de 2013.

Artículo 1°.- Determinar que a partir del 20 de febrero de 2013 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Papel de la Industria Manufacturera del Subsector Industria proveniente del Ministerio de la Producción - PRODUCE.

estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del rubro papel de la industria manufacturera del sector industria desde el 20 de febrero de 2013.

14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁶, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁷, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA, para materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁸.
16. 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**)²⁹, prescribe que el ambiente comprende

²⁶ 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.

²⁷ 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.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁹ 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.



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.

17. 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.
18. 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 ambiente³⁰.
19. 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 fundamental³¹ 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 preserve³²; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³³.
20. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos³⁴: (i) el derecho a

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³¹ **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.

³² 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".

³³ 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.

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica³⁵; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida³⁶.

- 
- 
21. 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.
 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 inciertos³⁷.
 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. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

³⁵ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

"En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido".

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

- (i) Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad administrativa de Trupal por el incumplimiento de los artículos 10° y 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
- (ii) Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad administrativa de Trupal por el incumplimiento del artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y si la resolución apelada se encuentra debidamente motivada al respecto.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

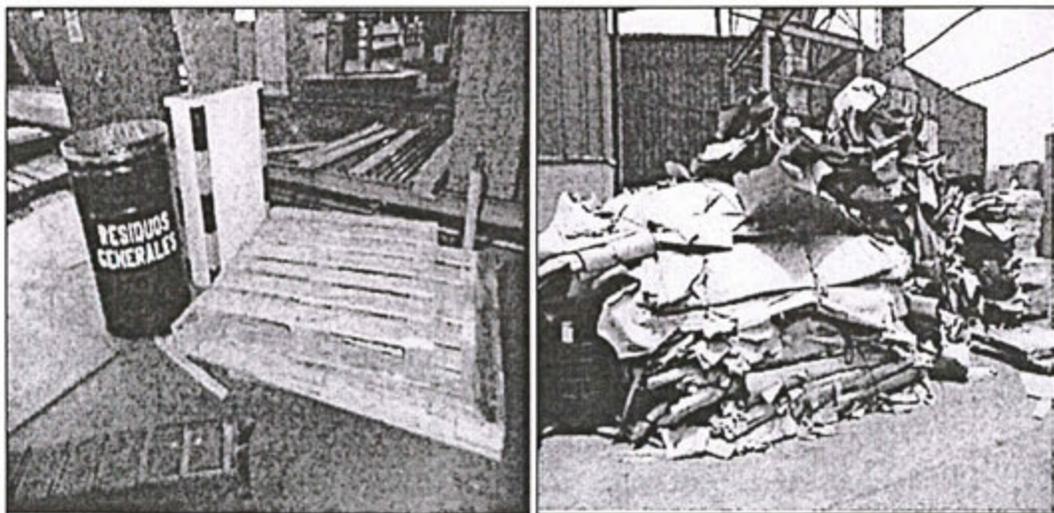
V.1. Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad administrativa de Trupal por el incumplimiento de los artículos 10° y 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

25. En el presente caso, durante la supervisión regular de marzo de 2013 – Planta Huachipa 1, se detectó lo siguiente³⁸:

"5. Presuntos Incumplimientos

N°	HALLAZGOS
01	Las condiciones del almacenamiento de residuos sólidos (...) no peligrosos, no correspondería a lo dispuesto en la base legal".

26. Dicha afirmación se complementó, con las fotografías N°s 28 y 29 que se observan a continuación³⁹:



³⁸ Informe de Supervisión N° 048-2013 contenido en un medio magnético (CD) que obra a foja 6.

³⁹ Informe de Supervisión N° 048-2013 contenido en un medio magnético (CD) que obra a foja 6.

27. Del mismo modo, de la "Matriz de Verificación Ambiental Empresa Trupal S.A. Planta Huachipa 1" que se encuentra en el Informe de Supervisión N° 0048-2013 se señaló lo siguiente:

"B.	<i>Puntos Críticos para el ambiente en el flujo de proceso de la industria del papel</i>	
	<i>Acopio central de residuos industriales no peligrosos</i>	<i>Se realiza sobre suelo natural.</i>
		<i>Cuenta con loza de concreto y se acopia sin un orden y/o clasificación directamente sobre el piso.</i>
		<i>(...)"</i>

28. En virtud de ello, la DFSAI concluyó que Trupal no realizó un adecuado acondicionamiento ni almacenamiento de sus residuos sólidos no peligrosos, al haberse acreditado que en la Planta Huachipa 1 se encontró que Trupal: (i) disponía de los residuos de madera sin una adecuada segregación; y, (ii) almacena residuos de cartones y papeles sobre el suelo y sin contenedores de almacenamiento debidamente rotulados, lo cual constituyó el incumplimiento de los artículos 10° y 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

29. En su recurso de apelación, Trupal argumentó que la normativa peruana no establece etapas, plazos o condiciones obligatorias de manejo para todos los tipos de residuos sólidos, pues ello depende de las características de cada tipo de residuo, razón por la cual, la Ley N° 27314 obliga a caracterizar los residuos sólidos, con la finalidad de determinar sus condiciones de manejo específicas. Sin embargo, a través de la resolución apelada, la DFSAI determinó que no existen indicios que permitan concluir que se realizó una inadecuada caracterización de los residuos sólidos, por lo cual tampoco se puede acreditar que se efectuó un indebido acondicionamiento de estos, pues esto último depende de las características de cada residuo y el destino que se le vaya a dar.

30. En este punto, a efectos de analizar el argumento planteado por la administrada, esta Sala Especializada considera oportuno realizar una distinción entre el acondicionamiento y almacenamiento de los residuos sólidos (obligaciones ambientales contenidas en los artículos 10° y 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM) y la caracterización de los mismos (obligación ambiental contenida en el artículo 25° del referido reglamento).

Respecto al alcance de las obligaciones ambientales contenidas en los artículos 10°, 25° y 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

31. Sobre el particular, cabe indicar que esta Sala en reiterados pronunciamientos⁴⁰ ha señalado que de acuerdo con el numeral 2 del artículo 119° de la Ley N° 28611⁴¹, la

⁴⁰ Resolución N° 027-2015-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de agosto de 2015 y la Resolución N° 005-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 7 de marzo de 2016.

⁴¹ LEY N° 28611.



gestión de residuos sólidos es responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.

32. En este sentido, el artículo 16° de la Ley N° 27314 el generador o cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de gestión municipal, es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo con lo establecido en la citada ley, sus reglamentos, normas complementarias y las demás normas técnicas correspondientes⁴².
33. Respecto al acondicionamiento y almacenamiento de los residuos sólidos, el artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece la obligación de todo generador el manejo adecuado de sus residuos sólidos, debiendo acondicionarlos y almacenarlos de forma sanitaria y ambientalmente adecuada para prevenir impactos negativos a la salud y al ambiente.
34. Con relación al acondicionamiento de los residuos sólidos, el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece lo siguiente:

"Almacenamiento

Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos

Artículo 119°.- Del manejo de los residuos sólidos

(...)

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.

⁴² LEY N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de julio de 2000.

Artículo 16°.- Residuos del ámbito no municipal

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

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

1. Manejar los residuos generados de acuerdo a criterios técnicos apropiados a la naturaleza de cada tipo de residuo, diferenciando los peligrosos, de los no peligrosos.
2. Contar con áreas o instalaciones apropiadas para el acopio y almacenamiento de los residuos, en condiciones tales que eviten la contaminación del lugar o la exposición de su personal o terceros, a riesgos relacionados con su salud y seguridad.
3. El reaprovechamiento de los residuos cuando sea factible o necesario de acuerdo a la legislación vigente.
4. El tratamiento y la adecuada disposición final de los residuos que genere.
5. Conducir un registro sobre la generación y manejo de los residuos sólidos en las instalaciones bajo su responsabilidad.
6. El cumplimiento de las demás obligaciones sobre residuos, establecidas en las normas reglamentarias y complementarias de la presente Ley.

La contratación de terceros para el manejo de los residuos sólidos, no exime a su generador de la responsabilidad de verificar la vigencia y alcance de la autorización otorgada a la empresa contratada y de contar con documentación que acredite que las instalaciones de tratamiento o disposición final de los mismos, cuentan con las autorizaciones legales correspondientes.

Los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene.

Los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente y cumplir cuando menos con lo siguiente:

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

35. Al respecto, esta Sala ha señalado al resolver una controversia similar⁴³ que del análisis de la norma antes citada, se advierte que su finalidad es (i) lograr que los administrados acondicionen los residuos sólidos (peligrosos y no peligrosos) en forma adecuada, estableciéndose para ello determinados aspectos que deben ser tomados en cuenta durante la ejecución de dicho proceso (esto es, atender a la naturaleza física, química y biológica de los residuos⁴⁴, a las características de peligrosidad, a su incompatibilidad con otros residuos, así como a las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contenga), y además que (ii) en el caso de los residuos sólidos peligrosos, estos sean contenidos en recipientes que los aislen del ambiente.

⁴³ En la Resolución N° 027-2015-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de agosto de 2015.

⁴⁴ Sobre las características de los residuos sólidos debe indicarse que:

- **Física:** cantidad (producción de residuos), densidad (relación entre la masa de los residuos y la unidad de volumen que ocupan), composición (característica física que describe la participación de los diferentes materiales y sustancias que constituyen un volumen determinado de residuo) y granulometría (distribución del tamaño de las partículas de los residuos).
- **Química:** pérdida de humedad, volatilidad (del material combustible), fracción no combustible (cenizas), punto de fusión de las cenizas, análisis elemental (composición molecular), poder calórico, proporción de carbón fijo, nitrógeno y azufre, presencia de metales pesados (arsénico, cadmio, mercurio, antimonio, plomo, otros), disolventes clorados, inflamabilidad, corrosividad, reactividad, toxicidad y eco toxicidad, cualidades cancerígenas, mutagénicas o teratológicas, entre otras.
- **Biológica:** biodegradabilidad (el adecuado manejo de la biodegradabilidad permite reducir impactos indeseables como la producción de olores derivada de la producción de gases como ácido sulfhídrico (H₂S), metil mercaptanos, ácido amino butírico, metano, entre otros, así como la proliferación de vectores).

Ver: McCreanor, 2002. Physical, Chemical, and Biological Properties of MSW, citado por DEFENSORIA DEL PUEBLO. "Pongamos la basura en su lugar - Propuestas para la gestión de los residuos sólidos municipales". Informe Defensorial N° 125, Lima, pp. 21 y 27.



36. Como puede apreciarse, el artículo 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece distintas disposiciones relacionadas con el acondicionamiento adecuado de los residuos sólidos en general, siendo una de ellas la obligación de acondicionar los residuos sólidos de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica (constituyendo este el hecho imputado en el presente extremo). Conforme a lo expuesto, esta Sala Especializada considera que la obligación establecida en el primer párrafo del artículo 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM no hace referencia únicamente a los residuos sólidos peligrosos sino también a los no peligrosos, lo cual permite desvirtuar lo sostenido por Trupal en su recurso de apelación sobre que dicha disposición es prioritariamente aplicable a los residuos peligrosos y no a los residuos no peligrosos.
37. De otro lado, la obligación de caracterización de los residuos sólidos contemplada en el numeral 2 del artículo 25° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM constituye un estudio previo a la ejecución de las actividades involucradas en el manejo de los residuos sólidos (comprendidas desde la generación hasta la disposición final de los mismos)⁴⁵, tal como ha sostenido esta Sala Especializada de manera consistente⁴⁶.
38. Por tanto, sobre la base de esta clara distinción entre las obligaciones de acondicionamiento y almacenamiento (las cuales deben realizarse continuamente una vez generados los residuos sólidos) y caracterización (que se debe efectuar antes de la generación de estos residuos), la DFSAI determinó que los hechos verificados durante la supervisión regular de marzo de 2013 - Planta Huachipa 1, generaron el incumplimiento de los artículos 10° y 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; sin embargo, archivó el presente procedimiento por el presunto incumplimiento del numeral 2 del artículo 25° del referido reglamento, porque no habían medios probatorios suficientes que permitieran determinar si la administrada había efectuado la caracterización de sus residuos sólidos.
39. En consecuencia, el argumento de Trupal respecto a que no resulta posible acreditar que realizó un indebido acondicionamiento y almacenamiento de sus residuos sólidos, puesto que la DFSAI ha señalado que no se cuentan con medios

⁴⁵ LEY N° 27314.

Décima.- Definición de términos

Las siguientes definiciones son aplicables en el ámbito de la presente Ley:

(...)

7. MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS

Toda actividad técnica operativa de residuos sólidos que involucre manipuleo, acondicionamiento, transporte, transferencia, tratamiento, disposición final o cualquier otro procedimiento técnico operativo utilizado desde la generación hasta la disposición final.

⁴⁶ En la Resolución N° 012-2015-OEFA/TFA-SEPIM del 12 de junio de 2015, en la Resolución N° 027-2015-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de agosto de 2015 y en la Resolución N° 014-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 18 de abril de 2016.

probatorios respecto a que habría efectuado una inadecuada caracterización de los mismos carece de sustento.

40. Por otro lado, Trupal sostuvo que tampoco obra en el expediente ninguna prueba respecto al incumplimiento del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, dado que por tratarse de residuos no peligrosos su manejo dentro de las instalaciones de la Planta Huachipa 1 no produjo afectación desde la perspectiva sanitaria ni ambiental. Asimismo, estos residuos se encontraban almacenados en un área delimitada y afirmada ubicada dentro de un lugar confinado (como su planta industrial) y no iban a ser entregados en ese momento a una EPS-RS o EC-RS; y, además, eran reaprovechables pues era factible que fueran utilizados en otros procesos de la referida planta.
41. Sobre el particular, esta Sala Especializada observa que de los medios probatorios que obran en el expediente se desprende los residuos sólidos no peligrosos generados por Trupal se encontraban a la intemperie, sobre suelo natural y mezclados por lo cual no se cumplía con la obligación establecida en el artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Además, no se advierte que dichos residuos se encuentren en un área delimitada como señala la recurrente. Del mismo modo, si Trupal consideraba reaprovechar sus residuos sólidos no peligrosos debía acondicionarlos y almacenarlos adecuadamente.
42. A mayor abundamiento, debe indicarse que del "Procedimiento: Gestión General de Residuos Sólidos Código: TP-SI02-P002VE01" se observa que Trupal indicó sobre los residuos sólidos no peligrosos destinados al reaprovechamiento lo siguiente⁴⁷:

"6.1.1 Residuos Reaprovechables:

Son aquellos residuos reaprovechables mediante operaciones de comercialización y procesos de transformación.

Estos materiales son los que se generan en las diferentes actividades de la producción su manejo está a cargo del Proceso de logística para su posterior comercialización previa clasificación, no permitiendo la acumulación.

(...)

a. Residuos No Peligrosos

(...)

a.3 Residuos de Papel y Cartón – Dispositivo Azul: periódicos, revistas, catálogos, impresiones, fotocopias, papel, cartulina, sobres, cajas de cartón, accesorios de embalaje y cartón, guías telefónicas, residuos varios de papel y de cartón.

(...)

a.5 Residuos Orgánicos – Dispositivo Marrón: Restos de preparación de alimentos, de comida, de jardinería o similares, parihuelas de madera en desuso "leñas" (...)

*6.4 Segregación de residuos
Generador de Residuos*

⁴⁷ Fojas 311 y 312.



6.4.1 Agrupar en el lugar de origen y/o de manera selectiva los residuos generados, colocarlos en cilindros, contenedores o lugares de almacenamiento temporal establecidos, según corresponda".

(Subrayado agregado)

43. En tal sentido, se observa que el programa mencionado, en relación a los residuos sólidos no peligrosos destinados al reaprovechamiento, consideraba que debían ser colocados en un dispositivo de almacenamiento, sin embargo, tal como se mencionó precedentemente, del Informe de Supervisión N° 0034-2013 los residuos de papel y cartón se encontraban mezclados con otros residuos, a la intemperie, sobre suelo natural y no en los dispositivos de almacenamiento de color azul conforme a lo contemplado en su procedimiento de gestión de residuos sólidos. Asimismo, las parihuelas sin uso detectadas en la citada supervisión tampoco se encontraban en los dispositivos de almacenamiento marrón contemplados por Trupal.
44. Teniendo en cuenta lo expuesto, Trupal no realizó un acondicionamiento y almacenamiento sanitario, seguro y ambientalmente adecuado, ni acondicionó sus residuos de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, toda vez que conforme con lo señalado en el Informe de Supervisión N° 0048-2013 complementado con las fotografías antes descritas, los residuos sólidos no peligrosos de la Planta Huachipa 1 se encontraban mezclados, a la intemperie y sobre suelo natural, por lo que la administrada inobservó las obligaciones ambientales establecidas en los artículos 10° y 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

Sobre la aplicación de las disposiciones contenidas en el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD

45. En su recurso de apelación, Trupal indicó que el hecho imputado no ha generado daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas, además sostuvo que implementaron las medidas de subsanación descritas en sus descargos del 10 de agosto de 2015 antes del inicio del presente procedimiento (aunque haya omitido comunicarlo al OEFA), siendo que no hay evidencia en contrario, por lo cual no existe justificación alguna para que el hecho imputado no se considere un hallazgo de menor trascendencia de acuerdo con la definición del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD. Igualmente, en cuanto a la eficacia de la función supervisora, la administrada refirió que en ninguno de los documentos que sustentan el presente procedimiento se deja constancia respecto de algún impedimento para el normal desarrollo de la supervisión regular de marzo de 2013 - Planta Huachipa 1. Del mismo modo, de conformidad con el anexo del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD el inadecuado acondicionamiento de los residuos sólidos no peligrosos constituye un hallazgo de menor trascendencia. Por tanto, solicitan que se tome en cuenta el descargo presentado se considere el hecho imputado como un hallazgo de menor

trascendencia, y se disponga el archivamiento del mismo sin la declaración de responsabilidad administrativa.

46. Sobre el particular, debe indicarse que el literal b) del artículo 11° de la Ley N° 29325⁴⁸ señala que la función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud, siendo que en dichos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.
47. Bajo dicho contexto, el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD –la cual constituye el desarrollo reglamentario del literal b) del numeral 1 del artículo 11° de la Ley N° 29325– tiene por finalidad regular los supuestos de hecho que correspondan ser calificados como hallazgos de menor trascendencia, así como las reglas aplicables para la subsanación voluntaria correspondiente⁴⁹. En ese sentido, la referida norma busca promover la subsanación voluntaria de aquellos incumplimientos leves que no han generado riesgo o daño al ambiente o a la salud de las personas (hallazgos de menor trascendencia) en el marco de las actividades llevadas a cabo por la Autoridad de Supervisión.




⁴⁸

LEY N° 29325.

Artículo 11°.- Funciones generales

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente:

(...)

b) Función supervisora directa: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas.

La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.

Mediante resolución del Consejo Directivo se reglamenta lo dispuesto en el párrafo anterior.

⁴⁹

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD, Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de noviembre de 2013.

Artículo 1°.- Objeto

1.1 La finalidad del presente Reglamento es regular y determinar los supuestos en los que un administrado bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA incurre en un presunto incumplimiento de obligaciones ambientales susceptible de ser calificado como hallazgo de menor trascendencia, que podría estar sujeto a subsanación voluntaria, en concordancia con lo dispuesto en el Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N° 30011.

1.2 Las disposiciones comprendidas en la presente norma se aplican sin perjuicio de que en el marco de un procedimiento administrativo sancionador la Autoridad Decisora determine que la infracción cometida por un administrado sea calificada como leve.



48. Del mismo modo, debe indicarse que el artículo 6-A del citado Reglamento, dispone que corresponde al administrado acreditar la subsanación del hallazgo de menor trascendencia, así como la fecha en que fue realizada. La subsanación debe ser efectuada antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador a efectos de conceder el beneficio regulado en la referida norma.
49. En tal sentido, de los actuados que obran en el expediente se observa que en razón de la Resolución Subdirectoral N° 450-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 3 de julio de 2015, mediante la cual se dio inicio al procedimiento administrativo sancionador, Trupal presentó el descargo correspondiente (10 de agosto de 2015) en el cual señaló que habría adoptado las medidas pertinentes para subsanar la conducta infractora. Cabe indicar que para sustentar la subsanación del hallazgo detectado en la supervisión regular de marzo de 2013 – Planta Huachipa 1, Trupal adjuntó un registro fotográfico.
50. Sin embargo, tal como dispone el artículo 6-A del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/DFSAI la subsanación debe ser comunicada y efectuada antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador contra Trupal lo que no ha ocurrido en el presente caso. Asimismo, se observa del registro fotográfico adjuntado por Trupal en sus descargos, que no se desprende las fechas de dichas fotografías, por lo cual no se puede acreditar la fecha en que efectuó la supuesta subsanación, además, no se observa que corresponda a los mismos lugares verificados en la supervisión regular de marzo de 2013 – Planta Huachipa 1. Por tanto, esta Sala Especializada considera que no le era aplicable a Trupal las disposiciones establecidas en el citado reglamento.
- V.2. Si se encuentra debidamente motivada la determinación de existencia de responsabilidad de Trupal por el incumplimiento del artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**
51. Durante la supervisión regular de febrero de 2013 - Planta Evitamiento se detectó lo siguiente⁵⁰:

"5. De la supervisión

(...)

5.3 Descripción al interior de la planta

(...)

5.3.6. Punto de almacenamiento de residuos peligrosos

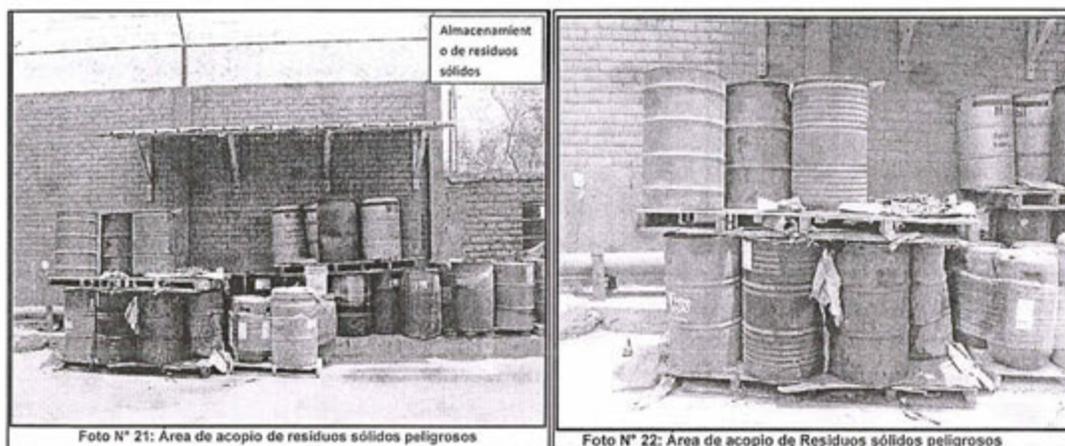
La planta Evitamiento cuenta con un punto de almacenamiento de residuos peligrosos ubicado en la parte posterior, contiguo al área de almacenamiento de materia prima.

Respecto al manejo de los residuos, se encontró que el almacenamiento de los residuos peligrosos no se realiza de acuerdo a sus características de peligrosidad, es decir, los recipientes deben aislar los residuos del ambiente y cumplir con que

⁵⁰ Tal como se observa del Informe N° 0034-2013 que obra en un medio magnético (CD) a foja 6.

se tomen las medidas de seguridad previstas para evitar pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte. El rotulado debe ser visible y específico y deben estar ordenados según sus características. (Ver Fotos N° 21, 22 y 23 Anexo N° 4)".

52. Lo señalado por la DS se complementa con las fotografías N°s 21, 22 y 23 que se muestran a continuación:



53. De acuerdo con ello, la primera instancia administrativa determinó que Trupal almacenaba sus residuos sólidos peligrosos en condiciones inadecuadas en la Planta Evitamiento, lo que evidenciaba que no contaba con un almacén central para el acopio de dichos residuos, lo cual generó el incumplimiento de lo establecido en el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

54. En cuanto a la supervisión regular de marzo de 2013 – Planta Huachipa 1 y la supervisión regular de marzo de 2013 – Planta Huachipa 8, la DS detectó lo siguiente⁵¹:

"Residuos Peligrosos

(...)

En otro acápite se sitúa la generación de residuos sólidos partiendo de los depósitos o envases de lubricantes, material impregnado con estos, envase de sustancias químicas, elementos propios de iluminación pilas y baterías, entre otros, los mismos que según la administrada son entregados dispuestos o acopiados a cargo de la empresa "Gloria" su central corporativa, y luego a través de una empresa especializada; no obstante ello, su almacenamiento difiere con lo establecido por la ley".

55. Lo señalado por la DS se complementa con las fotografías N^{os} 38 a 40 del Informe de Supervisión N^o 0045-2013 y las fotografías N^{os} 30 a 32 del Informe de Supervisión N^o 0048-2013 en las cuales observa lo siguiente:



56. Asimismo, de la "Matriz de Verificación Ambiental Empresa Trupal S.A. Planta Huachipa 8" que se encuentra en el Informe de Supervisión N^o 0045-2013 se señaló lo siguiente:

⁵¹ Tal como se observa de los Informes N^{os} 0045 y 0048-2013 que obra en un medio magnético (CD) a foja 6.

"B.	<i>Puntos Críticos para el ambiente en el flujo de proceso de la industria del papel</i>	
	<i>Acopio central de residuos industriales peligrosos</i>	<i>No cuenta con ambiente central/ Se realiza sobre suelo natural.</i>
		<i>(...)"</i>

57. Del mismo modo, de la "Matriz de Verificación Ambiental Empresa Trupal S.A. Planta Huachipa 1" que se encuentra en el Informe de Supervisión N° 0048-2013 se señaló lo siguiente:

"B.	<i>Puntos Críticos para el ambiente en el flujo de proceso de la industria del papel</i>	
	<i>Acopio central de residuos industriales peligrosos</i>	<i>No cuenta con ambiente central/ Se realiza sobre suelo natural.</i>
		<i>(...)"</i>

58. De lo expuesto se observa que la Planta Huachipa 1 y la Planta Huachipa 8 no contaban con un almacén central de residuos sólidos peligrosos, siendo que dichos residuos eran dispuestos en el área de almacenamiento de Gloria⁵², a la intemperie, mezclados sin considerar sus características de peligrosidad y sin señalización que identifique su peligrosidad.

59. Es por ello que la DFSAI en la Resolución Directoral N° 1092-2014-OEFA/DFSAI del 30 de noviembre de 2015, determinó que Trupal almacenaba sus residuos sólidos peligrosos en condiciones inadecuadas, lo que evidenciaba que no contaba con un almacén central para el acopio de dichos residuos en la Planta Huachipa 1 y la Planta Huachipa 8, por lo cual cada conducta generó el incumplimiento de lo establecido en el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Sobre la exigencia contenida en el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

60. Sobre este punto, en su recurso de apelación, Trupal señaló que el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM no establece la obligación de contar con un almacén central sino únicamente señala las características que deben cumplir las instalaciones del generador que cuentan con un almacén central, siendo que debe tenerse en cuenta que las condiciones de manejo de los residuos sólidos dependen del volumen y características de los mismos. Es así que hay plantas que por la amplitud del área que utilizan, o por el volumen de los residuos que generan requieren de un almacén central, pero hay otras que no lo requieren y esto se determina en los instrumentos de gestión ambiental. Por tanto, consideró que aplicar una norma que no corresponde vulnera

⁵² Cabe indicar que de los Informes de Supervisión N° 0045 y 0048-2013 se indicó que las plantas de proceso denominadas Huachipa 1 y Huachipa 8 se encuentran dentro de una extensión de terreno de propiedad de la empresa Gloria S.A., donde existe el complejo industrial conformado por las plantas procesadoras de alimentos y las que corresponden a la fabricación de papel y cartón.



el principio de legalidad y debido procedimiento previstos en los numerales 1.1 y 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

61. Al respecto, debe indicarse reiterarse que el numeral 119.2 del artículo 119° de la Ley N° 28611 dispone que la gestión de residuos sólidos es responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.
62. En tal sentido, debe indicarse que el artículo 16° de la Ley N° 27314 dispone que el generador de residuos sólidos es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, por lo cual, debe contar con áreas o instalaciones apropiadas para el acopio y almacenamiento de los residuos, en condiciones tales que eviten la contaminación del lugar o la exposición de su personal o terceros, a riesgos relacionados con su salud y seguridad.
63. En tal sentido, es pertinente señalar que el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece que:

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

El almacenamiento central para residuos peligrosos, en instalaciones productivas u otras que se precisen, debe estar cerrado, cercado y, en su interior se colocarán los contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final. Estas instalaciones deben reunir por lo menos las siguientes condiciones:

1. *Estar separadas a una distancia adecuada de acuerdo al nivel de peligrosidad del residuo respecto de las áreas de producción, servicios, oficinas, almacenamiento de insumos o materias primas o de productos terminados, de acuerdo a lo que establezca el sector competente;*
2. *Ubicarse en lugares que permitan reducir riesgos por posibles emisiones, fugas, incendios, explosiones o inundaciones;*
3. *Contar con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados;*
4. *Los pasillos o áreas de tránsito deben ser lo suficientemente amplias para permitir el paso de maquinarias y equipos, así como el desplazamiento del personal de seguridad, o de emergencia;*
5. *Contar con sistemas contra incendios, dispositivos de seguridad operativos y equipos e indumentaria de protección para el personal de acuerdo con la naturaleza y toxicidad del residuo;*
6. *Los contenedores o recipientes deben cumplir con las características señaladas en el artículo 37 del Reglamento;*
7. *Los pisos deben ser lisos, de material impermeable y resistentes;*
8. *Se debe contar con detectores de gases o vapores peligrosos con alarma audible, cuando se almacenen residuos volátiles;*
9. *Debe implementarse una señalización que indique la peligrosidad de los residuos, en lugares visibles; y*
10. *Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste".*

64. En virtud del artículo antes mencionado, esta Sala Especializada ha señalado en diversos pronunciamientos⁵³ que el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM contiene distintas obligaciones relacionadas con el almacenamiento central en las instalaciones del generador, entre ellas, que el almacenamiento central de dicho tipo de residuos debe estar cerrado, cercado y, en su interior, se deben colocar los contenedores necesarios para el acopio temporal de los mismos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final.
65. Sobre el almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos debe mencionarse que esta Sala ha sostenido que dicha actividad debe realizarse de manera segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, es decir, en un lugar que cumpla con las características que garanticen dicho almacenamiento, por lo cual el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en sus artículos 40° y 41°, ha regulado las instalaciones donde se recibirán los residuos sólidos hasta trasladarlos a su disposición final, en los siguientes términos:
- a) El almacenamiento intermedio (artículo 41°) es el lugar que recibe los residuos sólidos generados directamente por la fuente (de cada una de las áreas de la unidad de producción), la cual puede realizarse mediante la utilización de contenedores seguros y sanitarios para su almacenamiento y posterior evacuación hacia el almacenamiento central; esta instalación debe cumplir con las mismas condiciones de un almacenamiento central.
 - b) El almacenamiento central (artículo 40°), es el lugar donde se realiza la consolidación y acumulación temporal de los residuos provenientes de las diferentes fuentes de la empresa o institución generadora (de los almacenamientos intermedios) y podrá efectuarse en contenedores para su posterior tratamiento, disposición final u otro destino autorizado⁵⁴.

⁵³ En la Resolución N° 026-2015-OEFA/TFA-SEPIM, en la Resolución N° 027-2015-OEFA/TFA-SEPIM, ambas emitidas el 27 de agosto de 2015 y en la Resolución N° 009-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 23 de marzo de 2016.

⁵⁴ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES

Décima.- Definiciones

Además de las definiciones contenidas en la Ley, para efecto de la aplicación de la Ley y este Reglamento se emplearán las siguientes definiciones:

(...)

3. Almacenamiento central: Lugar o instalación donde se consolida y acumula temporalmente los residuos provenientes de las diferentes fuentes de la empresa o institución generadora, en contenedores para su posterior tratamiento, disposición final u otro destino autorizado.

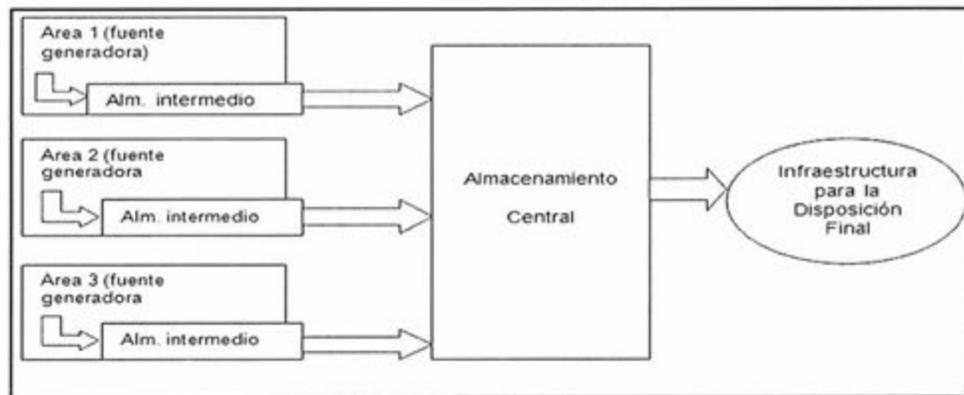
4. Almacenamiento intermedio: Lugar o instalación que recibe directamente los residuos generados por la fuente, utilizando contenedores para su almacenamiento, y posterior evacuación hacia el almacenamiento central.

Artículo 41°.- Almacenamiento en las unidades productivas

El almacenamiento en las unidades productivas, denominado almacenamiento intermedio, podrá realizarse mediante el uso de un contenedor seguro y sanitario; el cual deberá estar ubicado en las unidades donde se generan los residuos peligrosos, en un área apropiada, de donde serán removidos hacia el almacenamiento central. Este almacenamiento, debe cumplir con los aspectos indicados en el artículo anterior, según corresponda.

66. Lo expuesto se refleja en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1: Almacenamiento central e intermedio (artículos 40° y 41° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM)



Elaboración: TFA

67. En tal sentido, esta Sala considera que el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM dispone que el generador de residuos sólidos debe contar con una instalación para el almacenamiento central de los residuos sólidos peligrosos el cual debía cumplir con las disposiciones técnicas del referido artículo.
68. De otro lado, debe mencionarse que el numeral 5 de la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27314, establece que se considera generador a toda persona natural o jurídica que en razón de sus actividades genera residuos sólidos, sea como productor, importador, distribuidor, comerciante o usuario⁵⁵.
69. Por tanto, Trupal al ser titular para desarrollar actividades de industria manufacturera en las Plantas Industriales Evitamiento, Huachipa 1 y Huachipa 8 (instalaciones productivas), generaban residuos sólidos en dichas operaciones, por lo cual se encontraba en la obligación de contar con una instalación apropiada para el almacenamiento de dichos residuos en cada una de las plantas antes señaladas. Por tanto, no puede sostener que el artículo 40° del Reglamento aprobado por

⁵⁵

LEY N° 27314.
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES
Décima.- Definición de términos

5. GENERADOR

Persona natural o jurídica que en razón de sus actividades genera residuos sólidos, sea como productor, importador, distribuidor, comerciante o usuario. También se considerará como generador al poseedor de residuos sólidos peligrosos, cuando no se pueda identificar al generador real y a los gobiernos municipales a partir de las actividades de recolección.

Decreto Supremo N° 057-2004-PCM no establece la exigencia de contar con un almacén central para los residuos sólidos peligrosos ni que como no es una planta por amplitud del área que utiliza no le es exigible la obligación establecida en el citado artículo. En consecuencia debe desestimarse lo señalado por Trupal en este extremo.

Sobre la acreditación del incumplimiento del artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

70. En su recurso de apelación, Trupal señaló que sí cuentan con puntos de acopio y un almacén de residuos peligrosos acondicionados para el tipo y volumen de residuos que generan. Asimismo, indicó que el OEFA al no contar con sustento legal alguno que permita imponerles una sanción debe desestimar las supuestas infracciones, de lo contrario vulneraría el principio de tipicidad establecido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444. En ese sentido, no existe sustento para la declaración de su responsabilidad sobre la base de suposiciones vulnerándose el principio de verdad material y de presunción de licitud principios previstos en la Ley N° 27444.
71. Al respecto, en virtud del principio de verdad material previsto en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 que, en concordancia con el numeral 6.1 del artículo 6° del mismo cuerpo legal, establece que los pronunciamientos emitidos por las entidades al interior de los procedimientos administrativos sancionadores sólo podrán sustentarse en aquellos hechos que se encuentren debidamente probados⁵⁶.
72. De manera adicional, debe señalarse que, si bien el artículo 162° de la Ley N° 27444⁵⁷ dispone que la carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en el numeral 1.3 del artículo IV del Título Preliminar de la citada

⁵⁶

LEY N° 27444.

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

1.11. 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 (...).

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación deberá 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. (...)

⁵⁷

LEY N° 27444.

Artículo 162°.- Carga de la prueba

162.1 La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente Ley.

162.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.



ley⁵⁸, no resulta menos cierto que es potestad de los administrados aportar pruebas a fin de demostrar que los argumentos de la decisión administrativa no existen tal como los interpreta el funcionario instructor⁵⁹.

73. Asimismo, el artículo 197° del Código Procesal Civil⁶⁰ establece que la valoración de los medios probatorios es realizada en forma conjunta y de acuerdo con las reglas del sistema de la libre valoración de la prueba, lo cual implica apelar, entre otros, a criterios de suficiencia, lógica y congruencia de los mismos⁶¹. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido que *"la valoración de la prueba debe estar debidamente motivada por escrito a fin de que el justiciable pueda comprobar si dicho mérito ha sido efectiva y adecuadamente realizado"*⁶².
74. Por su parte, el artículo 43° de la Ley N° 27444 prescribe que son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades, mientras que el artículo 165° del mismo cuerpo normativo dispone:

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.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 484.

⁶⁰ Debe indicarse que dicho artículo es aplicable al presente caso en virtud de lo dispuesto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual señala:

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1.2. **Principio del debido procedimiento.**- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

⁶¹ DECRETO LEGISLATIVO N° 768, Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de abril de 1993.

Artículo 197°.- Valoración de la prueba.-

Todos los medios probatorios son valorados por el Juez en forma conjunta, utilizando su apreciación razonada. Sin embargo, en la resolución sólo serán expresadas las valoraciones esenciales y determinantes que sustentan su decisión.

⁶² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03271-2012-PA/TC. Fundamento jurídico 11.

75. De manera adicional, el artículo 16° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD**)⁶³ 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 contrario.
76. En consecuencia, los Informes de Supervisión elaborados con ocasión del ejercicio de la función supervisora, constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen (teniendo además veracidad y fuerza probatoria), puesto que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por la DS en ejercicio de sus funciones. En atención a ello, los Informes de Supervisión (los cuales comprenden la descripción de los hechos constatados por el supervisor), así como las fotografías que representan dichos hechos, resultan medios probatorios idóneos para evaluar la responsabilidad de la administrada, y son documentos públicos al haber sido elaborados por supervisores cuyas actuaciones fueron efectuadas en nombre del OEFA, ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43° de la Ley N° 27444.
77. Por tanto, esta Sala considera que debe analizarse si en el procedimiento administrativo sancionador se ha verificado plenamente los hechos que sirvieron como base de las imputaciones en las Plantas Evitamiento, Huachipa 1 y Huachipa 8.

Hechos verificados en la Planta Evitamiento

78. Al respecto, en su recurso de apelación Trupal indicó que lo observado durante la supervisión son cilindros de hidrocarburos ubicados en distintas áreas de la Planta Evitamiento; pero no demuestran lo señalado en el Informe de Supervisión N° 0034-2013 ni evidencian o sustentan que no se contaba con un almacén para sus residuos sólidos peligrosos, pues lo observado no es necesariamente una consecuencia lógica de la falta de un almacén. Es más, sí contaban con un almacén de residuos sólidos peligrosos, ubicado en el lado posterior conforme se señala en el punto 114 de la Resolución Directoral N° 1092-2015-OEFA/DFSAI y en el Informe de Supervisión se dejó constancia de la existencia de un área de acopio, por lo cual resulta contradictoria la conclusión final acerca de que carecían de un almacén central.

⁶³ RESOLUCIÓN N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicado 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.

Al respecto, debe indicarse que mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015, se aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Dicho dispositivo legal recoge la misma obligación en su artículo 16°.



79. En el presente caso, durante la supervisión regular de febrero de 2013 - Planta Evitamiento se detectó respecto de los residuos sólidos peligrosos:
- Tenía un punto de almacenamiento de residuos en la parte posterior de la Planta de Evitamiento.
 - El almacenamiento no se realizaba de acuerdo a las características de peligrosidad, es decir, que los recipientes aislen los residuos del ambiente y cumplen con las medidas de seguridad previstas para evitar pérdidas o fugas durante el almacenamiento.
 - El rotulado debía ser visible y específico.
 - Los cilindros se encontraban sin un orden, sin identificación, a la intemperie.
80. Por tanto, del Informe de Supervisión N° 0034-2013, se comprueba que al momento de la supervisión regular de febrero de 2013 – Planta Evitamiento, se ha acreditado que Trupal tenía un área de acopio de residuos sólidos peligrosos, que no reúne las características técnicas del artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM por lo cual es pertinente señalar que no contaba con un almacén central de residuos sólidos peligrosos donde se realice la actividad de almacenamiento. Por tanto, debe desestimarse lo señalado por la recurrente en este extremo de su apelación.

Hechos verificados en las Plantas Huachipa 1 y Huachipa 8

81. Por otro lado, Trupal indicó en su recurso de apelación señaló que en las fotografías del Informe de Supervisión N° 0045-2013 y del Informe de Supervisión N° 0048-2013 se constató que la Planta Huachipa 1 y la Planta Huachipa 8 sí contaban con un espacio y área de almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos, siendo que el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM solo establece las características que deberá cumplir todo almacenamiento central y no establece la obligación de contar con un almacén central.
82. Al respecto, se debe tener en cuenta que el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece las disposiciones técnicas con que se debe contar para el **almacenamiento central en las instalaciones productivas del generador**⁶⁴.
83. En el presente caso, la Planta Huachipa 1 se encuentra ubicada en Av. La Capitana N° 190 y N° 240 Huachipa Lurigancho Chosica, cuenta con un Estudio de Impacto

⁶⁴ 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. (...) (Resaltado agregado)

Ambiental aprobado con Oficio N° 168-2003-PRODUCE/VMI/DNI-DIMA de fecha 7 de febrero de 2003 y tiene una licencia de funcionamiento N° 2266. Asimismo, la Planta Huachipa 8 se encuentra ubicada en Lote 8 Urbanización Huachipa Lurigancho Huachipa, cuenta una Declaración de Impacto Ambiental aprobada por Oficio N° 03461-2009-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI del 5 de junio de 2009 y tiene una licencia de funcionamiento N° 2546.

84. De ello se desprende que son dos instalaciones productivas distintas destinadas a la fabricación de cajas de cartón (Planta Huachipa 1) y de papel – cartón (Planta Huachipa 8).
85. Del mismo modo, en el Memorándum N° 018-2015-OEFA/DS del 8 de enero de 2015⁶⁵, la DS señaló que las citadas plantas cuentan con obligaciones diferentes respecto del manejo de residuos sólidos peligrosos por lo cual cada planta debe contar con un almacén de residuos sólidos peligrosos.
86. En tal sentido, cada una de las citadas plantas debía tener un almacén central para el almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos que generaban tal como ha señalado esta Sala Especializada, sin embargo, tal como se ha mencionado precedentemente, del Informe de Supervisión N° 0045-2013 y del Informe de Supervisión N° 0048-2013 se observa que en la supervisión regular de marzo de 2013 – Planta Huachipa 1 y en la supervisión regular de marzo de 2013 – Planta Huachipa 8, ni la Planta Huachipa 1 ni en la Planta Huachipa 8 contaban con un almacén central para el almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos. Del mismo modo, los residuos sólidos peligrosos que generaban dichas plantas se colocaban en el acopio de la empresa Gloria S.A. el cual tampoco cumplía con las características técnicas establecidas en el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
87. En razón de lo expuesto, esta Sala considera que Trupal no contaba con un almacén central para los residuos sólidos peligrosos incumpliendo la obligación ambiental establecida en el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM e incurriendo en la infracción prevista en el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del citado reglamento.
88. Trupal señaló en su recurso de apelación que posteriormente dispusieron la habilitación y optimización de las Plantas Evitamiento y Huachipa 8 de un almacén cerrado, con piso de concreto y techado para almacenar los residuos sólidos peligrosos.
89. Sobre el particular, debe indicarse que el artículo 5° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD⁶⁶, establece que el cese

⁶⁵ Foja 9.

⁶⁶ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD.
Artículo 5°.- No sustracción de la materia sancionable



de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable.

90. En el presente caso, tal como se ha mencionado precedentemente, en la supervisión regular de febrero de 2013 – Planta Evitamiento, en la supervisión regular de marzo de 2013 – Planta Huachipa 1 y en la supervisión regular de marzo de 2013 – Planta Huachipa 8, la DS constató que las Plantas Evitamiento, Huachipa 1 y Huachipa 8 de Trupal no contaban con un almacén central para los residuos sólidos peligrosos, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM e incurriendo en la infracción prevista en el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del citado reglamento.
91. En tal sentido, en virtud de lo establecido en el artículo 5° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, las conductas detectadas en la supervisión regular de marzo de 2013 – Planta Huachipa 1 y en la supervisión regular de marzo de 2013 – Planta Huachipa 8 resultan sancionables, siendo que cualquier posible subsanación posterior respecto de los hechos detectados en la supervisión tampoco la eximen de responsabilidad administrativa.
92. En cuanto a lo sostenido por Trupal respecto a que en sus descargos del 10 de agosto de 2015 cuestionaron la aplicación del artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM siendo que dicho argumento no ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la DFSAI, vulnerándose el principio de debido procedimiento administrativo y el deber de motivación; debe indicarse que de la revisión de los considerandos 112 a 115, 118, 123 a 126 y 130 a 134 de la Resolución Directoral N° 1092-2015-OEFA/DFSAI se desprende que la DFSAI evaluó los argumentos del escrito de descargos del 10 de agosto de 2015, sin embargo, no analizó el argumento esgrimido por la citada empresa con fecha 10 de agosto de 2015.
93. Sin embargo, tal como se ha señalado precedentemente, la obligación establecida en el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM si le era exigible a Trupal. Asimismo, ha quedado acreditado la responsabilidad administrativa de la citada empresa en el incumplimiento de la citada obligación, por lo cual la omisión en la que incurrió la DFSAI, al no haber emitido expresamente un pronunciamiento sobre el argumento de la administrada no resulta un vicio trascendente, pues de cualquier otro modo la resolución apelada hubiese determinado de manera suficiente la existencia de responsabilidad administrativa de Trupal por el incumplimiento del artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

El cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable. La reversión o remediación de los efectos de dicha conducta tampoco cesa el carácter sancionable, pero sea considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el Artículo 35° del presente Reglamento.

94. Al respecto, el numeral 1 del artículo 14° de la Ley N° 27444⁶⁷, señala que cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.
95. Es así que la precitada norma ha establecido una relación taxativa de actos administrativos afectados por vicios no trascendentes que pueden ser conservados, siendo uno de ellos el acto administrativo que hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio, privilegiando la eficacia del acto administrativo, lo cual permite perfeccionar las decisiones de las autoridades – respaldadas en la presunción de validez – afectadas por vicios no trascendentes, sin tener que anularlas o dejarlas sin efecto⁶⁸.
96. En tal sentido, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 10° y el numeral 2.4 del artículo 14° de la Ley N° 27444⁶⁹, esta Sala considera que corresponde conservar el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 1092-2015-OEFA/DFSAI del 30 de noviembre de 2015, en el extremo que determinó la responsabilidad de Trupal por no contar con un almacenamiento central de sus residuos sólidos peligrosos en las Plantas Evitamiento, Huachipa 1 y Huachipa 8, lo que constituyó el incumplimiento del artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y

⁶⁷ LEY N° 27444.
Artículo 14°.- Conservación del acto.

14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

⁶⁸ MORÓN URBINA, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 182.

Asimismo, cabe indicar que en cuanto a la instancia competente para realizar la conservación de los actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, DANOS ORDOÑEZ señala lo siguiente:

"(...) es competencia primera de la autoridad o funcionario que emitió el acto viciado, pero también del superior jerárquico administrativo cuando (...) se ha interpuesto recurso para impugnar un acto administrativo, caso este último en el que, de corresponder su tramitación al superior jerárquico, este podrá corregir todos aquellos vicios o defectos incurridos de carácter no trascendente del acto impugnado."

DANOS ORDOÑEZ, Jorge. "Régimen de la nulidad de los actos administrativos en la nueva Ley N° 27444". En *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444*. Segunda Parte. Lima: Ara Editores, 2003, p. 248.

⁶⁹ 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.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14°.



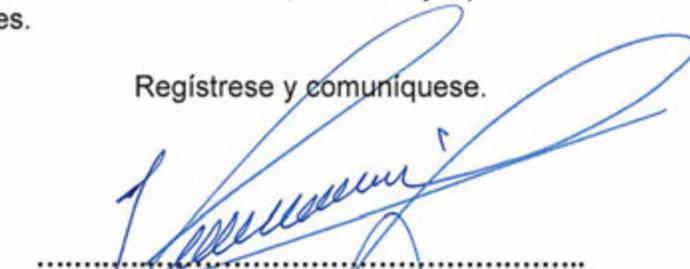
Fiscalización Ambiental, el Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1092-2015-OEFA/DFSAI del 30 de noviembre de 2015, a través de la cual determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Trupal S.A., por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

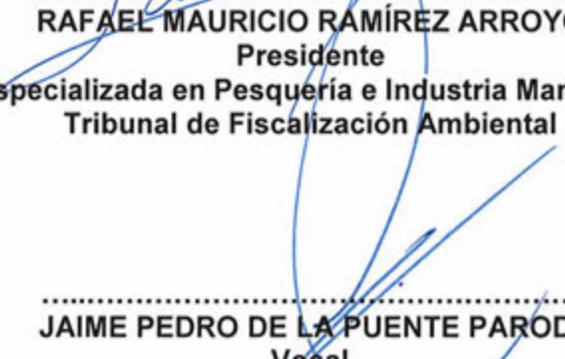
SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a la empresa Trupal S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Presidente

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental