



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental  
Sala Especializada en Energía**

**RESOLUCIÓN N° 044-2016-OEFA/TFA-SEE**

EXPEDIENTE N° : 1839-2014-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y  
APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : KALLPA GENERACIÓN S.A.  
SECTOR : ELECTRICIDAD  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 95-2016-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** "Se confirma la Resolución Directoral N° 95-2016-OEFA/DFSAI del 22 de enero de 2016, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Kallpa Generación S.A., por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

- (i) Disponer, en la parte posterior del almacén de materiales de la Central Térmica Kallpa, en terreno abierto y en áreas que no reúnen las condiciones previstas por la norma, tres (3) bolsas de color rojo conteniendo residuos sólidos peligrosos (trapos contaminados). Dicha conducta generó el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10°, numeral 5 del artículo 25° y numerales 1 y 5 del artículo 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con el literal h) del artículo 31° de la Ley de Concesiones Eléctricas, aprobada mediante Decreto Ley N° 25844.
- (ii) Almacenar, al interior de la Central Térmica Kallpa, tres (3) recipientes conteniendo 15 litros aproximadamente de residuos sólidos peligrosos (aceite usado) en áreas que no reúnen las condiciones previstas por la norma, en recipientes que no aíslan los residuos del ambiente y en contenedores sin rótulo. Dicha conducta generó el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 38° y numeral 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844".

Lima, 16 de junio de 2016

## I. ANTECEDENTES

1. Kallpa Generación S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Kallpa**) es una empresa de generación eléctrica<sup>2</sup>, titular del Proyecto de la Central Térmica Kallpa (en adelante, CT Kallpa), ubicada en los distritos de Chepén y el Porvenir, provincias de Chepén y Trujillo, departamento de La Libertad.
2. Mediante Resolución Directoral Regional N° 051-2006-MEM/AAE, del 24 de febrero del 2006, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, **DGAAE**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el "Estudio de Impacto Ambiental y Social Proyecto Kallpa"<sup>3</sup> (en adelante, **EIA del Proyecto Kallpa**).
3. A través de la Resolución Directoral N° 335-2009-MEM/AAE del 11 de setiembre del 2009, la DGAAE aprobó el "Plan de Manejo Ambiental Conversión a Ciclo Combinado de la CT Kallpa"<sup>4</sup> (en adelante, **PMA del Proyecto Kallpa**).
4. El 12 y 13 de mayo del 2014, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular a las instalaciones de la CT Kallpa (en adelante, **Supervisión Regular 2014**), a fin de verificar el cumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Kallpa. Como resultado de dicha diligencia, la DS detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas, conforme se desprende del Acta de Supervisión Directa<sup>5</sup>, los cuales fueron evaluados por la DS en el Informe N° 029-2014-OEFA/DS-ELE del 4 de junio del 2014 (en adelante, **Informe de Supervisión**)<sup>6</sup> y, posteriormente en el Informe Técnico Acusatorio N° 369-2014-OEFA/DS del 3 de noviembre de 2014<sup>7</sup> (en adelante, **ITA**).

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20510992904.

<sup>2</sup> Cabe precisar que, mediante Resolución Ministerial N° 017-2008-MEM/DM, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 26 de marzo de 2006, se aprobó la transferencia de titularidad de autorización para desarrollar la actividad de generación eléctrica en la CT Kallpa, a favor de Kallpa Generación S.A. Asimismo, mediante dicho pronunciamiento, se dispuso modificar la autorización para desarrollar la actividad de generación de energía eléctrica de la CT Kallpa (foja 1).

<sup>3</sup> Páginas 43 y 44 del Informe de Supervisión contenido en el soporte magnético (CD) obrante en la foja 11.

<sup>4</sup> Páginas 45 y 46 del Informe de Supervisión contenido en el soporte magnético (CD) obrante en la foja 11.

<sup>5</sup> Páginas 29 y 30 del Informe de Supervisión contenido en el soporte magnético (CD) obrante en la foja 11.

<sup>6</sup> Foja 11.

<sup>7</sup> Fojas 1 a 10.



- 5. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 642-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 30 de noviembre de 2015<sup>8</sup>, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) inició un procedimiento administrativo sancionador contra Kallpa.
- 6. Luego de evaluar los descargos presentados por Kallpa el 30 de diciembre de 2015<sup>9</sup>, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 95-2016-OEFA/DFSAI del 22 de enero de 2016<sup>10</sup>, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa<sup>11</sup>, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:

**Cuadro N° 1: Detalle de las infracciones por las cuales se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Kallpa en la Resolución Directoral N° 95-2016-OEFA/DFSAI**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	En la parte posterior del almacén de materiales de la CT Kallpa, se	Artículo 10°, numeral 5 del artículo 25° y numerales 1 y 5 del artículo	Numeral 3.20 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo

<sup>8</sup> Fojas 12 a 20. Cabe precisar que la Resolución Subdirectoral N° 642-2015-OEFA/DFSAI/SDI fue notificada al administrado el 1 de diciembre del 2015 (foja 21).

<sup>9</sup> Fojas 22 a 46.

<sup>10</sup> Fojas 65 a 79. Cabe señalar que la Resolución Directoral N° 95-2016-OEFA/DFSAI fue notificada a Kallpa el 5 de febrero de 2016 (foja 80).

<sup>11</sup> 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:

- a) 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.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) 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.

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	dispuso en terreno abierto y en áreas que no reúnen las condiciones previstas por la norma tres (3) bolsas de color	39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>12</sup> ; en concordancia con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844 <sup>13</sup> .	Directivo N° 028-2003-OS/CD <sup>14</sup> .

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

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

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

**Artículo 25°.- Obligaciones del generador**

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

1. Presentar una Declaración de Manejo de Residuos Sólidos a la autoridad competente de su sector, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 114 del Reglamento;
2. Caracterizar los residuos que generen según las pautas indicadas en el Reglamento y en las normas técnicas que se emitan para este fin;
3. Manejar los residuos peligrosos en forma separada del resto de residuos;
4. Presentar Manifiesto de Manejo de Residuos Peligrosos a la autoridad competente de su sector de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 115 del Reglamento;
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;
6. Ante una situación de emergencia, proceder de acuerdo a lo señalado en el artículo 36 del Reglamento;
7. Brindar las facilidades necesarias para que la Autoridad de Salud y las Autoridades Sectoriales Competentes puedan cumplir con las funciones establecidas en la Ley y en el presente Reglamento.
8. Cumplir con los otros requerimientos previstos en el Reglamento y otras disposiciones emitidas al amparo de éste; y

**Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento**

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;
  2. A granel sin su correspondiente contenedor;
  3. En cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento;
  4. En infraestructuras de tratamiento de residuos por más de cinco (5) días; contados a partir de su recepción; y,
  5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.
- Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPS-RS responsable de dichos residuos.

<sup>13</sup> **DECRETO LEY N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas**, publicado en el diario oficial El Peruano el 19 de noviembre de 1992.

**Artículo 31°.-** Los concesionarios de generación, transmisión y distribución están obligados a:

(...)

- h) Cumplir con las normas de conservación del medio ambiente y del Patrimonio Cultural de la Nación.

<sup>14</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Electricidad contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmín**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003.

Rubro 3	MULTAS POR INCUMPLIMIENTO A LA NORMATIVIDAD EN EL SECTOR ELÉCTRICO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE		
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción



N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	rojo conteniendo residuos peligrosos (trapos contaminados).		
2	Al interior de la CT Kallpa se almacenó tres (3) recipientes conteniendo 15 litros aproximadamente de residuos peligrosos (aceite usado) en áreas que no reúnen las condiciones previstas por la norma, en recipientes que no aíslan los residuos del ambiente y en contenedores sin rótulo.	Numeral 2 del artículo 38° y numeral 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>15</sup> ; en concordancia con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844.	Numeral 3.20 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

Fuente: Resolución Directoral N° 95-2016-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA

7. La Resolución Directoral N° 95-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

***Sobre la calificación de los hechos detectados en la Supervisión Regular 2014 como hallazgos de menor trascendencia***

- (i) Con relación a lo alegado por el administrado, en el sentido de que los hechos detectados por la DS debían ser considerados como hallazgos de menor trascendencia y, como consecuencia de ello, ser archivados<sup>16</sup>, la DFSAI indicó que, atendiendo a la definición recogida en el Reglamento para la Subsanación Voluntaria de Incumplimientos de Menor

3.20 Cuando el titular de la concesión o autorización no cumpla con las disposiciones ambientales contempladas en la Ley y el Reglamento o las normas emitidas por la DGAA y OSINERG.	Art. 31° inc. h) de la Ley. Art. 3° del Reglamento de Protección Ambiental aprobado por D.S. 29-94-EM	De 1 a 1000 UIT
---	---	-----------------

<sup>15</sup> **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

**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.

<sup>16</sup> Al respecto, Kallpa precisó en sus descargos que dichos hechos no generaron daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas, siendo que estos habrían sido subsanados antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador. Señaló además que no hubo impedimento alguno para el normal desarrollo de la supervisión (fojas 38 y 39).

Trascendencia, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD**), los hechos materia de imputación no podían ser considerados como tales, toda vez que estos generan daño potencial al ambiente<sup>17</sup>.

***Sobre la disposición de tres (3) bolsas rojas conteniendo residuos peligrosos (trapos contaminados) en terreno abierto y en áreas que no reúnen las condiciones previstas por norma***

- (ii) De acuerdo con lo establecido en el artículo 10°, numeral 5 del artículo 25° y numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 27314 (en adelante, **Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**), concordado con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844, los titulares de las actividades eléctricas deben almacenar sus residuos sólidos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, encontrándose prohibido el almacenamiento de esta clase de residuos en terrenos abiertos y en áreas que no reúnan las condiciones previstas por el reglamento en cuestión.
- (iii) Sin embargo, de acuerdo con la DFSAI, la DS habría detectado en la Supervisión Regular 2014, que en la parte posterior del almacén de materiales se habrían dispuesto tres (3) bolsas de color rojo sobre el suelo, incumplándose de esta manera con lo dispuesto en los citados artículos.
- (iv) Con relación a lo señalado por Kallpa en sus descargos, en el sentido de que las bolsas rojas no contenían residuos sino más bien trapos usados para la limpieza de equipos y maquinarias, los cuales, posteriormente, servirían para otras labores similares, la DFSAI señaló que, en atención a lo dispuesto en el artículo 14° de la Ley N° 27314, Ley General Residuos Sólidos (en adelante, **Ley N° 27314**) y en el literal B3.3.13 del anexo 5 del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; independientemente de la reutilización que pudiera darse a los trapos usados, estos no pierden su condición de residuo, más aun partiendo de la premisa que estos se encontraban fuera del área de operaciones, sin rótulo y al costado de un montículo de madera<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Al respecto, la DFSAI señaló que la SDI inició el presente procedimiento administrativo sancionador considerando que Kallpa: (i) habría dispuesto en terreno abierto y en áreas que no reúnen las condiciones previstas por la norma bolsas conteniendo residuos peligrosos (trapos contaminados); y (ii) habría almacenado recipientes conteniendo residuos peligrosos (aceite usado) en áreas que no reúnen las condiciones previstas por la norma, en recipientes que no aislarían los residuos del ambiente y en contenedores sin rótulo (foja70).

<sup>18</sup> Ello, conforme a las fotografías tomadas por el supervisor.



- (v) Por otro lado, respecto del argumento de Kallpa relacionado a que el supervisor no habría constatado el contenido de las referidas bolsas, la primera instancia precisó que, si bien ello era cierto, de lo expuesto en la Carta KG-KPP-38-2014<sup>19</sup>, la empresa apelante habría trasladado las bolsas en cuestión hacia el almacén de residuos sólidos peligrosos, siendo que además habría realizado su correcta identificación a través de la denominación "trapos contaminados"<sup>20</sup>.
- (vi) En virtud de dichas consideraciones, la DFSAI concluyó que el administrado incumplió lo establecido en el artículo 10°, numeral 5 del artículo 25° y numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

***Sobre el almacenamiento de tres (3) recipientes conteniendo residuos peligrosos (aceite usado) en áreas que no reúnen las condiciones previstas por la norma (recipientes que no aíslan los residuos del ambiente y contenedores sin rótulo)***

- (vii) Conforme a lo establecido en el numeral 2 del artículo 38° y al numeral 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, concordado con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844, los titulares de las actividades eléctricas deben acondicionar sus residuos sólidos considerando su naturaleza física, química y biológica, así como sus características de peligrosidad, de tal manera que los recipientes aíslan los residuos peligrosos del ambiente, siendo que estos deben encontrarse debidamente rotulados. Atendiendo a ello, se encuentra prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos en áreas que no reúnan las condiciones previstas por el reglamento.
- (viii) Partiendo de dicha obligación, en la resolución apelada, la DFSAI precisó que, durante la Supervisión Regular 2014, la DS detectó que al interior de la CT Kallpa se detectaron tres (3) recipientes conteniendo aproximadamente quince (15) litros de sustancias líquidas sin rotulado y en áreas que no reunían las condiciones previstas por las normas.
- (ix) Por otro lado, con relación a lo alegado por Kallpa, respecto de que los líquidos identificados por el supervisor no tenían la naturaleza de residuos peligrosos, sino que eran más bien líquidos utilizados por los contratistas para el mantenimiento y limpieza de las máquinas<sup>21</sup>, la DFSAI sostuvo que en virtud del Anexo 4 "Lista A: Residuos Peligrosos" del Decreto Supremo

<sup>19</sup> La cual contiene el levantamiento de los hallazgos detectados en la Supervisión Regular 2014.

<sup>20</sup> Precisó además que ello también podría corroborarse a través del Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos del año 2014.

<sup>21</sup> Y además, que estos se encontraban en una zona de trabajo y no en el almacén de residuos peligrosos.

N° 057-2004-PCM y al Manual de Difusión Técnica elaborado por la Dirección General de Salud Ambiental (en adelante, **Digesa**), los aceites en desuso o usados son residuos sólidos, los cuales se encuentran regulados en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

- (x) De manera adicional, frente al argumento expuesto por Kallpa, en el sentido de que el supervisor no habría determinado la naturaleza de las sustancias líquidas, la DFSAI reiteró que, mediante Carta KG-KPP-38-2014, el administrado indicó el haber retirado del área los tres (3) recipientes, y que *"trasvaso (sic) los líquidos a cilindros metálicos y los ubicó en el almacén de residuos peligrosos"*<sup>22</sup>. Adicionalmente, refirió que, de acuerdo con el Manifiesto de Manejo de Residuos Peligrosos del año 2014, Kallpa dispuso cuatro (4) cilindros de metal cuyo contenido era "aceite en desuso" a través de la EPS-RD Innova Ambiental S.A.
- (xi) En virtud de lo expuesto, la DFSAI concluyó que el administrado incumplió lo establecido en el numeral 2 del artículo 38° y al numeral 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

8. El 26 de febrero de 2016, Kallpa interpuso recurso de apelación<sup>23</sup> contra la Resolución Directoral N° 95-2016-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

***Sobre la calificación de los materiales detectados en la supervisión como residuos sólidos y la exigibilidad de las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM***

Respecto de la conducta infractora N° 1

- a) Kallpa manifestó que los materiales detectados en la Supervisión Regular 2014 no eran residuos sólidos sujetos a las obligaciones contenidas en la Ley N° 27314 y en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, toda vez que dichos materiales venían siendo utilizados por una empresa contratista para la limpieza de maquinarias y equipos de la CT Kallpa<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Foja 76.

<sup>23</sup> Fojas 82 a 116. Debe mencionarse que el recurso de apelación presentado por Kallpa fue subsanado el 4 de marzo de 2016 (fojas 86 al 87).

<sup>24</sup> Al respecto, señaló que en las instalaciones de cualquier empresa se podría encontrar lo siguiente (foja 87):

- *Insumos, materiales, productos y subproductos que permiten que las actividades planificadas se puedan ejecutar, porque sustentan los procesos principales o permiten ejecutar actividades secundarias, como son las de limpieza y mantenimiento de las instalaciones o equipos; y,*
- *Sustancias, materiales, productos o subproductos que se generan como consecuencia de las actividades de la operación y que, habiendo agotado su vida útil o careciendo de valor o interés para la empresa, se convierten en residuos.*

el presente caso, el supervisor no realizó una constatación objetiva del tipo o característica de los materiales en cuestión.

- d) Adicionalmente, Kallpa señaló que el hecho de que los materiales hayan sido encontrados cerca de un almacén y no cerca de un área de procesos resulta irrelevante para efectos legales. Sin perjuicio de ello, los materiales objeto de evaluación fueron encontrados en áreas operativas (dentro del perímetro la CT Kallpa, en donde empresas contratistas venían realizando trabajos de mantenimiento).
- e) Por otro lado, la citada empresa señaló que, aun cuando un material se encuentre consignado como residuo conforme al Anexo 5 del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, para que posea tal condición debe existir una voluntad expresa de su poseedor. Preciso además que una interpretación contraria haría suponer que un trapo será residuo pese a que tiene una utilidad evidente.
- f) En su caso, indicó que los materiales venían siendo utilizados por la empresa contratista Unicontrol (encargada del mantenimiento de parte de los equipos de la CT Kallpa). Asimismo, precisó que las bolsas se encontraban cerradas y colocadas en un lugar seguro y accesible para su fácil identificación y uso por los contratistas, razón por la cual los materiales no se encontraban abandonados o dispersos en el suelo, sino estaban a la espera de ser usados nuevamente.

Respecto de la conducta infractora N° 2:

- g) Kallpa sostuvo que los líquidos que contenían los recipientes verificados en la Supervisión Regular 2014 no eran residuos, toda vez que estos estaban siendo utilizados por sus contratistas para el mantenimiento y limpieza de las máquinas y equipos de la CT Kallpa. Sumado a ello, refirió que el supervisor consignó en el Acta de Supervisión "sustancias líquidas no identificadas", siendo que en virtud de ello la DFSAI no podría afirmar que dichas sustancias presentaban características oleosas o peligrosas, ya que no existió constatación alguna de dicha condición. Por último, indicó que, si bien dichos líquidos fueron dispuestos y declarados como residuos peligrosos, ello se debió al requerimiento del supervisor.
- h) De otro lado, Kallpa mencionó que dichos líquidos fueron encontrados en una zona de trabajo y no en el almacén de residuos peligrosos, siendo que estos, además, no habrían sido abandonados en algún lugar fuera de sus áreas de operaciones. Preciso, adicionalmente, que estos se encontraban dentro de recipientes que otorgaban las condiciones necesarias para su manejo seguro, evitando cualquier contacto con el suelo.

- b) En ese sentido, la citada empresa resaltó que, dependiendo de la utilidad o valor que se les asigne, tales sustancias formarán parte del "sistema productivo" o del "sistema de residuos"<sup>25</sup>. En virtud de ello, el material utilizado –el cual puede encontrarse dentro de las instalaciones de una empresa– no necesariamente deberá ser calificado como residuo, toda vez que el factor relevante para definir su condición o no de residuo será la utilidad del mismo. Precisó además que, de conformidad con el artículo 14° de la Ley N° 27314, es el generador quien otorga la condición de residuo<sup>26</sup> al tomar la decisión de disponer una sustancia, producto o subproducto.
- c) No obstante lo anterior, según Kallpa, para la DFSAI, la utilidad que el administrado pueda otorgarle al material correspondiente no resulta ser un aspecto relevante, pues el simple hecho de que este haya sido usado, sería motivo suficiente para que sea tratado "inmediatamente como residuo". Agregó además que, para asignarle dicha condición, era necesario determinar –con las pruebas pertinentes– que un determinado bien no tiene una utilidad dentro del "sistema productivo". No obstante, en

<sup>25</sup> A mayor abundamiento, presentó la siguiente tabla (foja 87):

Bienes del sistema productivo	Bienes del sistema de residuos
<i>Son bienes:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- En estado nuevo (como cuando están en un almacén); o,</li><li>- En uso (como cuando están sirviendo para la ejecución de determinadas prestaciones); o,</li><li>- En desuso temporal (como cuando las herramientas y trapos han sido usados en un sector, pero servirán para ser usados en otro sector u área); o,</li><li>- En desuso permanente y que por tanto están en un punto de acopio (como cuando van a ser recolectados por el área de logística u otra y luego reusados para otro fin o comercializados)</li></ul>	<i>Son bienes en desuso o descartados que:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Están en un punto de acopio (para ser recolectados y conducidos al sistema de manejo de residuos sólidos).</li><li>- Son recolectados por los vehículos que los transportarán al almacén de residuos.</li><li>- Se encuentran en el almacén de residuos sólidos, sea de residuos peligrosos o no peligrosos.</li><li>- Son acondicionados para ser entregados a las EPS-RS o ECRS.</li><li>- Son conducidos por las EPS-RS al lugar de tratamiento y/o disposición final.</li><li>- Son conducidos por las EC-RS para su entrega a un tercero que adquirirá los residuos.</li></ul>

<sup>26</sup> Asimismo, indicó que ello era concordante con lo señalado en el Informe Defensorial N° 125, documento en el cual se denomina como residuos a: "aquellos materiales que no representan una utilidad o un valor económico para el generador. Es decir, son los materiales inservibles o inertes generados por las unidades económicas y familias, quienes sienten la necesidad de deshacerse de estos".

Por otro lado, hizo referencia a la legislación comparada, precisando que esta era conforme con la peruana, en el sentido de definir al residuo como aquel material o bien que por voluntad del generador adquiere dicha condición (foja 88 y 89).



- i) En virtud de dichos argumentos, Kallpa concluyó que en virtud del principio de verdad material y al requisito de debida motivación de los actos administrativos recogidos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), correspondía a la DFSAI probar que los materiales detectados en la Supervisión Regular 2014 calificaban como residuos sólidos. No obstante, al no haberlo hecho, corresponderá a esta instancia archivar el presente procedimiento administrativo sancionador en dichos extremos.

***Sobre el levantamiento de los hallazgos detectados por la DS en la Supervisión Regular 2014***

- j) Kallpa alegó que, ante los hechos detectados por el supervisor, retiró inmediatamente los materiales y sustancias "dándoles de baja anticipadamente para cumplir con la disposición del supervisor (traslado al almacén de residuos)"<sup>27</sup>. En ese sentido, sostuvo que, pese a actuar conforme a las disposiciones del supervisor, el OEFA inició un procedimiento administrativo sancionador en su contra. Precisó además que dicha conducta diligente "es utilizada para imputarnos responsabilidad legal en base a que supuestamente Kallpa 'reconoció' que tales materiales eran residuos y debían disponerse como tales"<sup>28</sup>.

- k) Adicionalmente, la administrada señaló que los materiales adquirieron la calidad de residuos sólidos peligrosos cuando tomó la decisión de trasladarlos al almacén de residuos sólidos peligrosos a consecuencia del requerimiento del supervisor.<sup>29</sup> En ese sentido, destacó que, de no haber existido requerimiento por parte del supervisor, los materiales detectados hubiesen seguido siendo utilizados por sus contratistas hasta el término de la jornada.

- l) Finalmente, manifestó que la DFSAI no habría tenido en cuenta su buen desempeño ambiental, el cual se encontraba sustentado en los siguientes aspectos: i) durante la Supervisión Regular 2014, el supervisor pudo constatar –al recorrer las distintas instalaciones que conforman la CT Kallpa– el estricto cumplimiento de los compromisos ambientales a su cargo; ii) presentó la información requerida en la mencionada diligencia (informe de monitoreos trimestrales correspondientes a los períodos 2013 y 2014); iii) no tener registrado ningún procedimiento administrativo

<sup>27</sup> Foja 83. Señaló además que, en virtud de ello, el supervisor recomendó "dar por levantado los hallazgos".

<sup>28</sup> Foja 84. De manera adicional refirió –partiendo del hecho de que los materiales eran de poco valor económico– que le parecía más razonable acatar el requerimiento del supervisor y derivar los materiales detectados al almacén de residuos para su posterior disposición final.

<sup>29</sup> En ese contexto, reiteró el haber reconocido la condición de residuos sólidos peligrosos de los materiales detectados, con la finalidad de conseguir que el supervisor levante los hallazgos.

sancionador ni medidas administrativas impuestas a su cargo (ello, de acuerdo con la información consignada en el Registro de Actos Administrativos del OEFA).

***Sobre la calificación de los hechos detectados en la Supervisión Regular 2014 como hallazgos de menor trascendencia***

- m) De acuerdo con lo señalado por Kallpa, los hallazgos detectados en la Supervisión Regular 2014 debían ser calificados como hallazgos de menor trascendencia y, como consecuencia de ello, disponerse el archivo de dichos extremos, toda vez que estos no habrían generado daño al ambiente<sup>30</sup>, siendo que además habrían implementado las medidas correspondientes, previo al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.

***Sobre la vulneración al principio de razonabilidad establecido en la Ley N° 27444***

- n) Kallpa señaló que debía declararse la nulidad de la resolución apelada, toda vez que la declaración de existencia de responsabilidad administrativa habría vulnerado el principio de razonabilidad contemplado en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 (ello, debido a que las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución estarían referidas a una única conducta, esto es, a almacenar los supuestos residuos en un área que no reúnen las condiciones previstas en la norma). Asimismo, señaló que los hallazgos fueron identificados en áreas colindantes muy cercanas, razón por la cual presentaban las mismas características del entorno.
- o) Finalmente, señaló que, a través de la Resolución N° 007-2014-OEFA/TFA el Tribunal de Fiscalización Ambiental, en un caso similar, habría declarado la nulidad del pronunciamiento de la primera instancia por haber sancionado como dos (2) infracciones una misma conducta.

**II. COMPETENCIA**

9. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y

<sup>30</sup> Sobre el particular, Kallpa desarrolló el concepto de daño ambiental en los considerandos N°s 37 al 45 de su recurso de apelación, concluyendo que, para el caso de daño potencial, se exige como presupuesto que este se genere como consecuencia de hechos con aptitud suficiente para provocar el impacto negativo, detrimento o perjuicio al ambiente o sus componentes. No obstante ello, refirió que la DFSAI la responsabilizó por haber generado un daño potencial al ambiente, sin que existan evidencias que lleven a concluir que los hallazgos hayan tenido la aptitud suficiente para provocar un perjuicio al ambiente y/o a alguno de sus componentes.

Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>31</sup>, se crea el OEFA.

10. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011<sup>32</sup> (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
11. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> **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.

<sup>32</sup> **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.

<sup>33</sup> **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.

12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>34</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>35</sup> al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>36</sup>, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>37</sup>, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>38</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el

<sup>34</sup> **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

**Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

<sup>35</sup> **LEY N° 28964.**

**Artículo 18°.- Referencia al OSINERG**

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.

<sup>36</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

**Artículo 2°.-** Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

<sup>37</sup> **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.

<sup>38</sup> **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.



órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. 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)<sup>39</sup>.
15. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)<sup>40</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
16. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
17. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>41</sup>.
18. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento

<sup>39</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>40</sup> **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.  
**Artículo 2°.- Del ámbito**

(...)

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

<sup>41</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>42</sup>, 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 preserve<sup>43</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>44</sup>.

19. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
20. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>45</sup>.
21. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

<sup>42</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**  
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.

<sup>43</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.



#### IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

- (i) Si la DFSAI ha motivado debidamente su resolución al considerar a los materiales detectados en la Supervisión Regular 2014 como residuos sólidos y si, como consecuencia de ello, le son exigibles a Kallpa las disposiciones contempladas en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
- (ii) Si corresponde archivar el presente procedimiento administrativo sancionador por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.
- (iii) Si se ha vulnerado el principio de razonabilidad establecido en la Ley N° 27444 al haberse iniciado el procedimiento administrativo sancionador por la comisión de dos (2) conductas infractoras.

#### V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

**V.1 Si la DFSAI ha motivado debidamente su resolución al considerar a los materiales detectados en la Supervisión Regular 2014 como residuos sólidos y si, como consecuencia de ello, le son exigibles a Kallpa las disposiciones contempladas en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**

23. En su recurso de apelación, Kallpa sostuvo que los materiales detectados en la Supervisión Regular 2014 no eran residuos sólidos sujetos a las obligaciones contenidas en la Ley N° 27314 y en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, toda vez que los materiales detectados durante la referida diligencia venían siendo utilizados por una empresa contratista para la limpieza y el mantenimiento de sus maquinarias y equipos. Precisó además que la calificación de un bien como residuo sólido dependerá de su utilidad por parte del titular correspondiente.

24. De manera adicional, destacó que, en virtud al principio de verdad material y al requisito de debida motivación de los actos administrativos recogidos en la Ley N° 27444, la DFSAI debía haber probado que los materiales detectados en la Supervisión Regular 2014 tenían la condición de residuos sólidos; no obstante, ello no habría sucedido<sup>46</sup>. Ante tal escenario, el administrado señaló que, correspondía a esta instancia archivar el presente procedimiento administrativo sancionador.

<sup>46</sup> Destacó además que en dicha diligencia el supervisor solo constató bolsas cerradas y recipientes con sustancias líquidas.

25. Sobre el particular, debe señalarse que el numeral 1.7. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 consagra el principio de presunción de veracidad, el cual establece que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en el marco de un procedimiento administrativo responden a la verdad de los hechos que ellos afirman, salvo prueba en contrario<sup>47</sup>.
26. En ese sentido, se advierte que en virtud del citado principio "...se debe presumir la verdad en todas las actuaciones de los particulares ante la Administración Pública y no desconfiar de sus afirmaciones o documentaciones<sup>48</sup>". Solo cuando se cuente con evidencia suficiente en contrario, se podrá superar dicha presunción. Asimismo, es menester precisar que dicho principio tiene su correlato en la denominada **presunción de licitud** consagrada en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444,<sup>49</sup> como principio que regula el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.
27. Cabe destacar, de manera adicional, que conforme al numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444<sup>50</sup>, el ordenamiento jurídico nacional ha consagrado el principio de verdad material, el cual exige a la Administración que sus decisiones se encuentren basadas en hechos debidamente probados (ello, a través de los medios probatorios correspondientes), de manera tal que su decisión se encuentre motivada y fundada en derecho. Ello resulta importante, a efectos de poder desvirtuar la presunción legal establecida en virtud del principio de presunción de licitud antes aludido.

<sup>47</sup> LEY N° 27444.  
1.7 Principio de presunción de veracidad.- En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

<sup>48</sup> MORON, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2011, p. 76.

<sup>49</sup> LEY N° 27444.  
De la Potestad Sancionadora  
Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:  
9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

<sup>50</sup> LEY N° 27444.  
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo  
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:  
(...)  
1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.  
(...)"

28. Para tales efectos, el numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444, en concordancia con el artículo 6° del citado instrumento<sup>51</sup>, ha establecido como requisito de validez del acto administrativo que el mismo deba estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. En tal sentido, la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas que justifiquen el acto adoptado, no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
29. En aplicación del marco normativo antes expuesto, esta Sala considera que debe verificarse si la Resolución Directoral N° 95-2016-OEFA/DFSAI se encuentra debidamente motivada respecto de la determinación de responsabilidad administrativa de Kallpa por la comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, ello a efectos de poder desvirtuar alguna eventual vulneración al principio de licitud antes referido.

***Sobre la determinación de responsabilidad administrativa de Kallpa por haber dispuesto en terreno abierto y en áreas que no reúnen las condiciones previstas por las normas correspondientes, tres (3) bolsas conteniendo residuos peligrosos (trapos contaminados)***

30. En el presente caso, a través de la Resolución Directoral N° 95-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI halló responsable a Kallpa, toda vez que en la Supervisión Regular 2014, la DS habría constatado que *"en la parte posterior del almacén de materiales de la Central Térmica Kallpa, se dispuso en terreno abierto y en áreas que no reúnen las condiciones previstas por la norma tres (3) bolsas de color rojo conteniendo residuos peligrosos (trapos contaminados)"*. Partiendo de ello, la autoridad habría concluido que la mencionada empresa incumplió lo dispuesto en el artículo 10°, numeral 5 del artículo 25° y numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.



51

**LEY N° 27444.**

**Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos**

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

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

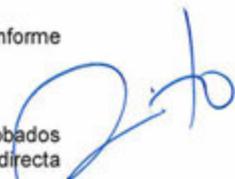
**Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo**

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.

(...)

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

(...)



31. Sobre el particular, de acuerdo con lo expuesto por la DFSAI, los materiales contenidos en las tres (3) bolsas rojas eran residuos sólidos peligrosos. Para ello, se sustentó en los siguientes medios probatorios consignados en el cuadro del considerando N° 14 de la Resolución Directoral N° 95-2016-OEFA/DFSAI, conforme se aprecia a continuación<sup>52</sup>:

**Cuadro N° 2: Detalle de los medios probatorios presentados por Kallpa que fueron evaluados por la DFSAI en la Resolución Directoral N° 95-2016-OEFA/DFSAI respecto al Hallazgo N° 2**

N°	Medios Probatorios	Contenido
1	Acta de Supervisión de fecha 12 y 13 de mayo del 2014.	Documento suscrito por el personal de Kallpa y el personal supervisor del OEFA que contiene las observaciones detectadas durante las acciones de supervisión.
2	Informe de Supervisión N° 029-2014-OEFA/DS del 4 de junio del 2014.	Documento emitido por la Dirección de Supervisión, mediante el cual se recogen los resultados de la visita de supervisión realizada por parte del OEFA.
3	Informe Técnico Acusatorio N° 369-2014-OEFA/DS del 3 de noviembre del 2015.	Documento emitido por la Dirección de Supervisión, mediante el cual analiza los hallazgos acusables producto del análisis de lo descrito en el Informe de Supervisión y demás material probatorio.
4	Escrito con Registro N° 67796 remitido por Kallpa el 30 de diciembre del 2015	Documento presentado por Kallpa que contiene los descargos efectuados a la Resolución Subdirectoral N° 642-2015-OEFA/DFSAI/PAS.
5	Fotografías N° 7, 8, 9, 13, 14, 15, 16 y 17 del Informe de Supervisión N° 029-2014-OEFA/DS-ELE.	Se observan diversos hallazgos observados durante la visita de supervisión a la CT Kallpa
6	Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos 2014.	Documento que contiene el detalle de la disposición de las bolsas con trapos contaminados.

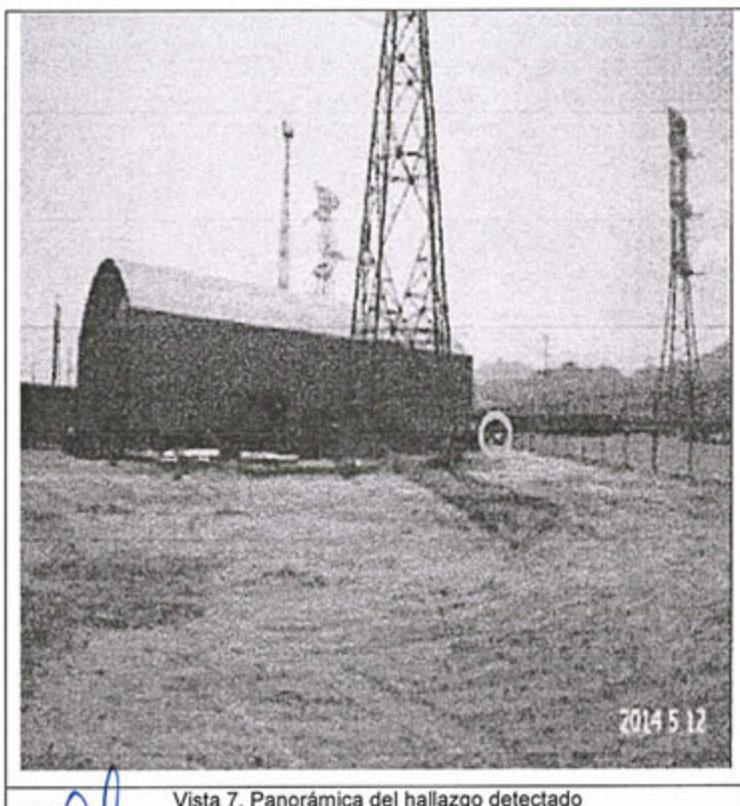
32. Con relación al Informe de Supervisión y al Acta correspondiente, la DFSAI señaló que la DS detectó que Kallpa dispuso tres bolsas conteniendo residuos industriales sin rotulación y dispuestas directamente sobre el suelo.
33. En efecto, conforme se advierte de la descripción del hallazgo N° 2 del Informe Supervisión, el supervisor detectó lo siguiente<sup>53</sup> :

HALLAZGO N°2
<b>Descripción del hallazgo</b>
<i>En la parte posterior del almacén de materiales colindante al área de la actual empresa contratista Posco, se detectaron <b>residuos industriales</b> dispuestos en bolsas color rojo (total tres), sin rotulación y dispuestas directamente sobre el suelo natural, cuya coordenada UTM referencial es N8617908,2 y E312264. (Énfasis agregado)</i>

<sup>52</sup> Foja 69.

<sup>53</sup> Contenido en el soporte magnético (CD) obrante en la foja 11.

34. Asimismo, con el fin de completar dicho hallazgo, el supervisor tomó las siguientes fotografías:



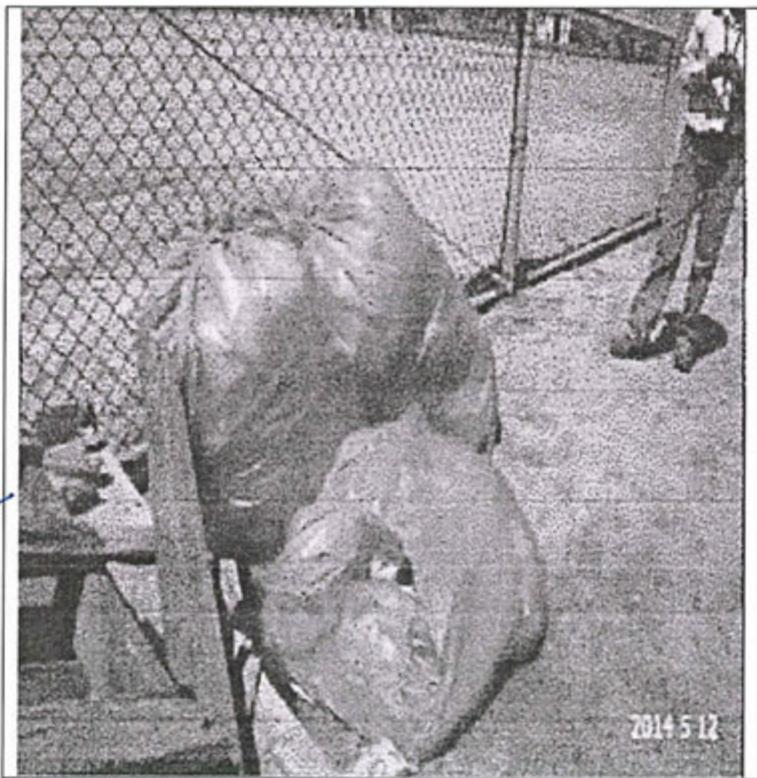
Vista 7. Panorámica del hallazgo detectado

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*



Vista 8. Tres bolsas rojas no identificadas con **residuos industriales** dispuestas sobre el suelo en la parte posterior del almacén, ubicado al noreste de la CT Kallpa



Vista 9. Bolsas rojas con **residuos industriales** no identificadas.



35. De acuerdo con el Informe de Supervisión (el cual recoge los resultados de la Supervisión Regular 2014), el supervisor detectó "residuos industriales" en las instalaciones de la CT Kallpa, los cuales estaban dispuestos sobre el suelo.
36. En este punto debe señalarse que, de acuerdo con la definición recogida en la Ley N° 27314, los residuos industriales:

*"Son aquellos **residuos generados en las actividades de las diversas ramas industriales, tales como: manufacturera, minera, química, energética, pesquera y otras similares.***

*Estos residuos se presentan como: lodos, cenizas, escorias metálicas, vidrios, plásticos, papel, cartón, madera, fibras, que generalmente se encuentran mezclados con sustancias alcalinas o ácidas, aceites pesados, entre otros, incluyendo en general los residuos considerados peligrosos." (Énfasis agregado)*

37. Ahora bien, siguiendo esta línea argumentativa, cabe traer a colación que el artículo 165° de la Ley N° 27444 establece que son hechos no sujetos a actuación probatoria aquellos que se hayan comprobado con ocasión del ejercicio de las funciones de la autoridad administrativa<sup>54</sup>. Asimismo, el artículo 16° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD<sup>55</sup> 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<sup>56</sup>.
38. Sobre este último punto (prueba en contrario), la administrada alegó en su recurso de apelación que los materiales contenidos en las referidas bolsas rojas no eran residuos sólidos sino trapos que se encontraban siendo usados para la limpieza de las máquinas y equipos de la CT Kallpa; no obstante, no cumplió con

<sup>54</sup> LEY N° 27444.

**Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria**

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

<sup>55</sup> RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD, Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

**Artículo 16°.- Documentos públicos**

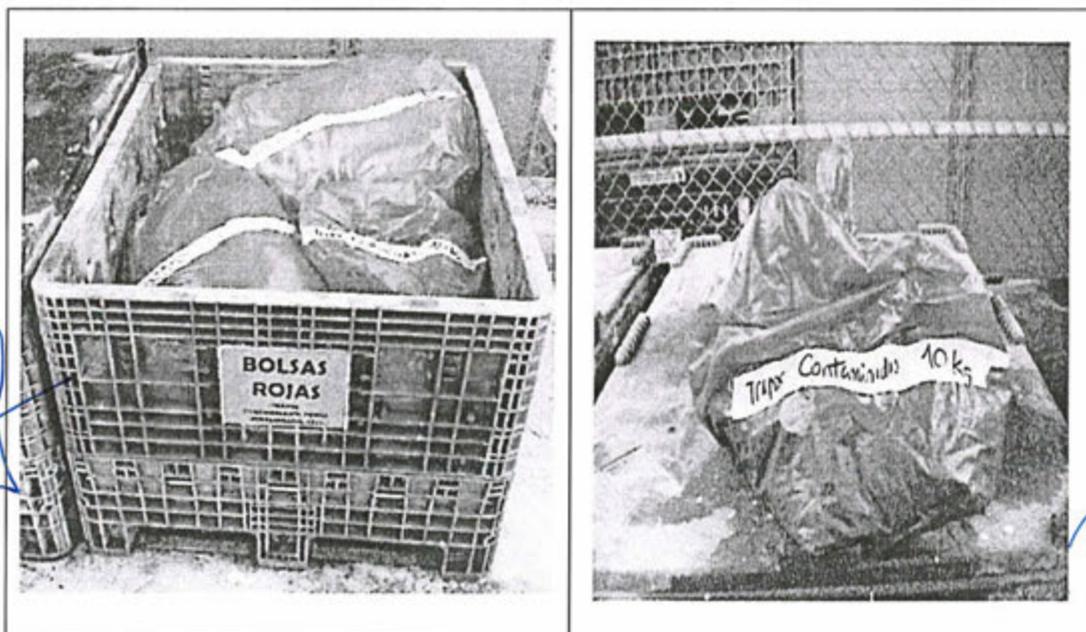
La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

<sup>56</sup> Nótese que, en el presente caso, esta Sala no ha encontrado argumento o medio probatorio alguno que desvirtuó lo señalado por el supervisor, razón por la cual la información contenida en el referido documento se tendrá por cierta.

presentar prueba alguna destinada a sustentar tal afirmación<sup>57</sup> y a desvirtuar (con ello) lo consignado por el supervisor (residuos industriales). Por el contrario, en el levantamiento de hallazgos presentado por Kallpa mediante Carta KG-KPP-038-2014 –otro de los medios probatorios evaluados por la DFSAI según se advierte de los considerandos N°s 50 a 52 de la Resolución Directoral N° 95-2016-OEFA/DFSAI– dicha empresa señaló que las bolsas contenían "trapos contaminados", las cuales serían trasladadas al almacén de residuos peligrosos. Al respecto, nótese lo dicho en la referida carta:

*"...Se trasladaron las **bolsas hacia el almacén de residuos peligrosos**. Se realizó la **correcta identificación** de las bolsas (...)"  
(Énfasis agregado)*

39. Asimismo, la empresa adjuntó las siguientes fotografías en las cuales se puede observar que las bolsas observadas en la Supervisión Regular 2014 fueron identificadas como "Trapos contaminados"<sup>58</sup>:



40. Adicionalmente a dichos elementos de prueba, la DFSAI advirtió que, de la revisión del Manifiesto de Manejo de Residuos Peligrosos correspondiente al año 2014<sup>59</sup>, Kallpa habría dispuesto residuos sólidos consistentes en diecinueve (19)

<sup>57</sup> Al respecto debe mencionarse que solo adjuntó a su recurso de apelación un plano con el detalle de las áreas donde se identificaron los hallazgos, registro de asistencia a cursos y entrenamientos de inducción; y permisos de trabajo.

<sup>58</sup> Páginas del Informe de Supervisión contenido en el soporte magnético (CD) obrante en la foja 11.

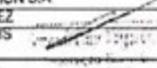
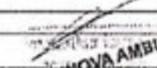
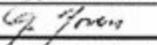
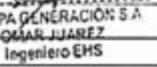
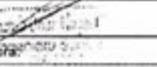
<sup>59</sup> Página del Archivo Carta KG-KPP-038-2014 contenido en el soporte magnético (CD) obrante en la foja 11.



envases de metal contaminados, identificándolos como "bolsas de polietileno" con características de toxicidad a través de la EPS-RD Innova Ambiental S.A. en la celda de seguridad de Portillo Grande, conforme se aprecia a continuación:

**MANIFIESTO DE MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS PELIGROSOS  
AÑO 2014**

1.0 GENERADOR - Datos Generales			
Razón social y siglas - KALLPA GENERACION S.A.			
N° RUC: 2351699004	E-MAIL:	Teléfono(s): 706-7853	
DIRECCIÓN DE LA PLANTA (Fuente de Generación)			
Av. J. P. Calle   Santo Domingo de Los Oleros s/n - Quebrada Parca s/n Alt. Km 62.50 Carretera Panamericana Sur			N°
Urbanización		Distrito: Chica	
Provincia: Cañete	Departamento: Lima	C. Postal	
Representante Legal: Hugo Alvear Jiménez		C.E.: 000314558	
Responsable: Omar Juarez Ayosa		CIP: 97127	
1.1 Datos del Residuo (Llenar para cada tipo de Residuo)			
1.1.1 NOMBRE DEL RESIDUO: <i>Envase de metal contaminado</i>			
1.1.2 CARACTERÍSTICAS:			
a) Estado del Residuo	Sólido <input checked="" type="checkbox"/> Semi-Sólido <input type="checkbox"/>	c) Cantidad Total (TM): <i>224.70kg</i>	
e) Tipo de Envase			
Recipiente (Especifique la Forma)	Material	Volumen (m <sup>3</sup> )	N° de recipientes
<i>bolsas</i>	<i>polietileno</i>	<i>1,30</i>	<i>19</i>
1.1.3 PELIGROSIDAD (Marque con una "X" donde corresponda):			
a) Auto combustibilidad <input type="checkbox"/>	b) Reactividad <input type="checkbox"/>	c) Patogenicidad <input type="checkbox"/>	d) Explosividad <input type="checkbox"/>
e) Toxicidad <input checked="" type="checkbox"/>	f) Corrosividad <input type="checkbox"/>	g) Radioactividad <input type="checkbox"/>	h) Otros <input type="checkbox"/> (Especifique)
1.1.4 PLAN DE CONTINGENCIA			
a) Indicar la acción a adoptar en caso de ocurrencia de algún evento no previsto:			
Derriame	.....		
Infiltración	.....		
Incendio	Uso de extintores. Plan de Contingencia en caso de incendio		
Explosión	.....		
Otros accidentes	.....		
b) Directorio Telefónico de contacto de emergencia:			
Empresa / dependencia de Salud	Persona de contacto	Teléfono (Indicar el código de la ciudad)	
INNOVA AMBIENTAL S.A.	Ing. Fernando Vargas Olivera	618-5400 Anexo 413	
Observaciones:			

Razón social y siglas : INNOVA AMBIENTAL SA		N° RUC: 20302801452	
N° Registro EPS-RS y Fecha de Vcto	N° Autorización Municipal	N° Aprobación de Ruta (*)	
EPNA 0654-13	RS 177-2013-MML/GSC-SMA	1821 - 2010 - MTC/15	
Dirección: Av [x] Jr [ ] Calle [ ] Tomas Marsano N° 432			
Urbanización	Distrito: Surquillo	Provincia: Lima	
Departamento: Lima	Telefono(s) : 0185413	E-MAIL: <a href="mailto:ventas@innova.com.pe">ventas@innova.com.pe</a>	
Representante Legal : Marcelo Cicconi		CE : N° 00492291	
Ingeniero Sanitario : Fernando Vargas Olivera		C.I.P. : 87851	
Observaciones			
Nombre del chofer del vehículo	Tipo de vehículo	Numero de placa	Capacidad (TM)
Fernando Plancha Córdova	Furgón	DIL 895	
<b>REFERENDOS</b>			
Generador - Responsable del Area Técnica del manejo de Residuos			
Nombre:	Omar Juárez Ayosa	Firma:	
EPS-RS Transporte - Responsable		KALLPA GENERACION S.A.	
Nombre:	José Bravo Barrientos	Firma:	
EPS-RS Tratamiento, Disposición Final o EC-RS de Exportación o Aduana - Responsable		Ingeniero EHS	
Lugar:	Santo Domingo de Los Olivos s/n - Quebrada Parca s/n Alt. Km 62, 50 Carretera Panamericana Sur	Fecha:	13 /05 /2014
		Hora:	13:05
<b>3.0 EPS-RS O EC-RS DEL DESTINO FINAL</b>			
Marca la opción que correspondá: Tratamiento <input type="checkbox"/> Relleno de Seguridad <input checked="" type="checkbox"/> Exportación <input type="checkbox"/>			
Razón social y siglas : INNOVA AMBIENTAL SA		N° RUC: 20302801452	
N° Registro EPS-RS y Fecha de Vcto	R.D. N° Autorización Sanitaria	N° Autorización Municipal	Notificación Impert. Pas
EPNA 0654-13	RD 3503-2009/DIGESM/A	RM 00-2011-MML/GSC-SMA	
Dirección: Av [x] Jr [ ] Calle [ ] Alt. Km 39 Panamericana Sur N°			
Urbanización	Distrito: Lurin	Provincia: Lima	
Departamento: Lima	Telefono(s) : 018-5413	E-MAIL: <a href="mailto:ventas@innova.com.pe">ventas@innova.com.pe</a>	
Representante Legal : Marcelo Cicconi		CE : N° 00492291	
Ingeniero Sanitario : Fernando Vargas Olivera		C.I.P. : 87851	
Cantidad de residuos sólidos peligrosos entregados y recepcionados - (TM) :			
Observaciones: Comprobante n° 1390562			
<b>REFERENDOS</b>			
EPS-RS Transporte - Responsable			
Nombre:	José Bravo Barrientos	Firma:	
EPS-RS Tratamiento, Disposición Final o EC-RS de Exportación o Aduana - Responsable		INNOVA AMBIENTAL S.A.	
Nombre:		Firma:	
Lugar:	Celda de seguridad del RR SS Perillo Grande	Fecha:	13 /05 /2014
		Hora:	11:58
<b>REFERENDOS - Devolución del manifiesto al Generador</b>			
Generador - Responsable del Area Técnica del manejo de Residuos			
Nombre:	Omar Juárez Ayosa	Firma:	
EPS-RS Transporte - Responsable		KALLPA GENERACION S.A.	
Nombre:	José Bravo Barrientos	Firma:	
EPS-RS Tratamiento, Disposición Final o EC-RS de Exportación o Aduana - Responsable		Ingeniero EHS	
Lugar:	Celda de seguridad del RR SS Perillo Grande	Fecha:	13 /05 /2014
		Hora:	



41. De acuerdo con lo constatado por el supervisor y lo manifestado por Kallpa en su Carta KG-KPP-038-2014, esta Sala considera que los materiales detectados por el supervisor sí tenían la naturaleza de residuos sólidos, conforme a los términos previstos en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.



***Sobre la determinación de responsabilidad administrativa de Kallpa por haber almacenado en áreas que no reúnen las condiciones previstas por las normas correspondientes, tres (3) recipientes conteniendo quince (15) litros aproximadamente de residuos peligrosos (aceite usado) en recipientes que no aislarían los residuos del ambiente y en contenedores sin rótulo***

42. En el presente caso, la DFSAI, a través de la Resolución Directoral N° 95-2016-OEFA/DFSAI, halló responsable a Kallpa, toda vez que en la Supervisión Regular 2014, la DS habría constatado que *"en el área donde se ubica la empresa contratista Posco, al interior de la central termoeléctrica se detectaron (3) recipientes, sin tapa, conteniendo quince (15) litros de volumen, aproximadamente, de sustancias líquidas no identificadas dispuestas directamente sobre el suelo natural"*. De esta manera, concluyó que la mencionada empresa incumplió con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 38° y el numeral 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
43. Sobre el particular, de acuerdo con lo expuesto por la DFSAI, los materiales contenidos en los tres (3) recipientes eran residuos sólidos peligrosos. Para ello se sustentó en los medios probatorios indicados en el cuadro incluido en el considerando N° 14 de la Resolución Directoral N° 95-2016-OEFA/DFSAI, conforme se aprecia a continuación<sup>60</sup>:

**Cuadro N° 3: Detalle de los medios probatorios presentados por Kallpa que fueron evaluados por la DFSAI en la Resolución Directoral N° 95-2016-OEFA/DFSAI respecto al Hallazgo N° 3**

N°	Medios Probatorios	Contenido
1	Acta de Supervisión de fecha 12 y 13 de mayo del 2014.	Documento suscrito por el personal de Kallpa y el personal supervisor del OEFA que contiene las observaciones detectadas durante las acciones de supervisión.
2	Informe de Supervisión N° 029-2014-OEFA/DS del 4 de junio del 2014.	Documento emitido por la Dirección de Supervisión, mediante el cual se recogen los resultados de la visita de supervisión realizada por parte del OEFA.
3	Informe Técnico Acusatorio N° 369-2014-OEFA/DS del 3 de noviembre del 2015.	Documento emitido por la Dirección de Supervisión, mediante el cual analiza los hallazgos acusables producto del análisis de lo descrito en el Informe de Supervisión y demás material probatorio.
4	Escrito con Registro N° 67796 remitido por Kallpa el 30 de diciembre del 2015	Documento presentado por Kallpa que contiene los descargos efectuados a la Resolución Subdirectoral N° 642-2015-OEFA/DFSAI/PAS.
5	Fotografías N° 7, 8, 9, 13, 14, 15, 16 y 17 del Informe de Supervisión N° 029-2014-OEFA/DS-ELE.	Se observan diversos hallazgos observados durante la visita de supervisión a la CT Kallpa
6	Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos 2014.	Documento que contiene el detalle de la disposición de los recipientes con aceite usados.

<sup>60</sup> Foja 69.

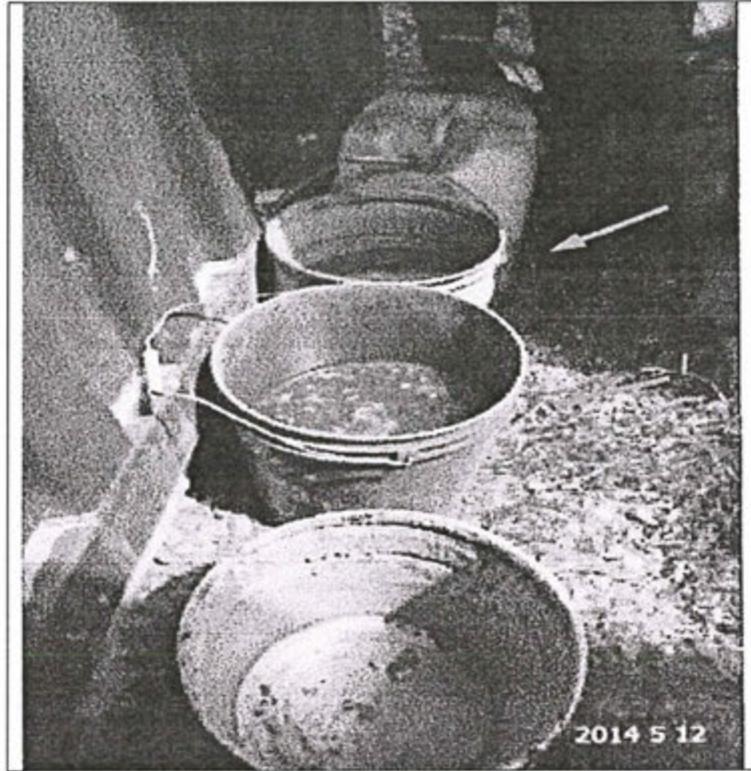
44. Con relación al Informe de Supervisión y al Acta correspondiente, la DFSAI señaló que la DS detectó que Kallpa dispuso tres (3) recipientes conteniendo residuos peligrosos en áreas que no reúnen las condiciones previstas por la norma y en contenedores sin rótulo.
45. En efecto, conforme se advierte de la descripción del hallazgo N° 3 del informe Supervisión, el supervisor consignó lo siguiente<sup>61</sup> :

<b>HALLAZGO N°3</b>
<b>Descripción del hallazgo</b>
<i>En el área donde se ubica la empresa contratista Posco, al interior de la central termoeléctrica se detectaron tres (3) recipientes, sin tapa, conteniendo 15 litros de volumen, aproximadamente, de sustancias líquidas no identificadas dispuestas directamente sobre el suelo natural</i>

46. Asimismo, a fin de complementar dicho hallazgo, el supervisor tomó las siguientes fotografías:



<sup>61</sup> Página 16 del Informe de Supervisión contenido en el soporte magnético (CD) obrante en la foja 11.



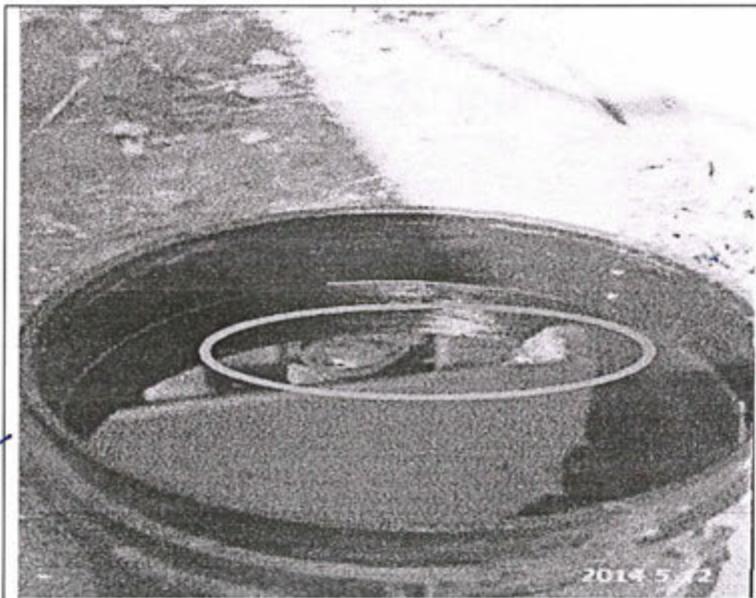
Vista 14. Sustancias líquidas no identificadas.



Vista 15. Sustancias líquidas no identificadas



Vista 16. Sustancia líquida no identificada



Vista 17. Objetos flotadores no identificados en sustancia líquida no definida

47. De acuerdo con lo detectado en la Supervisión Regular 2014, se aprecia que el supervisor observó sustancias líquidas contenidas en recipientes sin rótulo.
48. Al respecto, en su recurso de apelación, Kallpa sostuvo que las sustancias contenidas en los referidos recipientes no eran residuos sólidos sino líquidos que estaban siendo utilizados por sus contratistas para el mantenimiento y limpieza de las máquinas y equipos de la CT Kallpa; no obstante, dicha empresa no ha presentado medio probatorio alguno que sustente tal afirmación, y que permita desvirtuar lo consignado por el supervisor. Por el contrario, en el levantamiento de hallazgos presentado mediante la Carta KG-KPP-038-2014 –otro de los medios probatorios evaluados por la DFSAI de acuerdo con lo expuesto en los considerandos N°s 71 y 72 de la Resolución Directoral N° 95-2016-OEFA/DFSAI– Kallpa señaló que el contenido de los recipientes fue *trasvasado* en cilindros metálicos los cuales fueron debidamente identificados y ubicados en el almacén de residuos peligrosos siendo recolectados por la empresa prestadora de servicios Innova Ambiental:

*"...El contenido de los recipientes fue trasvasado en cilindros metálicos. Los cuales fueron debidamente identificados y ubicados en el almacén de residuos peligrosos (...)"*

49. Asimismo, adjuntó las siguientes fotografías en las cuales se puede observar que los recipientes observados en la Supervisión Regular 2014 fueron identificados como "residuos peligrosos", conforme se observa a continuación<sup>62</sup>:



<sup>62</sup> Página 7 de la Carta KG-KPP-038-2014 contenido en el soporte magnético (CD) obrante en la foja 11.



50. Adicionalmente a dichos elementos de prueba, la DFSAI advirtió –de la revisión del Manifiesto de Manejo de Residuos Peligrosos correspondiente al año 2014<sup>63</sup>– que Kallpa dispuso residuos sólidos consistente en cuatro (4) envases de metal cuyo contenido fue identificado como “aceites en desuso” con características de toxicidad a través de la EPS-RD Innova Ambiental S.A. en la celda de seguridad de Portillo Grande, conforme se aprecia a continuación:

<sup>63</sup> Página 6 de la Carta KG-KPP-038-2014 contenido en el soporte magnético (CD) obrante en la foja 11.



Anexo 2 – Manifiestos de Residuos Sólidos

MANIFIESTO DE MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS PELIGROSOS AÑO 2014

**1.0 GENERADOR - Datos Generales**

Razón social y siglas: **PALEPA GENERACION S.A**

Nº RUC: **2051030793** E.M.A.L. | Teléfono(s): **708 7203**

**DIRECCIÓN DE LA PLANTA (Fuente de Generación)**

Av. J. F. [ ] Calle [ ] **Santa Domingo de Los Colorados - Quebrada Pampa s/n Alt. Km 02 50 Carabaya** | **H**

Urbanización: | Distrito: **Chica**

Provincia: **Carabala** | Departamento: **Lima** | C. Postal: |

Representante Legal: **Hugo Naranjo Jiménez** | C.E.: **000314500**

Responsable: **Óscar Javier Ayco** | CIP: **97127**

---

**1.1 Datos del Residuo (Llenar para cada tipo de Residuo)**

**1.1.1 NOMBRE DEL RESIDUO:** *Acido en desuso*

**1.1.2 CARACTERÍSTICAS:**

a) Estado del Residuo:  Sólido  Semi-sólido  Líquido **c) Cantidad Total (TM):** *474 kg*

**c) Tipo de Envase**

Recipiente (Especificar la Forma)	Material	Volumen (m <sup>3</sup> )	Nº de recipientes
<i>Cilindro</i>	<i>metal</i>	<i>0,80</i>	<i>4</i>

---

**1.1.3 PELIGROSIDAD (Marque con una "x" donde corresponda):**

a) Auto-combustible  b) Reactividad  c) Piróforicidad  d) Explosividad

e) Toxicidad  f) Corrosividad  g) Radioactividad  h) Otros: *ácido/venenoso*

---

**1.1.4 PLAN DE CONTINGENCIA**

a) Indicar la acción a adoptar en caso de suceso de algún evento no previsto:

Emergencia	.....
Inflación	.....
Incendio	Uso de extintores, Plan de Contingencia en caso de incendio
Explosión	.....
Otros accidentes	.....

b) Directorio Telefónico de contacto de emergencia:

Empresa / dependencia de Residuo	Persona de contacto	Teléfono (indicar el código de la ciudad)
<b>INNOVA AMBIENTAL S.A</b>	<b>Ing. Fernanda Vargas Olvera</b>	<b>018 5400 Anexo 413</b>

Observaciones: *[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

Razón social y siglas: INNOVA AMBIENTAL SA			
N° Registro EPS-RS y Fecha de Vcto.	N° Autorización Municipal	N° Aprobación de Rida (*)	
EPS/SA 0064 13	RD 177-2013-EPML/DSC-SMA	1821 - 2010 - MTC15	
Dirección: Av [x] Jr [ ] Calle [ ] Tomas Marsano			N° 432
Urbanización	Dominio: Suquia	Provincia: Lima	
Departamento: Lima	Telefonos: 016 5413	E-MAIL: <a href="mailto:ventas@innova.com.pe">ventas@innova.com.pe</a>	
Representante Legal: Martín Ciccari	C.E. : N° 00492291		
Ingeniero Sanitario: Fernando Vargas Olivera	C.I.P. : 87651		
Observaciones:			
Nombre del chofer del vehículo	Tipo de vehículo	Número de placa	Cantidad (TM)
Hercón Almirante Labanillas	Furgón	RIL 805	
<b>REFERENDOS</b>			
Generador - Responsable de Área Técnica del manejo de Residuos			
Nombre:	Omar Juárez Ayosa	Firma:	KALLPA GENERACION S.A. OMAR JUAREZ Ingeniero EHS
EPS-RS Transporte - Responsable			
Nombre:	Jose Bravo Barrantes	Firma:	[Firma]
Lugar:	Santa Domingo de Los Colorados - Quebrada Paros del AL Km 52, 59 Carretera Panamericana Sur	Fecha:	13/05/2014
<b>3.0 EPS-RS O EC-RS DEL DESTINO FINAL</b>			
Marca la opción que corresponda: Tratamiento <input type="checkbox"/> Reflejo de Seguridad <input checked="" type="checkbox"/> Exportación <input type="checkbox"/>			
Razón social y siglas: INNOVA AMBIENTAL SA			
N° Registro EPS-RS y Fecha de Vcto.	R.O. N° Autorización Sanitaria	N° Autorización Municipal	Notificación Import. País
EPS/SA 0064 13	RD 3763-2006-DIGESA/SA	RU 09-2011-EPML/DSC-SMA	
Dirección: Av [x] Jr [ ] Calle [ ] Al. Km 39 Panamericana Sur			N°
Urbanización	Dominio: Lurin	Provincia: Lima	
Departamento: Lima	Telefonos: 016 5413	E-MAIL: <a href="mailto:ventas@innova.com.pe">ventas@innova.com.pe</a>	
Representante Legal: Martín Ciccari	C.E. : N° 00492291		
Ingeniero Sanitario: Fernando Vargas Olivera	C.I.P. : 87651		
Cantidad de residuos sólidos peligrosos entregados y recepcionados - (TM):			
Observaciones: <i>Comprobante n° 134 CSE 2</i>			
<b>REFERENDOS</b>			
EPS-RS Transporte - Responsable			
Nombre:	Jose Bravo Barrantes	Firma:	INNOVA AMBIENTAL S.A.
EPS-RS Tratamiento, Disposición Final o EC-RS de Exportación a Aduana - Responsable			
Nombre:	[Firma]	Firma:	[Firma]
Lugar:	Celda de seguridad del RR SS Portillo Grande	Fecha:	13/05/2014
<b>REFERENDOS - Devolución del manifiesto al Generador</b>			
Generador - Responsable del Área Técnica del manejo de Residuos			
Nombre:	Omar Juárez Ayosa	Firma:	KALLPA GENERACION S.A. OMAR JUAREZ Ingeniero EHS
EPS-RS Transporte - Responsable			
Nombre:	Jose Bravo Barrantes	Firma:	[Firma]
Lugar:	Celda de seguridad del RR SS Portillo Grande	Fecha:	13/05/2014

51. Atendiendo a los medios probatorios reseñados precedentemente, se advierte que los materiales detectados en la Supervisión Regular 2014 fueron residuos sólidos, en los términos previstos en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
52. En consecuencia, se desprende que la DFSAI sí motivó su decisión al señalar que los materiales detectados en la Supervisión Regular 2014 fueron residuos sólidos, motivo por el cual le resulta exigible al administrado el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
53. No obstante lo expuesto en considerandos precedentes, en su recurso de apelación, Kallpa sostuvo el haber reconocido la condición de residuos sólidos peligrosos de los materiales detectados con la finalidad de conseguir que el supervisor levante los hallazgos, por lo que los materiales adquirieron la calidad de residuos sólidos peligrosos cuando tomó la decisión de trasladarlos al

almacén de residuos sólidos peligrosos. En ese sentido, destacó que, de no haber existido el requerimiento por parte del supervisor, los materiales detectados hubiesen seguido siendo utilizados por los contratistas de la administrada hasta el término de la jornada.

54. Al respecto, debe manifestarse que el manejo que realizó Kallpa a los materiales objeto de la supervisión (identificación a través de un rótulo, traslado al almacén de residuos sólidos peligrosos y, finalmente su disposición a través de una EPS-RS) fue llevado a cabo debido a que, ante los hallazgos detectados por el supervisor<sup>64</sup>, los residuos sólidos debían ser manejados a través de las operaciones técnicas recogidas en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (esto es, acondicionamiento, almacenamiento y disposición final). Nótese, de manera adicional, que el administrado no formuló observación alguna sobre este punto en el Acta de Supervisión; por el contrario, la firmó en señal de conformidad y con el pleno consentimiento del contenido de los hallazgos recogidos por el supervisor en las instalaciones de la CT Kallpa.
55. Por otro lado, el administrado refirió que, pese a haber retirado los materiales y sustancias "dándoles de baja anticipadamente para cumplir con la disposición del supervisor (traslado al almacén de residuos)"<sup>65</sup>, el OEFA le inició un procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, manifestó que la DFSAI no habría tenido en cuenta su buen desempeño ambiental, el cual se encontraba sustentado en diferentes aspectos<sup>66</sup>.
56. Respecto de dichas alegaciones, cabe señalar en primer lugar que, conforme a lo establecido en el artículo 5° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, la subsanación de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable<sup>67</sup>. En segundo lugar, debe precisarse que, el hecho de que el administrado cumpla con otras obligaciones ambientales fiscalizables (como aquellas referidas con el cumplimiento de sus compromisos ambientales o la presentación de información solicitada por el supervisor), así como la ausencia en el Registro de Actos

<sup>64</sup> Relacionados con el inadecuado manejo de los residuos sólidos.

<sup>65</sup> Foja 83.

<sup>66</sup> Entre ellos, destacó los siguientes: i) durante la Supervisión Regular 2014, el supervisor pudo constatar –al recorrer las distintas instalaciones que conforman la CT Kallpa– el estricto cumplimiento de los compromisos ambientales a su cargo; ii) presentó la información requerida en la mencionada diligencia (informe de monitoreos trimestrales correspondientes a los períodos 2013 y 2014); iii) no tiene registrado ningún procedimiento administrativo sancionador ni medidas administrativas impuestas a su cargo (ello, según lo consignado en el Registro de Actos Administrativos del OEFA).

<sup>67</sup> RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD.

**Artículo 5°.- No sustracción de la materia sancionable**

El cese de la conducta q. La reversión o remediación de los efectos de dicha conducta tampoco cesa el carácter sancionable, pero será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el Artículo 35 del presente Reglamento.

Administrativos del OEFA, no constituyen factores que permitan eximirlo de responsabilidad, ante la verificación de incumplimientos a la normativa ambiental (como la de residuos sólidos).

**V.2 Si corresponde archivar el presente procedimiento administrativo sancionador por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD**

57. De acuerdo con lo señalado por Kallpa, los hallazgos detectados en la Supervisión Regular 2014 debían ser calificados como hallazgos de menor trascendencia y, como consecuencia de ello, disponerse el archivo del procedimiento en dichos extremos, toda vez que no habría generado daño al ambiente, y debido además a que habría implementado las medidas correspondientes, previo al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.
58. Sobre el particular, debe indicarse que la 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<sup>68</sup>, que regula la función supervisora directa del OEFA– 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 correspondiente<sup>69</sup>.

<sup>68</sup>

**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.

<sup>69</sup>

**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.



- 59. 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, que puedan ser subsanados, y que no afecten la eficacia de la supervisión directa ejercida por el OEFA, todo ello en el marco de las actividades llevadas a cabo por la Autoridad de Supervisión<sup>70</sup>.
- 60. A fin de conocer qué tipo de conductas cumplen dichas características, y que sean por ello susceptibles de ser calificadas como hallazgos de menor trascendencia, el Anexo de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD recoge una lista referencial<sup>71</sup>, la cual engloba a aquellas conductas relacionadas con la gestión y el manejo de residuos sólidos **no peligrosos**<sup>72</sup>. De esta manera, se advierte que no podría considerarse como hallazgo de menor trascendencia la gestión y al manejo de **“residuos sólidos peligrosos”** ya que, dada sus características (autocombustibilidad, explosividad, corrosividad, reactividad, toxicidad, radiactividad o patogenicidad),<sup>73</sup> estos podrían generar riesgo a la salud de las personas y al ambiente.

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.

<sup>70</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD**

**Artículo 2°.- Definición de hallazgo de menor trascendencia**

Constituyen hallazgos de menor trascendencia aquellos hechos relacionados al presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables que por su naturaleza no generen daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas, puedan ser subsanados y no afecten la eficacia de la función de supervisión directa ejercida por el OEFA.

<sup>71</sup> Ello, debido a que la DS puede calificar como hallazgo de menor trascendencia otras conductas no mencionadas en el citado Anexo.

<sup>72</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD.**

**Anexo  
Hallazgos de menor trascendencia**

(...)	
II	Referidos a la gestión y manejo de residuos sólidos y materiales no peligrosos
II.1	No segregar los residuos no peligrosos o segregarlos incorrectamente
II.2	No señalizar los sitios de almacenamiento, o señalizarlos de manera inadecuada.
II.3	No mantener los contenedores debidamente sellados y/o tapados.
II.4	No rotular los contenedores de materiales no peligrosos.
II.5	Almacenar temporalmente contenedores vacíos en terrenos abiertos o en áreas no contempladas en la normativa.
II.6	Disponer inadecuadamente los residuos no peligrosos.
(...)	

<sup>73</sup> **LEY N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos**, publicada en el diario oficial El peruano el 21 de julio de 2000

**Artículo 22.- Definición de residuos sólidos peligrosos**

22.1 Son residuos sólidos peligrosos aquéllos que por sus características o el manejo al que son o van a ser sometidos representan un riesgo significativo para la salud o el ambiente.

22.2 Sin perjuicio de lo establecido en las normas internacionales vigentes para el país o las reglamentaciones nacionales específicas, se considerarán peligrosos los que presenten por lo menos una de las siguientes

61. Ahora bien, una vez determinada la calificación de una conducta como hallazgo de menor trascendencia por parte de la Autoridad de Supervisión Directa y acreditada su subsanación, el artículo 6° de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD ha establecido, entre otros efectos, que **"no procederá emitir recomendación ni elaborar un Informe Técnico Acusatorio. En tales casos, la Autoridad de Supervisión Directa deberá remitir una carta al administrado comunicándole la conformidad de la subsanación"**. Asimismo, debe señalarse que la Disposición Complementaria Transitoria Única de la norma en mención<sup>74</sup> ha facultado a la Autoridad Instructora la posibilidad de aplicar las disposiciones contempladas en la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD con el propósito de "no iniciar un procedimiento administrativo sancionador" en caso verifique que a la entrada en vigencia del mencionado reglamento, el hallazgo de menor trascendencia se encuentra debidamente subsanado.
62. Tomando en consideración lo antes expuesto, corresponde a esta Sala determinar si las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución –por las cuales la DFSAI halló responsable a Kallpa– debían ser calificadas por la autoridad correspondiente como hallazgos de menor trascendencia y, en caso ello fuese así, si estas fueron subsanadas por el administrado, a fin de brindarle el tratamiento correspondiente.
63. Al respecto, de los medios probatorios evaluados en el acápite anterior, se advierte que los hallazgos detectados en la Supervisión Regular 2014 están relacionados al manejo inadecuado de **residuos sólidos peligrosos** que, conforme fuese indicado anteriormente, no podrían ser calificados como hallazgos de menor trascendencia.
64. Por lo tanto, las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, no constituyen hallazgos de menor trascendencia; en consecuencia, tanto la Autoridad Instructora como la Autoridad Decisora no se encontraban

---

características: autocombustibilidad, explosividad, corrosividad, reactividad, toxicidad, radiactividad o patogenicidad.

<sup>74</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD, modificada por el artículo 3° de la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2014-OEFA/CD, publicada el 25 enero 2014. El texto de la Disposición Transitoria Única modificada es el siguiente:

*"Única.- La Autoridad Instructora podrá aplicar las disposiciones del presente Reglamento para decidir no iniciar un procedimiento administrativo sancionador, si verifica que a la entrada en vigencia de la presente norma, el hallazgo de menor trascendencia se encuentra debidamente subsanado. Las disposiciones del presente Reglamento no resultarán aplicables para los hallazgos de menor trascendencia que a la fecha de su entrada en vigencia se encuentren siendo investigados en un procedimiento administrativo sancionador. No obstante, la Autoridad Decisora podrá calificar dicho hallazgo como infracción leve y sancionarlo con una amonestación, siempre que el administrado acredite haberlo subsanado."*

facultadas a "no iniciar" o "archivar" el procedimiento administrativo sancionador en dicho extremo. En ese sentido, ambas instancias actuaron respetando lo establecido en la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.

65. En virtud de dichas consideraciones, debe desestimarse lo alegado por la empresa en este extremo de su apelación y confirmar la Resolución Directoral N° 95-2016-OEFA/DFSAI.

**V.3 Si se ha vulnerado el principio de razonabilidad establecido en la Ley N° 27444 al haberse iniciado el procedimiento administrativo sancionador por la comisión de dos (2) conductas infractoras**

66. En el presente caso, la SDI, mediante la Resolución Subdirectoral N° 642-2015-OEFA-DFSA/SDI, imputó al administrado dos (2) conductas infractoras a título de cargo, sobre la base de las cuales la DFSAI lo declaró responsable administrativo mediante la Resolución Directoral N° 95-2016-OEFA/DFSAI:

**Cuadro N° 4: conductas infractoras por los cuales la DFSAI declaró responsabilidad administrativa**

N°	Conducta infractora	Norma incumplida
1	En la parte posterior del almacén de materiales de la Central Termoeléctrica Kallpa, se dispuso en terreno abierto y en áreas que no reúnen las condiciones previstas por la norma tres (3) bolsas de color rojo conteniendo residuos peligrosos (trapos contaminados).	Artículo 10°, numeral 5 del artículo 25° y numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; en concordancia con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844.
2	Al interior de la Central Termoeléctrica Kallpa se almacenó tres (3) recipientes conteniendo 15 litros aproximadamente de residuos peligrosos (aceite usado) en áreas que no reúnen las condiciones previstas por la norma, en recipientes que no aíslan los residuos del ambiente y en contenedores sin rótulo.	Numeral 2 del artículo 38° y numeral 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; en concordancia con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844.

Fuente: Resolución Directoral N° 95-2016-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA

67. No obstante, en su recurso de apelación, Kallpa señaló que debía declararse la nulidad de la resolución apelada, en la medida que el pronunciamiento de la DFSAI habría vulnerado el principio de razonabilidad contemplado en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, toda vez que las imputaciones materia de evaluación estarían referidas a una única conducta, esto es, almacenar los supuestos residuos en un área que no reunían las condiciones previstas en la norma. Por lo tanto, concluyó que no se encontraría ante dos (2) conductas distintas sino ante un mismo supuesto de hecho.

68. Finalmente, señaló que a través de la Resolución N° 007-2014-OEFA/TFA el Tribunal de Fiscalización Ambiental, en un caso similar, declaró la nulidad del pronunciamiento de la primera instancia por haber sancionado por dos (2) infracciones distintas, ello pese a que se trataba solo de una.
69. Sobre el particular, esta Sala debe mencionar que el principio de razonabilidad recogido en el numeral 1.4 del artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444<sup>75</sup>, establece que las decisiones que adopte la autoridad administrativa cuando califiquen infracciones, impongan sanciones o establezcan restricciones a los administrados (entre otros supuestos), deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
70. Atendiendo a lo indicado por el administrado en su recurso de apelación, corresponde precisar que el literal f) del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión Directa del OEFA define al hallazgo como aquel "hecho relacionado al cumplimiento o presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables".
71. Al mismo tiempo, el artículo 12° de la referida resolución dispone que los hallazgos de presuntas infracciones administrativas (los cuales ameritan el inicio de un procedimiento administrativo sancionador) son:

*Artículo 12°.- De los hallazgos*

**12.1 Los hallazgos de presuntas infracciones administrativas son los relacionados al incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables reguladas en el Artículo 2° del presente Reglamento, los cuales ameritan la elaboración de un Informe Técnico Acusatorio y/o configuran los supuestos para la disposición de medidas preventivas o mandatos de carácter particular, de ser el caso, conforme así lo estime la Autoridad de Supervisión Directa. Estos hallazgos podrán ser contradichos por el administrado, en ejercicio de su derecho de defensa, una vez iniciado el respectivo procedimiento administrativo sancionador con la correspondiente resolución de imputación de cargos.  
(...)."**

<sup>75</sup>

**LEY N° 27444.**

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

(...)

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

(...)

72. De lo anterior, se desprende que los hallazgos de presuntas infracciones administrativas son hechos identificados por la autoridad de supervisión y que se encuentran vinculados con el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables contenidas, entre otros, en la normativa ambiental.
73. Ahora bien, en el presente caso los hechos constatados en la Supervisión Regular 2014 fueron los siguientes

Cuadro N° 5: Hechos detectados por el supervisor

1	<i>En la parte posterior del almacén de materiales colindante al área de la actual empresa contratista Posco; se detectaron residuos industriales dispuestos en bolsas color rojo (total tres), sin rotulación y dispuestas directamente sobre suelo natural, cuya coordenada UTM.</i>	<i>Artículo 10°, numeral 5 del artículo 25° y numerales 1 y 5 del Artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; en concordancia con el Literal h) del Artículo 31° del Decreto Ley N° 25844.</i>	<i>Fotografías N°s 7, 8 y 9</i>
2	<i>En el área donde se ubica la empresa contratista Posco, al interior de la central termoeléctrica se detectaron tres (3) recipientes, sin tapa, conteniendo 15 litros de volumen, aproximadamente, de sustancias líquidas no identificadas ubicadas sobre el suelo natural.</i>	<i>Numeral 2 del Artículo 38° y numeral 5 del Artículo 39° del Reglamento del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; en concordancia con el Literal h) del Artículo 31° del Decreto Ley N° 25844</i>	<i>Fotografías N°s 13, 14, 15, 16 y 17</i>

Fuente: Acta de Supervisión  
Elaboración: TFA

74. Por otro lado, dichos hechos fueron imputados por la Autoridad Instructora como presuntos incumplimientos a las siguientes disposiciones contempladas en la normativa de residuos sólidos (Decreto Supremo N° 057-2004-PCM):

**Respecto al hecho 1 del cuadro N° 5 de la presente resolución: Artículo 10°, numeral 5 del artículo 25° y numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; en concordancia con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844**

75. Al respecto, el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM señala que todo generador está obligado a almacenar sus residuos de forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, previo a su entrega a la EPS-RS o municipalidad, para continuar con su manejo hasta su destino final.
76. Por otro lado, el numeral 25.5 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece lo siguiente:

**"Artículo 25°.- Obligaciones del generador**

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

(...)

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

(...)"

77. De acuerdo con las definiciones contenidas en la Ley N° 27314 y en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM<sup>76</sup>, el numeral 25.5 del artículo 25° de esta norma contempla un conjunto de actividades técnico-operativas (almacenar, acondicionar, disponer, etc.) que el generador debe realizar, de tal manera que sus residuos peligrosos se manejen de forma sanitaria y ambientalmente adecuada, es decir, a fin de prevenir impactos negativos a la salud y al medio ambiente.
78. Ahora bien, una de esas operaciones técnico operativas es la recogida en el artículo 39°, la cual recoge diversos requisitos relacionados con el almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos, conforme se aprecia:

**"Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento**

*Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:*

**1. En terrenos abiertos.**

(...)

**5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.**

<sup>76</sup>

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:

1. **Acondicionamiento:** Todo método que permita dar cierta condición o calidad a los residuos para un manejo seguro según su destino final.

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

(...)

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

**Décima.- Definición de términos**

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

(...)

**3. DISPOSICIÓN FINAL**

Procesos u operaciones para tratar o disponer en un lugar los residuos sólidos como última etapa de su manejo en forma permanente, sanitaria y ambientalmente segura.

(...)

**31. TRATAMIENTO**

Cualquier proceso, método o técnica que permita modificar la característica física, química o biológica del residuo sólido, a fin de reducir o eliminar su potencial peligro de causar daños a la salud y el ambiente.

*Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPS-RS responsable de dichos residuos.”*  
(Énfasis y subrayado agregado)

79. Como puede observarse, el artículo 39° antes referido ha establecido la obligación de almacenar los residuos, tomando en cuenta diversas consideraciones, entre ellas, la prohibición de almacenarlos en terrenos abiertos, o en áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y en las normas que emanen de este.
80. Partiendo de ello, la obligación ambiental cuyo incumplimiento es materia de imputación respecto al hecho N° 1 del cuadro N° 5 de la presente resolución está referida al inadecuado almacenamiento de los residuos sólidos contenidos en lastres (3) bolsas rojas.

**Respecto al hecho 2 del cuadro N° 5 de la presente resolución: Numeral 2 del artículo 38° y numeral 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM<sup>77</sup>; en concordancia con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844.**

81. Sobre el particular, el artículo 38° del referido Decreto Supremo N° 057-2004-PCM recoge diversas disposiciones referidas al acondicionamiento de residuos sólidos, conforme al siguiente detalle:

**“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:***

*(...)*

<sup>77</sup> DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

**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.

**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.**  
(...)"

82. De otro lado, otra de las disposiciones imputadas es el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, la cual contiene medidas relacionadas con el almacenamiento de los residuos sólidos, entre ellas, las siguientes:

**Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento**

*Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:*

(...)

**5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.**

*Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPS-RS responsable de dichos residuos."*

83. Del análisis del artículo 38° antes citado, se advierte que su finalidad es lograr que los administrados **acondicionen** sus residuos en forma adecuada, estableciéndose para ello determinados aspectos que deben ser tomados en cuenta durante la ejecución de dicho proceso. Esta finalidad alcanza mayor incidencia en el caso de los residuos sólidos peligrosos, toda vez que los recipientes que los contienen deben encontrarse debidamente rotulados, de manera tal que se identifique plenamente el tipo de residuo que se almacena en los mismos, considerando (tal como lo establece el numeral 2 de la referida disposición), la nomenclatura y otras disposiciones técnicas que las normas establezcan.

84. Por otro lado, una vez advertida la naturaleza del residuo sólido y, con ello, el acondicionamiento que debe corresponder –conforme a las condiciones mínimas descritas en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM– el artículo 39° antes referido ha establecido la obligación de almacenar dichos residuos<sup>78</sup>, tomando en cuenta diversas consideraciones, entre ellas, la prohibición de almacenarlos en áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y en las normas que emanen de este.

78.

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

(...)

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



85. Conforme a las consideraciones expuestas en los numerales precedentes, la obligación ambiental cuyo incumplimiento es materia de imputación respecto al hecho N° 2 del cuadro N° 5 de la presente resolución está referida al inadecuado acondicionamiento y almacenamiento de los residuos sólidos.
86. En este sentido, el primer hecho corresponde a un hallazgo relacionado con el presunto incumplimiento de las normas o disposiciones relativas al adecuado almacenamiento de los residuos sólidos contemplados en el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, mientras que el segundo corresponde a un hallazgo relacionado al inadecuado acondicionamiento y almacenamiento de residuos sólidos.
87. En ese sentido, considerar los dos (2) hechos detectados como dos (2) presuntas infracciones administrativas, no excedió los límites de la facultad que tiene la administración y, a consecuencia de ello, se ha respetado el principio de razonabilidad.
88. Por otro lado, se debe precisar que, a través de la Resolución N° 007-2014-OEFA/TFA, el Tribunal de Fiscalización Ambiental declaró la nulidad de la Resolución Directoral N° 605-2013-OEFA/DFSAI, del 27 de diciembre de 2013, toda vez que el hecho detectado por el supervisor fue solo uno, el cual configuró el incumplimiento de los artículos 38°, 39° y 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, situación distinta a la del presente procedimiento administrativo sancionador, en la cual se detectaron dos (2) hechos relacionados al presunto incumplimiento de las disposiciones citadas en los considerandos precedentes. En ese sentido, lo sostenido por la administrada en este extremo de su recurso carece de sustento alguno.

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 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 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° 95-2016-OEFA/DFSAI del 22 de enero de 2016, que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Kallpa Generación S.A., por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.-** Notificar la presente resolución a Kallpa Generación S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....  
**HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER**  
Presidente  
Sala Especializada en Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ**  
Vocal  
Sala Especializada en Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**SEBASTIÁN ENRIQUE SUILO LÓPEZ**  
Vocal  
Sala Especializada en Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental