



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

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

**RESOLUCIÓN N° 045-2016-OEFA/TFA-SEPIM**

EXPEDIENTE N° : 896-2014-OEFA/DFSAI/PAS  
ADMINISTRADO : INDUSTRIAS DEL PAPEL S.A.  
SECTOR : INDUSTRIA MANUFACTURERA  
RUBRO : PAPEL  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 941-2016-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** "Se confirma la Resolución Directoral N° 941-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Industrias del Papel S.A. por las siguientes conductas infractoras:

- (i) *No poner en marcha ni mantener programas de prevención de la contaminación a fin de reducir o eliminar la generación de elementos o sustancias contaminantes en la fuente generadora, reduciendo y limitando su ingreso al sistema o infraestructura de disposición de residuos, así como su vertimiento o emisión al ambiente, toda vez que no implementó contenedores distinguidos por colores para el almacenamiento temporal de los residuos sólidos generados en la planta Chaclacayo, conforme al compromiso asumido en su Diagnóstico Ambiental Preliminar; lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6° del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI y configuró la infracción prevista en el literal i) del artículo 21° del Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.*
- (ii) *No segregar ni acondicionar los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en la Planta Chaclacayo de acuerdo con su naturaleza física, química y biológica, toda vez que estos se encontraban mezclados en distintas zonas dentro de la planta y sin su correspondiente contenedor; lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10°, 38° y 55° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y configuró la infracción prevista en los literales g), h) y k) del numeral 2 del artículo 145° del referido reglamento.*
- (iii) *Disponer los residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Chaclacayo en un lugar que no cumplía con las condiciones mínimas de almacenamiento, toda vez que no contaba con señalización para identificar los tipos de residuos almacenados, así como tampoco contaba con contenedores rotulados para la disposición final de los residuos sólidos peligrosos*

*generados en la referida planta; lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 16° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, del numeral 5 del artículo 25° y del artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y configuró la infracción prevista en los literales d) y k) del numeral 2 del Artículo 145° del referido reglamento.”*

Lima, 27 de octubre de 2016

## I. ANTECEDENTES

1. Industrias del Papel S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Industrias del Papel**) opera una planta de producción de papel ubicada en la Carretera Central km. 18,5, distrito de Chaclacayo, provincia y departamento de Lima (en adelante, **Planta Chaclacayo**).
2. Industrias del Papel cuenta con el Diagnóstico Ambiental Preliminar de la Planta Chaclacayo, aprobado mediante Oficio N° 1254-2004-PRODUCE/VMI/DNI-DIMA del 31 de agosto del 2004, emitido por la Dirección de Medio Ambiente de Industria del Ministerio de la Producción (en adelante, **DAP de la Planta Chaclacayo**)<sup>2</sup>.
3. El 1 de marzo de 2013, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular en la Planta Chaclacayo, (en adelante, **Supervisión Regular 2013**) durante la cual se detectó presuntos incumplimientos de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Industrias del Papel, tal como se desprende del Informe de Supervisión N° 0078-2013-OEFA/DS-IND<sup>3</sup> (en adelante, **Informe de Supervisión**) y del Informe Técnico Acusatorio N° 0199-2014-OEFA/DS<sup>4</sup> (en adelante, **ITA**).
4. Sobre la base de los resultados contenidos en el Informe de Supervisión y en el ITA, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) del OEFA emitió la Resolución Subdirectoral N° 207-2016-OEFA/DFSAI/SDI<sup>5</sup> del 10 de marzo de 2016<sup>6</sup>, a través de la cual inició un procedimiento administrativo sancionador contra Industrias del Papel.
5. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado<sup>7</sup>, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20100151546.

<sup>2</sup> Folio 39 del Informe de Supervisión N° 0078-2013-OEFA/DS-IND, que se encuentra en un (1) disco compacto (CD) que obra a foja 8.

<sup>3</sup> Dicho informe se encuentra en un (1) disco compacto (CD) que obra a foja 8.  
Fojas 1 a 8.

<sup>5</sup> Fojas 27 a 39.

<sup>6</sup> La resolución subdirectoral fue notificada el 11 de abril de 2016 (foja 40).

<sup>7</sup> Presentados mediante escrito con registro N° 034444 del 6 de mayo de 2016 (fojas 41 a 124).



adelante, -DFSAI) emitió la Resolución Directoral N° 941-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016<sup>8</sup>, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Industrias del Papel<sup>9</sup>, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:

**Cuadro N° 1: Conductas infractoras por las cuales se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Industrias del Papel en la Resolución Directoral N° 941-2016-OEFA/DFSAI.**

N°	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras	Normas que tipifican la sanción
1	No puso en marcha ni mantuvo programas de prevención de la contaminación a fin de reducir o eliminar la generación de elementos o sustancias contaminantes en la fuente generadora, reduciendo y limitando su ingreso al sistema o infraestructura de disposición de residuos, así como su vertimiento o emisión al ambiente, toda vez que no implementó contenedores distinguidos por colores para el almacenamiento temporal de los	Numeral 1 del artículo 6° del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI <sup>10</sup> (en	Literal i) del artículo 21° del Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado por Decreto	Numerales 1 o 2 del artículo 22° del Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI <sup>12</sup> .

<sup>8</sup> Fojas 170 a 189. Dicha resolución fue notificada el 7 de julio de 2016.

<sup>9</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:

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

**DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI, Aprueban el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, publicada en el diario oficial El Peruano el 1 de octubre de 1997.**

**Artículo 6°.- Obligaciones del Titular.-** Son obligaciones del titular de la industria manufacturera, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales:

	residuos sólidos generados en la planta Chaclacayo, conforme al compromiso asumido en su Diagnóstico Ambiental Preliminar.	adelante, Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI).	Supremo N° 025-2001-ITINCI <sup>11</sup> (en adelante, Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI)	
2	No segregó ni acondicionó los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en la planta Chaclacayo de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, toda vez que estos se encontraban mezclados en distintas zonas dentro de la planta y sin su correspondiente contenedor.	Artículos 10°, 38° y 55° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>13</sup> (en	Literales g), h) y k) del numeral 2 del artículo 145° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>14</sup> .	Numeral 2 del artículo 147° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>15</sup> .

1. Poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos o sustancias contaminantes en la fuente generadora, reduciendo y limitando su ingreso al sistema o infraestructura de disposición de residuos, así como su vertimiento o emisión al ambiente.

<sup>11</sup> **DECRETO SUPREMO N° 025-2001-ITINCI, Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera**, publicado en el diario oficial El Peruano el 18 de julio de 2001.

**Artículo 21°.- Conductas que constituyen Infracciones.**

Son conductas que constituyen infracciones, además de las establecidas en los artículos 36, 37 y 38 del Reglamento, las siguientes:

(...)

i) Otros incumplimientos al Reglamento, al presente Régimen, otras disposiciones legales complementarias así como aquellas disposiciones dictadas por la autoridad ambiental competente sobre conservación del ambiente.

<sup>12</sup> **DECRETO SUPREMO N° 025-2001-ITINCI.**

**Artículo 22.- Sanciones y Medidas Administrativas.**

Las personas naturales o jurídicas del sector público o privado que realicen actividad en la industria manufacturera, que infrinjan las disposiciones establecidas en el Reglamento, el presente Régimen y en todas las disposiciones reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a una o más de las sanciones o medidas siguientes:

**Sanciones coercitivas:**

1. Amonestación.

2. Multa.

<sup>13</sup> **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Aprueban el Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

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

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

**Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos**

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

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

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



		adelante, Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004- PCM)		
3	Dispuso los residuos sólidos peligrosos generados en la planta Chaclacayo en un lugar que no cumplía con las condiciones mínimas de almacenamiento, toda vez que no contaba con señalización que haya identificado los tipos de residuos almacenados, así como, tampoco contaba con contenedores rotulados para la disposición final de los residuos sólidos peligrosos generados en la referida planta.	Numeral 2 del artículo 16° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos <sup>16</sup> (en adelante, Ley 27314).  Numeral 5 del artículo 25° y artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo	Literales d) y k) del numeral 2 del artículo 145° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>18</sup> .	Numeral 2 del artículo 147° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

3. Deben ser distribuidos, dispuestos y ordenados según las características de los residuos;  
4. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste.

**Artículo 55°.- Segregación de residuos**

La segregación de residuos tiene por objeto facilitar su reaprovechamiento, tratamiento o comercialización, mediante la separación sanitaria y segura de sus componentes, cumpliendo con lo señalado en el artículo 16 del Reglamento.

**DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

**Artículo 145°.- Infracciones**

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

2. Infracciones graves.- en los siguientes casos:

- g) Falta de rotulado en los recipientes o contenedores donde se almacena residuos peligrosos, así como la ausencia de señalizaciones en las instalaciones de manejo de residuos;  
h) Mezcla de residuos incompatibles;  
k) Otras infracciones que generen riesgos a la salud pública y al ambiente.

**DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

**Artículo 147.- Sanciones**

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

2. Infracciones graves:

- a. Suspensión parcial o total, por un período de hasta 60 días de las actividades o procedimientos operativos de las EPS-RS, EC-RS o generadores de residuos del ámbito de gestión no municipal; y,  
b. Multa desde 21 a 50 UIT. En caso se trate de residuos peligrosos, la multa será de 51 hasta 100 UIT.

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

**Artículo 16.- Residuos del ámbito no municipal**

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

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

(...)

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

(...)

	N° 057-2004-PCM <sup>17</sup>	
--	-------------------------------	--

Fuente: Resolución Directoral N° 941-2016-OEFA/DFSAI.  
Elaboración: TFA.

6. La Resolución Directoral N° 941-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

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

- (i) La DFSAI señaló que el artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI dispone que los titulares de la industria manufacturera deben poner en marcha los programas de prevención de la contaminación en la fuente generadora. Por otro lado, el DAP de la Planta Chaclacayo establece como medida de manejo de residuos sólidos que los recipientes deben tener un color específico para el almacenamiento de cada tipo de residuo.

17

**DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

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

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

(...)

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

(...)

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

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

1. Estar separadas a una distancia adecuada de acuerdo al nivel de peligrosidad del residuo respecto de las áreas de producción, servicios, oficinas, almacenamiento de insumos o materias primas o de productos terminados, de acuerdo a lo que establezca el sector competente;

2. Ubicarse en lugares que permitan reducir riesgos por posibles emisiones, fugas, incendios, explosiones o inundaciones;

3. Contar con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados;

4. Los pasillos o áreas de tránsito deben ser lo suficientemente amplias para permitir el paso de maquinarias y equipos, así como el desplazamiento del personal de seguridad, o de emergencia;

5. Contar con sistemas contra incendios, dispositivos de seguridad operativos y equipos e indumentaria de protección para el personal de acuerdo con la naturaleza y toxicidad del residuo;

6. Los contenedores o recipientes deben cumplir con las características señaladas en el artículo 37 del Reglamento;

7. Los pisos deben ser lisos, de material impermeable y resistentes;

8. Se debe contar con detectores de gases o vapores peligrosos con alarma audible, cuando se almacenen residuos volátiles;

9. Debe implementarse una señalización que indique la peligrosidad de los residuos, en lugares visibles; y

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

18

**DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

**Artículo 145°.- Infracciones**

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

(...)

2. Infracciones graves.- en los siguientes casos:

(...)

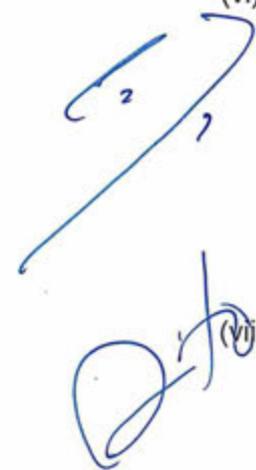
d) Incumplimiento de las disposiciones establecidas por la autoridad competente,

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

(...)

- 
- (ii) Pese a ello, durante la Supervisión Regular 2013, la DS detectó que la Planta Chaclacayo no contaba con contenedores de residuos sólidos distinguidos por colores. Tal hallazgo se sustentó en las fotografías N<sup>os</sup> 3, 43 y 45<sup>19</sup> del Informe de Supervisión, de las cuales se desprende la ausencia de dispositivos de almacenamiento para contener los residuos sólidos generados en dicha planta, asimismo, y se aprecia que los residuos sólidos (como parihuelas, alambres y materia prima) se encontraban dispuestos sobre el piso.
  - (iii) Respecto de lo señalado por el recurrente sobre que habría implementado en diferentes zonas de producción de la planta Chaclacayo contenedores de plástico de colores y rotulados para el acopio de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos de acuerdo a su compatibilidad y peligrosidad y considerando las características físicas, químicas y biológicas de los mismos; la DFSAI sostuvo que las acciones ejecutadas con posterioridad a la comisión de la infracción no lo eximían de responsabilidad.
  - (iv) Por lo expuesto, la primera instancia administrativa concluyó que Industrias del Papel incumplió lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.
  - (v) Por otro lado, luego de la revisión de los medios probatorios que obran en el expediente, la DFSAI indicó que la conducta infractora ha sido subsanada, por lo que no resultaba pertinente ordenar una medida correctiva.

**Respecto a la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución (en adelante, conducta infractora N° 2)**

- 
- (vi) La DFSAI señaló que, en razón de lo dispuesto en los artículos 10° y 38° y 55° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, los administrados en este rubro, como Industrias del Papel, se encuentran obligados a realizar un adecuado acondicionamiento y segregación de sus residuos sólidos, considerando sus características físicas, químicas y biológicas. En ese sentido, el mencionado cuerpo normativo, es explícito en señalar que los administrados que desarrollan actividades en este rubro deben contar con recipientes rotulados que permitan su aislamiento del ambiente.
  - (vii) No obstante, durante la Supervisión Regular 2013, la DS verificó que el administrado no segregó ni acondicionó los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en la Planta Chaclacayo. Tal hallazgo se

<sup>19</sup> Folios 23, 33 y 34 del Informe de Supervisión que se encuentra en un (1) disco compacto (CD) que obra a foja 8.

sustentó, entre otras, en las fotografías N<sup>os</sup> 6, 7, 19, 27 y 40<sup>20</sup> del Informe de Supervisión.

- (viii) En cuanto a lo señalado por Industrias del Papel sobre que habría implementado en diferentes zonas de producción de su planta contenedores de metal y de plástico que se encuentran debidamente rotulados, así como un almacén para el acopio de envases vacíos de insumos químicos, parihuelas de madera y tucos de cartón; y, además, habría capacitado a su personal en temas de gestión y manejo de residuos sólidos; la DFSAI reiteró que las acciones ejecutadas con posterioridad a la comisión de la infracción no lo eximían de responsabilidad.
- (ix) Por lo expuesto, la primera instancia administrativa concluyó que Industrias del Papel incumplió lo dispuesto en los artículos 10°, 38° y 55° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
- (x) Por otro lado, luego de la revisión de los medios probatorios que obran en el expediente, la DFSAI indicó que la conducta infractora había sido subsanada, por lo que no resultaba pertinente ordenar una medida correctiva.

***Respecto a la conducta infractora N° 3 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución (en adelante, conducta infractora N° 3)***

- (xi) La DFSAI señaló que en razón de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y en los artículos 16° y 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, los residuos sólidos peligrosos deben ser almacenados en forma segura y ambientalmente adecuada en contenedores, los mismos que deben colocarse en un almacén central.
- (xii) Pese a ello, durante la Supervisión Regular 2013, la DS verificó que Industrias del Papel no contaba con un almacén central apropiado para almacenar adecuadamente los residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Chaclacayo, pues de acuerdo con el Acta de Supervisión se pudo observar un derrame de material viscoso y material graso en el piso del almacén central y que el sumidero no se encontraba funcionando y no había dique estanco; y, además, de acuerdo con lo referido en el Informe de Supervisión, dicha instalación carecía de sistemas de contención, rótulos y señalización. Tales hechos se sustentaron, entre otras, en las fotografías N<sup>os</sup> 41, 42 y 44<sup>21</sup> del Informe de Supervisión.

<sup>20</sup> Folios 24, 27, 29 y 33 del Informe de Supervisión que se encuentra en un (1) disco compacto (CD) que obra a foja 8.

<sup>21</sup> Folio 33 del Informe de Supervisión que se encuentra en un (1) disco compacto (CD) que obra a foja 8.



- (xiii) Con relación a lo señalado por Industrias del Papel en cuanto a que actualmente tendría implementado un almacén central que se encuentra señalizado, aislado con muros de concreto, asentado sobre una plataforma de concreto lisa, que cuenta con contenedores metálicos y plásticos debidamente rotulados y ubicados sobre parrillas de metal; la DFSAI reiteró que las acciones ejecutadas con posterioridad a la comisión de la infracción no lo eximían de responsabilidad.
- (xiv) En tal sentido, la primera instancia administrativa concluyó que Industrias del Papel incumplió lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 16° de la Ley N° 27314, el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, toda vez que el almacén central no contaba con señalización para identificar los tipos de residuos sólidos peligrosos almacenados, ni con contenedores rotulados para la disposición final de los residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Chaclacayo.
- (xv) Finalmente, luego de la revisión de los medios probatorios que obran en el expediente, la DFSAI indicó que la conducta infractora ha sido subsanada, por lo que no resultaba pertinente ordenar una medida correctiva.

7. El 1 de agosto de 2016<sup>22</sup>, Industrias del Papel apeló la Resolución Directoral N° 941-2016-OEFA/DFSAI, señalando lo siguiente:

a) En su recurso de apelación, Industrias del Papel señaló que:

*"(...) ha cumplido con cada una de las observaciones y supuestas infracciones imputadas por la Autoridad Administrativa, las mismas que configuraron como hallazgos de menos (sic) trascendencia conforme a lo previsto en el anexo adjunto a la Resolución de Consejo Directivo N° 2013-OEFA/CD (sic)(...)."*

b) Al respecto, precisó que, en cuanto a la conducta infractora N° 1, habría demostrado el cumplimiento de la Normativa Técnica Peruana 900.058:2005 "GESTIÓN AMBIENTAL. Gestión de residuos. Código de colores para los dispositivos de almacenamiento de residuos"<sup>23</sup>, y el rotulado de sus contenedores en un lugar visible que indica el tipo de residuos a acopiar<sup>24</sup>.

c) Asimismo, en cuanto a la conducta infractora N° 2, habría cumplido con implementar en las diferentes zonas de producción de su planta, contenedores metálicos de 55 galones y de plástico de 100, 75 y 50 litros de capacidad, los cuales acopian los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos, de acuerdo con su compatibilidad y peligrosidad considerando su naturaleza

<sup>22</sup> Fojas 191 a 205. Los argumentos expuestos en su recurso de apelación fueron complementados mediante el escrito presentado el 19 de octubre de 2016 (fojas 231 a 234).

<sup>23</sup> Específicamente, el administrado hizo referencia a la fotografía N° 2 del anexo N° 1 de sus descargos.

<sup>24</sup> Al respecto, presentó un cuadro que indicaría la categorización de los residuos en: generales, de plástico, de vidrio, de metal, de papel y peligrosos. Asimismo, indicó que cumplió con los compromisos de su DAP.

física, química y biológica. Lo anterior lo habría acreditado en las fotografías adjuntas a sus descargos. Por otro lado, habría cumplido con acreditar –a través de la documentación adjunta en el anexo N° 3 de sus descargos- la realización de constantes capacitaciones en temas relacionados a la segregación, almacenamiento y disposición de residuos sólidos.

- d) Igualmente, sobre la conducta infractora N° 3, habría cumplido con acreditar la implementación de un almacén central para acopiar temporalmente los residuos sólidos peligrosos, el cual se encontraría señalizado. Asimismo, Industrias del Papel indicó que este almacén estaría aislado con muros de concreto, asentado sobre una plataforma de concreto lisa, la cual evitaría posibles infiltraciones al suelo. Además, el almacén estaría conformado por contenedores metálicos de 55 galones y de plástico de 100, 75, 50 y 20 litros de capacidad. Dichos contenedores se encontrarían ubicados sobre parrillas de metal de aproximadamente medio metro de altura. A su vez, estos recipientes estarían debidamente rotulados de acuerdo con su compatibilidad y peligrosidad, considerando su naturaleza física, química y biológica<sup>25</sup>. Finalmente, indicó que al ingreso del referido almacén se encontraría un extintor, un kit antiderrame y un contenedor con arena "(...) que serán empleados en caso se presente algún evento no deseado (incendio, derrame)". Lo expuesto habría sido sustentado a través de las fotografías adjuntas como anexo N° 1 de su escrito de descargos.
- e) En ese sentido, el recurrente sostuvo que habría demostrado que las conductas habrían sido subsanadas y que ello habría sido reconocido por la propia autoridad administrativa. En ese sentido, argumentó:

*"(...) el cumplimiento de cada uno (sic) de las cuestiones en discusión establecidas en le (sic) Resolución Directoral, que la Autoridad Administrativa tipificó como infracciones para imputarnos una supuesta responsabilidad, cuando a la fecha hemos cumplido con cada una de ellas".*

- f) Por lo tanto, en aplicación del artículo 5° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, **TUO del Reglamento aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD**)<sup>26</sup>, en concordancia con los artículos 33° y 35° del referido reglamento; la autoridad "(...) debió tomar en consideración nuestro actuar y atenuar la

<sup>25</sup> En esa línea indicó que el almacén contaba con galoneras, bolsas y baldes vacíos; así como que debajo de las referidas parrillas de metal se habrían ubicado bandejas de plástico que retendrían los líquidos que pudiesen derramarse al piso.

<sup>26</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD.**

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

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

*responsabilidad administrativa atribuida*". Sin embargo, tales hechos no habrían sido valorados a efectos de atenuar su responsabilidad administrativa –como tampoco su falta de intencionalidad en la comisión de las conductas infractoras<sup>27</sup>-, ni los criterios para graduar la sanción, por lo cual se habrían vulnerado los principios de legalidad y del debido proceso.

- g) Por otro lado, Industrias del Papel refirió que en el supuesto que la empresa haya infringido la normativa ambiental *"(...) conforme al dispositivo legal antes descrito, (en alusión al tercer párrafo del artículo 19° de la Ley N° 30230) la Autoridad Administrativa no podría imponer sanciones económicas superiores al 50% del valor original; sin embargo, contrariamente observamos que tanto en la Resolución Sub Directoral como en la Directoral, la Autoridad Administrativa estaría imponiendo multas al 100% del valor original (...)"*<sup>28</sup>. Adicionalmente alegó que la resolución apelada no establecería de manera expresa y específica la sanción administrativa que corresponde imponer a pesar de que en la parte resolutive de la misma se establece su responsabilidad administrativa, lo que la haría contradictoria e incongruente.

- h) Siguiendo esa línea argumentativa agregó:

*"(...) los hechos materia de investigación fueron consideradas (sic) hallazgos de menor trascendencia dado que no generó (sic) un impacto al medio ambiental, sumado al hecho que con la dación de la Ley N° 30230 (...) se facultó a la (sic) OEFA para que en el plazo de tres años, privilegiará (sic) las acciones de prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental"*.

- i) Por otra parte, el recurrente sostuvo que por desconocimiento incumplieron con las disposiciones establecidas en el Reglamento de Supervisión Directa del OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD**) argumentando lo siguiente:

*"(...) dado que existió un periodo de adecuación tanto para los administrados como para la Autoridad Administrativa por la dación de la Resolución de Consejo Directivo N° 2013-OEFA/CD (sic) (...) omitimos de manera involuntaria presentar documentación adicional con posterioridad a la supervisión directa realizada en nuestras (sic) planta de Chaclacayo (...) Sin embargo, este hecho (...) no constituye una vulneración a las normas ambientales y con ello una responsabilidad administrativa (...)"*.

<sup>27</sup>

Argumento alegado en la Audiencia de Informe Oral.

<sup>28</sup>

En esa línea señaló que tales multas se estarían imponiendo: *"sin tomar en consideración el atenuante de haber cumplido con levantar las supuestas infracciones (...)"* y que *"De igual forma, se ha demostrado que la propuesta de sanción y multa no tomó en consideración los alcances regulados en el Art. 19° de la Ley N° 30230 (...) con lo se acredita una falta de motivación (...)"* A mayor, abundamiento debemos precisar que si tomamos en consideración las UIT propuestas como multas (...) dicho importe (S/. 250.000.00) es dieciséis (sic) veces mayor a los gastos que asumió la empresa para el levantamiento de los hallazgos advertidos (S/. 15.000.00), situación que es evidentemente desproporcional y no razonable (...)"

j) Por lo expuesto, Industrias del Papel concluyó que los argumentos y las pruebas ofrecidas en el presente procedimiento administrativo sancionador no habrían sido debidamente valoradas por la autoridad administrativa, lo que conllevaría a la vulneración de su derecho a un debido proceso, su derecho de defensa<sup>29</sup>, y su derecho a la debida motivación; así como de los principios de proporcionalidad y de razonabilidad.

8. El 6 de octubre de 2016, se llevó a cabo una audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, tal como consta en el acta respectiva<sup>30</sup>.

## II. COMPETENCIA

9. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<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 Ley N° 30011<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Al respecto refirió: "La presentación de los medios probatorios que desvirtúan las infracciones, fueron presentadas de manera oportuna (...) por lo que no existe argumento para desconocerlo, tanto más si resultan necesarios para una cabal apreciación de los hechos (...)". Asimismo, para sustentar la importancia de la valoración de los medios de prueba citó el siguiente extracto de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 01557-2012-PHC/TC:

"(...) por el derecho a ofrecer medios probatorios que se consideren necesarios, a que estos sean admitidos, adecuadamente actuados, que se asegure la producción o conservación de la prueba a partir de la actuación anticipada de los medios probatorios y que éstos sean valorados de manera adecuada y con la motivación debida, con el fin de darle mérito probatorio que tenga en la sentencia. La valoración de la prueba debe estar debidamente motivada por escrito, con la finalidad de que el justiciable pueda comprobar si dicho mérito ha sido efectiva y adecuadamente realizado."

Foja 227.

<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.



(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>.
12. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>34</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 004-2013-OEFA/CD<sup>35</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del rubro papel de la industria manufacturera del sector industria desde el 20 de febrero de 2013.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>36</sup>, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones

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

<sup>34</sup>

**DECRETO SUPREMO N° 009-2011-MINAM, aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de junio de 2011.**

**Artículo 1°.-** Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industria y pesquería, del Ministerio de la Producción al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

<sup>35</sup>

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

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

**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.

del OEFA<sup>37</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA, para materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

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>38</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>39</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 tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.

<sup>37</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:

- a) 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.
- b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

<sup>38</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>39</sup> LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 2005.

**Artículo 2°.- Del ámbito**

(...)

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

17. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>40</sup>.
18. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental<sup>41</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>42</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>43</sup>.
19. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos<sup>44</sup>: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica<sup>45</sup>; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para

<sup>40</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>41</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

<sup>42</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, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

<sup>43</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>44</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

<sup>45</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida<sup>46</sup>.

20. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
21. 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>47</sup>.
22. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

23. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- (i) Si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Industrias del Papel por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
  - (ii) Si resulta aplicable lo dispuesto en el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, respecto de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

#### V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

- V.1 Si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Industrias del Papel por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

<sup>46</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

<sup>47</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9



24. En su recurso de apelación, Industrias del Papel alegó que habría demostrado el cumplimiento de cada una de las obligaciones que fueron materia de análisis en el presente procedimiento administrativo sancionador, pues habría cumplido la Normativa Técnica Peruana 900.058:2005 "GESTIÓN AMBIENTAL. Gestión de residuos. Código de colores para los dispositivos de almacenamiento de residuos"; y el rotulado de sus contenedores en un lugar visible que indica el tipo de residuos a acopiar. Asimismo, habría implementado en las diferentes zonas de producción de su planta, contenedores metálicos para acopiar los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos, de acuerdo con su compatibilidad y peligrosidad considerando su naturaleza física, química y biológica y habría capacitado a su personal en temas relacionados a la segregación, almacenamiento y disposición de residuos sólidos.
25. Adicionalmente, habría implementado un almacén central que se encontraría señalizado y aislado con muros de concreto, asentado sobre una plataforma de concreto lisa, la cual evitaría posibles infiltraciones al suelo, en cuyo interior se ubicarían contenedores metálicos sobre parrillas de metal, los cuales estarían debidamente rotulados. Finalmente, señaló que habría instalado al ingreso del referido almacén un extintor, un kit antiderrame y un contenedor con arena "(...) que serán empleados en caso se presente algún evento no deseado (incendio, derrame)".
26. Por lo tanto, Industrias del Papel concluyó, en aplicación del artículo 5° del TUO del Reglamento aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, en concordancia con los artículos 33° y 35° del referido reglamento; que la DFSAI "(...) debió tomar en consideración nuestro actuar y atenuar la responsabilidad administrativa atribuida". Sin embargo, según el administrado, ello no habría ocurrido y, además, tampoco se habría tomado en cuenta su falta de intencionalidad en la comisión de las conductas infractoras, por lo cual se habría vulnerado los principios de legalidad y del debido proceso.
27. Sobre el particular, esta Sala advierte que el argumento que subyace a lo alegado por Industrias del Papel en su recurso de apelación, es que la DFSAI debió tomar en cuenta las acciones que habría realizado para subsanar las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; así como su falta de intencionalidad en la comisión de las mismas, a efectos de atenuar su responsabilidad administrativa en el presente caso, por lo cual se habría vulnerado los principios de legalidad y del debido proceso.
28. Al respecto, resulta oportuno señalar que el artículo 5° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD dispone lo siguiente:

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

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

29. Como puede apreciarse, el artículo 5° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD deja claro que la subsanación de determinada conducta infractora será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, sin que ello signifique que la responsabilidad como tal desaparezca. En efecto, conforme lo establece el artículo 236-A de la Ley N° 27444<sup>48</sup>, la subsanación voluntaria por parte del administrado con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición atenuante de la responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
30. Asimismo, el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>49</sup> ha previsto criterios o circunstancias adicionales a aquella comprendida en el artículo 236-A de la referida ley (para efectos de la graduación de la sanción), entre ellos la intencionalidad de la comisión de la conducta infractora, a la cual hace alusión Industrias del Papel, de tal manera que no lleguen a ser demasiado onerosas para los administrados sino, por el contrario, proporcionales al incumplimiento calificado como infracción administrativa<sup>50</sup>. Dichas circunstancias, en caso lleguen a configurarse **"...no afectan la comisión de la infracción administrativa"**

48

**LEY N° 27444.**

**Artículo 236°-A.- Atenuantes de Responsabilidad por Infracciones**

Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa, las siguientes:

- 1.- La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235.
- 2.- Error inducido por la administración por un acto o disposición administrativa, confusa o ilegal.

49

**LEY N° 27444.**

**Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor".

50

Dichas circunstancias también han sido recogidas en el artículo 33° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD:

**Artículo 33°.- Criterios para graduar la sanción**

Para graduar la sanción se aplicarán los siguientes criterios:

- (i) El beneficio ilícito esperado;
- (ii) La probabilidad de detección de la infracción;
- (iii) El daño potencial a los bienes jurídicos materia de protección;
- (iv) El daño concreto a los bienes jurídicos materia de protección;
- (v) La extensión de los efectos de la infracción; y
- (vi) Los demás criterios previstos en el Numeral 3 del Artículo 230° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General."

*misma... solamente afecta la cuantía de la pena a aplicarse*<sup>51</sup> (Resaltado agregado).

31. En consecuencia, una vez establecida de manera objetiva la responsabilidad administrativa por la comisión de una infracción<sup>52</sup> por parte de un sujeto de derecho que desarrolla actividades económicas sujetas al ámbito de fiscalización ambiental de competencia del OEFA, como es el caso de Industrias del Papel, la autoridad administrativa, de corresponder, aplicará los mencionados criterios (entre ellos la subsanación de la conducta infractora) a fin de aumentar o disminuir el quantum de la multa<sup>53</sup>.
32. En este contexto, es necesario precisar que el 12 de julio del 2014 fue publicada la Ley N° 30230, la cual estableció en su artículo 19°<sup>54</sup> que, durante un periodo de tres (3) años contados a partir de su entrada en vigencia, el OEFA privilegiará las

<sup>51</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 750.

<sup>52</sup> LEY 29325.

**Artículo 18°.- Responsabilidad objetiva**

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

Asimismo, dicho artículo ha sido desarrollado en la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD en los siguientes términos:

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD. Texto Único Ordenado del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental**  
**Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor**

(...)

4.2 El tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento es objetiva, de conformidad con lo establecido en el Artículo 18° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

<sup>53</sup> En efecto, el artículo 35° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD establece lo siguiente:

**TÍTULO III**  
**SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

(...)

**Artículo 35°.- Circunstancias atenuantes especiales**

Se consideran circunstancias atenuantes especiales las siguientes:

- (i) La subsanación voluntaria por parte del administrado del acto u omisión imputados como supuesta infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos;
- (ii) Cuando el administrado acredite haber cesado la conducta ilegal tan pronto tuvo conocimiento de ella e inició las acciones necesarias para revertir o remediar sus efectos adversos; u,
- (iii) Otras circunstancias de características o efectos equivalentes a las anteriormente mencionadas, dependiendo de cada caso particular.

**LEY N° 30230, Ley que establece las 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 periodo, el OEFA tramitara procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora (...)

acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Así, durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos excepcionales y, en caso la autoridad administrativa declarase la existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de conductas que constituyen infracción administrativa, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.

33. Siguiendo la presente línea argumentativa, debe señalarse que, con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD<sup>55</sup>, la cual dispone en su artículo 2° lo siguiente:

**"Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite**

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

(...)

2.2 ***Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA-PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.***

**En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.**

(...)" (Resaltado y subrayado agregado)

34. En virtud de lo dispuesto en la Ley N° 30230 y en la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, en caso la DFSAI acredite la comisión de una infracción administrativa por parte del administrado, y verificase que los efectos de esta aún persisten; además de declarar la existencia de responsabilidad por parte del administrado, dictará la medida correctiva correspondiente. No obstante, en caso verifique que la referida infracción cesó o fue subsanada, solo se limitará a declararlo responsable administrativo sin que sea necesario el dictado de dicha medida administrativa.

<sup>55</sup>

"Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19 de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país", publicada en el diario oficial el Peruano el 24 de julio de 2014.



35. Tomando en consideración lo antes expuesto, es posible concluir, contrariamente a lo alegado por el administrado, que: (i) la subsanación que Industrias del Papel hubiese podido efectuar respecto de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, no lo eximen de responsabilidad administrativa y solo podrá tenerse en cuenta a efectos de que la DFSAI evalúe la procedencia o no de una medida correctiva; asimismo, (ii) dicha subsanación y la supuesta inexistencia de intencionalidad en la comisión de las conductas infractoras antes referidas, se podrán considerar como factores atenuantes al momento en que la primera instancia administrativa imponga una multa.
36. Sobre la base de la normativa expuesta es que la DFSAI, luego de la valoración de los medios probatorios presentados por Industrias del Papel, determinó que el administrado subsanó las conductas infractoras en cuestión, por lo que, en atención al artículo 5° del TUO del Reglamento aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, declaró la existencia de responsabilidad administrativa por las dichas conductas sin ordenar medidas correctivas. En ese sentido y, contrariamente a lo alegado por el recurrente, esta Sala Especializada advierte que las pruebas presentadas por Industrias del Papel fueron debidamente analizadas y valoradas por la DFSAI en la Resolución Directoral N° 941-2016-OEFA/DFSAI.
37. Asimismo, en su recurso de apelación, Industrias del Papel refirió, en alusión al tercer párrafo del artículo 19° de la Ley N° 30230, que:
- "(...) conforme al dispositivo legal antes descrito, la Autoridad Administrativa no podría imponer sanciones económicas superiores al 50% del valor original; sin embargo, contrariamente observamos que tanto en la Resolución Sub Directoral como en la Directoral, la Autoridad Administrativa estaría imponiendo multas al 100% del valor original (...)."*
38. Al respecto, cabe señalar que en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 30230, mediante la resolución apelada, la DFSAI determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Industrias del Papel por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, sin imponer sanción económica (multa) alguna, de acuerdo con lo establecido en el numeral 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD; por lo cual no corresponde evaluar una reducción de la multa como pretende el administrado, dado que la misma no ha sido impuesta por la DFSAI<sup>56</sup>.
39. Adicionalmente, en su recurso de apelación, el recurrente sostuvo que la resolución apelada sería incongruente, debido a que determinaría únicamente la existencia de responsabilidad administrativa, pero no establecería de manera expresa y específica la sanción correspondiente.

<sup>56</sup> Es oportuno precisar que según la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, en caso de incumplimiento de tal medida administrativa, corresponderá aplicar la multa con una reducción del 50% (cincuenta por ciento) en caso la sanción se determine en aplicación de la Metodología aprobada por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA-PCD, o norma que la sustituya. No obstante, en el presente caso, la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa por las dichas conductas sin ordenar medidas correctivas, cuyo eventual incumplimiento podría acarrear la imposición de una multa.

40. Al respecto, cabe indicar que, de acuerdo con el numeral iii) del artículo 12° del TEO del Reglamento aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD<sup>57</sup>; la resolución de imputación de cargos debe contener las sanciones que, en su caso, correspondería imponer, identificando la norma que tipifica las mismas.
41. Es así que, en cumplimiento de esta disposición, la SDI, en la Resolución Subdirectorial N° 207-2016-OEFA/DFSAI/SDI, debía dar conocer al administrado - como parte de la imputación de cargos-, las eventuales sanciones a imponer. Es en este contexto que se precisó la posible sanción a imponer en los siguientes términos:

*"15. Con la finalidad de garantizar el derecho de defensa y a un debido procedimiento y, de conformidad con el numeral 3 del artículo 234° de la Ley N° 27444<sup>58</sup>, Ley del Procedimiento Administrativo General, en la presente resolución se informará al administrado, además de los hechos imputados en su contra, cuál sería la posible sanción que se le podría imponer en caso se acredite la comisión de las infracciones imputadas." (Resaltado agregado)*

42. No obstante haberse hecho referencia a una eventual sanción tanto en la resolución de imputación de cargos como en la resolución apelada, cabe reiterar que, en el presente caso, la DFSAI no ha impuesto sanción alguna a Industrias del Papel, al ser un procedimiento administrativo sancionador excepcional regulado en el Ley N° 30230 y de acuerdo con lo establecido en el numeral 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD. Por lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.
43. En consecuencia, por los argumentos esgrimidos en la presente resolución, esta Sala concluye que sí correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Industrias del Papel por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

57

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD. Texto Único Ordenado del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Artículo 12.- Resolución de imputación de cargo

La resolución de imputación de cargos deberá contener:

- (i) Una descripción clara de los actos u omisiones que pudieran constituir infracción administrativa.
- (ii) Las normas que tipifican dichos actos u omisiones como infracción administrativa.
- (iii) Las sanciones que, en su caso, correspondería imponer, identificando la norma que tipifica dichas sanciones.
- (iv) La propuesta de medida correctiva.
- (v) El plazo dentro del cual el administrado podrá presentar sus descargos por escrito.
- (vi) Los medios probatorios que sustentan las imputaciones realizadas.

LEY N° 27444.

Artículo 234.- Caracteres del procedimiento sancionador

Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

(...)

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

(...)

**V.2 Si resulta aplicable lo dispuesto en el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, respecto de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.**

44. En su recurso de apelación Industrias del Papel alegó que:

*"(...) ha cumplido con cada una de las observaciones y supuestas infracciones imputadas por la Autoridad Administrativa, las mismas que configuraron como hallazgos de menos (sic) trascendencia conforme a lo previsto en el anexo adjunto a la Resolución de Consejo Directivo N° 2013-OEFA/CD (sic)(...)."*

45. En esa misma línea agregó:

*"(...) los hechos materia de investigación fueron consideradas (sic) hallazgos de menor trascendencia dado que no generó (sic) un impacto al medio ambiental, sumado al hecho que con la dación de la Ley N° 30230 (...) se facultó a la (sic) OEFA para que en el plazo de tres años, privilegiará (sic) las acciones de prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental."*

46. Sobre el particular, esta Sala considera necesario hacer alusión al marco normativo aplicable a los hallazgos de menor trascendencia, ello a efectos de determinar si las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución califican, en efecto, como tales.

47. Partiendo de ello, debe indicarse que, de conformidad con el literal b) del numeral 1 del artículo 11° de la Ley N° 29325, la función supervisora tiene por objeto 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 no se haya generado riesgo o daños al ambiente o a la salud.

48. En este contexto, es importante destacar que la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD –dispositivo legal que constituye el desarrollo reglamentario del literal b) del numeral 1 del artículo 11° de la Ley N° 29325, y que tiene por finalidad regular los supuestos en los cuales las conductas de los administrados (que constituyen presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales fiscalizables) son susceptibles de ser calificadas como hallazgos de menor trascendencia– contempla las reglas generales aplicables para la subsanación voluntaria de dichos hallazgos<sup>59</sup>, así como los efectos de dicha subsanación.

<sup>59</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.

49. Cabe destacar, en este orden de ideas, que el artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD antes citada establece tres (3) requisitos que deben concurrir para que un supuesto hallazgo de menor trascendencia sea calificado como tal. En tal sentido, el referido dispositivo señala que el hecho en cuestión: (i) no debe generar daño al ambiente o a la salud de las personas; (ii) pueda ser subsanado; y, finalmente, (iii) no afecte la eficacia de la supervisión directa ejercida por el OEFA<sup>60</sup>. Adicionalmente, el numeral 8.1 del artículo 8° de la referida norma ha previsto también supuestos de excepción para la calificación de un determinado hecho como hallazgo de menor trascendencia<sup>61</sup>.
50. 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>62</sup>, la cual engloba a aquellas conductas relacionadas con la remisión de información, la gestión y el manejo de residuos sólidos no peligrosos y los compromisos ambientales relativos al manejo de los residuos sólidos no peligrosos<sup>63</sup>.

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>60</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>61</sup> La mencionada norma establece los siguientes supuestos de excepción para la aplicación de la figura de subsanación voluntaria: i) cuando obstaculice el ejercicio de la función de supervisión directa por parte del OEFA; ii) cuando el administrado haya realizado anteriormente una conducta similar al hallazgo de menor trascendencia detectado; y, iii) cuando la conducta esté referida a la remisión de Reportes de Emergencias Ambientales.

<sup>62</sup> Ello, debido a que la DS puede calificar como hallazgo de menor trascendencia otras conductas no mencionadas en el citado Anexo.

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD.**

**Anexo  
Hallazgos de menor trascendencia**

I	Referidos a la remisión de información
I.1	No presentar el Reporte o Informe de Monitoreo Ambiental en el plazo establecido, o presentarlo de forma incompleta y/o modo distinto al solicitado.
I.2	No presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos en el plazo establecido, o presentarlo de forma incompleta y/o modo distinto al solicitado.
I.3	No presentar el Manifiesto de Manejo de RESIDUOS Sólidos Peligrosos en el plazo establecido, o presentarlo de forma incompleta y/o modo distinto al solicitado.
I.4	No presentar la Declaración de Manejo de Residuos en el plazo establecido, o presentarla de forma incompleta y/o modo distinto al solicitado.
I.5	No presentar el Informe Ambiental Anual o Informe Anual de Gestión Ambiental en el plazo establecido, o presentarlo de forma incompleta y/o modo distinto al solicitado.
I.6	No presentar otra información o documentación requerida por la Entidad de Fiscalización Ambiental en el plazo establecido, o presentarla de forma incompleta y/o modo distinto al solicitado
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 señalar los sitios de almacenamiento, o señalarlos de manera inadecuada.



51. Una vez verificado el cumplimiento de los mencionados requisitos (así como la inexistencia de los supuestos de excepción antes referidos), la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD contempla la posibilidad de que los mencionados hallazgos sean subsanados por el administrado, ya sea por su propia iniciativa o por pedido de la autoridad administrativa<sup>64</sup>.
52. Finalmente, debe mencionarse, respecto de las conductas que califican como hallazgos de menor trascendencia detectados en el marco de las acciones de supervisión<sup>65</sup>, que según la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-

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.
III	Referidos a los compromisos ambientales
III.1	Incumplir los compromisos ambientales previstos en el Instrumento de Gestión Ambiental, relativos al almacenamiento de residuos sólidos no peligrosos o identificación de contenedores de residuos.
III.2	Disponer temporalmente de los residuos en forma distinta a la establecida en el Instrumento de Gestión Ambiental por motivos de obras, limpieza o cambio de equipos
III.3	Almacenar temporalmente contenedores vacíos en áreas no contempladas en el Instrumento de Gestión Ambiental

64

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD.****Artículo 6.- Subsanación voluntaria de hallazgos detectados por la Autoridad de Supervisión Directa**

6.1 En el marco de la supervisión, el supervisor deberá registrar los hallazgos detectados en el Acta de Supervisión Directa correspondiente.

6.2 Los hallazgos detectados podrán ser subsanados por el administrado durante el desarrollo de la supervisión, lo cual deberá registrarse en el acta respectiva. En estos casos, el supervisor debe describir cómo se efectuó la subsanación, adjuntando las pruebas aportadas por el administrado o las que haya podido actuar para constatar tal situación.

6.3 La Autoridad de Supervisión Directa calificará los hallazgos detectados y, en base a ello, determinará los efectos de la subsanación voluntaria efectuada en campo:

a) Si el hallazgo subsanado califica como un hallazgo de menor trascendencia, y se considera debidamente subsanado en campo, 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.

b) Si el hallazgo subsanado califica como un hallazgo de presunta infracción administrativa se deberá emitir un Informe Técnico Acusatorio, en el cual se consignará dicha subsanación, con la finalidad de que la Autoridad Decisora pueda considerarla como un factor atenuante en la graduación de la posible sanción a imponer.

c) Si el hallazgo subsanado califica como un supuesto para el dictado de una medida preventiva o un mandato de carácter particular, la subsanación podrá ser considerada como un elemento a tener en cuenta para el otorgamiento de incentivos.

6.4 Los hallazgos detectados durante el desarrollo de la supervisión, podrán ser subsanados posteriormente conforme a las siguientes reglas:

a) La subsanación se puede realizar a iniciativa del administrado. En este caso, el administrado subsana el hallazgo detectado y comunica ello a la Autoridad de Supervisión Directa. Los efectos de esta subsanación dependerán de la naturaleza del hallazgo, conforme a lo previsto en el Numeral 6.3 precedente.

b) La subsanación se puede realizar en mérito a una exhortación emitida por la autoridad administrativa. En este caso, si la Autoridad de Supervisión Directa considera que el hallazgo detectado califica como un hallazgo de menor trascendencia, podrá emitir una recomendación al administrado, para que lo subsane en un plazo razonable, conforme a lo establecido en el Numeral 11.2 del Artículo 11 del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD. De no cumplirse con tal recomendación en el plazo concedido, se emitirá un Informe Técnico Acusatorio. Por el contrario, si se cumplió con la recomendación se deberá remitir una carta al administrado comunicándole la conformidad de la subsanación.

65

Cabe precisar que, conforme al artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, existen conductas –susceptibles de ser calificadas como hallazgos de menor trascendencia– que no son detectadas por la Autoridad de Supervisión Directa en el ejercicio de su función de supervisión, sino por el propio administrado:

OEFA/CD, una vez acreditada debidamente su subsanación dentro del plazo correspondiente, la Autoridad de Supervisión Directa no elaborará el Informe Técnico Acusatorio sino, por el contrario, remitirá una carta al administrado comunicándole la conformidad de la subsanación.

53. Como puede apreciarse, las disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD tienen por objeto promover la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia antes de que estos sean materia de un procedimiento administrativo sancionador.
54. No obstante ello, debe señalarse que, conforme a la Disposición Complementaria Transitoria Única de la norma en mención<sup>66</sup>, se 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 encuentre debidamente subsanado.
55. En el presente caso, el procedimiento administrativo sancionador fue iniciado el 11 de abril de 2016 (fecha de notificación de la resolución de imputación de cargos); es decir, cuando ya se encontraba vigente la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD (29 de noviembre de 2013) y su modificatoria (26 de enero de 2014). Por tanto, corresponde verificar si las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución califican como hallazgos de menor trascendencia en los términos expuestos en los considerandos precedentes.
56. En el presente procedimiento administrativo sancionador se imputó a Industrias del Papel las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

**Artículo 5°.- Subsanación voluntaria de hallazgos de menor trascendencia no detectados por la Autoridad de Supervisión Directa**

5.1 Los administrados que incurran en conductas que puedan calificar como hallazgos de menor trascendencia pueden subsanarlas voluntariamente e informar de ello a la Autoridad de Supervisión Directa, en tanto no hayan sido detectadas en las acciones de supervisión.

5.2 Cuando los administrados subsanen de manera voluntaria conductas que califiquen como hallazgos de menor trascendencia no detectados en acciones de supervisión, no corresponderá la emisión de una recomendación ni de un Informe Técnico Acusatorio.

5.3 La subsanación de dichos hallazgos será considerada como un elemento a tener en cuenta para el otorgamiento de incentivos.

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD.**

Disposición Complementaria Transitoria (modificada por el artículo 3° de la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2014-OEFA/CD):

*"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" (Énfasis agregado).*

57. Ahora bien, la conducta infractora N° 1 se imputó a partir del siguiente hallazgo detectado por la DS en la Supervisión Regular 2013:

"(...)

4. HALLAZGOS	
f	<b>En el almacén de sustancias químicas, los contenedores no están acondicionados según los rotulados correspondientes, y había presencia de productos terminados no compatibles con el área.</b>

(...)" (Resaltado agregado).

58. El referido hallazgo se encuentra sustentado en la fotografía N° 45<sup>67</sup> del Informe de Supervisión, entre otras, la cual fue descrita por el supervisor de la siguiente manera:

*"Foto 45. Zona donde deberían estar los envases: amarillo para metales y rojo para envases de **residuos peligrosos**"* (Resaltado agregado).

59. Asimismo, la conducta infractora N° 2 se imputó a partir del siguiente hallazgo observado por la DS en la Supervisión Regular 2013:

4. HALLAZGOS	
a.	<b>Se encontró un contenedor principal de residuos sólidos industriales colmatado.</b> (...)
j.	<b>Se observó que no hay una adecuada segregación de residuos sólidos domésticos.</b>

(Resaltado agregado).

60. El citado hallazgo se encuentra sustentado en las fotografías N° 27 y 40<sup>68</sup> del Informe de Supervisión, entre otras, las cuales fueron descritas por el supervisor de la siguiente manera:

*"Foto 27: Solución de sulfato de aluminio en cilindros.*  
(...)

*Foto 40: Envases de productos químicos vacíos junto a conos de cartón".*

61. Finalmente, la conducta infractora N° 3 se imputó a partir del siguiente hallazgo observado por la DS en la Supervisión Regular 2013:

4. HALLAZGOS	
e.	<b>Se pudo observar un derrame de material viscoso y material graso en el piso del almacén central de residuos sólidos peligrosos, el sumidero no se encontraba funcionando y no había dique estanco.</b> (...)

Folio 34 del Informe de Supervisión que se encuentra en un (1) disco compacto (CD) que obra a foja 8.

<sup>68</sup> Folios 27 y 33 del Informe de Supervisión que se encuentra en un (1) disco compacto (CD) que obra a foja 8.

62. El referido hallazgo se encuentra sustentado en las fotografías N<sup>os</sup> 41, 42 y 44 del Informe de Supervisión, entre otras, las cuales fueron descritas por el supervisor de la siguiente manera:

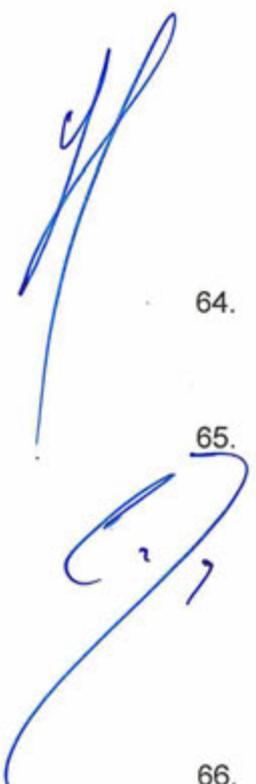
*"Foto 41: Mal estado de conservación del almacén de residuos sólidos peligrosos (...)"*

*"Foto 42: Galoneras, cilindros oxidados y líquido resinoso derramado en el piso del almacén central de residuos peligrosos (...)"*

*"Foto 44: Derrame resinoso en el almacén central de residuos peligrosos".*

63. De los hallazgos descritos por el supervisor, esta Sala Especializada advierte que los mismos no podrían considerarse como hallazgos de menor trascendencia, toda vez que están vinculados a: (i) la ausencia de contenedores adecuados para la disposición temporal de residuos sólidos generados en la Planta Chaclacayo, entre ellos, residuos sólidos peligrosos; (ii) la inadecuada segregación de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos; y (iii) el no contar con un almacén central de residuos sólidos peligrosos con las condiciones mínimas de almacenamiento establecidas en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, todo lo cual es susceptible de generar daño al ambiente o a la salud de las personas<sup>69</sup>; siendo ello así, no resulta necesario analizar la oportunidad de la subsanación de dicha conducta infractora ni si la misma afectó la eficacia de la supervisión directa ejercida por el OEFA.

64. Por lo tanto, las conductas infractoras materia de análisis no constituyen hallazgos de menor trascendencia, no siendo aplicable en el presente caso lo dispuesto en el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.

65. Finalmente, el administrado sostuvo que por desconocimiento de las disposiciones establecidas en el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD "(...) dado que existió un periodo de adecuación tanto para los administrados como para la Autoridad Administrativa por la dación de la Resolución de Consejo Directivo N° 2013-OEFA/CD (...) omitimos de manera involuntaria presentar documentación adicional con posterioridad a la supervisión directa realizada en nuestras (sic) planta de Chaclacayo (...) Sin embargo, este hecho (...) no constituye una vulneración a las normas ambientales y con ello una responsabilidad administrativa (...)." 

66. Sobre el particular, cabe señalar que el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD, norma vigente al momento de la Supervisión Regular 2013 que regulaba el ejercicio de la función de supervisión 

<sup>69</sup> Debe recordarse que la presente conducta no está relacionada con aquellas recogidas en el Anexo de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD; esto es, la remisión de información, la gestión y el manejo de residuos sólidos no peligrosos ni los compromisos ambientales relativos al manejo de los residuos sólidos no peligrosos. En consecuencia, dicha conducta tampoco podría ser calificada como hallazgo de menor trascendencia.



directa del OEFA, establecía que los supervisores se encontraban facultados a exigir a los administrados sujetos a supervisión la exhibición o presentación de documentos, los cuales debían ser presentados por los administrados a través de la Oficina de Trámite Documentario del OEFA<sup>70</sup>.

67. No obstante, en el presente caso, la presunta omisión en la presentación de documentación exigida a Industrias del Papel durante la Supervisión Regular 2013, no ha sido materia de imputación en el presente caso, razón por la cual lo alegado por el recurrente resulta impertinente.
68. En consecuencia, esta Sala Especializada considera que debe desestimarse lo alegado por la empresa en su apelación y confirmar la resolución apelada.

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 de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA,

#### SE RESUELVE:

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 941-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, a través de la cual determinó la existencia de responsabilidad

<sup>70</sup>- RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2013-OEFA-CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de febrero de 2013.

#### Artículo 16.- De las facultades del Supervisor

El Supervisor goza, entre otras, de las siguientes facultades:

a) Exigir a los administrados sujetos a supervisión la exhibición o presentación de documentos, incluyendo libros contables, facturas, recibos, comprobantes de pago, registros magnéticos/electrónicos y en general todo lo necesario para el ejercicio de su labor de supervisión.

#### Artículo 18.- De la información para las acciones de supervisión directa de campo

18.1 El administrado deberá mantener en su poder, de ser posible, toda la información vinculada a su actividad en las instalaciones y lugares sujetos a supervisión directa, debiendo entregarla al supervisor cuando este la solicite. En caso de no contar con la información requerida, la Autoridad de Supervisión Directa le otorgará un plazo razonable para su remisión.

18.2 De acuerdo a las normas ambientales, instrumentos de gestión ambiental, mandatos de carácter particular que dicte el OEFA, otras obligaciones ambientales fiscalizables o cuando así sea solicitado por la Autoridad de Supervisión Directa, el administrado enviará información y reportes periódicos, a través de medios físicos o electrónicos, de acuerdo a la forma y plazos establecidos en la normativa aplicable o lo dispuesto por el OEFA. La Autoridad de Supervisión Directa evaluará la entrega oportuna y el contenido de dicha información para determinar el cumplimiento de las obligaciones del administrado.

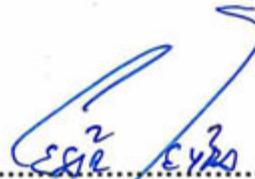
#### Artículo 19.- De la presentación de la información solicitada en el marco del ejercicio de la supervisión directa

La documentación que los administrados deban presentar al OEFA en el marco del ejercicio de la función de supervisión directa se realizará a través de la Oficina de Trámite Documentario (Mesa de Partes) de su Sede Central o por medio de sus Oficinas Desconcentradas, a través de un medio físico o digital, según sea establecido, dentro del plazo determinado por el OEFA. Para ello, se podrán desarrollar procedimientos y formatos aprobados por el OEFA.

administrativa de Industrias del Papel S.A., por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

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

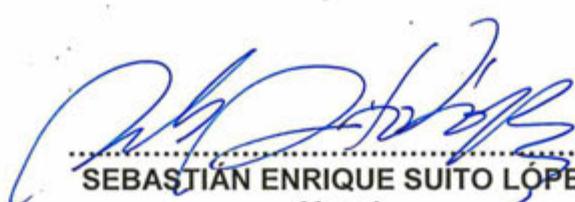
Regístrese y comuníquese.

  
.....  
**CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO**  
Presidente

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

  
.....  
**RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO**  
Vocal

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

  
.....  
**SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ**  
Vocal

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