



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° 058-2016-OEFA/TFA-SEPIM

EXPEDIENTE N° : 1577-2014-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : CEMENTOS PACASMAYO S.A.A.
SECTOR : INDUSTRIA MANUFACTURERA
RUBRO : CEMENTO
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1311-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 1311-2016-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2016, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Cementos Pacasmayo S.A.A. por las siguientes conductas infractoras:

- (i) **No segregar ni acondicionar los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en el Almacén Salaverry de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad y su incompatibilidad con otros residuos; lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10°, 38° y 55° del Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y configuró la infracción prevista en los literales g) y h) del numeral 2 del artículo 145° de la referida norma.**
- (ii) **No almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos sólidos peligrosos generados en el Almacén Salaverry; lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° 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° de la referida norma.**
- (iii) **No contar con un almacén central para el acopio de los residuos sólidos peligrosos generados en el Almacén Salaverry cerrado, cercado y con contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, así como con un sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados; lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 16° de la Ley N° 27314, así como en el numeral 3 del artículo 25° y el 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 Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.**
- (iv) **No presentar ante la autoridad competente el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del 2014 correspondiente al Almacén Salaverry dentro del plazo legal establecido; lo cual configuró el incumplimiento de lo dispuesto en el**

artículo 37° de la Ley N° 27314 y en el artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y configuró la infracción prevista en el literal c) del numeral 1 del artículo 145° del referido reglamento.

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 1311-2016-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2016 en el extremo que ordenó a Cementos Pacasmayo S.A.A. las medidas correctivas por cada una de las conductas infractoras descritas en los literales i), ii) y iii) del párrafo precedente; así como la medida correctiva de obligación general aplicable a las conductas infractoras antes referidas.

Lima, 30 de diciembre de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Cementos Pacasmayo S.A.A.¹ (en adelante, **Cementos Pacasmayo**) cuenta con un almacén de carbón y escoria siderúrgica, ubicado en Avenida Petroperú S/N, distrito de Salaverry, provincia de Trujillo, departamento de La Libertad (en adelante, **Almacén Salaverry**).
2. Cementos Pacasmayo cuenta con un Diagnóstico Ambiental Preliminar aprobado por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Mype e Industria del Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**), aprobado mediante la Resolución Directoral N° 541-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGAAM del 24 de noviembre de 2015 (en adelante, **DAP del Almacén Salaverry**).
3. El 26 y 27 de junio de 2014, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión especial en el Almacén Salaverry, (en adelante, **Supervisión Especial 2014**) durante la cual se detectó el presunto incumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Cementos Pacasmayo, tal como consta en el Informe N° 0064-2014-OEFA/DS-IND (en adelante, **Informe de Supervisión**)² y en el Informe Técnico Acusatorio N° 0328-2014/OEFA-DS (en adelante, **ITA**)³.
4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, **DFSAI**) emitió la Resolución Subdirectoral N° 311-2016-OEFA/DFSAI/SDI⁴ del 31 de marzo del

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20419387658.

² El Informe de Supervisión se encuentra en un disco compacto que obra a foja 9.

³ Fojas 1 a 9.

⁴ Fojas 49 a 64.

2016⁵, a través de la cual inició un procedimiento administrativo sancionador contra Cementos Pacasmayo.

5. Luego de la evaluación de los descargos correspondientes⁶, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1311-2016-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2016⁷, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Cementos Pacasmayo⁸, conforme se detalla a continuación en el Cuadro N° 1:

Cuadro N° 1: Conductas infractoras por las que se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Cementos Pacasmayo en la Resolución Directoral N° 1311-2016-OEFA/DFSAI

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	No segregó ni acondicionó los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en el Almacén Salaverry de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad y su incompatibilidad con otros residuos.	Artículos 10°, 38° y 55° del Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante, Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM) ⁹ .	Literales g) y h) del numeral 2 del artículo 145° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁰ .

⁵ Resolución notificada el 4 de abril de 2016 (Foja 65).

⁶ Presentados mediante escrito con registro N° 33097 del 2 de mayo de 2016 (fojas 66 a 78).

⁷ Fojas 121 a 144. Dicha resolución fue notificada el 6 de setiembre de 2016 (foja 145).

⁸ 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.

⁹ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM**, aprueba el Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

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

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
2	No almacenó en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos sólidos peligrosos generados en el Almacén Salaverry.	Numeral 5 del artículo 25° y artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹¹ .	Literales d) y k) del numeral 2 del artículo 145° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹² .

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

Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos

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

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

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.

10

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;

(...)

11

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 25°.- Obligaciones del generador

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

(...)

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

(...)

Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

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

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

12

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 145°.- Infracciones



3	No contó con un almacén central para el acopio de los residuos sólidos peligrosos generados en el Almacén Salaverry cerrado, cercado y con contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, así como con un sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados.	<ul style="list-style-type: none"> - Numeral 2 del artículo 16° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos¹³ (en adelante, Ley 27314). - Numeral 3 del artículo 25° y artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM¹⁴. 	Literales d) y k) del numeral 2 del artículo 145° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
---	--	---	--

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.

13

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.

(...)

14

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 25°.- Obligaciones del generador

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

(...)

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

(...)

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;

4	No presentó ante la autoridad competente el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del 2014 correspondiente al Almacén Salaverry dentro del plazo legal establecido.	Artículo 37° de la Ley N° 27314 y el artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁵ .	Literal c) del numeral 1 del artículo 145° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁶ .
---	--	--	--

Fuente: Resolución Directoral N° 1311-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

6. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 1311-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó a Cementos Pacasmayo el cumplimiento de las siguientes medidas correctivas:

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.

LEY N° 27314.

Artículo 37.- Declaración, Plan de Manejo y Manifiesto de Residuos

Los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal, remitirán en formato digital, a la autoridad a cargo de la fiscalización correspondiente a su Sector, los siguientes documentos:

37.1 Una Declaración Anual del Manejo de Residuos Sólidos conteniendo información sobre los residuos generados durante el año transcurrido.

37.2 Su Plan de Manejo de Residuos Sólidos que estiman van a ejecutar en el siguiente periodo conjuntamente con la Declaración indicada en el numeral anterior, de acuerdo con los términos que se señale en el Reglamento de la presente Ley. (*)

(*) Mediante Oficio N° 105-2015-MINAM-SG, enviado por la Oficina de Secretaría General del Ministerio del Ambiente, se indica que el presente numeral ha sido modificado tácitamente por el Numeral 15.2 del Artículo 15 de la Ley N° 30327. (*)

(*) Mediante Oficio N° 065-2016-OEFA-SG enviado por la Oficina de Secretaría General del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, se indica que el presente numeral estaría derogado tácitamente por el Artículo 15 de la Ley N° 30327, ya que la obligación de presentar el Plan de Manejo de residuos sólidos ya no es de periodicidad anual. Conforme a la legislación vigente a partir del 22 de mayo de 2015, los administrados solo tendrán la obligación de presentar dicho Plan si se modifican las obligaciones ambientales contenidas en este. (*)

37.3 Un Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos por cada operación de traslado de residuos peligrosos, fuera de instalaciones industriales o productivas, concesiones de extracción o aprovechamiento de recursos naturales y similares. Esta disposición no es aplicable a las operaciones de transporte por medios convencionales o no convencionales que se realiza al interior de las instalaciones o áreas antes indicadas.

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 115.- Declaración de manejo de residuos

El generador de residuos del ámbito de gestión no municipal deberá presentar dentro de los primeros quince días hábiles de cada año una Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, según formulario que se adjunta en el Anexo 1 del Reglamento, acompañado del respectivo plan de manejo de residuos que estima ejecutar en el siguiente periodo, a la autoridad competente. Esta derivará una copia de la misma con un análisis de situación a la DIGESA. (*)

(*) Mediante Oficio N° 105-2015-MINAM-SG, enviado por la Oficina de Secretaría General del Ministerio del Ambiente, se indica que el presente artículo ha sido modificado tácitamente por el Numeral 15.2 del Artículo 15 de la Ley N° 30327.

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 145°.- Infracciones

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

(...)

1. Infracciones leves, en los siguientes casos:

(...)

c) Incumplimiento de otras obligaciones de carácter formal.



Cuadro N° 2: Detalle de las medidas correctivas impuestas por la DFSAI a Cementos Pacasmayo mediante la Resolución Directoral N° 1311-2016-OEFA/DFSAI

N°	Conductas Infractoras	Medidas Correctivas		
		Obligación particular	Plazo de Cumplimiento de la obligación particular	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento de la obligación particular
1	No segregó ni acondicionó los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en el Almacén Salaverry de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad y su incompatibilidad con otros residuos	Implementar contenedores rotulados para el almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en el Almacén Salaverry.	En un plazo no mayor de cuarenta (40) días hábiles contado desde el día siguiente de la notificación de la Resolución Directoral N° 1311-2016-OEFA/DFSAI.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, deberá presentar a la DFSAI un informe técnico donde detalle las acciones ejecutadas para implementar los contenedores rotulados de almacenamiento, acompañado de los medios visuales (fotografías a color y/o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS-84).
2	No almacenó en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos sólidos peligrosos generados en el Almacén Salaverry.	Capacitar al personal que labora en las instalaciones del Almacén Salaverry, sobre la importancia de almacenar los residuos sólidos peligrosos que se generen en las instalaciones del administrado, mediante un instructor especializado que acredite conocimientos en el tema.	En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contado desde el día siguiente de la notificación de la Resolución Directoral N° 1311-2016-OEFA/DFSAI.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, deberá presentar a la DFSAI un informe detallado que contenga: (i) copia del programa de capacitación; (ii) copia de la ponencia dictada (presentación de diapositivas); (iii) lista de asistentes (firmado por el personal asistente y el área a la que pertenecen); (iv) los certificados y/o constancias de asistencia que acrediten la capacitación efectuada a su personal; (v) currículo vitae y/o documentos que acrediten la especialización del instructor en el tema a capacitar; y, (vi) medios audiovisuales (fotografías

			a color y/o videos) debidamente fechados.
3	No contó con un almacén central para el acopio de los residuos sólidos peligrosos generados en el Almacén Salaverry cerrado, cercado y con contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, así como con un sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados.	Implementar el almacén central para el acopio de residuos sólidos peligrosos del Almacén Salaverry, con las siguientes condiciones: cerrado, cercado y con contenedores para el acopio de dicho tipo de residuos, sistema de drenaje ante posibles derrames o fugas de líquidos residuales, con piso liso e impermeabilizado, sistema contra incendios y señalización del almacén, entre otras condiciones mínimas establecidas en el Artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados desde el día siguiente de la notificación de la Resolución Directoral N° 1311-2016-OEFA/DFSAI. En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a la DFSAI un informe técnico detallado adjuntando los medios visuales (fotografías a color y/o videos) debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84 que acrediten las acciones adoptadas para la implementación del almacén central de residuos peligrosos.
Medida correctiva de obligación general aplicable a las conductas infractoras N° 1 al 3			
	Obligación general	Plazo de Cumplimiento de la obligación general	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento de la obligación general
4	Requerir a Cementos Pacasmayo que cumpla con actualizar su Diagnóstico Ambiental Preliminar en lo relacionado con las medidas de protección ambiental referidas al manejo adecuado de residuos sólidos que puedan generarse en el Almacén Salaverry, mediante la presentación de una solicitud de modificación de dicho instrumento, a través del procedimiento aplicable según lo determine la autoridad de certificación ambiental competente.	En un plazo no mayor a sesenta (60) días hábiles contados desde el día siguiente de la notificación de la Resolución Directoral N° 1311-2016-OEFA/DFSAI.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, Cementos Pacasmayo deberá presentar ante la DFSAI el cargo de presentación de la solicitud de modificación del Diagnóstico Ambiental Preliminar ante la autoridad de certificación ambiental



		competente, así como la copia del informe o los anexos que sustenten dicha solicitud.
--	--	---

Fuente: Resolución Directoral N° 1311-2016-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

7. La Resolución Directoral N° 1311-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Sobre si las actividades realizadas en el Almacén Salaverry generan residuos sólidos

- (i) La DFSAI señaló que de la revisión del Informe Técnico Legal N° 1881-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM-DIEVAI¹⁷ del 20 de noviembre de 2015 que sustenta la resolución de aprobación del DAP del Almacén Salaverry (en adelante, **Informe Sustentatorio del DAP**), se desprende que de las actividades complementarias a las de recepción, almacenamiento y carga de carbón y escoria se generarían residuos sólidos, como los provenientes de situaciones imprevistas tal como averías de vehículos o maquinarias o deterioro de las mantas que cubren el carbón y la escoria.
- (ii) De manera complementaria, de la revisión del Plan de Manejo de Residuos Sólidos y en el Plan de Aparatos Eléctricos – Electrónicos del Almacén Salaverry del año 2016 se advierte que Cementos Pacasmayo estableció un cuadro de residuos a generarse en dicho almacén¹⁸, del cual se evidencia que se generarían residuos sólidos no peligrosos y peligrosos.

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

- (iii) La DFSAI señaló que en razón de lo dispuesto en los artículos 10°, 38° y 55° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, los generadores de residuos sólidos tienen la obligación de realizar un adecuado acondicionamiento y segregación de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en sus instalaciones, considerando sus características físicas, químicas y biológicas.
- (iv) Pese a ello, durante la Supervisión Especial 2014, la DS detectó que el administrado:
- Almacenó aceites usados y remanentes de grasa en cilindros metálicos no rotulados.

¹⁷ Fojas 31 a 46.

¹⁸ Código de colores para depósito de residuos sólidos.

- Almacenó en un mismo espacio y a granel mantas plásticas, cabezales metálicos de alumbrado público, cajas de cartón, cables y fierros sobre un piso de cemento sin usar contenedores rotulados.
- Almacenó en un mismo espacio y a granel motores eléctricos, parapetos de concreto, restos de maderas, puertas de metal y tubos de metal sobre el suelo y sin usar contenedores rotulados.

(v) La primera instancia administrativa sostuvo que las fotografías presentadas por el recurrente con el fin de sustentar la implementación de un área dentro del Almacén Salaverry para colocar los residuos sólidos no peligrosos carecían de coordenadas y no daban cuenta de la instalación de contenedores para una correcta segregación de los mismos; por lo cual no desvirtuaban los hechos imputados.

(vi) Por lo expuesto, la primera instancia administrativa concluyó que Cementos Pacasmayo incumplió lo dispuesto en los artículos 10°, 38° y 55° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

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

(vii) La DFSAI señaló que de acuerdo con el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, los generadores de residuos sólidos tienen la obligación de almacenar y acondicionar sus residuos sólidos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada.

(viii) Sin embargo, durante la Supervisión Especial 2014, la DS detectó que el administrado:

- Almacenó aceites usados y remanentes de grasa en cilindros metálicos que presentaban signos de oxidación y de derrame sobre un piso de cemento, en un espacio abierto que carecía de sistema de contención.
- Almacenó cabezales metálicos de alumbrado público sobre un piso de cemento en un espacio abierto que carecía de sistema de contención y sin el uso de un contenedor.

(ix) Por lo expuesto, la DFSAI concluyó que Cementos Pacasmayo incumplió lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y en el artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

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

(x) La DFSAI indicó que los generadores de residuos sólidos peligrosos son responsables de contar con áreas o instalaciones apropiadas para el acopio y almacenamiento de los mismos, por lo que Cementos Pacasmayo debía contar con un almacén central, conforme lo previsto en el numeral 2



del artículo 16° de la Ley N° 27314, en el numeral 3 del artículo 25° y en el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

- (xi) Pese a ello –indicó la primera instancia administrativa– en la Supervisión Especial 2014, la DS constató que el administrado no contaba con un almacén cerrado, cercado y con contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, así como con un sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados.
- (xii) Asimismo, de la revisión del Plan de Manejo de Residuos Sólidos y Plan de Aparatos Eléctricos y Electrónicos del año 2016, la primera instancia señaló que se constataba que Cementos Pacasmayo genera residuos sólidos peligrosos en el Almacén Salaverry, por lo que debía implementar un almacén central para el acopio de los mismos.
- (xiii) Por lo expuesto, la DFSAI concluyó que el apelante incumplió con la obligación prevista en el numeral 2 del artículo 16° de la Ley N° 27314, en el numeral 3 del artículo 25° y en el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

*Respecto a la conducta infractora N° 4 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución (en adelante, **conducta infractora N° 4**)*

- (xiv) La instancia recurrida sostuvo que en razón de lo dispuesto en el artículo 37° de la Ley N° 27314, en concordancia con el artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, los generadores de residuos del ámbito de gestión no municipal deberán presentar anualmente un Plan de Manejo de Residuos Sólidos.
- (xv) No obstante, a pesar del requerimiento de información realizado por la DS durante la Supervisión Especial 2014, el administrado no presentó el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del 2014 del Almacén Salaverry.
- (xvi) Respecto de lo señalado por Cementos Pacasmayo sobre que cumplió con presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos de la planta Pacasmayo, la DFSAI acotó que dicho documento no detalla cuál será el plan de manejo respecto del Almacén Salaverry, lo cual demuestra que tal depósito no contaba con el referido instrumento a dicha fecha.
- (xvii) Por lo expuesto, la DFSAI concluyó que el apelante incumplió con la obligación prevista en el artículo 37° de la Ley N° 27314, en concordancia con el artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
- (xviii) Finalmente, la DFSAI ordenó al administrado las medidas correctivas descritas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

8. El 27 de setiembre de 2016¹⁹, Cementos Pacasmayo interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1311-2016-OEFA/DFSAI, alegando lo siguiente:

a) Cementos Pacasmayo sostuvo que en la resolución apelada la DFSAI realizó un análisis previo para determinar que en el Almacén Salaverry se generan residuos sólidos peligrosos y que el aceite usado verificado durante la Supervisión Especial 2014 provendría de la actividad de transporte y carguío que se realizaba en el referido almacén²⁰. Dicho análisis no se llevó a cabo en la resolución de imputación de cargos. En ese sentido, se habría vulnerado su derecho de defensa y a la doble instancia, toda vez que no pudo pronunciarse al respecto en sus descargos; sino recién en la etapa recursiva.²¹

b) Asimismo, el administrado indicó que:

“...las mencionadas apreciaciones [en referencia al análisis previo de la DFSAI referido en el literal anterior] han sido emitidas sin valorar debidamente lo señalado en nuestro escrito de descargos, siendo que, por el contrario, la Resolución Directoral contiene vicios en su motivación.”²²

c) Adicionalmente, el apelante sostuvo que el referido análisis se realizó sobre la base de un informe del año 2015, a pesar de que la supervisión correspondiente al presente procedimiento administrativo sancionador data de junio de 2014; en ese sentido:

“...la construcción desarrollada por la primera instancia sobre la generación de residuos resulta estar desfasada respecto al momento en que se detectó el hecho.”²³

d) Por otro lado, Cementos Pacasmayo alegó que en el Informe de Supervisión se señalaría que el Almacén Salaverry es una unidad complementaria de la Planta Pacasmayo y que en este depósito solo se almacenaría carbón y escoria²⁴. Asimismo:

¹⁹ Fojas 153 a 163.

²⁰ El administrado hizo referencia a los considerandos 20 a 32 de la misma.

²¹ En este punto Cementos Pacasmayo señaló:

“...la DFSAI realiza un análisis previo a todo el caso para determinar que (i) en el Almacén Salaverry sí se generan residuos sólidos siendo que, (ii) el aceite usado hallado en la supervisión, es uno que provendría de la actividad de transporte y carguío que se llevaba a cabo en dicha instalación. (...) dicho análisis no se llevó a cabo en la Resolución Subdirectoral en donde únicamente se señaló que CPSAA generó en el Almacén Salaverry el residuo 'aceite usado'. (...)” Foja 154.

²² Foja 154.

²³ Foja 154.

²⁴ Al respecto, hizo referencia al numeral 4 del Informe de Supervisión.



"De acuerdo con lo señalado en el propio Informe de Supervisión, la actividad que se realizaba en el mencionado almacén no implicaba un proceso de transformación siendo que tal se centraba en el apilamiento, carga y despacho del material almacenado"²⁵ (Énfasis original)

- e) Siendo ello así, el residuo denominado "aceite usado" detectado durante la supervisión no es un residuo proveniente directamente de las actividades de almacenamiento; por el contrario, derivó de un hecho distinto y aislado, esto es, el resultado de la reparación de un vehículo que sufrió un desperfecto²⁶.
- f) Asimismo, de acuerdo con lo señalado en el numeral 24 de la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27314, los residuos sólidos industriales "...son aquellos generados en la actividad"; en ese sentido resultaba necesario que se determinase si los residuos habían sido o no consecuencia directa de la actividad llevada a cabo en el Almacén Salaverry; sin embargo, de acuerdo con lo verificado durante la supervisión, las actividades realizadas no generarían ningún tipo de residuo sólido peligroso, "por lo que no se encontraba en la obligación de implementar instalaciones o mecanismos destinados a la gestión de residuos sólidos industriales acordes con la legislación vigente en el Almacén Salaverry".
- g) De otra parte, Cementos Pacasmayo sostuvo que, sin perjuicio de lo expuesto, ante la ocurrencia de algún imprevisto, habría implementado un mecanismo de contingencia por lo que acumuló los residuos generados por la reparación de uno de los vehículos en cilindros provisionalmente sobre una base de concreto, tal como se apreciaría en las fotografías N°s 5, 6 y 7 del Informe de Supervisión y "...que luego fueron entregados a una EPS para su disposición final como consta en el manifiesto presentado a la Dirección de Supervisión el 15 de setiembre de 2014".²⁷
- h) Respecto de la conducta infractora N° 1 reiteró que los residuos peligrosos (cilindros con aceite) habrían sido retirados del Almacén Salaverry tal como informó a la DS a través del escrito del 15 de setiembre de 2014, esto es, antes inicio del presente procedimiento.

²⁵ Foja 155.

²⁶ Sobre el particular agregó:

"Pese a encontrarse acreditado en el Informe de Supervisión que no existía en el Almacén Salaverry actividad productiva alguna, la Resolución Directoral parte de la premisa que los residuos objeto del hallazgo FUE GENERADO [sic] EN TAL INSTALACIÓN sin sustentar de qué acción se habría generado". (Énfasis original). Foja 155.

²⁷ Foja 156.

- i) Por otro lado, se habría implementado una zona dentro del Almacén Salaverry para los residuos sólidos no peligrosos, tal como habría informado en el escrito del 10 de marzo de 2016. Sin embargo, se desacreditó la utilidad de tal área sosteniendo que la misma debía tener las características exigidas por la ley para zonas en las que se almacenan residuos sólidos peligrosos, a pesar de que no existiría una exigencia legal específica para el área destinada a los residuos sólidos no peligrosos²⁸. En ese sentido:

“...la imputación respecto a residuos sólidos no peligrosos (la cual se encuentra incluida en la imputación) debe ser archivada puesto que la misma fue subsanada antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.”²⁹ (Énfasis original)

- j) Respecto de las conductas infractoras N°s 2 y 3 Cementos Pacasmayo reiteró que no generaría residuos sólidos peligrosos ya que en el Almacén Salaverry no existiría actividad productiva alguna. Por ello, no tendría la obligación de implementar medidas de almacenamiento ni un almacén central para dichos residuos. Asimismo, indica que para determinar estos incumplimientos en primer lugar se debió sustentar porqué debía ser considerado generador de residuos sólidos³⁰.
- k) Respecto a la conducta infractora N° 4 indicó que no le sería exigible la obligación contenida en el artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM referida a la presentación del plan de manejo de residuos sólidos, puesto que no generaría residuos sólidos. Sin perjuicio de ello, habría *“...cumplido con presentar la mencionada declaración respecto a la Planta Pacasmayo (...).”³¹*

Respecto de las medidas correctivas

- l) Con relación a la medida correctiva descrita en el numeral 4 del Cuadro N° 2 de la presente resolución, Cementos Pacasmayo sostuvo que la DFSAI no habría sustentado la necesidad de implementar esta medida ni

²⁸ En este punto acotó:

“Si sólo se hubiera realizado el análisis respecto al utilidad del área para residuos sólidos no peligrosos, respecto a la cual no hay una exigencia legal específica, la Subdirección se hubiera visto en la obligación de aplicar la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA-CD (...) ya que el hallazgo se encuentra vinculado al manejo de residuos sólidos no peligrosos y fue subsanado antes del inicio del presente procedimiento.” Fojas 156 y 157.

²⁹ Foja 157.

³⁰ Al respecto el administrado indicó:

“...para determinar estos incumplimientos, se debió señalar porqué CPSAA debía ser considerado un generador de residuos durante la supervisión (...) análisis que se ha obviado y resulta trascendental para determinar el nexo causal en el presente caso.” Foja 157.

³¹ Foja 158.



cómo es que la misma disminuiría los posibles efectos originados por la conducta infractora en el ambiente, de acuerdo con lo señalado en el artículo 28° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

m) Asimismo, indicó que la medida correctiva no sería posible de cumplir, toda vez que no existiría *"un procedimiento de actualización de un DAP emitido hace menos de cinco años ante el PRODUCE"*³².

9. El 16 de diciembre de 2016, se llevó a cabo, a solicitud de Cementos Pacasmayo, 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 respectiva³³.

II. COMPETENCIA

10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)³⁴, se crea el OEFA.

11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011³⁵ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público

³² Al respecto, el recurrente sostuvo:

"...en el presente caso se ha determinado que se actualice el DAP sin observar que dicho procedimiento no sólo no se vincula con la supuesta afectación generada por el incumplimiento a las normas de manejo de residuos sólidos, sino, que tal no se encuentra regulado por el Ministerio de la Producción que es la entidad competente (...) no es posible ejecutarla [en referencia a la medida correctiva] en el entendido que no existe un procedimiento de actualización de un DAP emitido hace menos de cinco años (...)" Foja 159

³³ Foja 189.

³⁴ **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.

³⁵ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

12. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA³⁶.
13. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM³⁷ 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° 023-2013-OEFA/CD³⁸ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Cemento de la Industria Manufacturera del Subsector Industria desde 31 de mayo de 2013.
14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³⁹, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y

(...)

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.

³⁶

LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

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

³⁷

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.

³⁸

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 023-2013-OEFA/CD, publicado en el diario oficial El Peruano el 29 de mayo de 2013.

Artículo 1°.- Determinar que a partir del 31 de mayo 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 Cemento de la Industria Manufacturera del Subsector Industria del Ministerio de la Producción - PRODUCE.

³⁹

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.

Funciones del OEFA⁴⁰, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA, para materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)⁴¹.
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)⁴², 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.
17. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

⁴² 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.

18. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente⁴³.
19. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental⁴⁴ 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 preserve⁴⁵; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴⁶.
20. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos⁴⁷: (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 armónica⁴⁸; 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

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

⁴⁴ **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.

⁴⁵ 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".

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

⁴⁸ 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".

condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida⁴⁹.

21. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
22. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁵⁰.
23. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

24. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
 - (i) Si se ha vulnerado el derecho de defensa y debida motivación y el principio de doble instancia de Cementos Pacasmayo en el presente procedimiento administrativo sancionador.
 - (ii) Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad administrativa de Cementos Pacasmayo por el incumplimiento de la normativa de residuos sólidos (conductas infractoras descritas en los numerales del 1 al 4 del Cuadro N° 1 de la presente resolución).
 - (iii) Si la Resolución Directoral N° 1311-2016-OEFA/DFSAI se encuentra debidamente motivada respecto de la imposición de la medida correctiva descrita en el numeral 4 del Cuadro N° 2 de la presente resolución.

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

⁵⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1. Si se ha vulnerado el derecho de defensa y debida motivación y el principio a la doble instancia de Cementos Pacasmayo en el presente procedimiento administrativo sancionador

25. De acuerdo con Cementos Pacasmayo, en la resolución apelada la DFSAI realizó un análisis previo para determinar que en el Almacén Salaverry se generan residuos sólidos y que el aceite usado verificado durante la Supervisión Especial 2014 provendría de la actividad de transporte y carguío que se realizaba en el referido almacén⁵¹. Dicho análisis no se llevó a cabo en la resolución de imputación de cargos. En ese sentido, según el propio administrado, se habría vulnerado su derecho de defensa y a la doble instancia, toda vez que no pudo pronunciarse al respecto en sus descargos; sino recién en la etapa recursiva.⁵²

26. Asimismo, indicó que:

"...las mencionadas apreciaciones [en referencia al análisis previo de la DFSAI referido en el considerado anterior] han sido emitidas sin valorar debidamente lo señalado en nuestro escrito de descargos, siendo que, por el contrario, la Resolución Directoral contiene vicios en su motivación."⁵³

27. Al respecto, debe señalarse que los administrados gozan de una serie de derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, entre otros, el derecho a refutar los cargos imputados; a ofrecer y producir pruebas; a solicitar el uso de palabra; a obtener una decisión motivada; así como impugnar las decisiones que les afecten⁵⁴.

⁵¹ El administrado hizo referencia a los considerandos 20 a 32 de la misma.

⁵² En este punto Cementos Pacasmayo señaló:

"...la DFSAI realiza un análisis previo a todo el caso para determinar que (i) en el Almacén Salaverry sí se generan residuos sólidos siendo que, (ii) el aceite usado hallado en la supervisión, es uno que provendría de la actividad de transporte y carguío que se llevaba a cabo en dicha instalación. (...) dicho análisis no se llevó a cabo en la Resolución Subdirectoral en donde únicamente se señaló que CPSAA generó en el Almacén Salaverry el residuo 'aceite usado'. (...)” Foja 154.

⁵³ Foja 154.

⁵⁴ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

TÍTULO PRELIMINAR

"Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

28. Sobre el particular, debe indicarse que mediante la Resolución Subdirectoral N° 311-2016-OEFA/DFSAI/SDI (notificada el 24 de abril de 2016), se inició el presente procedimiento administrativo sancionador imputándose la presunta comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, sobre la base de los hallazgos detectados durante la Supervisión Especial 2014, entre ellos, aquellos referidos a la verificación de la existencia de: “residuos no peligrosos (postes de concreto, cables, madera, motores, parapetos de concreto)”, así como “residuos sólidos peligrosos (grasas, aceites usados) contenidos en cilindros de metal”⁵⁵. A partir de ello, Cementos Pacasmayo presentó sus descargos contra la imputación antes referida⁵⁶.
29. En efecto, mediante Resolución Subdirectoral N° 311-2016-OEFA/DFSAI/SDI, se notificó a Cementos Pacasmayo los presuntos hechos imputados otorgándole un plazo de veinte (20) días hábiles para que presente los descargos correspondientes, lo que comporta que el administrado tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa respecto de la precitada resolución subdirectoral, sin perjuicio de los escritos presentados previamente en el procedimiento.
30. Por otro lado, mediante Resolución Directoral N° 1519-2016-OEFA/DFSAI la primera instancia administrativa concedió el recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1311-2016-OEFA/DFSAI y elevó lo actuado al Tribunal de Fiscalización Ambiental.
31. Asimismo, de la revisión del acápite IV.2 de la Resolución Directoral N° 1311-2016-OEFA/DFSAI se advierte que la DFSAI sustentó la declaración de la existencia de responsabilidad administrativa por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución sobre la base de los fundamentos técnicos y legales derivados del análisis de los medios probatorios contenidos en el Informe de Supervisión los que, a su vez, fueron indicados en la resolución subdirectoral antes referida
32. En ese sentido, a consideración de esta Sala Especializada, el análisis realizado por la primera instancia en la resolución apelada a fin de establecer que en el Almacén Salaverry se podrían generar residuos sólidos resulta complementario a la verificación de la existencia de estos residuos durante la Supervisión Especial 2014.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

⁵⁵ Hallazgo N° 2 del Informe de Supervisión que obra en el disco compacto (foja 6).

⁵⁶ Sin perjuicio de lo expuesto, resulta oportuno señalar que esta Sala Especializada advierte que Cementos Pacasmayo, en el ejercicio de su derecho de defensa, no solo ha ofrecido hasta el momento en el presente procedimiento administrativo sancionador diversos alegatos destinados a sustentar su posición sino que pudo hacer uso de la palabra ante ambas instancias administrativas a efectos de exponer sus argumentos de defensa respecto de las imputaciones formuladas en la Resolución Subdirectoral N° 311-2016-OEFA/DFSAI/SDI.

33. Por tanto, de la revisión de los actuados; se advierte que el administrado tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, respetándose en la tramitación del presente procedimiento el principio de doble instancia⁵⁷; toda vez que el recurrente tuvo conocimiento de los medios probatorios que sustentaron la determinación de la existencia de responsabilidad administrativa por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución desde el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador y el mismo viene a sede del Tribunal de Fiscalización Ambiental para que la decisión de primera instancia sea revisada.

34. Por otro lado, el administrado indicó que el análisis realizado por la primera instancia en la resolución apelada a fin de establecer que en el Almacén Salaverry se podrían generar residuos sólidos se realizó sobre la base de un informe del año 2015, a pesar de que la supervisión correspondiente al presente procedimiento administrativo sancionador data de junio de 2014; en ese sentido:

“...la construcción desarrollada por la primera instancia sobre la generación de residuos resulta estar desfasada respecto al momento en que se detectó el hecho.”⁵⁸

35. Al respecto, debe indicarse que de la revisión de los considerandos 20 a 26 de la resolución apelada se advierte que la DFSAI describió las actividades realizadas en el Almacén Salaverry a efectos de determinar que dichas actividades eran pasibles de generar residuos sólidos considerando la información contenida en el Informe Sustentatorio del DAP.

⁵⁷ Sobre el derecho de doble instancia que asiste a Cementos Pacasmayo debe indicarse que el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 010-2001-AI/TC (fundamento jurídico 3) ha señalado lo siguiente:

“3. (...) En efecto, el derecho a la pluralidad de instancias no es un contenido esencial del derecho al “debido proceso administrativo” –pues no toda resolución es susceptible de ser impugnada en dicha sede–; pero sí lo es del derecho al debido proceso “judicial”, pues la garantía que ofrece el Estado constitucional de derecho es que las reclamaciones de los particulares contra los actos expedidos por los órganos públicos, sean resueltas por un juez independiente, imparcial y competente, sede ésta en la que, además, se debe posibilitar que lo resuelto en un primer momento pueda ser ulteriormente revisado, cuando menos, por un órgano judicial superior.

(...)

Naturalmente, los órganos y tribunales administrativos no satisfacen esas condiciones de imparcialidad e independencia, pues se trata de entes que, o forman parte de la estructura organizativa del órgano cuyo acto administrativo se reclama, o pertenecen, en general, al Poder Ejecutivo. Precisamente porque los órganos administrativos no cumplen esas garantías mínimas que debe observar el ente que resuelva el conflicto, es que, al tiempo de considerarse el agotamiento de la vía administrativa como un derecho del particular [derecho que se traduce en evitarle el acceso a la justicia ordinaria si puede resolver su conflicto con la administración estatal en dicha sede], dicha vía, cuando se fija su agotamiento de manera obligatoria, debe contemplarse de manera tal que no pueda considerarse un privilegio del Estado o, acaso, como una medida que, irrazonable y desproporcionadamente, disuada, imposibilite o impida el acceso del particular a un tribunal de justicia.

En ese sentido, estima el Tribunal Constitucional que, si el legislador prevé la obligatoriedad del agotamiento de la vía administrativa, una exigencia derivada del derecho de acceso a la justicia es que éste sea configurado de la manera más breve como sea posible, pues de ese modo se optimiza mejor el principio pro actione”.

⁵⁸ Foja 154.

36. En esa línea, cabe precisar que la información contenida en dicho informe si bien no acredita los hechos verificados durante la Supervisión Especial 2014 es una fuente de información sobre las actividades que ha venido realizando el administrado en su instalaciones; ello, en tanto el Diagnóstico Ambiental Preliminar es un instrumento de gestión ambiental de tipo correctivo que da cuenta de las actividades que los titulares de la industria manufacturera venían ejecutando sin contar con instrumento de gestión ambiental.
37. Precisamente, este análisis fue desarrollado en atención a la evaluación de los descargos formulados por el administrado conforme se aprecia en el siguiente extracto de la resolución apelada:

“IV.1. Única cuestión previa: determinar si las actividades realizadas en el Almacén Salaverry de Cementos Pacasmayo generan residuos sólidos

20. Cementos Pacasmayo señaló que el Almacén Salaverry es una unidad donde se realizan actividades complementarias a las ejecutadas en la planta Pacasmayo, dicho almacén únicamente se almacena, carga y despacha carbón y escoria, en la que no implica un proceso de transformación, conforme se señaló en el Informe de Supervisión.

*21. En atención a lo anterior, cabe detallar que de la revisión Informe Técnico Legal N° 1881-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM-DIEVAI⁵⁹ del 20 de noviembre del 2015 que sustenta la resolución de aprobación del Diagnóstico Ambiental Preliminar del Almacén Salaverry, se advierte en el referido almacén se realizan dos actividades, la de **almacenamiento, recepción y carga de carbón y escoria.***

(...)

26. En conclusión, las actividades de recepción, almacenamiento y carga de carbón y escoria generarían residuos sólidos, a pesar de que en el DAP se haya establecido que el Almacén Salaverry es un área destinada al almacenamiento de material (carbón, escoria y en ocasiones Clinker), y que en el almacén no se realiza la transformación de materia prima.”

38. Asimismo, de la revisión de la resolución apelada se advierte que, en atención al deber de la motivación⁶⁰, la DFSAI consideró necesario, luego de evaluar los argumentos de descargos del administrado, analizar si las actividades realizadas en el Almacén Salaverry eran pasibles de generar residuos sólidos; ello, sobre la base del Informe Sustentatorio del DAP; conforme se aprecia en la cita anterior.
39. Por tanto, de la revisión de la resolución apelada; se advierte que la misma se encuentra debidamente motivada.

⁵⁹ Folios 31 al 46 del Expediente.

⁶⁰ LEY N° 27444.

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado (...).

40. Por lo expuesto, se concluye no se ha vulnerado el derecho de defensa y debida motivación y el principio a la doble instancia de Cementos Pacasmayo en el presente procedimiento administrativo sancionador.

V.2. Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad administrativa de Cementos Pacasmayo por el incumplimiento de la normativa de residuos sólidos (conductas infractoras descritas en los numerales del 1 al 4 del Cuadro N° 1 de la presente resolución)

41. En su recurso de apelación, Cementos Pacasmayo alegó que en el Informe de Supervisión se señalaría que el Almacén Salaverry es una unidad complementaria de la Planta Pacasmayo y que en este depósito solo se almacenaría carbón y escoria; por lo cual dicha actividad no implicaría un proceso de transformación.

42. En esa línea, el residuo denominado "aceite usado" detectado durante la supervisión no es un residuo proveniente directamente de las actividades de almacenamiento sino el resultado de un hecho aislado, esto es, la reparación de un vehículo que sufrió un desperfecto.

43. Asimismo, el administrado refirió que de acuerdo con lo señalado en el numeral 24 de la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27314, los residuos sólidos industriales "...son aquellos generados en la actividad"; en ese sentido resultaba necesario que se determinase si los residuos habían sido o no consecuencia directa de la actividad llevada a cabo en el Almacén Salaverry; sin embargo, de acuerdo con lo verificado durante la supervisión, las actividades realizadas no generarían ningún tipo de residuo sólido peligroso, "por lo que no se encontraba en la obligación de implementar instalaciones o mecanismos destinados a la gestión de residuos sólidos industriales acordes con la legislación vigente en el Almacén Salaverry".

44. Sobre el particular, esta Sala advierte que el argumento alegado por el administrado pretende, principalmente, cuestionar la generación de residuos sólidos en el Almacén Salaverry, por lo que corresponde analizar si en el procedimiento administrativo sancionador se han constatado plenamente los hechos que sirvieron como base de las imputaciones, en virtud del principio de verdad material previsto en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

Sobre los hechos detectados durante la supervisión

45. En este punto cabe indicar, como será desarrollado más adelante, que el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece como generador a la persona natural o jurídica que en razón de sus actividades genera residuos sólidos, sea como productor, importador, distribuidor, comerciante o

usuario. También se debe considerar como generador al poseedor de residuos sólidos peligrosos, cuando no se pueda identificar al generador real⁶¹.

46. En ese sentido, corresponde identificar, en primer lugar, los hechos detectados durante la supervisión y sobre la base de ellos determinar, si el administrado puede ser calificado como generador.
47. Al respecto, cabe señalar que el presente caso se originó como consecuencia de del análisis de los hallazgos y de las fotografías, correspondientes a la Supervisión Especial 2014, conforme con el siguiente detalle:

→ Acta N° 00061-2014⁶²:

"5. Hallazgos

(...)

03. Se **observó acumulación de residuos peligrosos (grasas, aceites usados) contenidos en cilindros de metal dispuestos sobre piso de cemento, los cuales presentan signos de deterioro.**

04. Se **observó acumulación de residuos no peligrosos (cables, madera, motores, parapetos de concreto) dispuestos cerca de la pared perimétrica al interior del almacén, los cuales presentan signos de deterioro y prolongada permanencia".**

→ Informe de Supervisión⁶³:

(...)

Hallazgo N° 2

Inadecuado acondicionamiento y almacenamiento de residuos peligrosos y no peligrosos

Se observó acumulación de residuos peligrosos (grasas, aceites usados) contenidos en cilindros de metal dispuestos sobre piso de cemento los cuales presentan signos de deterioro, así como acumulación de residuos no peligrosos (postes de concreto, cables, madera, motores, parapetos de concreto) dispuestos cerca de la pared perimétrica al interior del almacén, los cuales presentan signos de deterioro y prolongada permanencia, sobre terreno afirmado y a cielo abierto.

Análisis Técnico

Junto a la pared perimétrica del almacén, y cercana a las áreas administrativas, se observó el acopio de 05 cilindros metálicos con signos de deterioro (oxidados) dispuestos sobre piso de cemento, bajo techo aligerado y sin medio de contención, en un espacio sin señalización ni identificación de los residuos peligrosos, 02 de estos cilindros contienen aceites usados y grasa, y los otros contendrían

61

LEY N° 27314.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES

Décima.- Definición de términos

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

5. GENERADOR

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

62

Folios 16 al 17 (y reverso) del Informe de Supervisión se encuentra en un disco compacto que obra a foja 9.

63

Folios 6 reverso del Informe de Supervisión se encuentra en un disco compacto que obra a foja 9.

remanentes de grasas. Junto a estos, se hallan otros residuos o materiales no peligrosos como cabezales metálicos de alumbrado público (5 unidades), cajas de cartón, cables eléctricos, piezas metálicas y mantas plásticas (...) además, alrededor de este punto y cerca del cuarto de bombas del sistema contra incendio, tiene acumulados residuos no peligrosos (parapetos y postes de concreto, motores eléctricos, restos de maderas, puertas de metal y tubos de metal), sobre terreno afirmado y a cielo abierto, todos mezclados en un área no definida como almacén o punto de acopio (...).

(...)"

(Énfasis agregado).

→ Fotografías N° 8 a la 16 del Informe de Supervisión⁶⁴:



Foto N° 08. Se observa acumulación de residuos peligrosos y no peligrosos (cilindros metálicos (a), cajas de cartón (b), manta plástica (c)), sobre suelo armado y piso de cemento en un área sin señalización y rotulación.

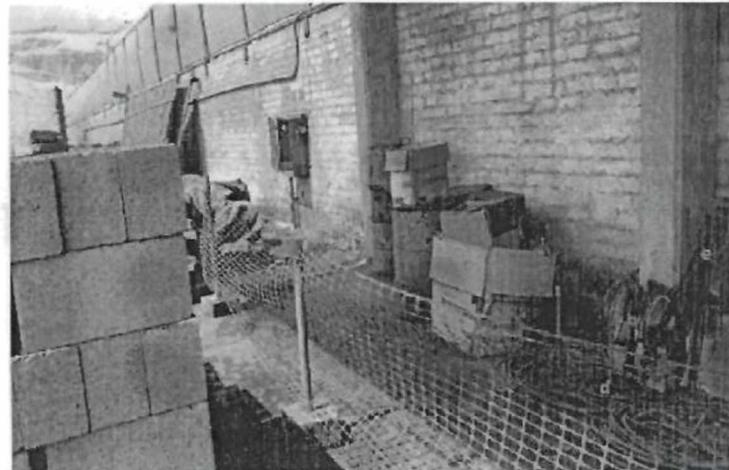


Foto N° 09. Se observa, la acumulación de cilindros metálicos (a) conteniendo aceites usados, grasa y remanentes de grasa considerados como residuos peligrosos (a), cabezales metálicos de alumbrado público (b), cajas de cartón (c), cables (d) y fierros (e), dispuestos sobre piso de cemento sin medio de contención, delimitados por una manta de plástico sin rotulación en un

⁶⁴ Folios 27 al 30 del Informe de Supervisión se encuentra en un disco compacto que obra a foja 9



Foto N° 10. Los cilindros (residuos peligrosos) presentan oxidación así como signos de filtración sobre el piso de cemento que carecen de medios de contención y se ubica cerca a suelo afirmado.

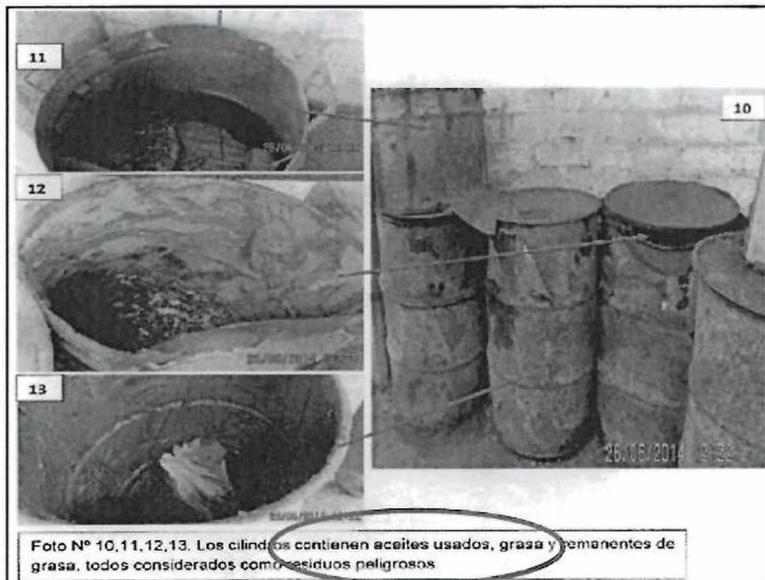


Foto N° 10,11,12,13. Los cilindros contienen aceites usados, grasa y remanentes de grasa, todos considerados como residuos peligrosos

Handwritten blue scribbles and numbers '2' and '7' on the left side of the page.

Handwritten blue scribbles on the right side of the page.

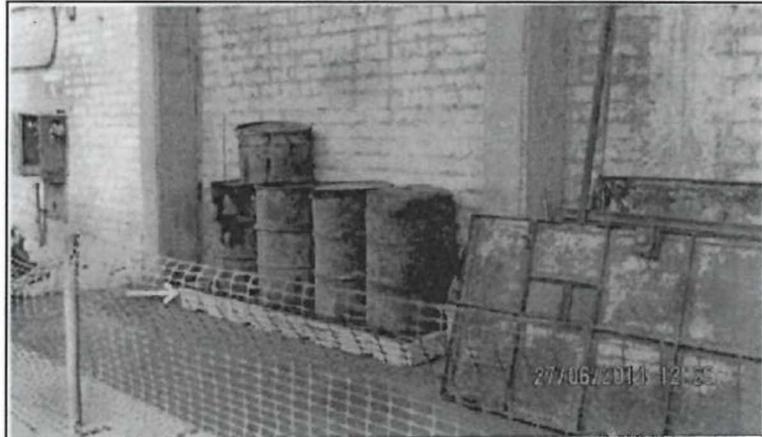


Foto N° 14. Un día después los residuos peligrosos sin rótulos de identificación (cilindros conteniendo aceites usados y grasas) fueron colocados sobre bandejas plásticas como medio de contención en un área no identificada.

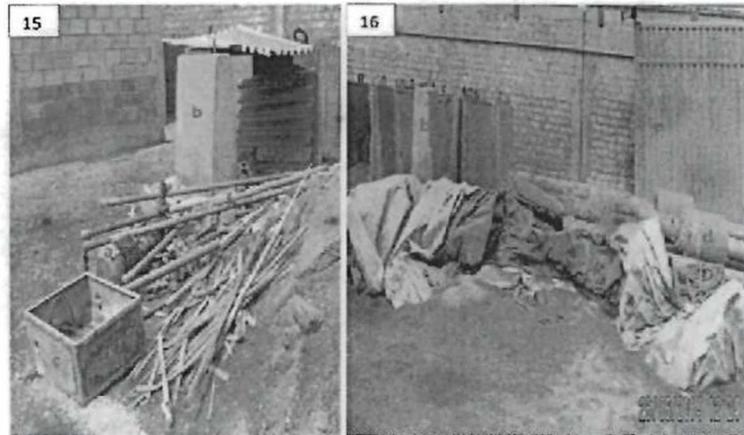


Foto N° 15 y 16. Próxima a la pared perimetral del almacén, se observa residuos no peligrosos como: (a) motores eléctricos, (b) parapetos de concreto, (c) restos de maderas, (d) postes de concreto, (e) puertas de metal y (f) tubos de metal. Los cuales se encuentran acumulados sobre terreno afirmado a cielo abierto.

→ Informe de Supervisión⁶⁵:

“(…)

Hallazgo N° 3
Remitir documentación incompleta
El administrado remitió 6 de los 8 documentos requeridos en la supervisión
Análisis Técnico:
La documentación que no ha remitido es : <ul style="list-style-type: none">• (...)• El Plan de manejo de residuos sólidos remitido, no incluye al Almacén Salaverry, por lo tanto no cuentan con un plan de manejo de residuos sólidos para dicha instalación operativa.

“(…)”.

48. Sobre el particular, cabe precisar que el artículo 43° de la Ley N° 27444⁶⁶ prescribe que son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades⁶⁷. De manera adicional, el artículo 16° 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**)⁶⁸ dispone que la información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.
49. En consecuencia, los Informes de Supervisión elaborados con ocasión del ejercicio de la función supervisora, constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen (teniendo además veracidad y fuerza probatoria),

⁶⁵ Folio 7 del Informe de Supervisión se encuentra en un disco compacto que obra a foja 9.

⁶⁶ LEY N° 27444.

Artículo 43.- Valor de documentos públicos y privados

43.1 Son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades.

43.2 La copia de cualquier documento público goza de la misma validez y eficacia que éstos, siempre que exista constancia de que es auténtico.

43.3 La copia del documento privado cuya autenticidad ha sido certificada por el fedatario, tiene validez y eficacia plena, exclusivamente en el ámbito de actividad de la entidad que la auténtica.

⁶⁷ En esa misma línea, el artículo 165 de la Ley N° 27444 señala:

Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria

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

⁶⁸ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD. Texto Único Ordenado del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
Artículo 16°.- Documentos Públicos

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

puesto que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por la DS en ejercicio de sus funciones.⁶⁹

50. En ese sentido, esta Sala Especializada advierte que de los medios probatorios que obran en el expediente (específicamente, el Informe de Supervisión y sus anexos) se verifica que en el Almacén Salaverry sí se generaran residuos sólidos peligrosos (cilindros contienen aceites usados y grasa); y no peligrosos (como cabezales metálicos de alumbrado público -5 unidades-, cajas de cartón, cables eléctricos, piezas metálicas y mantas plásticas, etc.).

51. Por lo tanto, se encuentra acreditada la existencia de residuos sólidos no peligrosos y peligrosos en el Almacén Salaverry durante la Supervisión Especial 2014.

En cuanto a la exigibilidad de la normativa de residuos sólidos a Cementos Pacasmayo

52. Ahora bien, cabe precisar que la Ley N° 27314⁷⁰ y el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM no exigen que para la adopción de las medidas de manejo de residuos sólidos se establezca previamente si estos provienen de las actividades principales realizadas en las instalaciones del administrado (que en este caso serían almacenamiento, recepción y carga de carbón y escoria), por lo que resulta suficiente la verificación de la existencia de residuos sólidos en dicho lugar, a efectos de que resulten exigibles las disposiciones contenidas en las normas dirigidas a asegurar una adecuada gestión del mismo por parte del generador⁷¹.

53. En esa misma línea, las normas antes referidas tampoco disponen que el cumplimiento de las medidas de manejo de residuos sólidos depende de si estos se generan de manera constante en las instalaciones del administrado, por lo que estas son exigibles independientemente de la periodicidad de su generación.

54. Sin perjuicio de ello, es pertinente indicar que el administrado no ha acreditado que los residuos sólidos peligrosos verificados durante la Supervisión Especial 2014 fueron resultado de un hecho aislado referido a la reparación de un

⁶⁹ Ver Resoluciones N°s 004-2015-OEFA/TFA-SEPIM del 26 de marzo de 2015; 028-2015-OEFA/TFA-SEPIM del 7 de setiembre de 2015; entre otras.

⁷⁰ Norma vigente durante la Supervisión Especial 2014, derogada por Decreto Legislativo N° 1278, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2016.

⁷¹ **LEY N° 27314.**
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES
Décima.- Definición de términos
Las siguientes definiciones son aplicables en el ámbito de la presente Ley:
5. GENERADOR

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

vehículo que sufrió un desperfecto, razón por la cual dicha afirmación no logra desvirtuar los hechos constatados por el supervisor del OEFA referidos a la existencia de grasas, aceites usados contenidos en cinco (5) cilindros de metal en el Almacén Salaverry.

55. En ese sentido y, de acuerdo con lo verificado durante la Supervisión Especial 2014, correspondía que Cementos Pacasmayo sea considerado generador de residuos sólidos no peligrosos y peligrosos, pues, contrariamente a lo indicado por el recurrente, la normativa no condiciona el cumplimiento de las obligaciones relacionadas al adecuado manejo de residuos sólidos a que estos sean “consecuencia directa” de sus actividades principales, ni a que estos sean generados de manera continua en sus instalaciones; en ese sentido, el administrado sí se encontraba en la obligación de cumplir con la normativa de residuos sólidos⁷² y debía ser considerado generador.
56. Por lo tanto, dado que durante la Supervisión Especial 2014 se verificó la existencia de residuos de residuos sólidos no peligrosos y peligrosos en el Almacén Salaverry, se desprende que Cementos Pacasmayo debía cumplir con las disposiciones establecidas en la normativa de residuos sólidos (específicamente, aquellas cuyo incumplimiento es materia de imputación en el presente caso; es decir, el numeral 2 del artículo 16° de la Ley N° 27314 y artículo 10°, numerales 3 y 5 del artículo 25°, y artículos 37°, 38°, 39°, 40°, 55° y 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM)⁷³.
57. De otra parte, Cementos Pacasmayo sostuvo que ante la ocurrencia de algún imprevisto habría implementado un mecanismo de contingencia por lo que acumuló los residuos generados por la reparación de uno de los vehículos en cilindros provisionalmente sobre una base de concreto, tal como se apreciaría en las fotografías N°s 5, 6 y 7 del Informe de Supervisión y “...que luego fueron entregados a una EPS para su disposición final como consta en el manifiesto presentado a la Dirección de Supervisión el 15 de setiembre de 2014”.⁷⁴
58. Al respecto, resulta oportuno señalar que el mecanismo de contingencia que el administrado alude en su recurso de apelación no constituye el cumplimiento de la normativa de residuos sólidos señalada en el considerando 56 de la presente resolución, lo cual estaba a cargo de Cementos Pacasmayo— en su calidad de generador —en los términos señalados en los considerandos precedentes.

⁷² Tan es así, que inclusive la norma establece que cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de gestión municipal, es responsable por su manejo; de acuerdo con el artículo 16° de la Ley N° 27314.

⁷³ Asimismo, cabe señalar que la Planta Pacasmayo del administrado ubicada en el Km N° 666 de la Panamericana Norte en el distrito y provincia de Pacasmayo, departamento de La Libertad, cuenta con un almacén central; sin embargo, esta planta se ubica a unos 108 Km aproximadamente del Almacén Salaverry, ubicado en el distrito de Salaverry, provincia de Trujillo y departamento de La Libertad. En ese sentido, es pertinente indicar que la distancia para trasladar los residuos sólidos peligrosos hasta esa planta no sería una posibilidad eficiente en el manejo de los mismos.

⁷⁴ Foja 156.

59. Adicionalmente, en relación a lo sostenido por el recurrente respecto del retiro de los residuos sólidos peligrosos para su disposición final —como constaría en el manifiesto presentado a la DS el 15 de setiembre de 2014—; cabe señalar, conforme fue afirmado por la DFSAI, que si bien del referido manifiesto se observa que Cementos Pacasmayo dispuso los cilindros que contenían los aceites a través de una EPS, a la fecha no ha quedado acreditado que el administrado realice un adecuado manejo de residuos sólidos peligrosos⁷⁵.

Respecto de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución

60. Adicionalmente, respecto de la conducta infractora N° 1, el administrado alegó que habría acreditado un área destinada a los residuos sólidos no peligrosos tal como habría informado en el escrito del 10 de marzo de 2016, siendo que la DFSAI desacreditó la supuesta implementación de dicho lugar para este tipo de residuos sosteniendo que el mismo debía tener las características exigidas por ley para zonas en las que se almacenan residuos sólidos peligrosos, a pesar de que no existiría una exigencia legal específica para el área destinada a los residuos sólidos no peligrosos.

61. Por lo tanto, Cementos Pacasmayo concluyó:

*“...la imputación respecto a **residuos sólidos no peligrosos** (la cual se encuentra incluida en la imputación) debe ser archivada puesto que la misma fue subsanada antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.” (Énfasis original)*

62. Al respecto, cabe precisar que, contrariamente a lo alegado por el apelante, la normativa de residuos sólidos sí exige una serie de condiciones para el correcto almacenamiento, como las descritas en el artículo 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.

63. En efecto, tal como ha sido señalado por esta Sala en anteriores pronunciamientos,⁷⁶ del análisis de la norma antes citada, se advierte que su finalidad es: (i) lograr que los administrados acondicionen los residuos sólidos (peligrosos y no peligrosos) en forma adecuada, estableciéndose para ello determinados aspectos que deben ser tomados en cuenta durante la ejecución de dicho proceso (esto es, atender a la naturaleza física, química y biológica de los residuos, a las características de peligrosidad, a su incompatibilidad con otros residuos, así como a las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contenga), y además que (ii) en el caso de los residuos sólidos peligrosos, estos sean contenidos en recipientes que los aislen del ambiente.

⁷⁵ Al respecto la DFSAI sostuvo que el administrado ha señalado que al no generar este tipo de residuos, no está obligado a implementar medidas para su adecuado almacenamiento.

⁷⁶ Ver resoluciones N°s 027-2015-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de agosto de 2015, 014-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 18 de abril de 2016, 017-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de abril de 2016, 018-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 19 de mayo de 2016.

64. Como puede apreciarse, el artículo 38° del Reglamento aprobado Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece distintas disposiciones relacionadas con el acondicionamiento adecuado de los residuos sólidos en general, siendo una de ellas la obligación de acondicionar los residuos sólidos de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, cumpliendo con las características detalladas en el referido artículo (constituyendo este el hecho imputado en el presente extremo)
65. Por la misma razón, esta Sala considera que la obligación establecida en el primer párrafo del artículo 38° del Reglamento aprobado Decreto Supremo N° 057-2004-PCM no hace referencia únicamente a los residuos sólidos peligrosos sino también a los no peligrosos.
66. Sin perjuicio de lo señalado, cabe indicar que luego de la valoración de la fotografía presentada por el administrado— a través del escrito del 10 de marzo de 2016—para acreditar la supuesta implementación de una zona para los residuos sólidos no peligrosos, la primera instancia administrativa consideró que la fotografía no contaba con coordenadas que acrediten que haya sido capturada en el área donde se detectó el hallazgo.
67. Asimismo, concluyó que dicha imagen no acreditaba la subsanación de la referida conducta infractora, toda vez que no se aprecia la instalación de contenedores para una adecuada segregación y acondicionamiento de residuos sólidos no peligrosos, al interior del Almacén Salaverry de acuerdo con su naturaleza física, química y biológica.
68. En ese sentido y, contrariamente a lo señalado por el administrado no correspondía el archivo de la conducta infractora N° 1, en el extremo de los residuos sólidos no peligrosos.
69. Por otro lado, respecto de las conductas infractoras N°s 2 y 3, Cementos Pacasmayo reiteró que no generaría residuos sólidos peligrosos ya que en el Almacén Salaverry no existiría actividad productiva alguna. Por ello, no tendría la obligación de implementar medidas de almacenamiento ni un almacén central para dichos residuos. Asimismo, reitera que para determinar estos incumplimientos se debió sustentar porqué debía ser considerado generador de residuos sólidos⁷⁷.
70. Al respecto, cabe reiterar, conforme ha sido desarrollado en los considerandos precedentes, que contrariamente a lo indicado por el recurrente, la normativa no condiciona el cumplimiento de las obligaciones relacionadas al adecuado manejo de residuos sólidos a que estos sean “consecuencia directa” de sus actividades

⁷⁷

Al respecto el administrado indicó:

“...para determinar estos incumplimientos, se debió señalar porqué CPSAA debía ser considerado un generador de residuos durante la supervisión (...) análisis que se ha obviado y resulta trascendental para determinar el nexo causal en el presente caso.” Foja 157.

principales; en ese sentido, el administrado sí se encontraba en la obligación de cumplir con la normativa de residuos sólidos⁷⁸; por ende, tenía la obligación de implementar medidas de almacenamiento, así como un almacén central para dichos residuos.

71. Por otro lado, respecto de la conducta infractora N° 4, el administrado indicó que habría "...cumplido con presentar la mencionada declaración respecto a la Planta Pacasmayo (...)." Al respecto, de la revisión de dicho documento, se advierte que el mismo no detalla cual será el plan de manejo respecto del Almacén Salaverry; por lo cual corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo de su recurso de apelación.

72. Por lo expuesto, sí correspondía determinar la existencia de responsabilidad administrativa de Cementos Pacasmayo por las conductas infractoras descritas en los numerales del 1 al 4 del Cuadro N° 1 de la presente resolución; así como las medidas correctivas descritas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

V.3. Si la Resolución Directoral N° 1311-2016-OEFA/DFSAI se encuentra debidamente motivada respecto de la imposición de la medida correctiva descrita en el numeral 4 del Cuadro N° 2 de la presente resolución

73. Al respecto, es pertinente indicar que, de acuerdo con el artículo 22° de la Ley N° 29325, el OEFA podrá ordenar las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, los efectos nocivos que la conducta infractora del administrado hubiese podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas⁷⁹. Una de dichas medidas consiste en:

"(...) la obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y, de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica(os)"⁸⁰.

⁷⁸ Tan es así, que inclusive la norma establece que cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de gestión municipal, es responsable por su manejo; de acuerdo con el artículo 16° de la Ley N° 27314.

LEY 29325.

Artículo 22°.- Medidas correctivas

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

⁸⁰

LEY 29325.

Artículo 22°.- Medidas correctivas

(...)

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.

b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.

c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.

d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

e) Otras que se consideren necesarias para revertir o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

74. En ese contexto, de acuerdo con lo señalado en el artículo 28° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD**)⁸¹, una medida correctiva puede ser definida como:

"(...) una disposición dictada por la Autoridad Decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas".

75. De igual modo, en los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas previstas en el literal d) del numeral 2 del artículo 22° de la Ley N° 29325, aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, se dispone que, para efectos de imponer una medida correctiva, se debe verificar lo siguiente: i) la conducta infractora tiene que haber sido susceptible de haber producido efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y, ii) la medida correctiva debe resultar la adecuada para revertir o disminuir los efectos negativos de la conducta infractora.

76. Como puede apreciarse, del marco normativo antes expuesto, es posible inferir que la imposición de una medida correctiva debe resultar necesaria y adecuada para revertir o disminuir en lo posible los efectos nocivos que la conducta infractora haya podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

77. Dicho esto, debe mencionarse que la DFSAI determinó la responsabilidad administrativa de Cementos Pacasmayo, toda vez que dicha empresa no contemplaba medidas de protección ambiental referidas al manejo adecuado de residuos sólidos que se generen en el Almacén Salaverry; en atención a los medios probatorios descritos en el considerando 47 de la presente resolución.

78. En tal sentido, la primera instancia administrativa ordenó al administrado, entre otras, la siguiente medida correctiva:

f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

⁸¹ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de febrero de 2015.
Artículo 28°.- Definición

La medida correctiva es una disposición dictada por la Autoridad Decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

Cuadro N° 3: Medida correctiva de obligación general impuesta a Cementos Pacasmayo aplicable a las conductas infractoras N°s 1 al 3

Medida correctiva de obligación general aplicable a las conductas infractoras N° 1 al 3			
N°	Obligación general	Plazo de Cumplimiento de la obligación general	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento de la obligación general
4	Requerir a Cementos Pacasmayo que cumpla con actualizar su Diagnóstico Ambiental Preliminar en lo relacionado con las medidas de protección ambiental referidas al manejo adecuado de residuos sólidos que puedan generarse en el Almacén Salaverry, mediante la presentación de una solicitud de modificación de dicho instrumento, a través del procedimiento aplicable según lo determine la autoridad de certificación ambiental competente.	En un plazo no mayor a sesenta (60) días hábiles contados desde el día siguiente de la notificación de la Resolución Directoral N° 1311-2016-OEFA/DFSAI.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, Cementos Pacasmayo deberá presentar ante la DFSAI el cargo de presentación de la solicitud de modificación del Diagnóstico Ambiental Preliminar ante la autoridad de certificación ambiental competente, así como la copia del informe o los anexos que sustenten dicha solicitud.

79. Con relación a la medida correctiva descrita en el cuadro anterior, Cementos Pacasmayo sostuvo que la DFSAI no habría sustentado la necesidad de implementar esta medida ni cómo es que la misma disminuiría los posibles efectos originados por la conducta infractora en el ambiente, de acuerdo con lo señalado en el artículo 28° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

80. Al respecto, debe indicarse que, de la revisión de la Resolución Directoral N° 1311-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI señaló lo siguiente:

"Medida Correctiva de obligación general aplicable a las conductas infractoras N° 1 al 3"

129. *Conforme se aprecia, del análisis efectuado en la presente resolución, ha quedado acreditado que Cementos Pacasmayo genera residuos sólidos no peligrosos y peligrosos en el Almacén Salaverry, los cuales no cuentan con medidas de prevención y control de posibles impactos al ambiente; y, que si bien el administrado cuenta con un instrumento de gestión ambiental (DAP), estas únicamente establecen medidas de manejo ambiental para la protección de la calidad de aire y ruido ambiental.*

130. *En ese sentido, en tanto el DAP de Cementos Pacasmayo no contemple medidas de protección ambiental referidas al manejo adecuado de residuos*

sólidos que se generen en el Almacén Salaverry, resulta necesario que la autoridad certificadora apruebe compromisos o medidas ambientales para evitar la generación de posibles impactos negativos al ambiente; por lo que esta Dirección considera pertinente dictar la siguiente medida correctiva de adecuación ambiental (...)

131. La medida correctiva de actualización del instrumento de gestión ambiental, tiene por finalidad regularizar ante la autoridad competente, las medidas de protección ambiental referidas al manejo adecuado de residuos sólidos, a fin de que se certifiquen los compromisos en dicha materia y que estos puedan ser compromisos fiscalizables en posteriores supervisiones, y así evitar posibles impactos y afectaciones al ambiente.”
(Énfasis agregado)

81. En tal sentido, de lo expuesto se desprende que la DFSAI sustentó la necesidad de implementar la medida correctiva al señalar que la actualización del DAP tiene por objeto **contar con compromisos ambientales** evaluados por la autoridad certificadora **que permitan que el administrado contemple medidas relativas a la gestión de residuos sólidos para evitar la generación de posibles impactos negativos al ambiente y que**, de acuerdo con los hallazgos de la Supervisión Especial 2014, así como lo desarrollado en la resolución apelada, **no ha estado implementando**.
82. En ese sentido, **la implementación de esta medida correctiva pretende regularizar ante la autoridad competente, las medidas de protección ambiental referidas al manejo adecuado de residuos sólidos**, a fin de que se certifiquen los compromisos en dicha materia **y que estos puedan ser compromisos fiscalizables en posteriores supervisiones**.
83. Por otro lado, respecto a lo alegado por el recurrente en relación a que la medida correctiva no sería posible de cumplir, toda vez que no existiría *“un procedimiento de actualización de un DAP emitido hace menos de cinco años ante el PRODUCE”*; cabe indicar que de la revisión de la Décimo Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE⁸² se advierte que Produce sí contempla la actualización

⁸² DECRETO SUPREMO N° 017-2015-PRODUCE, aprueban el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de junio de 2015.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Décimo Segunda.- Diagnóstico Ambiental Preliminar (DAP)

Los Diagnósticos Ambientales Preliminares (DAP) aprobados antes de la entrada en vigencia del presente Reglamento, son considerados instrumentos de gestión ambiental de tipo correctivos.

La actualización y modificación del Plan de Manejo Ambiental del DAP, se realizará según lo establecido en el presente Reglamento para los instrumentos de gestión ambiental de tipo correctivo. El titular podrá solicitar a la autoridad competente, la actualización del Plan de Manejo Ambiental en los componentes que lo requieran.

El Plan de Manejo Ambiental del DAP, es un conjunto de acciones e inversiones destinadas a lograr la reducción y/o eliminación de la cantidad de sustancias peligrosas o contaminantes que ingresan al sistema o infraestructura de disposición de residuos o que se viertan o emitan al ambiente, debe contener las acciones referidas a la rehabilitación y restauración de las áreas o zonas afectadas por la actividad.

Las alternativas de solución contenidas en los DAP aprobados, antes de la vigencia del presente Reglamento, constituyen el Plan de Manejo Ambiental.

y modificación del Plan de Manejo Ambiental del DAP, de acuerdo con el siguiente detalle:

“(…) La actualización y modificación del Plan de Manejo Ambiental del DAP, se realizará según lo establecido en el presente Reglamento para los instrumentos de gestión ambiental de tipo correctivo. El titular podrá solicitar a la autoridad competente, la actualización del Plan de Manejo Ambiental en los componentes que lo requieran.”

84. Ello es así, en la medida que el numeral 2 del artículo 73° del mismo reglamento⁸³, establece que si como resultado de la supervisión y fiscalización de las obligaciones derivadas de las normas ambientales y de los instrumentos de gestión ambiental aprobados, el ente fiscalizador determina que los impactos ambientales negativos generados difieren de manera significativa a los declarados en la documentación que propició la aprobación del instrumento de gestión ambiental; se podrá requerir la actualización del mismo ante la autoridad competente.
85. Como se observa, la DFSAI al dictar la medida correctiva sí ha señalado la necesidad de su implementación y la incidencia de la misma en la reducción o disminución de los efectos que podrían ser originados por su falta de implementación, motivo por el cual lo alegado por el administrado en su apelación debe ser desestimado.
86. Por lo expuesto, se concluye que la Resolución Directoral N° 1311-2016-OEFA/DFSAI se encuentra debidamente motivada respecto de la imposición de la medida correctiva descrita en el numeral 4 del Cuadro N° 2 de la presente resolución.

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.

⁸³

DECRETO SUPREMO N° 017-2015-PRODUCE.

Artículo 73.- Supervisión y fiscalización de los instrumentos de gestión ambiental de la industria manufacturera o de comercio interno

(…)

73.2 Si como resultado de la supervisión y fiscalización, se advierte que debe disponerse medidas de prevención, mitigación y control adicionales a las consideradas en el instrumento de gestión ambiental aprobado, o se determina que los impactos ambientales negativos generados difieren de manera significativa a los declarados en la documentación que propició la aprobación del instrumento de gestión ambiental; el ente fiscalizador requerirá al titular la adopción de las medidas correctivas o de manejo ambiental que resulten necesarias para mitigar o controlar sus efectos, sin perjuicio de requerir la actualización del instrumento de gestión ambiental aprobado para el caso de la DIA, EIA-sd o EIA-d, o la actualización del plan de manejo ambiental para el caso de la DAA o PAMA ante la autoridad competente en el plazo y condiciones que indique, de acuerdo a la legislación vigente.

(…)

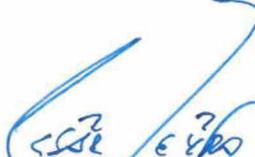


SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1311-2016-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2016, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Cementos Pacasmayo S.A.A. por la comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y ordenó a la referida empresa las medidas correctivas detalladas en el Cuadro N° 2 de la misma, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

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

Regístrese y comuníquese.


.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
Presidente

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


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

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


.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal

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