



EXPEDIENTE N° : 1045-2015-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : PAPELERA REYES S.A.C.¹
UNIDAD PRODUCTIVA : PLANTA CALLAO
UBICACIÓN : DISTRITO DE CALLAO, PROVINCIA
CONSTITUCIONAL DEL CALLAO
SECTOR : INDUSTRIA
RUBRO : PAPEL
MATERIAS : RESIDUOS SÓLIDOS
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

Lima, 31 de mayo del 2017

VISTOS: El Informe Final de Instrucción N° 1553-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 30 de diciembre del 2016 y el escrito de descargos de fecha 12 de enero de 2017 presentado por Papelera Reyes S.A.C.; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1. Los días 3 y 4 de abril y 17 de setiembre del 2014, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (en adelante, Dirección de Supervisión) realizó supervisiones regulares en las instalaciones de la planta Callao², de titularidad de Papelera Reyes S.A.C. (en adelante, Papelera Reyes). Los hallazgos detectados en la supervisión fueron recogidos en las ACTAS N° 00021³ y 00108-2014⁴ y analizados en los Informes N° 026-2014 y 0140-2014-OEFA/DS-IND⁵ del 4 de junio y 2 de octubre del 2014, respectivamente.
2. Mediante Informe Técnico Acusatorio N° 071-2015-OEFA/DS del 24 de febrero del 2015⁶ (en lo sucesivo, **ITA**), la Dirección de Supervisión analizó los hallazgos detectados, concluyendo que el administrado habría incurrido en supuestas infracciones a la normativa ambiental.
3. A través de la Resolución Subdirectoral N° 1705-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 14 de octubre del 2016⁷, y notificada el 20 de octubre del 2016⁸, (en lo sucesivo, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en lo sucesivo, **PAS**) contra el administrado, imputándole a título de cargo lo siguiente:

¹ Empresa con Registro Único de Contribuyente N° 20506392234.

² La planta Callao se encuentra ubicada en la avenida Néstor Gambeta N° 6693, distrito del Callao, Provincia Constitucional del Callao.

³ Folios 76 al 78 del Informe de Supervisión N° 026-2014-OEFA/DS-IND.

⁴ Folios 28 y 29 del Informe de Supervisión N° 140-2014-OEFA/DS-IND.

⁵ Folio 10 del Expediente.

⁶ Folios 1 al 8 del Expediente.

⁷ Folios 80 al 94 del Expediente.

⁸ Folio 96 del Expediente.





Tabla N° 1: Presuntos incumplimientos imputados a Papelera Reyes

N°	Hechos imputados	Norma sustantiva incumplida
1	<p>Papelera Reyes S.A.C. no segregó ni acondicionó adecuadamente, de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica los residuos sólidos no peligrosos y peligrosos generados en la planta Callao, toda vez que se observó: (i) residuos sólidos no peligrosos (papel, cartón, plástico y madera) y un cilindro metálico sin rotulado, dispuestos sobre el piso de la referida planta; (ii) calaminas sobre parihuelas de madera, así como, residuos de papel y envase vacío de insumo químico, al lado de dos contenedores para el acopio de residuos sólidos, sin rotulado; (iii) contenedores metálicos, en uno de ellos se observa papel junto a residuos sólidos domésticos; (iv) acumulación de tuberías de plástico, parihuelas de madera en desuso y estructuras metálicas junto a cilindros vacíos de lubricante de color rojo, dispuestos sobre el piso de concreto; (v) papeles y botellas de plástico en un mismo contenedor sin rótulo que identifique el tipo de residuos que almacena; (vi) acumulación de tucos de cartón en sacos de Big Bag, así como papeles y cartones dispuestos sobre el piso de concreto; (vii) plásticos, papeles, junto a residuos de alimentos, entre otros en un mismo contenedor sin rotulación; y, (viii) papeles, plásticos, cartón, parihuelas de madera en desuso acumulados junto a residuo peligroso (cilindro vacío de lubricante), sobre piso de concreto de la planta, todos estos residuos se encontraban dispuestos en distintas áreas de la planta Callao.</p>	<p>Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM "Artículo 10°.- Obligación del generador previa entrega de los residuos a la EPS RS o EC-RS" <i>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.</i> (...) Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos <i>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:</i> 1. <i>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;</i> 2. <i>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;</i> 3. <i>Deben ser distribuidos, dispuestos y ordenados según las características de los residuos;</i> 4. <i>Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste."</i> (...) Artículo 55.- Segregación de residuos <i>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."</i></p> <p>Norma que tipifica la infracción</p> <p>Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. "Artículo 145°.- Infracciones" <i>Las infracciones a las disposiciones de la Ley y el Reglamento, se clasifican en:</i> (...) 2. Infracciones graves.- en los siguientes casos: (...) g) <i>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;</i> h) <i>Mezcla de residuos incompatibles</i> (...) k) <i>Otras infracciones que generen riesgos a la salud pública y al ambiente."</i></p> <p>Norma que establece la eventual sanción</p> <p>Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. "Artículo 147°.- Sanciones" <i>Los infractores son pasibles de una o más de las siguientes sanciones administrativas:</i> (...) 2. Infracciones graves: b. <i>Multa desde 21 a 50 UIT. En caso se trate de residuos peligrosos, la multa será de 51 hasta 100 UIT."</i></p>



4. Mediante escrito del 11 de noviembre del 2016⁹, Papelera Reyes presentó sus descargos contra la Resolución Subdirectoral N° 1705-2016-OEFA/DFSAI/SDI y solicitó el uso de la palabra.

⁹ Folios 98 al 194 del Expediente.





5. El 7 de diciembre del 2016, se llevó a cabo la audiencia de informe oral, siendo que Papelera Reyes reiteró los argumentos de sus descargos y precisó que en aplicación de la Ley N° 30230 no corresponde la imposición de una multa, sino la aplicación de medidas correctivas.
6. El 5 de enero del 2017, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la DFSAI notificó a Papelera Reyes el Informe Final de Instrucción N° 1553-2016-OEFA/DFSAI/SDI¹⁰.
7. El 12 de enero del 2017¹¹, Papelera Reyes presentó sus descargos al presente PAS.

II. NORMAS PROCEDIMENTALES APLICABLES AL PAS: PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL

8. Las infracciones imputadas en el presente PAS es distinta al supuesto establecido en los Literales a), b) y c) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, pues de las imputaciones no se aprecia infracción que genere daño real a la salud o vida de las personas, el desarrollado actividades sin certificación ambiental o en zonas prohibidas, o la reincidencia. En tal sentido, en concordancia con el Artículo 2° de las "Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230", aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, Normas Reglamentarias), de acreditarse la existencia de infracciones administrativas, corresponderá emitir:
 - (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa y ordene la correspondiente medida correctiva, de ser el caso.
 - (ii) En caso de incumplir la medida correctiva, una segunda resolución que sancione la infracción administrativa.
9. Cabe resaltar que en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, para la promoción de la inversión, la primera resolución suspenderá el PAS, el cual sólo concluirá si la autoridad verifica el cumplimiento de la medida correctiva, de lo contrario se reanudará quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.
10. En tal sentido, en el presente PAS corresponde aplicar las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230, en las Normas Reglamentarias y en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, TUO del RPAS).

III. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

III.1 Único hecho imputado

III.1.1 Análisis del único hecho imputado

11. Durante la supervisión efectuada del 3 al 4 de abril del 2014, la Dirección de Supervisión observó mezcla de residuos peligrosos con no peligrosos, así como

¹⁰ Folios 212 a 217 del Expediente.

¹¹ Escrito con registro N° 3214 (folios 219 al 226 del Expediente).





contenedores sin rotulado que identifique el tipo de residuos; y, chatarra, papel, cartón contaminado con productos químicos y envases vacíos de productos químicos dispuestos sobre el piso, en diversas áreas de la planta Callao, conforme se detalló en el Hallazgo N° 2 del Informe de Supervisión N° 026-2014-OEFA/DS-IND¹².

12. De la misma manera, en la supervisión regular del 17 de setiembre del 2014, la Dirección de Supervisión detectó nuevamente que Papelera Reyes habría realizado la mezcla de los residuos sólidos no peligrosos y peligrosos generados en distintas áreas de la planta Callao, conforme se detalló en el Acta de Supervisión N° 0108-2014¹³.
13. Asimismo, los hechos mencionados previamente se sustentan en las fotografías N° 6, 7, 12, 13, 15, 33 y 35 del Informe de Supervisión N° 0026-2014-OEFA/DS-IND¹⁴ y en las fotografías 5, 6, 7, 8 y 11 del Informe de Supervisión N° 0140-2014-OEFA/DS-IND¹⁵.
14. En tal sentido, en el Informe Técnico Acusatorio¹⁶, la Dirección de Supervisión concluyó lo siguiente:

"(...)

*32. De esta forma y de acuerdo a lo manifestado en los Informes de Supervisión N° 0026-2014-OEFA/DS-IND y 0140-2014-OEFA/DS-IND, el administrado **Papelera Reyes S.A.C.**, no habría acondicionado y segregado sus residuos sólidos peligrosos y no peligrosos de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, tal como lo establece el artículo 38° y 55° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos (...).*

(Negrilla agregada).

III.1.2 Análisis de los descargos del único hecho imputado

15. En su escrito de descargos, Papelera Reyes alegó que debido al proceso de reingeniería que atravesó en los años 2014 y 2015, cambió motores industriales, infraestructuras metálicas y otros, generando inconsistencias en la gestión de los residuos, situación que ya ha sido superada. Afirmó además que ejecutó las medidas correctivas propuestas en la Resolución Subdirectoral a fin de subsanar los hallazgos detectados durante la supervisión.
16. Asimismo, manifestó que, a la fecha, vienen gestionando los residuos sólidos por separado, de acuerdo a sus características; del mismo modo, señaló haber implementado almacenes de residuos sólidos para la adecuada gestión de los residuos sólidos. Por tanto, en observancia de la Ley 30230, al haberse subsanado los hallazgos detectados, es necesario suspender y/o concluir el procedimiento hasta su archivo definitivo. Asimismo, no correspondería la imposición de una multa por la conducta detectada, sino la aplicación de medidas correctivas.



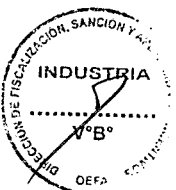
¹² Folio 100 (Reverso) del Informe de Supervisión N° 026-2014-OEFA/DS-IND.

¹³ Folios 28 (Reverso) del Informe de Supervisión N° 0140-2014-OEFA/DS-IND.

¹⁴ Folios 64, 65, 70, 70 (Reverso), 71 (Reverso) y 72 y 72 (Reverso) del Informe de Supervisión N° 0026-2014-OEFA/DS-IND, contenido en soporte magnético (CD) ubicado en folio 10 del Expediente.

¹⁵ Folios 39 al 41 del Informe de Supervisión N° 0140-2014-OEFA/DS-IND, contenido en soporte magnético (CD) ubicado en folio 10 del Expediente.

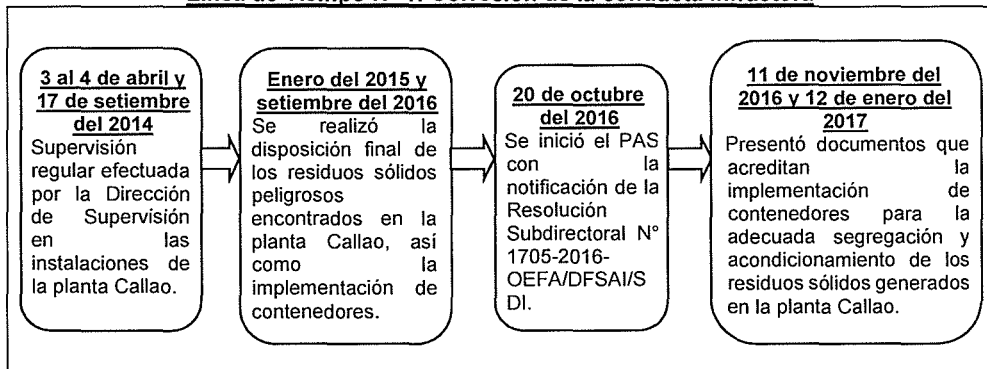
¹⁶ Folio 5 (Reverso) del Expediente.





- 17. En ese mismo sentido, durante la audiencia de informe oral llevada a cabo el 7 de diciembre del 2016, Papelera Reyes reiteró los argumentos de sus descargos y mediante escrito del 12 de enero del 2017.
- 18. Conforme a ello, Papelera Reyes presentó fotografías fechadas el 30 de noviembre y 1 de diciembre del 2015, con las que acredita la implementación de contenedores rotulados en las instalaciones de la planta Callao, para la adecuada segregación y acondicionamiento de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos.
- 19. Asimismo, Papelera Reyes adjuntó constancias de comercialización y manifiestos de manejo de residuos sólidos correspondientes a los años 2015 y 2016, con los que se acredita la disposición final de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en la planta Callao.
- 20. En ese sentido, de la revisión de los documentos que obran en el expediente, se advierte que Papelera Reyes corrigió la conducta infractora.
- 21. Ahora bien, respecto a la oportunidad de corrección de la misma, a continuación se muestra una línea de tiempo que evidencia la referida corrección se inició antes del inicio del PAS:

Línea de Tiempo N° 1: Corrección de la conducta infractora



Elaboración: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA.

▪ **Determinación del riesgo ambiental**

- 22. Conforme al Literal f) del Numeral 1 del Artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en lo sucesivo, TUO de la LPAG), constituye un eximente de responsabilidad la subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos¹⁷.
- 23. A fin de evaluar si es que la conducta infractora del presente procedimiento puede ser calificada como subsanada, corresponde analizar si corresponde a un incumplimiento leve o trascendente, de acuerdo a lo señalado por el Artículo 14°



¹⁷ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

"Artículo 255°.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto y omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del Artículo 253."



del Reglamento de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD¹⁸ (en lo sucesivo, Reglamento de Supervisión).

24. A continuación, se presentan los resultados obtenidos luego de la aplicación de la Metodología para la estimación del nivel de riesgo que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables establecida en el Anexo 4 del Reglamento de Supervisión.

(i) **Probabilidad de ocurrencia:** Considerando que la generación de los residuos sólidos peligrosos encontrados durante la supervisión es mensual, la ocurrencia del riesgo es *probable*, en la medida que la consecuencia podía acaecer durante ese periodo de tiempo (*valor 3*).

(ii) **Consecuencia:** se ha considerado tanto al *entorno natural*, como al *entorno humano*, por lo cual se analizarán las siguientes variables:

- **Cantidad:** considerando que el volumen de residuos sólidos que se genera en la planta Callao es <1 tonelada, corresponde asignarle el valor de 1.
- **Peligrosidad:** el hecho imputado está referido a la inadecuada segregación y acondicionamiento de residuos sólidos peligrosos, entre los cuales se encontraron: (i) restos de papel o cartón contaminado con productos químicos (ii) envases de productos químicos, (iii) envases de thiner usado, (iv) restos de soldadura y (v) envases de residuo de pintura, los cuales presentan características de peligrosidad e inflamabilidad en sus componentes, por lo que le corresponde el valor de 3.
- **Extensión:** la afectación es *puntual*, toda vez que corresponde a un área < 500 m², dentro de las instalaciones de la planta Callao, por lo que le corresponde el valor de 1.
- **Medio potencialmente afectado:** la planta Callao se encuentra localizada en una zona industrial, por lo que se le asigna el valor de 1.
- **Entorno humano potencialmente afectado:** se estima que en la planta Callao laboran aproximadamente 46 personas aproximadamente¹⁹, por lo cual el riesgo se considera como bajo, por lo que le corresponde asignar un valor de 2.

¹⁸ Reglamento de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD.

“Artículo 14°.- Incumplimientos detectados

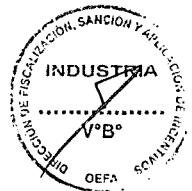
Luego de efectuadas las acciones de supervisión, y en caso el administrado presente la información a fin que se dé por subsanada su conducta, se procede a calificar los presuntos incumplimientos de las obligaciones fiscalizables detectados y clasificarlos en leves o trascendentes, según corresponda. Los incumplimientos leves puede ser materia de subsanación voluntaria por parte del administrado.

Artículo 15°.- De la clasificación de los incumplimientos detectados

Los incumplimientos detectados se clasifican en:

- a) **Incumplimientos leves:** Son aquellos que involucran: (i) un daño potencial a la flora y fauna, o a la vida o salud de las personas, siempre y cuando impliquen un riesgo leve; o (ii) se trate del incumplimiento de una obligación de carácter formal u otra que no causa daño o perjuicio. Si el administrado acredita la subsanación del incumplimiento leve detectado antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión en este extremo.”

¹⁹ Conforme a la información consignada en el DAP de la Planta Callao.





25. De conformidad con lo expuesto, el incumplimiento referido a no realizar una adecuada segregación y acondicionamiento de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos en la planta Callao, al haberse encontrado: (i) residuos sólidos no peligrosos (papel, cartón, plástico y madera) y un cilindro metálico sin rotulado, dispuestos sobre el piso de la referida planta; (ii) calaminas sobre parihuelas de madera, así como, residuos de papel y envase vacío de insumo químico, al lado de dos contenedores para el acopio de residuos sólidos, sin rotulado; (iii) contenedores metálicos, en uno de ellos se observa papel junto a residuos sólidos domésticos; (iv) acumulación de tuberías de plástico, parihuelas de madera en desuso y estructuras metálicas junto a cilindros vacíos de lubricante de color rojo, dispuestos sobre el piso de concreto; (v) papeles y botellas de plástico en un mismo contenedor sin rótulo que identifique el tipo de residuos que almacena; (vi) acumulación de tucos de cartón en sacos de Big Bag, así como papeles y cartones dispuestos sobre el piso de concreto; (vii) plásticos, papeles, junto a residuos de alimentos, entre otros en un mismo contenedor sin rotulación; y, (viii) papeles, plásticos, cartón, parihuelas de madera en desuso acumulados junto a residuo peligroso (cilindro vacío de lubricante), sobre piso de concreto de la planta Callao, **califica como incumplimiento trascendente**, tal como se muestra a continuación:

Formularios para calcular el riesgo ambiental del único hecho imputado

A) Entorno Natural

X

Gravedad		Probabilidad		RIESGO	
2		3		6	
Entorno: Entorno Natural		Probable: Se estima que pueda suceder dentro de un mes		Riesgo Moderado	
Incumplimiento Trascendente					

Cantidad				
Valor	Tn	m3	Porcentaje de exceso de la normativa aprobada o referencial	Porcentaje de incumplimiento de la obligación fiscalizable
1	< 1	< 5	mayor a 0% y menor de 10%	mayor a 0% y menor de 10%

Peligrosidad			
Valor	Característica intrínseca del material		Grado de afectación
3	Peligrosa	<ul style="list-style-type: none"> * Explosiva * Inflamable * Corrosiva 	Alto (Irreversible y de mediana magnitud)

Extensión			
Valor	Descripción	m2	Km
1	Puntual	< 500	Radio hasta 0,1 Km

Medio potencialmente afectado	
Valor	Descripción
1	Industrial

Estimación: Cantidad + 2 Peligrosidad + Extensión + Medio Potencialmente Afectado

Elaboración: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA.





B) Entorno Humano

OEFA FORMULARIO PARA LA ESTIMACIÓN DEL NIVEL DE RIESGO QUE GENERA EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES FISCALIZABLES

RESULTADOS

Gravedad		Probabilidad		RIESGO	
2		3		6	
Entorno: Entorno Humano		Probable: Se estima que pueda suceder dentro de un mes		Riesgo Moderado	
Cantidad					
Valor	Tn	m3	Porcentaje de exceso de la normativa aprobada o referencial	Porcentaje de incumplimiento de la obligación fiscalizable	
1	<1	<5	Mayor a 0% y menor de 10%	Mayor a 0% y menor de 10%	
Peligrosidad					
Valor	Característica intrínseca del material			Grado de afectación	
3	Peligrosa Explosiva Inflamable Corrosiva			Alto (Irreversible y de mediana magnitud)	
Extensión					
Valor	Descripción	m2	Km		
1	Puntual	< 500	Radio hasta 0.1 km		
Personas potencialmente expuestas					
Valor	Descripción				
2	Bajo Entre 5 y 49				
Estimación: Cantidad+2 Peligrosidad + Extensión +Personas Potencialmente Expuestas					

Incumplimiento Trascendente

Inicio Atrás

Elaboración: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA.

26. Por lo tanto, teniendo en cuenta que la conducta imputada a Papelera Reyes referida a la inadecuada segregación y acondicionamiento de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos, conlleva un riesgo moderado, no resulta aplicable lo previsto en el Literal f) del Numeral 1 del Artículo 255° del TUO de la LPAG y el Reglamento de Supervisión, con relación a la subsanación de la conducta imputada y por lo tanto no corresponde eximir de responsabilidad a Papelera Reyes en este extremo.

27. De lo actuado en el Expediente quedó acreditado que el administrado segregó y acondicionó inadecuadamente los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en su planta industrial, lo que infringe los Artículos 10°, 38° y 55° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con los Literales g), h) y k) del Numeral 2 del Artículo 145° del referido cuerpo normativo, por lo que **corresponde declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Papelera Reyes** en este extremo.

IV. CORRECCIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA Y/O PROPUESTA DE MEDIDAS CORRECTIVAS

IV.1. Marco normativo para la emisión de medidas correctivas

28. De acuerdo al Numeral 1 del Artículo 136° de la Ley General de Ambiente, Ley 28611, las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en esa Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias





sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas²⁰.

29. En el Numeral 3 del Artículo 136° de la Ley General del Ambiente, la responsabilidad administrativa no exime del cumplimiento de la obligación incumplida; en tal sentido, Papelera Reyes debe cumplir con segregar y acondicionar los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en la planta Callao.
30. Sin perjuicio de lo anterior, en caso la conducta del infractor haya producido algún efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, la autoridad podrá dictar medidas correctivas, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 22° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental²¹.
31. A nivel reglamentario, el Artículo 28° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD²² y el Numeral 19 de los lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental²³,

²⁰ Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente

"Artículo 136.- De las sanciones y medidas correctivas"

136.1 Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la presente Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas."

²¹ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

"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."

(El énfasis es agregado)

En un sentido similar, el Artículo 249.1 del Texto único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General también establece que el dictado de medidas correctivas tiene como objetivo ordenar la reposición o reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados.

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 249. Determinación de la responsabilidad"

249.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente. Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto.

(...)"

(El énfasis es agregado)

²² Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA-CD

"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."

Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD se aprobó el referido lineamiento.

19. En esta sección se va a identificar las medidas correctivas que pueden ser ordenadas por el OEFA, teniendo en cuenta lo establecido en la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente (en adelante, la LGA) y la Ley del SINEFA.

Resulta oportuno señalar que existen claras diferencias conceptuales entre las medidas correctivas y las sanciones administrativas. Las sanciones son medidas administrativas que afectan negativamente la esfera jurídica de los administrados infractores, y que tienen por objeto desincentivar la realización de conductas ilegales. Las sanciones pueden tener carácter monetario (v. gr. la multa) como no monetario (v. gr. la amonestación). Por su parte, las medidas correctivas tienen por objeto "revertir" o "disminuir en lo posible" el efecto nocivo de la conducta infractora; buscan corregir los efectos negativos de la infracción sobre el bien jurídico protegido; reponer el estado de las cosas a la situación anterior al de la comisión de la infracción. Como se observa, los fines de las sanciones y las medidas correctivas son distintos.

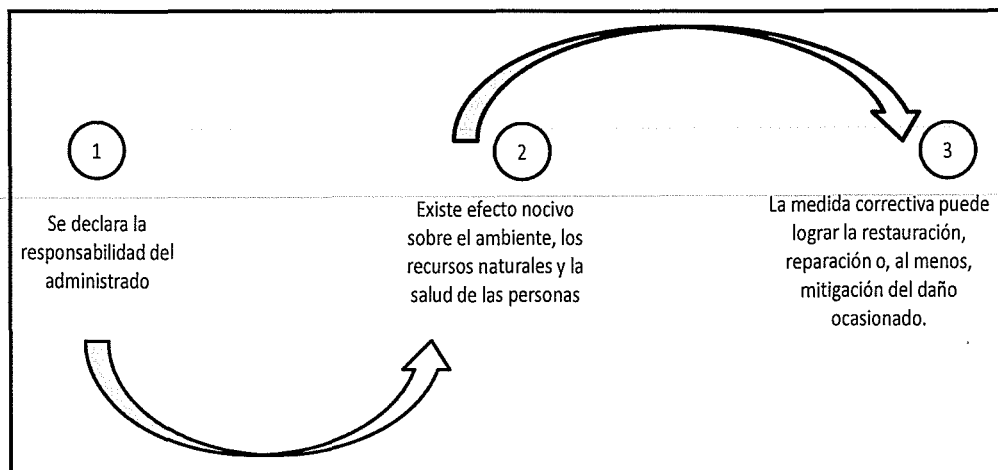




establecen que para dictar una medida correctiva es necesario que la conducta infractora haya producido un efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. Asimismo, el Literal f) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental²⁴ establece que se pueden imponer las medidas correctivas que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo de la conducta infractora en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

- 32. Atendiendo a este marco normativo, los aspectos a considerar para la emisión de una medida correctiva son los siguientes:
 - a) Se declare la responsabilidad del administrado por una infracción;
 - b) Que la conducta infractora haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; y,
 - c) La medida a imponer permita lograr la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

Secuencia de análisis para la emisión de una medida correctiva cuando existe efecto nocivo o este continúa



Elaboración: DFSAI

- 33. De acuerdo al marco normativo antes referido, corresponderá a la Autoridad Decisora ordenar una medida correctiva en los casos en que la conducta infractora haya ocasionado un efecto nocivo en el ambiente a los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; habida cuenta que la medida correctiva en cuestión tiene como objeto revertir, reparar o mitigar tales efectos nocivos²⁵. En caso contrario -inexistencia de efecto nocivo en el ambiente, los

(El énfasis es agregado)

Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental – SINEFA

Artículo 22.- Medidas correctivas

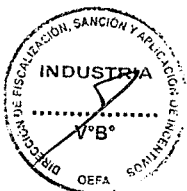
22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes: (...)

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.

(El énfasis es agregado).

25

En ese mismo sentido, Morón señala que la cancelación o reversión de los efectos de la conducta infractora es uno de los elementos a tener en cuenta para la emisión de una medida correctiva. Al respecto, ver MORON URBINA, Juan Carlos. "Los actos-medida (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración". *Revista de Derecho Administrativo. Circulo de Derecho Administrativo*. Año 5, N° 9, diciembre 2010, p. 147, Lima.





recursos naturales y la salud de las personas- la autoridad no se encontrará habilitada para ordenar una medida correctiva, pues no existiría nada que remediar o corregir.

34. De lo señalado se tiene que no corresponde ordenar una medida correctiva si se presenta alguno de los siguientes supuestos:
- No se haya declarado la responsabilidad del administrado por una infracción;
 - Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado, la conducta infractora no haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y,
 - Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado y existiendo algún efecto nocivo al momento de la comisión de la infracción, este ya no continúa; resultando materialmente imposible²⁶ conseguir a través del dictado de la medida correctiva, la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.
35. Sin perjuicio de lo señalado, cabe indicar que en el Artículo 29° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, concordante con el Literal f) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, se establece que en los casos donde la conducta infractora tenga posibles efectos perjudiciales en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas, la Autoridad Decisora puede ordenar una medida correctiva de adecuación para que el administrado adapte sus actividades a determinados estándares que mitiguen los posibles efectos perjudiciales de dicha conducta. Para emitir ese tipo de medidas se tendrá en cuenta lo siguiente:
- Cuál es el posible efecto nocivo o nivel de riesgo que la obligación infringida podría crear; y,
 - Cuál sería la medida idónea para prevenir ese posible efecto nocivo, de conformidad al principio de razonabilidad regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. En caso el cumplimiento de la obligación infringida sea suficiente para evitar el efecto nocivo, no se emitirá medida correctiva alguna.
36. De otro lado, en el caso de medidas compensatorias, estas solo serán emitidas cuando el bien ambiental objeto de protección ya no pueda ser restaurado. En este tipo de escenarios, se deberá analizar lo siguiente:
- la imposibilidad de restauración del bien ambiental; y,
 - la necesidad de sustituir ese bien por otro.

²⁶

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

2. Objeto o contenido.- Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. **Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.**"

(...)

Artículo 5. Objeto o contenido del acto administrativo

Artículo 5.- Objeto o contenido del acto administrativo

5.1 El objeto o contenido del acto administrativo es aquello que decide, declara o certifica la autoridad.

5.2 **En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, obscuro o imposible de realizar.**"

(El énfasis es agregado)





IV.2. Aplicación al caso concreto del marco normativo respecto de si corresponde dictar una medida correctiva

37. En el presente caso, la conducta imputada está referida a la inadecuada segregación y acondicionamiento de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en la planta Callao.
38. De los documentos revisados, a la fecha de emisión de la presente resolución, se aprecia que la conducta infringida ha sido corregida, toda vez que se evidencia que Papelera Reyes realizó la disposición final de los residuos sólidos peligrosos materia de la presente imputación, conforme se advierte de la revisión de las constancias de comercialización y disposición final de residuos sólidos no peligrosos²⁷. Asimismo, Papelera Reyes presentó fotografías en las que se puede corroborar que implementó contenedores debidamente rotulados, con la finalidad de cumplir con la adecuada segregación y acondicionamiento de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en su planta industrial²⁸.
39. Cabe precisar que, de la revisión de los medios probatorios que obran en el expediente, no se evidencia que Papelera Reyes haya generado alteración negativa en el ambiente (efecto nocivo en el bien jurídico ambiente), debido a que los residuos sólidos peligrosos encontrados en la planta Callao, se encontraron dispuestos en contenedores y otros sobre suelo de concreto, evitando de este modo, que entren en contacto directo con el suelo natural.
66. De lo señalado, se tiene que no existen consecuencias que se deban corregir, compensar, revertir o restaurar. Por lo tanto, no corresponde ordenar medida correctiva alguna, en estricto cumplimiento de lo establecido en la Única Disposición Complementaria Transitoria del TUO del RPAS²⁹.
40. Finalmente, es importante señalar que de acuerdo a la Única Disposición Complementaria Transitoria del TUO del RPAS, en caso el extremo que declara la existencia de responsabilidad administrativa adquiera firmeza, será tomado en cuenta para determinar la reincidencia del administrado, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

En uso de las facultades conferidas en el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, y de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación

²⁷ Folios 134 a 194 del Expediente.

²⁸ Folios 123 a 133 del Expediente.

²⁹ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD

"DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA.- Aplicación del Artículo 19 de la Ley N° 30230

Durante la vigencia del 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", en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador se aplicarán las siguientes reglas:

(...)

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





de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país y en el 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;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Papelera Reyes S.A.C. por la comisión de la infracción indicada en la Tabla N° 1; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°.- Declarar que en el presente caso no resulta pertinente el dictado de medidas correctivas a Papelera Reyes S.A.C. por el hecho imputado descrito en la Tabla N° 1; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 3°.- Informar a Papelera Reyes S.A.C. que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición de los recursos de reconsideración y apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA³⁰.

Artículo 4°.- Disponer la inscripción de la presente resolución en el Registro de Actos Administrativos; sin perjuicio de que si esta adquiere firmeza, los extremos que declaran la responsabilidad administrativa serán tomados en cuenta para determinar la reincidencia y su posible inscripción en el registro correspondiente, de acuerdo con la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.

Regístrese y comuníquese

.....
Eduardo Melgar Córdova
Director de Fiscalización, Sanción
y Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

JMT/spf

³⁰ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD

Artículo 24°.- Impugnación de actos administrativos

24.1 El administrado podrá presentar recurso de reconsideración contra la determinación de una infracción administrativa, el dictado de una medida cautelar, la imposición de una sanción o el dictado de una medida correctiva, solo si se adjunta prueba nueva.

24.2 El administrado podrá presentar recurso de apelación contra la determinación de una infracción administrativa, el dictado de una medida cautelar, la imposición de una sanción o el dictado de una medida correctiva.

24.3 Los recursos administrativos deberán presentarse en un plazo de quince (15) días hábiles, contado desde la notificación del acto que se impugna.



