

EXPEDIENTE N° : 2736-2017-OEFA/DFSAI/PAS
 ADMINISTRADO : PAPELERA DEL SUR S.A.¹
 UNIDAD FISCALIZABLE : PLANTA LURÍN
 UBICACIÓN : DISTRITO DE LURÍN, PROVINCIA Y
 DEPARTAMENTO DE LIMA
 SECTOR : INDUSTRIA
 RUBRO : PAPEL
 MATERIA : ARCHIVO

Lima, 12 JUN. 2018

VISTOS: El Informe Final de Instrucción N° 277-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 11 de junio de 2018; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1. El 16 de mayo de 2017, se realizó una supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2017**) a la unidad fiscalizable "Planta Lurín" de titularidad de Papelera del Sur S.A. (en adelante, **el administrado**). El hecho verificado se encuentra recogido en el Acta de Supervisión de fecha 16 de mayo de 2017 (en adelante, **Acta de Supervisión**)².
2. Mediante el Informe de Supervisión N° 475-2017-OEFA/DS-IND³ (en adelante, **Informe de Supervisión**), la Dirección de Supervisión analizó el hallazgo detectado durante la Supervisión Regular 2017, concluyendo que el administrado habría incurrido en una supuesta infracción a la normativa ambiental.
3. A través de la Resolución Subdirectoral N° 2008-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 11 de diciembre del 2017⁴, notificada al administrado el 20 de diciembre de 2017⁵ (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Autoridad Instructora (ahora, la **Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas**)⁶ de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra el administrado, imputándole a título de cargo la presunta infracción contenida en la Tabla N° 1 de la referida Resolución Subdirectoral.

¹ Registro Único de Contribuyentes N° 20104582428.

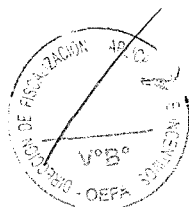
² La referida Acta de Supervisión obra a Folios 10 al 16 del Expediente de Supervisión N° 154-2017-DS-IND, el cual se encuentra contenido en el soporte magnético (CD) ubicado en el folio 07 del presente Expediente.

Folios 2 al 7 del Expediente.

Folios 8 y 9 del Expediente.

Folio 10 del Expediente.

⁶ Cabe indicar que a la fecha de notificación de la Resolución Subdirectoral el órgano encargado para imputar cargos se denominaba Subdirección de Instrucción e Investigación, quien hacía las funciones de autoridad instructora; no obstante, a la fecha de emisión del presente Informe, de acuerdo al nuevo Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM es la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas quien ha asumido la función de autoridad instructora de los procedimientos administrativos sancionadores relacionadas a las actividades productivas de agricultura, pesca, acuicultura e industria manufacturera y la encargada de realizar la imputación de cargos.





4. El 6 de marzo de 2018 el administrado presentó sus descargos (en lo sucesivo, **escrito de descargos**)⁷ al presente PAS.

5. El 11 de junio de 2018, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas emitió el Informe Final de Instrucción N° 277-2018-OEFA/DFAI/SFAP.

II. NORMAS PROCEDIMENTALES APLICABLES AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL

6. El presente PAS se encuentra en el ámbito de aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimiento y permisos para la promoción y dinamización de inversión en el país, por lo que corresponde aplicar al mismo las disposiciones contenidas en la citada Ley, en 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 lo sucesivo, **Normas Reglamentarias**) y en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (en lo sucesivo, **RPAS**).

7. En ese sentido, se verifica que la infracción imputada en el presente PAS es distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del artículo 19° de la Ley N° 30230, pues no se aprecia que la supuesta infracción genere daño real a la salud o vida de las personas, se trate del desarrollo de actividades sin certificación ambiental o en zonas prohibidas, o que configuren el supuesto de reincidencia. En tal sentido, en concordancia con el artículo 2° de las Normas Reglamentarias⁸, de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:

- (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa del infractor y ordene la correspondiente medida correctiva, de ser el caso.
- (ii) En caso de incumplirse la medida correctiva, una segunda resolución que sancione la infracción administrativa.

⁷ Escrito con registro N° 19708. Folios 11 al 20 del Expediente.

⁸ Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

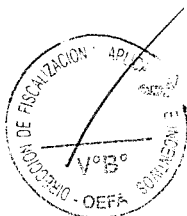
"Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

2.1 Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.

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

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





8. Cabe resaltar que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, 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.

III. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

III.1. Único hecho imputado: El administrado no cuenta con un almacén central de residuos sólidos peligrosos que cumpla con las condiciones establecidas en el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, RLGRS).

a) Análisis del único hecho imputado

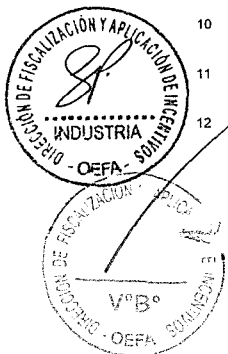
9. De conformidad con lo consignado en el Informe de Supervisión⁹, durante la Supervisión Regular 2017, la Dirección de Supervisión verificó que el administrado cuenta con una instalación para el almacenamiento de residuos peligrosos, la cual se subdivide en dos áreas; i) la primera área se encuentra en un ambiente cerrado, cercado, techado, señalizado, identificado y con piso de concreto, observándose en su interior contenedores de plástico rotulados y clasificados por tipo de residuos; ii) la segunda área cuenta con piso de concreto y un dique de contención. Cabe indicar que se observó que esta área no se encontraba cerrada, cercada, identificada, techada, ni con señalización de peligrosidad. Además, se observó cilindros metálicos y envases plásticos en desuso correspondientes a productos químicos (lubricantes, hydratite).
10. En el Informe de Supervisión¹⁰, la Dirección de Supervisión concluyó que *"el almacén central de residuos sólidos peligrosos de la planta industrial, no cumple con las condiciones técnicas establecidas en el RLGRS"*.
11. Al respecto, corresponde señalar que, mediante Resolución Subdirectoral N° 1448-2017-OEFA/DFSAI-SDI del 31 de agosto del 2017, la Autoridad Instructora inició un PAS contra el administrado por no contar con un almacén central en la Planta Lurín que reúna las exigencias mínimas del artículo 40° del RLGRS. Posteriormente se emitió la Resolución Directoral N° 460-2018-OEFA/DFAI del 23 de marzo de 2018¹¹ mediante la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Papelera del Sur S.A. en dicho extremo y se ordenó el cumplimiento de una medida correctiva.
12. Cabe indicar que, el hallazgo mencionado en el párrafo anterior tiene el carácter de infracción permanente¹², pues se trata de una situación antijurídica consumada

⁹ Folio 4 (reverso) del Expediente.

¹⁰ Folio 6 del Expediente.

¹¹ Folios 11 al 20 del Expediente.

¹² Ángeles De Palma señala lo siguiente: *"(...) las infracciones permanentes se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción sólo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consume la infracción. (...) Por tanto, sólo en el caso de las infracciones permanentes el plazo de prescripción comienza a correr cuando cesa el mantenimiento de la situación ilícita, pues hasta este momento se ha estado consumando la infracción (...)". El mismo autor define a las infracciones instantáneas, como las que "se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad*

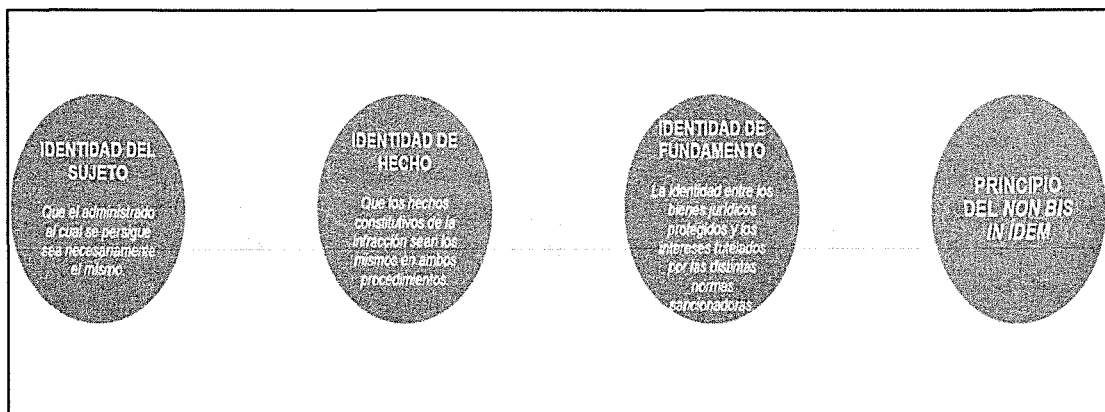




que se ha prolongado en el tiempo y que sólo puede cesar por voluntad del propio administrado, esto es, la duración de la conducta está bajo la esfera de dominio del agente.

- 13. El Numeral 11 del Artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**)¹³ establece el principio de *non bis in idem*, según el cual no se podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecie la identidad del **sujeto, hecho y fundamento**. Así, dicho principio excluye la posibilidad que recaigan dos sanciones sobre un mismo sujeto por una misma infracción, conforme se muestra en el Gráfico N° 1:

Gráfico N° 1



Elaboración: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos.

- 14. Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado que el principio de *non bis in idem* presenta una doble configuración: **material** y procesal. Respecto al primer aspecto, se prohíbe sancionar dos o más veces a una persona por una misma infracción; y, tratándose del segundo aspecto, se proscribe que un mismo hecho pueda ser objeto de dos procesos distintos¹⁴.

momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determina la creación de una situación antijurídica duradera. Por tanto, en este caso, el plazo de prescripción comienza a correr en el momento en que se realiza la acción típica que produce aquel resultado con el que se consume el ilícito".

ANGELES DE PALMA, Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción, En: Civitas Revista española de Derecho Administrativo, núm. 112/2001, Madrid: Editorial Civitas, p. 553.



¹³ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

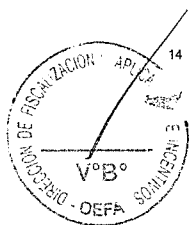
"Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa. La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)
11. Non bis in idem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7."

Numeral 19 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC:

«19. El principio de *non bis in idem* tiene una doble configuración: por un lado, una versión sustantiva y, por otro, una connotación procesal:





15. De acuerdo a lo señalado previamente, se procede a analizar si en el presente caso existe una triple identidad de sujeto, hecho y fundamento entre los procedimientos administrativos sancionadores seguidos en los Expedientes N° 1032-2015-OEFA/DFSAI/PAS y 2736-2017-OEFA/DFSAI/PAS, respecto a la presente imputación.

Cuadro comparativo entre los dos procedimientos administrativos sancionadores seguidos contra el administrado

Elementos	Expediente N° 1032-2015-OEFA/DFSAI/PAS	Expediente N° 2736-2017-OEFA/DFSAI/PAS	Identidad
Sujetos	Papelera del Sur S.A.	Papelera del Sur S.A.	Si
Hechos	El administrado no cuenta con un almacén central en la planta Lurín que reúna las exigencias mínimas del artículo 40° del RLGRS.	El administrado no cuenta con un almacén central de residuos sólidos peligrosos que cumpla con las condiciones establecidas en el artículo 40° del RLGRS.	Si
Fundamentos	Numeral 5 del Artículo 25° y el Artículo 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Bienes jurídicos: ambiente y salud.	Numeral 5 del Artículo 25° y el Artículo 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Bienes jurídicos: ambiente y salud.	Si

Elaboración: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos.

16. Del cuadro anterior, se concluye que el hecho imputado materia de análisis (no contar con un almacén central de residuos sólidos peligrosos que cumpla con las condiciones establecidas en el artículo 40° del RLGRS) está comprendido en el pronunciamiento contenido en la Resolución Directoral N° 460-2018-OEFA/DFAI del 23 de marzo de 2018, que se tramitó en el Expediente N° 1032-2015-OEFA/DFSAI/PAS.
17. A mayor abundamiento, corresponde indicar que el hallazgo detectado durante la Supervisión Regular 2017 forma parte del análisis efectuado en el acápite 31. de la Resolución Directoral N° 460-2018-OEFA/DFAI, en el que se señala lo siguiente¹⁵:

31. "Por otro lado, es necesario agregar que el 16 de mayo del 2017, la Dirección de Supervisión realizó una acción de supervisión a las instalaciones de la Planta Lurín, los hallazgos detectados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 475-2017-

a. *En su formulación material*, el enunciado según el cual, "nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho", expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento.

(...)

b. *En su vertiente procesal*, tal principio significa que "nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos", es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal) y, por otro, el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos (dos procesos administrativos con el mismo objeto, por ejemplo).

(...)





OEFA/DS-IND. A través de dicho Informe, se evidenció que el administrado continúa infringiendo la conducta materia de análisis”

18. En mérito a lo señalado y en aplicación del principio del *non bis in idem*, recogido en el Numeral 11 del Artículo 246° del TUO de la LPAG, **corresponde declarar el archivo del presente PAS contra el administrado en este extremo.**
19. Sin perjuicio de ello, es preciso indicar que lo resuelto en la presente Resolución, no exime al administrado de su obligación de cumplir con la normativa ambiental vigente y los compromisos asumidos en sus instrumentos de gestión ambiental, incluyendo hechos similares o vinculados a los que han sido analizados, los que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión y fiscalización por parte del OEFA.
20. En ese sentido, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los descargos presentados por el administrado.

En uso de las facultades conferidas en el literal c) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N° 30011, los Literales a), b) y o) del Artículo 60° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM y de lo dispuesto en el artículo 4° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/PCD¹⁶.

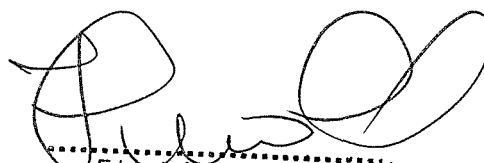
SE RESUELVE:

Artículo 1°. - Declarar el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra **Papelera del Sur S.A.** por los fundamentos expuestos en el desarrollo de la presente resolución.

Artículo 2°.- Informar a **Papelera del Sur S.A.** que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición de los recursos de reconsideración y apelación ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

Regístrese y comuníquese




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

16

Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD
Artículo 24.- Impugnación de actos administrativos

24.2 La impugnación del acto administrativo en el extremo que contiene medidas cautelares o correctivas no tiene efecto suspensivo, salvo en el aspecto referido a la imposición de multas. En caso el administrado solicite la suspensión de los efectos, ello será resuelto por el Tribunal de Fiscalización Ambiental.”