



EXPEDIENTE N° : 077-2016-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : INVERSIONES PERUANAS ÑAÑA S.A. EN LIQUIDACIÓN (ANTES, PAPELERA INDUSTRIAL ATLAS S.A.)
UNIDAD AMBIENTAL : PLANTA CHACLACAYO¹
UBICACIÓN : DISTRITO DE CHACLACAYO, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE LIMA
SECTOR : INDUSTRIA
MATERIAS : ARCHIVO
 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
 REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

H.T N° 2016-I01-2122

Lima, 31 OCT. 2018

VISTOS: El Informe Final de Instrucción N° 618-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 28 de septiembre de 2018; y,

I. ANTECEDENTES

- El 14 de abril del 2015 se realizó una acción de supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2015**) a la unidad fiscalizable Planta Chaclacayo de titularidad de Inversiones Peruanas Ñaña S.A. en liquidación- antes, Industrial Papelera Atlas S.A. (en adelante, **el administrado**). Los hechos verificados se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión Directa N° 0046-2015 de fecha 14 de abril del 2015² (en adelante, **Acta de Supervisión**) y en el Informe N° 081-2015-OEFA/DS-IND de fecha 26 de junio del 2015³(en adelante, **Informe de Supervisión**).
- A través del Informe Técnico Acusatorio N° 005-2016-OEFA/DS de fecha 18 de enero del 2016⁴ (en adelante, **ITA**), la Dirección de Supervisión concluyó que el administrado habría incurrido en supuestas infracciones a la normativa ambiental.
- Mediante la Resolución Subdirectoral N° 0352-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 23 de abril de 2018⁵, notificada al administrado el 27 de abril de 2018⁶ (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas 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.
- El 23 de mayo de 2018, el administrado presentó sus descargos (en lo sucesivo, **escrito de descargos**)⁷ al presente PAS.

¹ La Planta Chaclacayo se encuentra ubicada en Km 19.5 de la Carretera Central, distrito de Chaclacayo, provincial y departamento de Lima.

² Documento contenido en disco compacto (CD) obrante a Folio 6 del Expediente.

³ Documento contenido en disco compacto (CD) obrante a Folio 6 del Expediente.

⁴ Folios 1 al 5 del Expediente.

⁵ Folios 157 al 159 del Expediente.

⁶ Folio 160 del Expediente.

⁷ Escrito con registro N° 46120. Folios del 161 al 224 del Expediente.





5. Mediante Carta N° 3082-2018-OEFA/DFAI notificada el 11 de octubre de 2018⁸, se remitió al administrado el Informe Final de Instrucción N° 618-2018-OEFA/DFAI/SFAP⁹ de fecha 28 de septiembre de 2018 (en adelante, **Informe Final**).
6. El Informe Final fue debidamente notificado al administrado, de acuerdo a lo establecido en el artículo 21° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS¹⁰ (en adelante, **TUO de la LPAG**). No obstante, hasta la fecha de emisión de la presente Resolución, el administrado no ha presentado descargos al Informe Final.

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

7. 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 adelante, **RPAS**).

8. En ese sentido, se verifica que las infracciones imputadas en el presente PAS son distintas a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del artículo 19° de la Ley N° 30230, pues no se aprecia que las supuestas infracciones generen daño real a la salud o vida de las personas, se traten del desarrollo de actividades sin certificación ambiental o en zonas prohibidas, o que configuren el supuesto de la reincidencia. En tal sentido, en concordancia con el artículo 2° de las Normas Reglamentarias¹¹, de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:

⁸ Folio 233 del Expediente.

⁹ Folios 225 al 232 del Expediente.

¹⁰ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 21.- Régimen de la notificación personal"

21.1 La notificación personal se hará en el domicilio que conste en el expediente, o en el último domicilio que la persona a quien deba notificar haya señalado ante el órgano administrativo en otro procedimiento análogo en la propia entidad dentro del último año. (...).

¹¹ 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





- (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.

9. 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 reanuda quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

III. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

III.1. **Hecho imputado N° 1:** El administrado no almacenó adecuadamente sus residuos sólidos peligros incumpliendo lo establecido en el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, RLGRS), toda vez que:

- i) Se observó que algunos cilindros usados de hidrocarburos se encontraban en un área de la planta industrial, sobre terreno afirmado y a cielo abierto; y,
- ii) Se observó que los lodos residuales provenientes de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales eran almacenados en cinco (5) pozas al aire libre y sobre terreno.

a) Análisis del hecho imputado N° 1

10. De conformidad con lo consignado en el Acta de Supervisión¹², durante la Supervisión Regular 2015, el personal de la Dirección de Supervisión verificó la existencia de pozas sobre terreno afirmado y a cielo abierto, las cuales contenían los lodos residuales provenientes de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales. Asimismo, observó cilindros metálicos de insumos químicos (uno con remanentes de hidrocarburos) ubicados sobre terreno afirmado y a cielo abierto.

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. (...)

¹² Acta de Supervisión, obrante a folio 99 del Informe de Supervisión, contenido en disco compacto (CD) obrante a Folio 6 del Expediente:

HALLAZGOS	
N°	
1	Se observó que de la planta de tratamiento de efluente industrial se generan lodos, los cuales son contenidos en pozos. Según manifiesto el representante del administrado, dichas pozas se encuentran recubiertas con suelo arcilloso (baolin) de un espesor de 5 centímetros (aprox). Al respecto, se observe cuatro pozas que contienen lodos secos y una quinta poza que contiene efluentes que según manifiesto el representante del administrado, se bombean hacia el canal principal del Sistema de tratamiento del efluente industrial. Asimismo, se observó que en el perímetro de las pozas se acumulan lodos secos que han sido removidos de las pozas de secado de lodos, sobre terreno afirmado y a cielo abierto. (Terreno cubierto con suelo arcilloso, según manifiestó el administrado)
4	(...) Asimismo, en otro punto de la planta se observó cilindros metálicos usados de insumos químicos (uno con remanentes de hidrocarburos) ubicado sobre terreno afirmado y a cielo abierto.
(...)	(...)
(...)	(...)





Dicha conducta se sustentó en las fotografías N° 4, 5, 6 y 9 adjuntas al Informe de Supervisión¹³.

- 11. En el ITA¹⁴, la Dirección de Supervisión concluyó que el administrado no realizó el manejo de sus residuos sólidos peligrosos (lodos provenientes de la planta de tratamiento de efluentes) de acuerdo a lo establecido en el RLGRS, ni los habría almacenado en un área destinada para ello.

b) Análisis de los descargos

Respecto del numeral 1 del hecho imputado N° 1

- 12. A través del escrito de descargos, el administrado señaló que el área consultada correspondía a la "Zona de pintado de contenedores de residuos", espacio físico que, al momento de la Supervisión Regular 2015, contaba con una lona protectora para prevenir el contacto entre la pintura y el suelo.

- 13. Por otro lado, el administrado señaló que los cilindros que eran separados y reciclados como contenedores, correspondían a los del producto PEE-30 (producto tipo cera), el cual era contenido por 02 bolsas plásticas gruesas selladas y, adicionalmente, por un cilindro metálico. En ese sentido, el administrado indicó que el referido producto no tenía ningún tipo de contacto con el cilindro, por lo que, éste podía ser reaprovechado como "contenedor de residuos". Respecto a ello, en su escrito de descargos, el administrado adjuntó la "Información Técnica" del producto cera sintética PEE-30¹⁵, de la que se verifica su estado físico, propiedades químicas y las recomendaciones para su manipulación y almacenamiento.

- 14. De la revisión de dicha información técnica, se logra concluir que se clasificó el producto de acuerdo al riesgo según NFPA (National Fire Protection Association), riesgo a la salud (1): Poco peligroso¹⁶. En ese sentido, de la Información Técnica se advierte que el producto PEE-30, es poco peligroso para la salud y- de acuerdo a lo que señala el administrado- el producto no tiene contacto con el cilindro metálico, por lo que se debe considerar dicho compuesto como "no peligroso", y por ello es reutilizable.

- 15. Por otro lado, el administrado alegó que durante la Supervisión Regular 2015 únicamente se observó (1) un cilindro que tenía pequeñas trazas de hidrocarburos

¹³ Folios 91, 93 y 94 del Informe de Supervisión, contenido en disco compacto (CD) obrante a folio 6 del Expediente.

¹⁴ Folio 4 (reverso) del Expediente:

"IV. CONCLUSIONES

34. Se decide acusar a la empresa *Papelera Industrial Atlas S.A.* por las siguientes presuntas infracciones: *El administrado no habría realizado el manejo de sus residuos sólidos peligrosos (lodos provenientes de la planta de tratamiento de efluentes) de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos. El administrado no habría almacenado sus residuos sólidos peligrosos en el área destinada para ello. (...)*.

Folio 174 del Expediente.
Información Técnica (PPE-30)
(...)

Recomendaciones generales: La manipulación e nuestro producto no representad riesgo para la salud, no obstante se debe cumplir con las medidas de protección industriales, como el uso de guantes, lentes protectores y trabajar en ambientes ventilados y/o provistos de extractores de aire.

¹⁵ Folio 174 del Expediente.
Información Técnica (PPE-30)





en sus paredes, mientras que el resto se encontraban limpios. Señaló que, como se informó previamente a los representantes del OEFA, este iba a ser pintado de color naranja y reutilizado como contenedor para la segregación de aceites, según el estándar del área de medio ambiente de la empresa.

- 16. Al respecto, lo manifestado por el administrado se logra verifica en el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del 2016 (en adelante, **PMRS 2016**), presentado el 15 de enero de 2016, con Hoja de trámite N° 2018-E01-3394, del cual se advierte que cuenta con un programa para la reutilización de los cilindros metálicos. Por ello, se concluye que estos cilindros serían reutilizados para el acopio de aceites usados, de los materiales contaminados con dichos aceites, y utilizados como contenedores de colores para la segregación¹⁷.
- 17. Finalmente, a través del escrito de descargos el administrado manifestó que, durante la Supervisión Regular 2015, el área de pintado tenía una lona que servía de capa protectora del suelo y que, como parte de la mejora continua y el compromiso de la empresa con el medio ambiente. Esta lona habría sido sustituida por una geomenbrana, tal como se consta en el Informe GADM N° 323-2015, de fecha 21 de abril de 2015¹⁸.
- 18. En relación a ello, es preciso indicar que a través del Informe GADM N° 323-2015 se informó al OEFA que el área de pintado fue delimitada con sacos de arena, a fin de que los cilindros que fueron reutilizados como contenedores se encuentren ubicados en una zona delimitada, previniendo una observación futura por parte de la autoridad. Para ello, el administrado adjuntó al escrito de descargos imágenes de la mejora del área detectada:



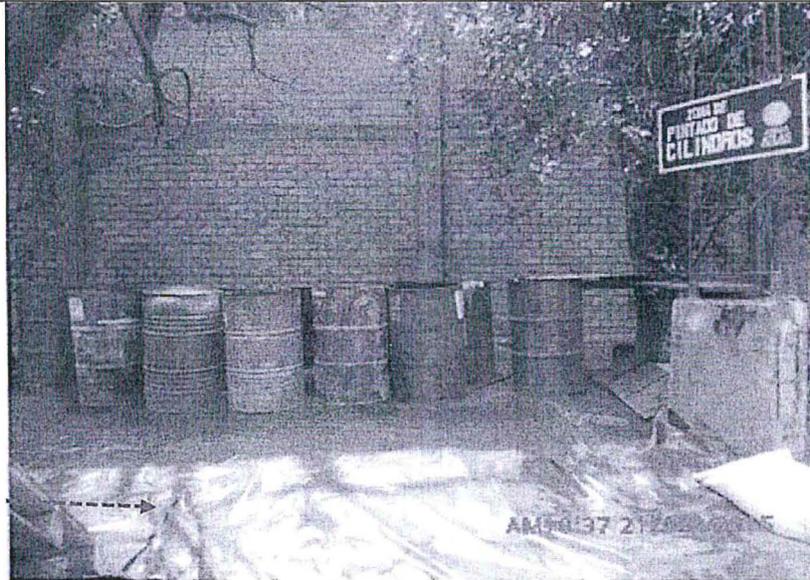
Pág. 28 dl Palan de Manejo de Residuos Sólidos del 2016
Reutilización

La empresa INPASA, comprometida con una buena gestión ambiental, está realizando el rehusó de algunos residuos generados en planta así como los cilindros de envases de productos, los cuales son acondicionados para almacenar.

Residuos Sólidos	Proyecto de minimización
Cilindros metálicos y baldes de plástico con restos de aceite	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar las fugas de aceite reductor, prensas, chumaceras, etc, implementado un programa de mantenimiento preventivo. • Reutilizar cilindros metálicos apara acopio de aceite usado y materiales de colores para segregación.
(...)	(...)

¹⁸ Folio 37 del Informe de Supervisión N° 0081-2015-OEFA/DS-IND, el mismo que se encuentra contenido en el Disco Compacto (CD) que obra en folio 6 del Expediente.



Área de pintado¹⁹Señalizado: Zona de
pintado de cilindros.El Suelo cuenta
Geomenbrana

19. De lo actuado en el Expediente así como del escrito de descargos y los medios probatorios remitidos por el administrado, se advierte lo siguiente:

- Durante la Supervisión Regular 2015, en una determinada área, se observó cilindros de metal de insumos químicos- uno con remanente de hidrocarburos, acopiados sobre el suelo y a la intemperie.
- El administrado señaló en el PMRS 2016 que dichos cilindros metálicos serían reutilizados para la segregación de los residuos (pintado por colores).
- Respecto al cilindro que se observó durante la Supervisión Regular 2015 con restos de hidrocarburos; según el PMRS, éste sería reutilizado para almacenar aceites usados.

20. Asimismo, cabe señalar que el administrado acondicionó el área donde se detectaron los cilindros metálicos, cumpliendo con las siguientes condiciones:

- Señalización: Zona de pintado de cilindros
- Suelo impermeable (geomenbrana)
- Sacos de arena a su alrededor para su delimitación.

21. En ese sentido, se logra concluir que el administrado corrigió la presente conducta infractora.

22. Sobre el particular, cabe señalar que el artículo 255° 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**)²⁰ y el

¹⁹ Folio 9 del Informe de Supervisión N° 0081-2015-OEFA/DS-IND.

²⁰ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por 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 u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253.”





Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, modificado por la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD (en adelante, **Reglamento de Supervisión del OEFA**)²¹, establecen la figura de la subsanación voluntaria antes del inicio del PAS, como un eximente de responsabilidad administrativa.

23. En el presente caso, de la revisión de los actuados del Expediente, se advierte que no obra documento alguno por el cual se haya requerido al administrado que cumpla con almacenar adecuadamente los residuos sólidos peligrosos generados en su Planta Chaclacayo, a fin de dar por subsanada la presunta infracción verificada durante la Supervisión Regular 2015.
24. Asimismo, cabe señalar que se ha verificado que dicha subsanación ocurrió antes del inicio del presente PAS; el cual se efectuó mediante la Resolución Subdirectorial, notificada el 27 de abril de 2018.
25. Por lo expuesto, en virtud de lo dispuesto en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG y en el artículo 15° del Reglamento de Supervisión del OEFA, respecto del almacenamiento de los cilindros usados- numeral 1 del hecho imputado N° 1- **corresponde declarar el archivo del presente PAS en este extremo.**

Respecto al numeral 2 del hecho imputado N° 1

26. Corresponde mencionar que, de la revisión del Expediente se tiene que mediante Resolución Directoral N° 0623-2018-OEFA/DFAI del 06 de abril del 2018, recaída en el Expediente N° 1026-2015-OEFA/DFSAI/PAS, la DFAI resolvió el PAS iniciado contra el administrado por el mismo hecho imputado en el presente PAS. Dicha conducta fue detectada durante las acciones de supervisión regular efectuadas el 6 y 7 de marzo, y el 15 de septiembre del año 2014.
27. El hecho imputado en el presente PAS tiene el carácter de infracción permanente²², pues se trata de una situación antijurídica consumada que se ha

²¹ Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, modificado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD
"Artículo 15°.- Sobre la subsanación y clasificación de los incumplimientos

15.1 De conformidad con lo establecido en el Literal f) del Artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, si el administrado acredita la subsanación voluntaria del incumplimiento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión en este extremo.

15.2 Los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor mediante los cuales disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, acarrearán la pérdida del carácter voluntario de la referida actuación que acredite el administrado. Excepcionalmente, en caso el incumplimiento califique como leve y el administrado acredite antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador la corrección de la conducta requerida por la Autoridad de Supervisión o el supervisor, la autoridad correspondiente podrá disponer el archivo del expediente en este extremo.

15.3 Los incumplimientos detectados se clasifican en:

- a) Incumplimientos leves: Son aquellos que involucran: (i) un riesgo leve; o (ii) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra que no cause daño o perjuicio.
- b) Incumplimientos trascendentes: Son aquellos que involucran: (i) un daño a la vida y/o la salud de las personas; (ii) un daño a la flora y/o fauna; (iii) un riesgo significativo o moderado; o, (iv) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra, que cause daño o perjuicio.

Para la determinación del riesgo se aplicará la Metodología para la estimación del riesgo ambiental que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables prevista en el Anexo 4, que forma parte integrante del presente Reglamento."

²² 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





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

28. Al respecto, 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**)²³ establece el principio de *non bis in idem*, según el cual no se podrán 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



29. 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 distintos²⁴.

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 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.

²³ 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."

²⁴ 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:

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,



30. 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° 0077-2016-OEFA/DFSAI/PAS y N° 1026-2015-OEFA/DFSAI/PAS

Cuadro N° 1: Comparativo entre los PAS seguidos contra el administrado en los Expedientes N° 0077-2016-OEFA/DFSAI/PAS y N° 1026-2015-OEFA/DFSAI/PAS

Elementos	Expediente N° 0077-2016-OEFA/DFSAI/PAS	Expediente N° 1026-2015-OEFA/DFSAI/PAS	Identidad
Sujetos	Inversiones Peruanas Ñaña S.A. en liquidación	Inversiones Peruanas Ñaña S.A. en liquidación	Si
Hechos	No almacenó adecuadamente los residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Chaclacayo, toda vez que se observó que los lodos residuales provenientes de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales eran almacenados en cinco (5) pozas al aire libre y sobre terreno, incumpliendo lo establecido en el RLGRS	No almacenó adecuadamente los residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Chaclacayo, toda vez que se observó que los lodos residuales provenientes de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales eran almacenados en cinco (5) pozas al aire libre y sobre terreno, incumpliendo lo establecido en el RLGRS	Si
Fundamentos	Artículos 10°, 25°, 39°, 145° y 147° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Artículos 10°, 25°, 39°, 145° y 147° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Si

Elaboración: Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA.

31. De la información consignada en el cuadro precedente, se desprende que el hecho detectado materia de análisis, está comprendido en el pronunciamiento de la Resolución Directoral N° 0623-2018-OEFA/DFAI emitida en el marco del PAS seguido en el Expediente N° 1026-2015-OEFA/DFSAI/PAS.
32. En ese sentido, se ha configurado supuestos de *non bis in ídem*; por lo que no corresponde continuar el PAS en este extremo, toda vez que la DFAI ya emitió pronunciamiento por la misma infracción en la Resolución Directoral indicada en el párrafo precedente.
33. Por lo expuesto, en aplicación del principio del *non bis in ídem*, recogido en el numeral 11 del artículo 246° del TUO de la LPAG, **corresponde declarar el archivo del presente PAS en este extremo,**

Sin perjuicio de ello, es preciso indicar que lo analizado en la presente Resolución, no exime al administrado de su obligación de cumplir con la normativa ambiental

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).

(...)





vigente y los compromisos asumidos en sus instrumentos de gestión ambiental, incluyendo hechos similares o vinculados al que ha sido analizado, el que puede ser materia de posteriores acciones de supervisión y fiscalización por parte del OEFA.

35. En atención a lo expuesto en la presente Resolución, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los demás descargos presentados por el administrado.

III.2. Hecho imputado N° 2: El administrado no comercializó los residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Chaclacayo, a través de una EC-RS autorizada ante DIGESA, conforme se establece en el RLGRS.

a) Análisis del hecho imputado N° 2

36. De conformidad con lo consignado en el Informe de Supervisión²⁵, de la revisión de la Declaración de Manejo de Residuos 2014, la Dirección de Supervisión evidenció que el administrado reportó la venta de aceites usados (residuos peligrosos) a la empresa Comercializadora Gozar y Chuquillaqui S.A.C.-Ecomgych S.A.C., la cual se encuentra registrada ante DIGESA sólo para la comercialización de residuos no peligrosos.

37. En ese sentido, en el ITA²⁶, la Dirección de Supervisión concluyó que el administrado habría comercializado sus residuos peligrosos con una empresa no autorizada.

b) Análisis de los descargos

38. A través del escrito de descargos, el administrado señaló que comercializó sus residuos sólidos peligrosos en los últimos años con la empresa Ecomgych S.A.C., la cual se encuentra autorizada para comercializar y transportar residuos sólidos peligrosos y no peligrosos, según consta en su registro de autorización, adjuntando el mismo a su escrito de descargos.²⁷

39. Al respecto, de la revisión del registro de empresas comercializadoras de residuos sólidos (EC-RS) se verifica que la empresa comercializadora Ecomgych S.A.C., con Registro N° ECNA-1425-13 (vigente desde el 27 de marzo del 2013 hasta el 27 de marzo del 2017), solo se encontraba autorizada como Empresa Comercializadora para recolectar y transportar residuos sólidos no peligrosos, conforme se puede verificar en el siguiente detalle:



²⁵ Folios 109 (reverso) del Informe de Supervisión, contenido en disco compacto (CD) obrante a folio 6 del Expediente.

²⁶ Folio 4 (reverso) del Expediente:

"IV. CONCLUSIONES

34. Se decide acusar a la empresa Papelera Industrial Atlas S.A. por las siguientes presuntas infracciones:
(...)

El administrado habría comercializado sus residuos peligrosos con una empresa no autorizada".

²⁷ Folio 223 y 224 del Expediente.





MINISTERIO DE SALUD									
DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD AMBIENTAL									
DIRECCIÓN DE SANEAMIENTO BÁSICO									
AREA TÉCNICA									
REGISTRO DE EMPRESAS COMERCIALIZADORAS DE RESIDUOS SÓLIDOS (EC-RS)									
N.º	RAZÓN SOCIAL	STRO EMPRESA COMERCIALIZADORA DE RESIDUOS SOL				FECHA DE REGISTRO	VIGENTE HASTA	OBSERVAC	
		N.º	Comercialización	Recolección (1)	Transporte (2)			PELIGROSOS	NO PELIGROSOS
168	EMPRESA COMERCIALIZADORA GOZAR Y CHUQUILLANQUI SAC - ECOMGYCH	ECNA-1425-13		X	X	27-03-13	27-03-17		X

40. Cabe mencionar que, su escrito de descargos, el administrado adjuntó el registro de Ecomgych S.A.C. como Empresa Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos ante DIGESA (registro EPNA-802-13)²⁸, a través del cual se autorizó a la referida empresa para brindar el servicio de recolección y transporte de residuos sólidos peligrosos de origen industrial.
41. Al respecto, corresponde señalar que si bien la empresa cuenta con el mencionado registro, éste solo es para efectos de brindar sus servicios como Empresa Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos y no como Empresa Comercializadora de Residuos Sólidos, requisito que era necesario para que el administrado pueda comercializar con la empresa, de acuerdo a la normativa vigente, y cuya omisión generó la imputación de cargos materia de análisis.
42. En ese sentido, de lo actuado en el Expediente, quedó acreditado que el administrado no comercializó los residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Chaclacayo, a través de una EC-RS autorizada ante DIGESA, conforme se establece en el RLGRS.
43. Dicha conducta configura la infracción imputada en el numeral 2 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral; por lo que **corresponde declarar la responsabilidad del administrado en este extremo.**

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

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

44. Conforme al numeral 136.1 del artículo 136° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**), las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la referida Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas²⁹.

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 numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y

²⁸ Folio 223 del Expediente

²⁹ Ley N° 28611, Ley General de 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.

(...)"





Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del Sinefa**) y en el numeral 249.1 del artículo 249° del TUO de la LPAG³⁰.

46. El literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del Sinefa³¹, establece 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 Sinefa³², 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.
47. Atendiendo a este marco normativo, los aspectos a considerar para la emisión de una medida correctiva son los siguientes:
- Se declare la responsabilidad del administrado por una infracción;
 - 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,
 - La medida a imponer permita lograr la reversión, restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.



30

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.

(...)"

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".

31

Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

"Artículo 22°.- Medidas correctivas

(...)

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

(...)

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.

32

Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

"Artículo 22°.- Medidas correctivas

(...)

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

(...)

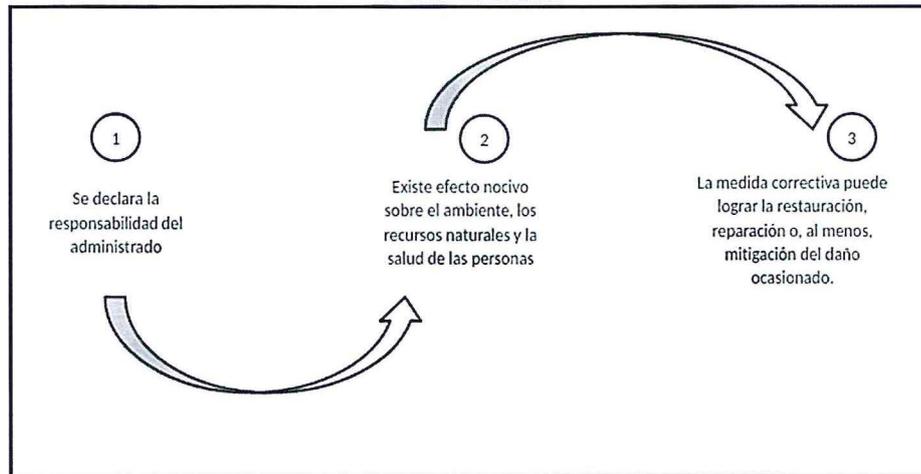
f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas".

(El énfasis es agregado)





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



Elaborado por Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA

48. 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, 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 nocivos³³. En caso contrario -inexistencia de efecto nocivo en el ambiente, los 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.
49. 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 imposible³⁴ conseguir a través del

³³

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. Círculo de Derecho Administrativo*. Año 5, N° 9, diciembre 2010, p. 147, Lima.

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

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

(...)

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".





dictado de la medida correctiva, la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

50. Como se ha indicado antes, en el literal f) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del Sinefa, se establece que en los casos donde la conducta infractora tenga posibles efectos perjudiciales en el ambiente o la salud de las personas, la Autoridad Decisora puede ordenar acciones para evitar la materialización del efecto nocivo de la conducta infractora sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas. Para emitir ese tipo de medidas se tendrá en cuenta lo siguiente:
- (i) cuál es el posible efecto nocivo o nivel de riesgo que la obligación infringida podría crear; y,
 - (ii) cuál sería la medida idónea para evitar o prevenir ese posible efecto nocivo, de conformidad al principio de razonabilidad regulado en el TUO de la LPAG
51. De otro lado, en el caso de medidas correctivas consistentes en la obligación de compensar³⁵, estas solo serán emitidas cuando el bien ambiental objeto de protección ya no pueda ser restaurado o reparado. En este tipo de escenarios, se deberá analizar lo siguiente:
- (i) la imposibilidad de restauración o reparación del bien ambiental; y,
 - (ii) la necesidad de sustituir ese bien por otro.



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

Hecho Imputado N° 2

52. La presente conducta infractora está referida a que el administrado no comercializó los residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Chaclacayo, a través de una Empresa Comercializadora de Residuos Sólidos autorizada ante DIGESA, conforme se establece en el RLGRS.
53. Al respecto, mediante Oficio N° 03422-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM de fecha 26 de agosto de 2016, el Ministerio de la Producción informó al OEFA que la Planta Chaclacayo paralizó sus operaciones productivas en su totalidad desde el 30 de junio del 2016. Asimismo, mediante Resolución Directoral N° 0091-2017-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI de fecha 28 de marzo del 2017, se aprobó el Plan de Cierre definitivo del Administrado.
54. En virtud a ello, considerando que el administrado culminó definitivamente sus actividades industriales en la Planta Chaclacayo, se puede colegir que a la fecha

³⁵

Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
"Artículo 22°.- Medidas correctivas

(...)

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

(...)

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.





el administrado no se encuentra generando residuos sólidos peligrosos que se puedan comercializar.

55. Por ello, no se evidencia que exista un riesgo de generarse un efecto nocivo relacionado a una inadecuada comercialización de los residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Chaclacayo.
56. En razón a ello, no existen consecuencias que se deban corregir o revertir. Por consiguiente, y en virtud de lo establecido en el artículo 22° de la Ley del Sinefa, no corresponde el dictado de una medida correctiva al 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, 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 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/CD;

SE RESUELVE:

Artículo 1°. - Declarar el archivo del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra **Inversiones Peruanas Ñaña S.A. En Liquidación**, por la comisión de la presunta infracción que consta en el numeral 1 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 0352-2018-OEFA/DFAI/SFAP; por los fundamentos expuestos en el desarrollo de la presente Resolución.

Artículo 2°. - Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de **Inversiones Peruanas Ñaña S.A. En Liquidación**, por la comisión de la infracción que consta en el numeral 2 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 0352-2018-OEFA/DFAI/SFAP; por los fundamentos expuestos en el desarrollo de la presente Resolución.

Artículo 3°. - Declarar que no resulta pertinente ordenar medidas correctivas a **Inversiones Peruanas Ñaña S.A. En Liquidación**, por la comisión de la infracción que consta en el numeral 2 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 0352-2018-OEFA/DFAI/SFAP; por los fundamentos expuestos en el desarrollo de la presente Resolución.

Artículo 4°. - Informar a de **Inversiones Peruanas Ñaña S.A. En Liquidación**, que en caso la Resolución que declara la existencia de responsabilidad administrativa adquiera firmeza, ello será tomado en cuenta para determinar la reincidencia del administrado y la correspondiente inscripción en el Registro de Infractores Ambientales (RINA), así como su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

Artículo 5°. - Informar a de **Inversiones Peruanas Ñaña S.A. En Liquidación** que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración o 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





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Expediente N° 077-2016-OEFA/DFSAI/PAS

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

Regístrese y comuníquese



ERMC/AAT/jdc

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

