



**EXPEDIENTE N°** : 0062-2016-OEFA/DFSAI/PAS  
**ADMINISTRADO** : PRODUCTOS TISSUE DEL PERÚ S.A.<sup>1</sup>  
**UNIDAD FISCALIZABLE** : PLANTA INDUSTRIAL SANTA ROSA  
**UBICACIÓN** : DISTRITO DE SANTA ANITA, PROVINCIA Y  
DEPARTAMENTO DE LIMA  
**SECTOR** : INDUSTRIA  
**RUBRO** : PAPEL  
**MATERIAS** : RECONSIDERACIÓN  
DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS  
PELIGROSOS

Lima, 07 SET. 2018

H.T. N° 2015-I01-045798

## I. ANTECEDENTES

1. El 15 de junio de 2018, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) emitió la Resolución Directoral N° 1336-2018-OEFA/DFAI<sup>2</sup>, a través de la cual se declaró, entre otras cosas, la existencia de responsabilidad administrativa de Productos Tissue del Perú S.A. (en adelante, **PROTISA**) por la comisión de la infracción N° 1 que consta en la Tabla N° 1 de los considerandos de la Resolución Subdirectoral N° 0112-2018-OEFA/DFAI/SFAP y ordenó el cumplimiento de la medida correctiva señalada en la Tabla N° 1 de la Resolución Directoral señalada.
2. El 13 de julio de 2018, PROTISA interpuso recurso de reconsideración<sup>3</sup> contra la Resolución Directoral N° 1336-2018-OEFA/DFAI del 15 de junio de 2018.

## II. Determinar si es procedente el Recurso de Reconsideración interpuesto por el administrado contra la Resolución Directoral

3. El numeral 215.2 del artículo 215° y el artículo 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**)<sup>4</sup> establecen que

<sup>1</sup> Registro Único del Contribuyente N° 20266352337.

<sup>2</sup> Folios del 461 al 470 del Expediente.

<sup>3</sup> Folios 473 al 506 del Expediente.

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS  
**"Artículo 215°.- Facultad de contradicción**

(...)  
215.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.

(...)  
**Artículo 216°. Recursos administrativos**

216.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.



son impugnables, entre otros, los actos definitivos que ponen fin a la instancia, mediante los recursos administrativos de reconsideración y apelación.

4. Dentro de dicho marco, de la concordancia del numeral 216.2 del artículo 216° del TUO de la LPAG con el numeral 24.1 del artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (en adelante, **RPAS**)<sup>5</sup> se desprende que los administrados pueden interponer recurso de reconsideración contra los actos administrativos emitidos por la DFSAI, sólo si adjunta prueba nueva, en el plazo de quince (15) días hábiles, contado desde el día siguiente de la notificación del acto que se impugna.
5. A efectos de la aplicación del artículo 217° del TUO de la LPAG<sup>6</sup>, para la determinación de prueba nueva debe distinguirse: (i) el hecho materia de la controversia que requiere ser probado; y, (ii) el hecho que es invocado para probar la materia controvertida. En tal sentido, deberá acreditarse la relación directa entre la nueva prueba y la necesidad del cambio de pronunciamiento. Es decir, deberá evidenciarse la pertinencia de la nueva prueba que justifique la revisión del análisis ya efectuado acerca de algunos de los puntos controvertidos.
6. En tal sentido, la exigencia de nueva prueba para interponer un recurso de reconsideración se debe encontrar referida a la presentación de un documento o medio que justifique la revisión del análisis ya efectuado acerca de alguno de los puntos materia de controversia y que no haya sido valorado previamente por la instancia administrativa a cargo de resolver el recurso de reconsideración.
7. Dentro del plazo legal, PROTISA ofreció los siguientes documentos como nueva prueba:
  - a) Copia de la solicitud presentada al Ministerio del Ambiente<sup>7</sup> (en adelante, **Minam**) a fin de que realice la evaluación de peligrosidad de lodos de la planta papelera.
  - b) Carta N° 104-2018-MINAM/VMGA/DGCA del 19 de julio del 2018<sup>8</sup>, mediante la cual el Ministerio del Ambiente corre traslado del Informe N° 122-2018-MINAM/VMGA/DGCA/DCSQ, el cual contiene la opinión técnica definitiva de peligrosidad de residuos – lodos de planta papelera.
8. Las pruebas antes mencionadas no obraban en el expediente, razón por la cual constituyen nuevas pruebas. Por consiguiente, se evaluará si estas nuevas pruebas desvirtúan la responsabilidad de PROTISA.

216.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.”.

Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD  
**"Artículo 24°.- Impugnación de actos administrativos"**  
 24. 1 Son impugnables los actos administrativos emitidos por la Autoridad Decisora, mediante los recursos de reconsideración y apelación (...)."

6 Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS  
**"Artículo 217°.- Recurso de reconsideración"**  
 El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación".

<sup>7</sup> Folio 495 del Expediente.

<sup>8</sup> Folio 497 al 501 Expediente.





### III. ANÁLISIS DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

9. PROTISA, a través de su recurso de reconsideración del 13 de mayo de 2018 dentro del plazo legal, centra su cuestionamiento respecto de la determinación de responsabilidad declarada mediante la Resolución Directoral N° 1336-2018-OEFA/DFAI, así como la medida correctiva ordenada, señalando que:

- a) Ha acreditado fehacientemente la no peligrosidad de los lodos generados en la planta de tratamiento de aguas residuales industriales del proceso de fabricación de papeles sanitarios, pues el Minam concluye en su Informe N° 122-2018-MINAM/VMGA/DGCA/DCSQ que los mismos son residuos sólidos no peligrosos de conformidad con los ensayos de reactividad, corrosividad, toxicidad y patogenicidad realizados, por lo que pueden ser dispuestos en un relleno sanitario.
- b) El referido Informe también concluye que las trazas de antimonio, arsénico, berilio, cadmio, plomo, mercurio, selenio y talio en los lodos, no son suficiente para que los califiquen como residuos peligrosos, pues los residuos resultantes de la industria papelera no están incluidos en la Categoría de residuos que hay que controlar.
- c) Con la entrada en vigencia de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, se ha definido el organismo competente para emitir la opinión técnica definitiva sobre la peligrosidad de un determinado residuo, precisándose que es el Minam y no el OEFA, la autoridad competente.
- d) El OEFA no es la entidad competente para determinar la peligrosidad de los residuos sólidos, por lo que considera que el pronunciamiento impugnado carece de validez, pues no existe una norma legal que le otorgue la competencia para evaluar estudios técnicos que los administrados puedan elaborar.
- e) La Dirección General de Salud Ambiental (en adelante, **DIGESA**) se ha pronunciado indicando que no cuenta con un procedimiento de aprobación de los estudios técnicos previstos en el numeral 3) del artículo 27° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
- f) El Plan de Manejo de Residuos Sólidos 2010, aprobado por el Ministerio de la Producción (en adelante, **PRODUCE**), así como los informes de ensayo y dos estudios técnicos respaldan la no peligrosidad de los lodos.
- g) Solicita la aplicación del principio de Irretroactividad, pues el Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos no contiene la presunción de peligrosidad de los lodos.
- h) Solicita se suspenda la medida correctiva en cuanto no ha generado un efecto nocivo en el ambiente y no existe un pronunciamiento definitivo en sede administrativa en torno a su responsabilidad.

10. Respecto de los literales a) y b) del recurso de reconsideración, cabe precisar que, a diferencia del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y vigente al momento de la comisión de la infracción, el artículo 73° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278<sup>9</sup>, establece

Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM





específicamente que para determinar si el residuo sólido es peligroso o no, el generador deberá solicitar la opinión técnica definitoria del Minam.

11. En esa línea, el administrado presentó como nueva prueba del recurso de reconsideración el Informe N° 122-2018-MINAM/VMGA/DGCA/DCSQ<sup>10</sup>, mediante el cual Minam emitió la opinión técnica definitoria de peligrosidad de residuos- lodos de planta papelerá. Ahora bien, de la revisión del referido informe se advierte que el Minam concluyó lo siguiente:

*“4.13 Los insumos químicos utilizados en los procesos de fabricación de papel y tratamiento de aguas residuales de Productos Tissue del Perú S.A., son aplicados para cumplir determinadas funciones técnicas que demandan la calidad del producto final y el tratamiento de las aguas residuales industriales.*

(...)

**CONCLUSIONES**

*5.1 Los documentos para la opinión técnica definitoria de peligrosidad para los lodos generados en la planta de tratamiento de aguas residuales industriales del proceso de fabricación de papeles sanitarios de la empresa Productos Tissue del Perú S.A., se ajustan a los requisitos establecidos en el artículo 73 del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado con Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.*

*5.2 Los lodos provenientes de la planta de tratamiento de aguas residuales industriales de la empresa Productos Tissue del Perú S.A., son residuos no peligrosos de conformidad con los ensayos de reactividad, corrosividad, toxicidad y patogenicidad realizados, por lo que pueden ser dispuestos en relleno sanitario”.*

(Énfasis agregado)

12. En ese sentido, el Minam, en su calidad de organismo competente para determinar la peligrosidad del residuo (lodos provenientes de la planta de tratamiento de aguas residuales industriales) se ha pronunciado indicando que el mismo es un residuo no peligroso.
13. Adicionalmente, de la revisión del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto de Ampliación de Capacidad Productiva de la Planta Santa Rosa de titularidad de PROTISA, aprobado mediante Oficio N° 0857-2009-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI el día 13 de febrero del 2009<sup>11</sup>, bajo el sustento del Informe N° 2479-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI<sup>12</sup> y el Informe N° 0310-2009-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI<sup>13</sup>, se advierte que dicha empresa generaría lodos como resultados del tratamiento de aguas residuales, los cuales tendrían desechos inorgánicos y orgánicos (cargas minerales como carbonatos de calcio y fibras celulósicas), especificando que la composición de los lodos presenta la siguiente caracterización<sup>14</sup>:



**“Artículo 73.- Opinión técnica definitoria de peligrosidad**

*En caso de incertidumbre respecto de las características de peligrosidad de un residuo sólido, el generador debe solicitar la opinión técnica definitoria del MINAM, a efectos de determinar si el residuo sólido es peligroso o no peligroso, con la finalidad de garantizar su adecuado manejo por parte del generador, conforme a la normativa vigente (...).”*

<sup>10</sup>

Folios 497 (reverso) al 501 del Expediente.

Pág. 186 del Legajo del administrado (TISS-L019-V2.pdf).

Pág. 215 del Legajo del administrado (TISS-L019-V2.pdf).

Pág. 190 del Legajo del administrado (TISS-L019-V2.pdf).

<sup>14</sup>

Pág. 129 del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) Ampliación de Capacidad Productiva de Planta Santa Rosa (TISS-037.pdf).



**Tabla 3-24. Caracterización Química de Lodos del Sistema de Clarificación**

Descripción	Materia orgánica, %	Fibra, %	Sulfato alcalino, %	Cr, mg/k	Cu, mg/k	Pb, mg/k	Cd, mg/k
Pasta de pulpa color gris claro	42	8.4	141	3	19.6	16	<1

(\*) Análisis efectuado por la empresa SGS del Perú S.A.

14. En esa línea, del análisis de la Opinión Técnica definitiva de peligrosidad de residuos – lodos de planta papelera, emitida por el Minam, se aprecia que la Autoridad Ambiental evaluó el Informe de Ensayo N° 1808111, cuya muestra fue tomada el día 18 de abril de 2018 en el punto de control L1 (prensa de lodos: residuos finales del tratamiento de lodos) y L2 (planta de tratamiento secundario de la PTAR). Dicho informe detalla que la muestra de lodo contiene metales, tales como: Cromo (Cr), Cobre (Cu), Plomo (Pb) y Cadmio (Cd), tal como se aprecia a continuación:

Parámetro	Unidad	Estación de muestreo	Estación de muestreo	Límite Permissible Referencial (1)	Límite Permissible Referencial (2)
		L1	L2		
Arsénico	mg/L	<0.003	<0.003	5.0	1
Bario	mg/L	0.825	6.959	100	70
Cadmio	mg/L	<0.003	<0.003	1	0.5
Cromo	mg/L	<0.002	<0.002	5	5
Mercurio	mg/L	<0.0007	<0.0007	0.2	0.1
Plata	mg/L	<0.003	<0.003	5	5
Plomo	mg/L	<0.005	<0.007	5	1
Selenio	mg/L	<0.004	<0.004	1	1

(1) US-EPA Título 40: Protección del Ambiente, Parte 261-Identificación y Listado de Residuos Peligrosos, Subparte C – Características de Residuos Peligrosos. 261.24 Características de Toxicidad.  
(2) Norma Brasileña ABNT - NBR 10004 – Anexo F.

Fuente: Informe de Ensayo MA 1808111, del cual se extraen aquellos parámetros que tienen LPR.

15. Por lo tanto, de la evaluación de los resultados de los lodos de Planta Industrial Santa Rosa que obran en el EIA de PROTISA y el Informe de Ensayo N° 1808111 ejecutados en el año 2008 y 2018, respectivamente, permiten inferir que desde el 2009, se consideró que los lodos presentarían los metales encontrados en la muestra del 2018, siendo que han presentado una disminución en la cantidad de metales presentes en el lodo de un periodo a otro periodo.

16. Adicionalmente, corresponde precisar que, de acuerdo al EIA de PROTISA, los efluentes industriales generados en su proceso productivo son tratados antes de su vertimiento al alcantarillado, precisándose que el mismo se da a través de un Sistema de Clarificación por Flotación de Aire Disuelto, siendo que posteriormente, los lodos son prensados y almacenados para su posterior disposición hacia un Relleno Sanitario.

17. Sobre el particular, durante la Supervisión Regular 2015, se identificó que el sistema de tratamiento de efluentes se da conforme a lo señalado en el EIA, indicándose que los lodos son prensados y acumulados en una infraestructura de piso de cemento y techada, desde donde es retirado para su disposición final en un relleno sanitario, como un residuo no peligroso.





18. Sobre dicho punto, corresponde precisar que el presente PAS se inició porque la Autoridad Instructora consideró que el administrado no realizó la disposición final de los lodos tratados en la PTAR como residuos sólidos peligrosos, pues se advirtió que los mismos eran trasladados a un relleno sanitario; sin embargo, conforme se indicó con anterioridad, de la revisión del EIA de PROTISA se advierte que el mismo especifica que los lodos son recolectados y trasladados al referido relleno sanitario<sup>15</sup>, conforme se detalla a continuación:

**Disposición final de residuos según el EIA**

Tabla 3-25. Disposición de Residuos según Fuente de Generación						
Fuente de Generación	Localización	Lugar de descarga			Reciclaje	
		RS 1	BOT 2	Otros 3	SI	NO
Lodos generados en la Planta de tratamiento (excedente sólido al 70% de humedad, luego del tratamiento de efluentes líquidos).	Exterior a nave de fabricación de papel	X				
Lodos generados en Pulper (celulosa impregnada con aceites y tintas).	Preparación de Pasta	X				
Cartones, plásticos y maderas, entre otras impurezas, retenidos en la pera limpieza del pulper.	Preparación de pasta.	X			X	
Residuos de verduras, frutas y desperdicio de alimentos, generados en el comedor de la empresa.	Comedor – Segundo nivel de Conversión			X		

Relleno Sanitario Huaycoloro      2. Lugar del Botadero      3. Servicio Municipal de Santa Anita.

19. Por lo expuesto, se encuentra debidamente acreditado que los lodos tratados en su PTAR no son residuos sólidos peligrosos; pues tanto el Minam como la Autoridad Certificadora, consideraron que el administrado podía tratar los mismos como residuos no peligrosos.
20. En ese sentido, pese a que el Informe analizado por el Minam es de fecha posterior a la supervisión, se encuentra demostrado que los elementos encontrados en la muestra analizada y el sistema de tratamiento de efluentes del administrado corresponden con aquellos elementos descritos en el EIA de PROTISA, aprobado en el año 2009, lo cual nos permite concluir que la misma es representativa a fin de definir la peligrosidad de los lodos provenientes de la PTAR.
21. Por ende, corresponde declarar fundado el presente recurso de reconsideración, pues los hechos verificados durante la Supervisión Regular 2015 no configuran una infracción a la normativa de residuos sólidos.

Sin perjuicio de ello, es preciso indicar que lo analizado en el presente, 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.

<sup>15</sup> Página 3-58 del Estudio de Impacto Ambiental de la ampliación de capacidad productiva en la Planta Santa Rosa.



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, modificada 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 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 fundado** el recurso de reconsideración interpuesto por Productos Tissue del Perú S.A. en contra de la Resolución Directoral N° 1336-2018-OEFA/DFAI, de acuerdo a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, y por tanto, dejar sin efecto la medida correctiva ordenada.

**Artículo 2°.-** Informar a Productos Tissue del Perú S.A. que contra lo resuelto en la presente Resolución es posible la interposición del recurso de apelación ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 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,



EMC/DCP/NGV

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

