



EXPEDIENTE N° : 2818-2017-OEFA/DFSAI/PAS
 ADMINISTRADO : PAPELERA DEL SUR S.A.¹
 UNIDAD FISCALIZABLE : PLANTA CHINCHA
 UBICACIÓN : DISTRITO CHINCHA BAJA, PROVINCIA CHINCHA Y DEPARTAMENTO ICA
 SECTOR : INDUSTRIA
 RUBRO : PAPEL
 MATERIA : ARCHIVO

H.T. 2017-I01-21047

Lima, 14 SET. 2018

VISTOS: El Informe Final de Instrucción N° 331-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 28 de junio de 2018, el escrito de Registro N° 66031 del 6 de agosto de 2018; y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1. El 10 de mayo de 2016, se realizó una acción de supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2016**) a las instalaciones de la Planta Chincha² de titularidad de Papelera del Sur S.A. (en adelante, el **administrado**). El hecho verificado se encuentra recogido en el Acta de Supervisión del 10 de mayo de 2016 (en adelante, **Acta de Supervisión**)³.
2. A través del Informe de Supervisión N° 463-2017-OEFA/DS-IND⁴ del 3 de julio de 2017 (en adelante, **Informe de Supervisión**), la Dirección de Supervisión analizó el hallazgo detectado durante la Supervisión Regular 2016, concluyendo que el administrado habría incurrido en una supuesta infracción a la normativa ambiental.
3. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 2159-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 21 de diciembre de 2017⁵, notificada al administrado el 3 de enero de 2018⁶ (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Autoridad Instructora (ahora, **Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas**⁷) inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra el administrado,

Registro Único de Contribuyentes N° 20104582428.

La Planta Chincha se encuentra ubicada en Carretera Tambo de Mora, Altura Km 202 Carretera Panamericana Sur, distrito Chincha, provincia Chincha y departamento de Ica.

Obrante a folios 1 al 09, contenido en el disco compacto ubicado a folio 8 del presente Expediente.

Folios 2 al 7 del Expediente

⁵ Folios 9 al 11 del Expediente.

⁶ Folio 12 del Expediente.

⁷ 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.





imputándole a título de cargo la presunta infracción contenida en la Tabla N° 1 de la referida Resolución Subdirectoral.

4. Mediante escrito de Registro N° 09590 del 26 de enero de 2018, el administrado presentó sus descargos (en lo sucesivo, **escrito de descargos**)⁸ al presente PAS.
5. El 18 de julio de 2018, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas notificó al administrado el Informe Final de Instrucción N° 331-2018-OEFA/DFAI/SFAP⁹ (en adelante, **Informe Final**).
6. Mediante escrito de Registro N° 66031 del 6 de agosto de 2018¹⁰ (en adelante, **escrito de descargos II**), el administrado presentó sus descargos al presente PAS y solicitó el uso de la palabra.
7. El 11 de setiembre de 2018 se llevó a cabo la audiencia de informe oral solicitada por el administrado.

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

8. 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**).
9. 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 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 Escrito con registro N° 09590. Folios 13 al 51 del Expediente.

⁹ Folio 57 del Expediente.

¹⁰ Folios 58 al 71 del Expediente.

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.
10. 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. ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

III.1. Único hecho imputado: El administrado incumplió con el compromiso establecido en su Instrumento de Gestión Ambiental, toda vez que el efluente industrial generado en su Planta Chincha supera los Valores Máximos Admisibles (VMA), establecidos en el Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA, respecto a los parámetros Demanda Química de Oxígeno (DQO) y Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO₅).

a) Compromiso previsto en el Instrumento de Gestión Ambiental

11. El administrado cuenta con una Declaración de Impacto Ambiental - DIA del Proyecto "Incremento de capacidad de producción de Papeles y Cartones - Planta Chincha", aprobada mediante Resolución Directoral N° 050-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 24 de febrero de 2015, en la cual se obliga a realizar el monitoreo de efluentes para los parámetros: pH, temperatura, Sólidos Suspendidos, Aceites y Grasas, Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO₅) y Demanda Química de Oxígeno (DQO), conforme a lo establecido en el Anexo B, con una frecuencia semestral y teniendo como norma de comparación los Valores Máximos Admisibles establecidos por Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA (en adelante, **VMA**).

ANEXO B: PROGRAMA DE MONITOREO AMBIENTAL (Etapa de Operación)

Componente	Estación	Ubicación	Parámetros	N° de Mediciones	Frecuencia	LMP y/o Estándares de referencia
Efluentes Líquidos	L-1	Salida del Tanque de Decantación	T°, Ph, Sólidos Totales en Suspensión, Aceites y grasas, DBO ₅ , DQO, Caudal	01	Semestral (***)	Valores Máximos Admisibles- D.S. 021-2009-VIVIENDA

(***)El cumplimiento y control de este parámetro se efectuará de acuerdo a las disposiciones señaladas en el D.S. 021-2009-VIVIENDA y normas complementarias.

b) Análisis del hecho imputado N° 1

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. De conformidad con lo consignado en el Acta de Supervisión, durante la Supervisión Regular 2016, la Dirección de Supervisión realizó el monitoreo de efluentes generados en la Planta Chincha, tomándose las muestras conforme al siguiente detalle:

N°	Puntos o estaciones de monitoreo	Descripción	Cuerpo receptor	Coordenadas UTM WGS84 zona (18L)	
				Este	Norte
01	EF-CB-01	Previo a la salida del efluente de la Planta Chincha al sistema de alcantarillado.	-	0376418	8512975

13. En el Informe de Supervisión¹², la Dirección de Supervisión concluyó que el efluente industrial generado por el administrado, supera los VMA para los parámetros Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO5) y Demanda Química de Oxígeno (DQO), incumpliendo el compromiso asumido en su instrumento de Gestión Ambiental.
14. De la revisión del Informe de Ensayo de laboratorio N° 54818 L/16-MA, se verifica que las concentraciones de los parámetros Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO5) y Demanda Química de Oxígeno (DQO) de la muestra de efluente industrial del punto EF-CB-01, superaron los VMA, norma establecida como referencia en su DIA para comparar su efluente industrial; para la descarga de efluentes industriales al sistema de alcantarillado según el siguiente detalle cuadro:

Parámetro	Unidad	EF-CB-01	D.S. N° 021-2009-VIVIENDA	EXCEDENTE (%)
Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO5)	mg/L	1392,0	500	178,4
Demanda Química de Oxígeno (DQO)	mg/L	2857,4	1000	185,7

c) Análisis de descargos

15. En sus escritos de descargos I y II, así como durante la audiencia de informe oral, el administrado señaló que no incumplió lo dispuesto en su DIA, dado que el Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA contempla la posibilidad de que los VMA puedan ser excedidos por ser esta una norma de referencia, y por ende al no haberse contemplado en su DIA el compromiso de no sobrepasar los VMA para efluentes no genera un incumplimiento a su Instrumento de Gestión Ambiental.
16. Asimismo, el administrado señaló que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) no es competente para fiscalizar el cumplimiento de los VMA ni tampoco para sancionar los excesos a los VMA, los cuales deberían ser fiscalizados por una empresa prestadora de servicios de saneamiento, que es la responsable del servicio de alcantarillado y no por el OEFA, pues este último no tiene competencia para ello.
17. En la misma línea, indicó que no ha vulnerado la normativa ambiental, toda vez que el exceso de un VMA no constituye incumplimiento a ninguna norma

¹² Folio 6 (Reverso) del Expediente:
"IV. CONCLUSIONES
(...)"

N°	Presunto incumplimiento verificado en la supervisión
1	El efluente residual industrial generado por el administrado que es descargado a la red de alcantarillado público, supera los Valores Máximos Admisibles establecidos en el D.S N° 021-2009-VIVIENDA para los parámetros demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO5) y Demanda Química de Oxígeno (DQO), incumpliendo el compromiso asumido en su instrumento de Gestión Ambiental.

(...)"





ambiental, al no ser un estándar ambiental, pues los VMA han sido establecidos para evitar la afectación al sistema de alcantarillado público según lo señalado en la Resolución Directoral N° 489-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI del 29 de diciembre de 2017, que aprobó el Informe Técnico Sustentatorio del Proyecto denominado Modificación y Modernización de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Industriales, en cuyo contenido el Ministerio de Producción reafirma que los VMA no constituyen un estándar ambiental y que el OEFA no es la autoridad competente para fiscalizarlos.

d) Análisis de aplicación de Retroactividad Benigna en el caso concreto

18. Al respecto, de la revisión del Expediente, se advierte que en el Informe Técnico Legal N° 01226-2017 PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI-DEAM del 13 de diciembre de 2017 que sustenta la Resolución Directoral N° 489-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI del 29 de diciembre de 2017, la autoridad certificadora señaló que el administrado no estaría obligado a cumplir con los VMA establecidos en el Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA, conforme al siguiente detalle¹³:

“3.7 PLAN DE MANEJO AMBIENTAL

(...)

- *Cabe indicar que respecto al monitoreo de efluentes líquidos industriales tratados que se disponen a la red de alcantarillado, se procede a retirar del programa de monitoreo aprobado en la DIA, debido a que los VMA los supervisa la autoridad de saneamiento de acuerdo al Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA (...)*

19. En ese sentido, de la revisión de la Resolución Directoral N° 489-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI del 29 de diciembre de 2017 se evidencia que el administrado ya no se encuentra obligado a cumplir con el compromiso referido al cumplimiento de los Valores Máximos Admisibles (VMA), establecidos en el Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA.
20. Sobre el particular, resulta oportuno manifestar que de acuerdo al principio de irretroactividad contemplado en el numeral 5 del artículo 246° del TUO de la LPAG, son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, **salvo que las posteriores le sean más favorables.**
21. En tal sentido, resulta pertinente realizar en el presente caso, un análisis integral de la regulación anterior y actual sobre la materia para determinar si en el presente caso resulta aplicable un supuesto de retroactividad benigna a favor del administrado.
22. En el presente caso concreto, el tipo infractor materia de análisis tiene como fuente de obligación la Resolución Directoral N° 050-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 24 de febrero de 2015, en la cual el administrado se obliga a realizar el monitoreo de efluentes para los parámetros: pH, temperatura, Sólidos Suspendidos, Aceites y Grasas, Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO5) y Demanda Química de Oxígeno (DQO), conforme a lo establecido en el Anexo B, con una frecuencia semestral y teniendo como norma de comparación los Valores Máximos Admisibles establecidos por Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA.





23. No obstante, conforme se ha mencionado anteriormente, con la Resolución Directoral N° 489-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI del 29 de diciembre de 2017 se evidencia que el administrado ya no se encuentra obligado a cumplir con el compromiso referido al cumplimiento de los Valores Máximos Admisibles (VMA), establecidos en el Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA. Por tanto, resulta pertinente realizar un análisis comparativo entre el marco normativo anterior y el actual, para determinar si en este caso resulta aplicable un supuesto de retroactividad benigna a favor del administrado:

	Regulación Anterior	Regulación Actual									
Hecho imputado	El administrado incumplió con el compromiso establecido en su Instrumento de Gestión Ambiental, toda vez que el efluente industrial generado en su Planta Chincha supera los Valores Máximos Admisibles (VMA), establecidos en el Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA, respecto a los parámetros Demanda Química de Oxígeno (DQO) y Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO ₅).										
Norma tipificadora	Literal a), numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	Literal a), numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.									
Fuente de Obligación	Programa de Monitoreo Ambiental contenido en el Anexo B de la Resolución Directoral N° 050-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 24 de febrero de 2015.										
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Componente</th> <th>(...)</th> <th>Ubicación</th> <th>(...)</th> <th>LMP y/o Estándares de referencia</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Efluentes Líquidos</td> <td>(...)</td> <td>Salida del Tanque de Decantación</td> <td>(...)</td> <td>Valores Máximos Admisibles-D.S. 021-2009-VIVIENDA</td> </tr> </tbody> </table>		Componente	(...)	Ubicación	(...)	LMP y/o Estándares de referencia	Efluentes Líquidos	(...)	Salida del Tanque de Decantación	(...)
Componente	(...)	Ubicación	(...)	LMP y/o Estándares de referencia							
Efluentes Líquidos	(...)	Salida del Tanque de Decantación	(...)	Valores Máximos Admisibles-D.S. 021-2009-VIVIENDA							
		Informe Técnico Legal N° 01226-2017 PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI-DEAM del 13 de diciembre de 2017 que sustenta la Resolución Directoral N° 489-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI del 29 de diciembre de 2017.									
		<p>"3.7 PLAN DE MANEJO AMBIENTAL (...)"</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cabe indicar que respecto al monitoreo de efluentes líquidos industriales tratados que se disponen a la red de alcantarillado, se procede a retirar del programa de monitoreo aprobado en la DIA, debido a que los VMA los supervisa la autoridad de saneamiento de acuerdo al Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA (...)" 									

24. De lo hasta aquí señalado, se desprende que la obligación del administrado inicialmente era de cumplir con el Programa de Monitoreo Ambiental teniendo como límites de observancia obligatoria los VMA establecidos en el Decreto Supremo 021-2009-VIVIENDA; no obstante, con la aprobación de la Resolución Directoral N° 489-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI del 29 de diciembre de 2017, dejó de ser exigible al administrado el cumplimiento del compromiso primigenio y de esta forma se extinguió el presunto incumplimiento observado durante la Supervisión Regular 2016.
25. En atención a lo anterior, del análisis conjunto de la norma tipificadora y la fuente de la obligación fiscalizable, se concluye que el bloque de tipicidad actual es más favorable para el administrado, por lo que, en aplicación del principio de retroactividad benigna, **corresponde declarar el archivo del presente PAS**, careciendo de objeto pronunciarse respecto a los demás descargos presentados por el administrado.
26. 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 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.





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 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 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

EMC/SPF/Mtt

