



EXPEDIENTE N° : 1312-2018-OEFA/DFAI/PAS
 ADMINISTRADO : PAPELERA REYES S.A.C.¹
 UNIDAD FISCALIZABLE : PLANTA CALLAO
 UBICACIÓN : DISTRITO DEL CALLAO Y PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO
 SECTOR : INDUSTRIA
 RUBRO : PAPEL
 MATERIA : SEGREGACIÓN Y ACONDICIONAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS PELIGROSOS LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES ARCHIVO RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

Lima, 17 DIC. 2018

H.T. 2017-I01-10949

VISTOS: El Informe Final de Instrucción N° 0720-2018-OEFA/DFAI/SFAP, el escrito de descargos del 3 de diciembre de 2018 presentado por Papelera Reyes S.A.C.; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1. El 1 de junio de 2016 se realizó una acción de supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2016**) a las instalaciones de la Planta Callao² de titularidad de Papelera Reyes S.A.C. (en adelante, **Papelera Reyes**).
2. El hecho verificado se encuentra recogido en el Acta de Supervisión del 1 de junio de 2016³ (en lo sucesivo, **Acta de Supervisión**) y en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 698-2016-OEFA/DS-IND⁴ del 19 de agosto de 2016.
3. A través del Informe de Supervisión Directa N° 1110-2016-OEFA/DS-IND⁵ del 30 de noviembre de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión**) y del Informe de Supervisión Complementario N° 282-2017-OEFA/DS-IND⁶ del 5 de abril de 2017 (en adelante, **Informe Complementario**), la Autoridad Supervisora analizó los hallazgos detectados durante la Supervisión Regular 2016, concluyendo que Papelera Reyes habría incurrido en supuestas infracciones a la normativa ambiental.

Registro Único del Contribuyente N° 20506392234.

La Planta Callao se encuentra ubicada en: Av. Néstor Gambeta N° 6693, distrito del Callao, provincia constitucional del Callao.

³ Folios 145 al 148 del Informe de Supervisión Directa N° 1110-2016-OEFA/DS-IND, contenido en el disco compacto (CD) que obra a folio 10 del Expediente.

⁴ Folios 134 al 131 (reverso) del Informe de Supervisión Directa N° 1110-2016-OEFA/DS-IND, contenido en el disco compacto (CD) que obra a folio 10 del Expediente.

⁵ Folios 193 al 197 del Informe de Supervisión Directa N° 1110-2016-OEFA/DS-IND, contenido en el disco compacto (CD) que obra a folio 10 del Expediente.

⁶ Folios 2 al 9 del Expediente.





4. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 563-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 18 de junio de 2018⁷ y notificada el 25 de junio de 2018⁸ (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas de la Dirección de Fiscalización (en adelante, **SFAP**) inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra Papelera Reyes, imputándole a título de cargo las presuntas infracciones contenidas en la Tabla N° 1 de la referida Resolución Subdirectoral.
5. El 24 de julio de 2018, mediante escrito con Registro N° 62399⁹, Papelera Reyes presentó sus descargos (en adelante, **escrito de descargos 1**) al presente PAS.
6. El 13 de noviembre de 2018, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas, mediante la Carta N° 3558-2018-OEFA/DFAI¹⁰ notificó a Papelera Reyes el Informe Final de Instrucción N° 0720-2018-OEFA/DFAI/SFAP¹¹ (en lo sucesivo, **Informe Final**).
7. Mediante escrito con Registro N° 97065 del 3 de diciembre de 2018¹², Papelera Reyes presentó sus descargos contra el Informe Final (en adelante, **escrito de descargos 2**).

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 adelante, **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**).
9. 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 el hecho imputado generen 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 configure el supuesto de la reincidencia. En tal sentido, en concordancia con el artículo 2° de las Normas Reglamentarias¹³, de acreditarse la existencia de infracciones administrativas, corresponderá emitir:

Folios 11 al 13 del Expediente.

Folio 14 del Expediente.

Folios 17 al 48 del Expediente.

Folio 56 del Expediente.

Folios 49 al 55 del Expediente.

Folio 57 al 78 del Expediente.

¹³ 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





- (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. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

III.1. **Hecho imputado N° 1: Papelera Reyes no segregó ni acondicionó adecuadamente, los residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Callao, conforme al Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, toda vez que se observó en el área de maestranza cilindros metálicos no rotulados conteniendo residuos peligrosos (viruta impregnada con aceite, papel impregnado con pintura y aceite) mezclados con residuos no peligrosos (botellas de plástico, empaques de galletas y papel).**

a) Análisis del hecho imputado N° 1

11. Durante la Supervisión Regular 2016, la Autoridad Supervisora observó cilindros metálicos en el área de maestranza conteniendo residuos peligrosos (viruta impregnado con aceite, papel impregnado con pintura y aceite) mezclados con residuos no peligrosos (botellas de plástico, empaques de galleta y papel); asimismo, se evidenció que los cilindros no se encontraban rotulados, conforme se ha consignado en el Acta de Supervisión¹⁴.

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. (...).

Folio 148 (reverso) del Informe de Supervisión Directa N° 1110-2016-OEFA/DS-IND, contenido en el disco compacto (CD) que obra a folio 10 del Expediente.

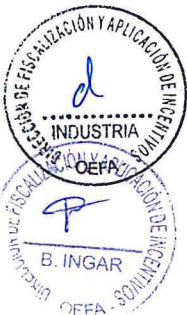
"(...)

N°	HALLAZGOS
01	Durante la Supervisión se observa cilindros metálicos en el área de maestranza conteniendo residuos peligrosos (viruta impregnado con aceite, papel impregnado con pintura y aceite) mezclados con residuos no peligrosos (botellas de plástico, empaques de galleta y papel). Los cilindros no se encuentran rotulados.

"(...)



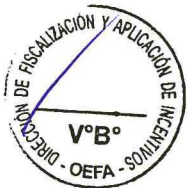
14





12. El presunto incumplimiento se sustenta en las fotografías N° 6 y 7 del Informe de Supervisión¹⁵.
13. En el Informe Complementario¹⁶ la Autoridad Supervisora concluyó que Papelera Reyes no realizó el acondicionamiento y segregación de sus residuos peligrosos de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **RLGRS**).
- b) Aplicación de subsanación voluntaria:
14. Al respecto, de la revisión de los recaudos del Expediente, se advierte que mediante escrito con Registro N° 077735 del **15 de noviembre del 2016**¹⁷, Papelera Reyes presentó fotografías en las que se observa la implementación de un contenedor de plástico para el acopio residuos sólidos peligrosos; además, se evidencia la implementación de un almacén central para el acopio de los residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Callao, el mismo que cumple con las condiciones establecidas en el RLGRS, conforme se muestra a continuación:

Panel Fotográfico



15. Páginas 116 al 117 del Informe de Supervisión N° 1110-2016, contenido en el disco compacto (CD), obrante a folio 10 del Expediente.
16. Folio 8 del Expediente.
17. Folios 158 al 190 del Informe de Supervisión N° 1110-2016, contenido en el disco compacto (CD), obrante a folio 10 del Expediente.



Fuente: Escrito del 15 de noviembre del 2016 (Registro N° 2016-E01-077735)

- 15. Cabe señalar que, lo observado en el panel fotográfico precedente fue corroborado durante la acción de supervisión efectuada del 11 al 12 de junio de 2018 –posterior a la que es materia de análisis–, en dicha diligencia la Autoridad Supervisora verificó que Papelera Reyes segrega y almacena adecuadamente sus residuos sólidos de acuerdo a lo establecido en el RLGRS, conforme se detalló en el Acta de Supervisión de la citada acción de supervisión¹⁸ y que se detalla a continuación:

“ACTA DE SUPERVISIÓN

(...)

Expediente: 0237-2018-DSAP-CIND

(...)

10	Verificación de obligaciones y medios probatorios
(...)	(...)
(...)	(...)
O.41	<p>b) Información del cumplimiento</p> <p><u>El administrado segrega y almacena sus residuos sólidos de acuerdo a lo establecido en el reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.</u></p> <p>Al respecto, se debe precisar que el administrado cuenta con contenedores diferenciados por colores y rotulados para el almacenamiento de papel y cartón, plásticos y vidrio. Asimismo, (...) cuenta con un almacén central de residuos peligrosos.</p> <p>(...).</p>

(...):

(Subrayado agregado).

En ese sentido, de los medios probatorios valorados, se ha evidenciado que Papelera Reyes ha corregido la presente conducta infractora; toda vez que, cumple con segregar y acondicionar adecuadamente los residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Callao.



Folio 79 al 80 del Expediente.



17. Sobre el particular, el artículo 255° del TUO de la LPAG¹⁹ y el Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, modificado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD (en adelante, **Reglamento de Supervisión del OEFA**)²⁰, establecen la figura de la subsanación voluntaria antes del inicio del PAS, como un eximente de responsabilidad administrativa.
18. En el presente caso, de la revisión de los recaudos del Expediente, se advierte que no obra documento alguno por el cual se haya requerido al administrado que cumpla con segregare y acondicionar adecuadamente los residuos generados en la Planta Callao, a fin de dar por subsanada la presunta infracción verificada durante la Supervisión Regular 2016. Por tanto, las acciones efectuadas por Papelera Reyes no han perdido su carácter voluntario.
19. 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 N° 563-2018-OEFA/DFAI/SFAP, notificada el 25 de junio de 2018.
20. En atención a ello, y 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, **corresponde dar por subsanado el hecho materia de análisis y declarar el archivo en el presente extremo del PAS.**
21. En ese sentido, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los descargos presentados por Papelera Reyes, en este extremo.
22. Sin perjuicio de ello, es preciso indicar que lo analizado en el presente, no exime a Papelera Reyes 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

¹⁹ 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."

²⁰ 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, acarrear 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."





ser materia de posteriores acciones de supervisión y fiscalización por parte del OEFA.

III.2. Hecho imputado N° 2: Los efluentes industriales generados en la Planta Callao excedieron en 242% los Límites Máximos Permisibles (en adelante, LMP) establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, para el parámetro Sólidos Suspendidos Totales (SST), de acuerdo al muestreo realizado por la Dirección de Supervisión, durante la Supervisión Regular 2016 en el punto de control EF-PAR-01 con coordenadas N: 8673881 y E: 0268481 de la mencionada Planta.

a) Análisis del hecho imputado N° 2

23. Mediante el Informe de Supervisión, la Autoridad Supervisora señaló que durante la Supervisión Regular 2016, se realizó la toma de muestras del efluente industrial en el punto final antes de su descarga a la red de alcantarillado público, para el análisis respectivo en el punto EF-PAR-01 (Coordenadas UTM WGS 840268481E, 8673881N).²¹
24. Los resultados obtenidos durante el citado muestreo fueron consignados en el Informe Complementario²², mediante el cual la Autoridad Supervisora concluyó, que el efluente industrial generado por Papelera Reyes en la Planta Callao, superó los Límites Máximos Permisibles para descarga del efluente a la red de alcantarillado establecido en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, respecto del parámetro Sólidos Totales Suspendidos.
25. Asimismo, los resultados del análisis de los parámetros obran en el Informe de Ensayo N° 65456L/16-MA²³, como se aprecia a continuación:

Cuadro N° 1: Resumen del exceso del parámetro de Sólidos Totales Suspendidos

Parámetro	Resultado- Informe de Ensayo N° 65456L/16-MA	LMP del D.S N° 003-2002- PRODUCE (1)	Excedió %
	EF-PAR-01: Punto de vertimiento de aguas residual industrial		
SST	3420.0	1000	242

*Anexo 1 Límite Máximo Permissible para alcantarillado de las actividades de papel en curso.

Fuente: Informe de Ensayo N° 65456L/16-MA.

26. Como se evidencia en el párrafo anterior, Papelera Reyes ha superado los límites máximos permisibles para el parámetro de Sólidos Totales Suspendidos (SST), señalado en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE.



Folio 148 del Informe de Supervisión Directa N° 1110-2016-OEFA/DS-IND, contenido en el disco compacto (CD) que obra a folio 10 del Expediente:

"(...)"

MUESTREO AMBIENTAL		
N° PUNTOS O ESTACIONES DE MONITOREO	TIPO DE MATRIZ	OBSERVACIÓN
EF-PAR-01 N: 8673881 E: 0268481 (18L)	AGUA RESIDUAL INDUSTRIAL	DESCARGA FINAL DEL EFLUENTE INDUSTRIAL HACIA LA RED DE ALCANTARILLADO PÚBLICO.

"(...)"

Folio 8 del Expediente.



Folios 97 al 102 del Informe de Supervisión Directa N° 1110-2016-OEFA/DS-IND, contenido en el disco compacto (CD) que obra a folio 10 del Expediente.





b) Análisis de descargos

27. En los escritos de descargos 1 y 2, Papelera Reyes señaló que el exceso de los LMP respecto del parámetro Sólidos Suspendidos Totales (SST), detectado durante la Supervisión Regular 2016, constituye un hecho aislado dado que se encontraban realizando la limpieza y el mantenimiento de la Máquina Pulper 3 (MP3) en el área de fabricación de bobinas, lo que generó mayor cantidad de efluente y con ello el exceso del citado parámetro.
28. Sobre el particular, cabe indicar que de acuerdo con lo establecido en el artículo 18° de la Ley del SINEFA²⁴, la responsabilidad administrativa aplicable en el presente PAS es de naturaleza objetiva, excepcionalmente el administrado podrá eximirse de responsabilidad si prueba fehacientemente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de un tercero.
29. Sin embargo, como lo señaló Papelera Reyes en sus escritos de descargos 1 y 2, el exceso del parámetro Sólidos Suspendidos Totales (SST), se debió a que éste se encontraba realizando el mantenimiento y limpieza del área de fabricación de bobinas, actividades que son programadas por el administrado como parte de sus actividades industriales.
30. En ese sentido, Papelera Reyes debió adoptar las medidas de prevención que correspondan, durante el desarrollo del mantenimiento y limpieza del área de fabricación de bobinas, a fin de no exceder los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE y con ello dar cumplimiento a la normativa ambiental vigente. En consecuencia, no se ha configurado ninguno de los supuestos eximentes de responsabilidad establecidos en el artículo 18° de la Ley del SINEFA; por tanto, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.
31. Por otro lado, mediante los escritos de descargos 1 y 2, Papelera Reyes solicitó la aplicación de la subsanación voluntaria, toda vez que, de manera continua y antes del inicio del presente PAS, viene cumpliendo con los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE para el parámetro Sólidos Suspendidos Totales (SST); a fin de acreditar lo señalado adjuntó los Informes de Ensayos siguientes:

Cuadro N.º 2: Resumen de los Informes de Ensayos²⁵

Fecha - Muestreo	Laboratorio	Informe de ensayo	SST (mg/L)	LMP (mg/L)
23-11-2016	V&S LAB E.I.R.L.	1116-900-EP	10,80	1000
02-06-2017	V&S LAB E.I.R.L.	0617356-EP	30,30	
30-01-2018	V&S LAB E.I.R.L.	0118-074-EP	38,43	

Fuente: Informes de Ensayo N° 1116-900-EP, 0617356-EP y 0118-074-EP.
Elaboración: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA.

32. Al respecto, es preciso indicar que, de la revisión de la página web de INACAL, se ha verificado que el laboratorio V&S LAB E.I.R.L. tiene acreditado el método de


²⁴ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
"Artículo 18°.- Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA."

²⁵ Folios 43 al 50 del Expediente.



ensayo para el parámetro Sólidos Suspendidos Totales (SST), tal como se detalla a continuación:

SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN LINEA		REPORTE DE METODOS POR EMPRESA		Empresa	V & S LAB E.I.R.L	OK
				Sede	Lima	
<p>Reporte de métodos por empresa</p> <p>Reporte de productos por norma o tipo de ensayo</p> <p>Reporte de métodos por producto</p>  <p>INACAL Instituto Nacional de Calidad Acreditación</p>	19	SÓLIDOS SEDIMENTALES	SMEVVV-APHA-AWWA- WEF Part 2540 A y F, 23rd Ed	2017	Solids, Settleable Solids	AGUA NATURAL AGUA PARA USO Y CONSUMO HUMANO AGUA RESIDUAL AGUA SALINA
	20	SÓLIDOS TOTALES	SMEVVV-APHA-AWWA- WEF Part 2540 A y B, 23rd Ed	2017	Solids, Total Solids Dried at 103-105°C	AGUA NATURAL AGUA PARA USO Y CONSUMO HUMANO AGUA RESIDUAL AGUA SALINA
	21	SÓLIDOS TOTALES SUSPENDIDOS	SMEVVV-APHA-AWWA- WEF Part 2540 A y D, 23rd Ed	2017	Solids, Total Suspended Solids Dried at 103-105°C	AGUA NATURAL AGUA PARA USO Y CONSUMO HUMANO AGUA RESIDUAL AGUA SALINA
	22	SULFATO	SMEVVV-APHA-AWWA- WEF Part 4500-SO4+ E, 23rd Ed	2017	Sulfate, Turbidityless Method	

Fuente: Página Oficial de INACAL.

33. Asimismo, de la revisión de los Informes de Ensayo presentados por Papelera Reyes en sus escritos de descargos 1 y 2, se ha verificado la corrección de la presente conducta infractora, toda vez que, en los monitoreos correspondientes a los semestres: 2016-II, 2017-I y 2018-I, los resultados obtenidos del análisis del parámetro Sólidos Totales Suspendidos (SST) se encuentran por debajo de los LMP establecidos en la normatividad ambiental vigente.
34. Sin embargo, corresponde precisar que, la corrección de la presente conducta infractora por parte de Papelera Reyes, no lo exime de responsabilidad, toda vez que la superación de los LMP, por su naturaleza no es subsanable.
35. Sobre el particular, el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA (en adelante, TFA), mediante Resolución N° 031-2017/TFA-SME del 17 de febrero del 2017, se ha pronunciado estableciendo que el incumplimiento de los LMP es una conducta que se infringe en un momento determinado; por ello, no es una conducta subsanable. Un extracto de lo señalado por el TFA, se muestra a continuación:

"121. Asimismo, cabe advertir que los LMP, han sido adoptados por el Estado como instrumentos de gestión ambiental para controlar la concentración de las sustancias contenidas en las emisiones y efluentes que son descargadas o emitidas por el cuerpo marino receptor, a fin de preservar la salud de las personas y el ambiente. Siendo ello así, los administrados deben cumplir con los LMP, solo por estar regulados normativamente, sino también porque a través de dicho cumplimiento, evitarán la generación impactos negativos (...)

123. Por lo tanto, en el presente caso el exceso del LMP (...) las acciones que pudiera adoptar el administrado a efectos de no exceder el LMP para dichos parámetros no revierte la conducta infractora en cuestión.

124. En consecuencia, esta sala es de la opinión que, por su naturaleza, la conducta analizada no es subsanable; por lo que, no se ha configurado el supuesto de eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444, en el presente extremo."

(Negrita agregada).



36. En otro pronunciamiento, el TFA, mediante la Resolución N° 008-2017-OEFA/TFA-SPIM del 24 de febrero del 2017, precisó que el monitoreo de un



efluente en un momento determinado refleja las características singulares del mismo en ese instante, por lo que, aunque los administrados eventualmente acrediten el cumplimiento de los LMP con posterioridad a la comisión de la conducta infractora, dada su naturaleza, no es factible que sea posteriormente subsanada. Un extracto de lo señalado por el TFA, se muestra a continuación:

"66- En efecto, debe señalarse que el monitoreo de un efluente en un momento determinado refleja las características singulares de este, en ese instante. Por ello, a pesar de que con posterioridad a la comisión de la infracción el titular realice acciones destinadas a que los monitoreos posteriores reflejen que los parámetros se encuentran dentro de los límites establecidos, ello no significa que dichas acciones puedan ser consideradas como una subsanación de la conducta infractora.

67. En ese sentido, esta Sala considera que la conducta infractora (...) por su naturaleza, no resulta subsanable, (...) y por ende, no se ha configurado el supuesto de eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444."

(Negrita agregada).

37. En ese sentido, conforme a lo señalado en párrafos anteriores, dado que el exceso de LMP refleja la calidad ambiental en un determinado momento; las medidas adoptadas por Papelera Reyes a fin de no exceder los LMP del parámetro imputado, no implican en forma alguna la exención de su responsabilidad por subsanación voluntaria.
38. En consecuencia, no resulta aplicable lo previsto 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. Por tanto, corresponde desestimar lo alegado por Papelera Reyes en este extremo.
39. Sin perjuicio de ello, las acciones realizadas por Papelera Reyes serán analizadas en el acápite correspondiente, a efectos de determinar la pertinencia del dictado o no de una medida correctiva.
40. Por otra parte, mediante escrito de descargos 2, Papelera Reyes señaló que en el presente PAS se ha vulnerado el principio de predictibilidad, toda vez que, no se ha considerado el criterio previamente adoptado en el Expediente N° 2102-2017-OEFA/DFSAI/PAS, en donde se archivó un PAS aplicando el eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria.
41. Al respecto, cabe señalar que el numeral 1.15²⁶ del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG establece que, por el principio predictibilidad o de confianza legítima, toda actuación administrativa debe ser congruente con los actos previos de la propia entidad; por lo que, frente a dos situaciones idénticas, ninguna entidad administrativa puede resolver contradictoriamente, sin la motivación adecuada.
42. En ese sentido, de lo analizado en el acápite precedente se desprende que, se habrá vulnerado el principio de predictibilidad o de confianza legítima, siempre que

Sobre el principio de Predictibilidad, el TUO de la LPAG precisa lo siguiente:

Texto único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

" Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima.-

(...)

"Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos".





la Administración haya resuelto de manera incongruente en dos situaciones similares.

43. Ahora bien, el criterio invocado por Papelera Reyes corresponde a un pronunciamiento del 28 de marzo del 2018 y versa –como el mismo administrado ha manifestado– sobre el incumplimiento referido a la no presentación de Reportes de Monitoreo Ambientales; es decir, conducta infractora totalmente distinta a la que es materia de análisis; por tanto, en el presente PAS, no se vulnerado de forma alguna el principio de predictibilidad o de confianza legítima. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por Papelera Reyes en este extremo.
44. En ese sentido, de lo actuado en el Expediente, quedó acreditado que Papelera Reyes incurrió en la conducta infractora consistente en exceder los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, referido al parámetro Sólidos Totales Suspendidos (SST) en 242%, en el punto de control EF-PAR-01 con coordenadas N: 8673881 y E: 0268481.
45. Dicha conducta configura la infracción imputada en el numeral 2 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectorial; por lo que, corresponde **declarar la existencia responsabilidad de Papelera Reyes en el presente extremo del PAS**.

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

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

46. 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 correctivas²⁷.
47. 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 del Sinefa y en el numeral 249.1 del artículo 249° del TUO de la LPAG²⁸.



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.

(...)"

28

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

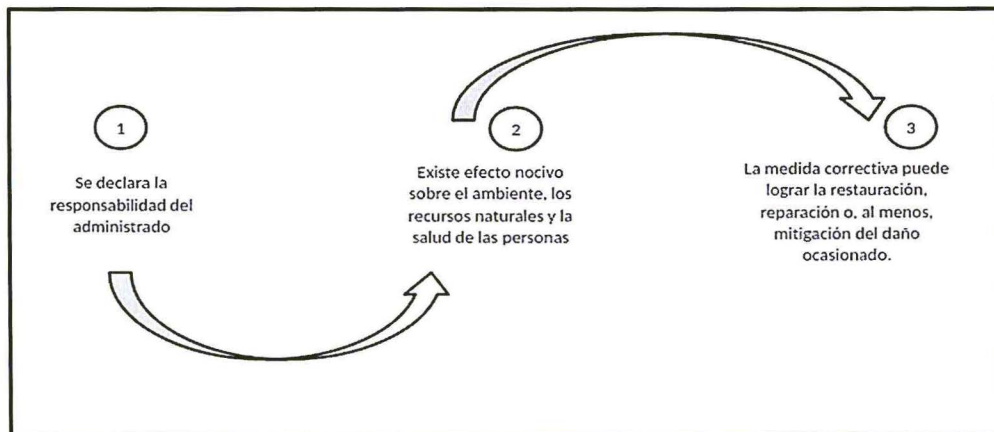
"Artículo 249°.-Determinación de la responsabilidad

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



48. El literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del Sinefa²⁹, 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 Sinefa³⁰, 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.
49. 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.

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



Elaborado por la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA.

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”.

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.

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)



50. 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 nocivos³¹. 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.
51. 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 imposible³² conseguir a través del dictado de la medida correctiva, la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.
52. 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:
- cuál es el posible efecto nocivo o nivel de riesgo que la obligación infringida podría crear; y,
 - 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.

31

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".





53. De otro lado, en el caso de medidas correctivas consistentes en la obligación de compensar³³, 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

54. En el presente caso, la conducta imputada está referida a que el efluente industrial generado por Papelera Reyes, excedió en 242% el LMP establecido en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, para el parámetro Sólidos Suspendidos Totales (SST), de acuerdo al muestreo realizado por la Dirección de Supervisión Regular 2016, en el punto de control EF-PAR-01 con coordenadas N: 8673881 y E: 0268481.
55. Sobre el particular, conforme a lo analizado en el acápite III.2 de la presente Resolución Directoral, de la revisión de los resultados descritos en los Informes de Ensayo, correspondientes a los semestres: 2016-II, 2017-I y 2018-I³⁴, se evidencia que los valores obtenidos en el parámetro Sólidos Totales Suspendidos (SST) se encuentran por debajo de los LMP; en consecuencia, ha quedado acreditada la corrección de la presente conducta infractora.
56. En ese sentido, habiéndose acreditado el cese de los efectos de la conducta infractora, esta Subdirección considera que no existe la necesidad de ordenar la reversión, restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por dicha conducta³⁵.
57. Por lo expuesto, no corresponde ordenar medidas correctivas en este extremo, en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22° de la Ley del SINEFA.

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



33

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.



34

Folios 43 al 48 del Expediente.



35

Cabe reiterar que el objeto de las medidas correctivas conforme al artículo 18° del Reglamento de Supervisión, es precisamente el revertir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta hubiera podido producir.



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 la existencia de responsabilidad administrativa de **Papelera Reyes S.A.C.** por la comisión de la infracción contenida en el numeral 2 la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 563-2018-OEFA/DFAI/SFAP, de conformidad con los fundamentos señalados en la presente Resolución.


Artículo 2°.- Declarar el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador en el extremo referido a la imputación contenida en el numeral 1 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 563-2018-OEFA/DFAI/SFAP; por los fundamentos expuestos en el desarrollo de la presente Resolución.

Artículo 3°.- Declarar que, respecto de la conducta infractora N° 2, no corresponde ordenar medida correctiva alguna, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 4°.- Informar a **Papelera Reyes S.A.C.** que en caso el extremo 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 **Papelera Reyes S.A.C.**, 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 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/DCP/lsa

.....
Facultad de Ingeniería - OIT
Departamento de Ingeniería y Tecnología
Edificio 7000 - Ciudad de México