



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental**  
**Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera**

**RESOLUCIÓN N° 006-2017-OEFA/TFA-SEPIM**

EXPEDIENTE N° : 1096-2014-OEFA/DFSAI/PAS  
ADMINISTRADO : TRUPAL S.A.  
SECTOR : INDUSTRIA MANUFACTURERA  
RUBRO : PAPEL  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1488-2016-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** "Se confirma la Resolución Directoral N° 1488-2016-OEFA/DFSAI del 28 de setiembre de 2016, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Trupal S.A. por las siguientes conductas infractoras:

1. Exceder los valores referenciales del parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno aprobados por el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE en los monitoreos del 24 de mayo y 14 de junio de 2013. Cada una de dichas conductas generó el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI y configuró la infracción prevista en el literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.
2. No contar con la respectiva certificación ambiental aprobada por la autoridad competente para el inicio de actividades del proyecto "Instalación y operación de una nueva caldera que utilice carbón y que incremente la capacidad de producción"; lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI y configuró la infracción prevista en el literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.

Por otro lado, se revoca la Resolución Directoral N° 1488-2016-OEFA/DFSAI del 28 de setiembre de 2016, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Trupal S.A. por las conductas infractoras m señaladas en el numeral 1 del párrafo anterior por el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 6° del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.

Asimismo se revoca la Resolución Directoral N° 1488-2016-OEFA/DFSAI del 28 de setiembre de 2016, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Trupal S.A. por no almacenar ni disponer adecuadamente los residuos sólidos peligrosos (lodos de licor negro) generados en la planta industrial Trujillo; lo cual generó el incumplimiento de lo

**dispuesto en el el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y configuró la infracción prevista en el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del referido reglamento.**

**Finalmente, se revoca la Resolución Directoral N° 1488-2016-OEFA/DFSAI del 28 de setiembre de 2016, en el extremo que ordenó a Trupal S.A. la medida correctiva por la conducta infractora descrita en numeral 2 del primer párrafo de la presente sumilla.”**

Lima, 7 de febrero de 2017

## **I. ANTECEDENTES**

1. Trupal S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Trupal**) opera la planta industrial de fabricación de papel y cartón, ubicada en la carretera Malca s/n, distrito de Santiago de Cao, provincia de Ascope, departamento La Libertad (en adelante, **planta industrial La Libertad**)
2. Trupal cuenta con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental aprobado por la Dirección de Asuntos Ambientales de Industria del Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**), mediante el Oficio N° 02671-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI del 21 de julio de 2008 (en adelante, **PAMA de la planta industrial La Libertad**).
3. El 24 de mayo y del 11 al 16 de diciembre de 2013, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó dos supervisiones regulares (en adelante, **supervisión regular de mayo de 2013 y supervisión regular de diciembre de 2013**) en la planta industrial La Libertad; asimismo, el 14 de junio de 2013 la DS realizó una supervisión especial en adelante, **supervisión especial de junio de 2013**<sup>2</sup>) en la misma.
4. Durante estas supervisiones se detectaron presuntos incumplimientos de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Trupal, tal como consta en los Informes N°s 098-2013-OEFA/DS-IND (en adelante, **Informe de Supervisión N° 098-2013**), 0151-2013-OEFA/DS-IND (en adelante, **Informe de Supervisión N° 0151-2013**) y 0087-2013-OEFA/DS-IND (en adelante, **Informe de Supervisión N° 0087-2013**)<sup>3</sup>. Ello fue analizado en el Informe Técnico Acusatorio N° 0254-2014-OEFA/DS (en adelante, **ITA**)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20418453177.

<sup>2</sup> Cabe señalar que esta supervisión especial se realizó en razón de una diligencia solicitada por la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de La Libertad a través del Oficio N° 1078-2013-FPEMA-LL/200-2012-217-0/LAR del 23 de mayo de 2013 en el marco de una investigación preliminar llevada a cabo debido a una denuncia por presunta contaminación ambiental por parte de Trupal.

Mediante dicha solicitud la fiscalía requirió la participación del OEFA en la diligencia de verificación fiscal ampliatoria y tomas de muestras.

<sup>3</sup> Dichos informes se encuentran en un disco compacto que obra a foja 15.

5. Sobre la base de los Informes de Supervisión N<sup>os</sup> 0087-2013, 098-2013, 0151-2013 y del ITA, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, **DFSAI**) emitió la Resolución Subdirectorial N<sup>o</sup> 2151-2014-OEFA/DFSAI/SDI<sup>5</sup> del 31 de diciembre de 2014<sup>6</sup>, a través de la cual dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador contra Trupal. Posteriormente, la SDI varió un extremo de la imputación de cargos formulada a través de la Resolución Subdirectorial N<sup>o</sup> 451-2015-OEFA/DFSAI/SDI<sup>7</sup>.
6. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado<sup>8</sup>, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N<sup>o</sup> 1041-2015-OEFA/DFSAI<sup>9</sup> del 30 de octubre de 2015<sup>10</sup>, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Trupal, conforme se muestra en el Cuadro N<sup>o</sup> 1 a continuación (en adelante, **Cuadro N<sup>o</sup> 1**)<sup>11</sup>:

**Cuadro N<sup>o</sup> 1: Conductas infractoras por las cuales se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Trupal en la Resolución Directoral N<sup>o</sup> 1041-2015-OEFA/DFSAI**

N <sup>o</sup>	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Trupal no segregó ni acondicionó adecuadamente los residuos no peligrosos, toda vez que fueron acumulados sin considerar sus características físicas y/o químicas.	Artículos 10 <sup>o</sup> y 38 <sup>o</sup> del Reglamento de la Ley N <sup>o</sup> 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N <sup>o</sup> 057-2004-PCM (en adelante, <b>Reglamento aprobado por</b>	Líteral a) del numeral 1 del artículo 145 <sup>o</sup> del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N <sup>o</sup> 057-2004-PCM <sup>13</sup> .

<sup>4</sup> Fojas 1 a 15.

<sup>5</sup> Fojas 21 a 44.

<sup>6</sup> Resolución notificada el 9 de enero de 2015. Foja 45.

<sup>7</sup> Fojas 163 a 171. Resolución notificada el 10 de julio de 2015. Foja 172. Esta resolución varió la décima imputación realizada en la Resolución Subdirectorial N<sup>o</sup> 2151-2014-OEFA/DFSAI/SDI, señalando que el numeral 5.2 del artículo 5<sup>o</sup> de la Tipificación de la Resolución de Consejo Directivo N<sup>o</sup> 045-2013-OEFA/CD era la norma que tipificaba el incumplimiento del numeral 2 del artículo 10<sup>o</sup> del Decreto Supremo N<sup>o</sup> 025-2001-ITINCI como infracción.

<sup>8</sup> Presentados mediante escritos del 28 de enero y el 10 de agosto de 2015. (Fojas 48 a 158 y 180 a 230, respectivamente).

<sup>9</sup> Fojas 268 a 303.

<sup>10</sup> Resolución notificada el 1 de diciembre de 2015. Foja 305.

<sup>11</sup> El artículo 7<sup>o</sup> de la Resolución Directoral N<sup>o</sup> 1041-2015-OEFA/DFSAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador en los siguientes extremos:

- Habría incumplido la obligación de caracterizar los residuos sólidos no peligrosos, obligación contenida en el numeral 2 del artículo 25<sup>o</sup> del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N<sup>o</sup> 057-2004-PCM.
- Habría iniciado actividades del proyecto "Implementación de poza séptica que almacena agua residual doméstica proveniente de los servicios higiénicos de oficinas y comedor de la planta industrial La Libertad" sin contar con la respectiva certificación ambiental aprobada por la autoridad competente.

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
		<b>Decreto Supremo N° 057-2004-PCM</b> <sup>12</sup> .	
2	Trupal no almacenó ni dispuso adecuadamente los residuos sólidos peligrosos.	Numeral 5 del artículo 25° y artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>14</sup> .	Literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>15</sup> .

<sup>12</sup> **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM**, Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

**Artículo 10°.- Obligación del generador previa entrega de los residuos a la EPS-RS o EC-RS**

Todo generador está obligado a acondicionar y almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos, previo a su entrega a la EPS-RS o a la EC-RS o municipalidad, para continuar con su manejo hasta su destino final.

**Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos**

Los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene. Los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente y cumplir cuando menos con lo siguiente:

1. Que su dimensión, forma y material reúna las condiciones de seguridad previstas en las normas técnicas correspondientes, de manera tal que se eviten pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte;
2. El rotulado debe ser visible e identificar plenamente el tipo de residuo, acatando la nomenclatura y demás especificaciones técnicas que se establezcan en las normas correspondientes;
3. Deben ser distribuidos, dispuestos y ordenados según las características de los residuos;
4. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste.

<sup>13</sup> **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

**Artículo 145°.- Infracciones**

Las infracciones a las disposiciones de la Ley y el Reglamento, se clasifican en:

1. Infracciones leves. - en los siguientes casos:

a) Negligencia en el mantenimiento, funcionamiento y control de las actividades de residuos;

<sup>14</sup> **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

**Artículo 25°.- Obligaciones del generador**

El generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a:

(...)

5. Almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, conforme se establece en la Ley, el Reglamento y, en las normas específicas que emanen de éste;

(...)

**Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento**

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;
2. A granel sin su correspondiente contenedor;
3. En cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento;
4. En infraestructuras de tratamiento de residuos por más de cinco (5) días; contados a partir de su recepción; y,
5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.

Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPS-RS responsable de dichos residuos.

<sup>15</sup> **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

**Artículo 145°.- Infracciones**

Las infracciones a las disposiciones de la Ley y el Reglamento, se clasifican en:

(...)

2. Infracciones graves. - en los siguientes casos:

(...)

d) Incumplimiento de las disposiciones establecidas por la autoridad competente.

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
3	Trupal no contó con un almacén central para los residuos sólidos peligrosos.	Artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>16</sup>	Literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
4	Trupal no cumplió con almacenar adecuadamente el polvillo de bagazo conforme lo señalado en su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental.	Numeral 3 del artículo 6° del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI (en adelante, <b>Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI</b> ) <sup>17</sup> .	Literal i) del artículo 21° del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI. (en adelante, <b>Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI</b> ) <sup>18</sup> .
5	Trupal no cumplió con almacenar los insumos químicos (soda cáustica) de acuerdo a las especificaciones del fabricante conforme lo señalado en su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental.	Numeral 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.	Literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.

16

**DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

**Artículo 40°.- Almacenamiento central en las instalaciones del generador**

El almacenamiento central para residuos peligrosos, en instalaciones productivas u otras que se precisen, debe estar cerrado, cercado y, en su interior se colocarán los contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final. Estas instalaciones deben reunir por lo menos las siguientes condiciones:

1. Estar separadas a una distancia adecuada de acuerdo al nivel de peligrosidad del residuo respecto de las áreas de producción, servicios, oficinas, almacenamiento de insumos o materias primas o de productos terminados, de acuerdo a lo que establezca el sector competente;
2. Ubicarse en lugares que permitan reducir riesgos por posibles emisiones, fugas, incendios, explosiones o inundaciones;
3. Contar con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados;
4. Los pasillos o áreas de tránsito deben ser lo suficientemente amplias para permitir el paso de maquinarias y equipos, así como el desplazamiento del personal de seguridad, o de emergencia;
5. Contar con sistemas contra incendios, dispositivos de seguridad operativos y equipos e indumentaria de protección para el personal de acuerdo con la naturaleza y toxicidad del residuo;
6. Los contenedores o recipientes deben cumplir con las características señaladas en el artículo 37 del Reglamento;
7. Los pisos deben ser lisos, de material impermeable y resistentes;
8. Se debe contar con detectores de gases o vapores peligrosos con alarma audible, cuando se almacenen residuos volátiles;
9. Debe implementarse una señalización que indique la peligrosidad de los residuos, en lugares visibles; y
10. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste.

17

**DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI, Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera**, publicado en el diario oficial El Peruano el 1 de octubre de 1997.

**Artículo 6°.- Obligaciones del Titular.-** Son obligaciones del titular de la industria manufacturera, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales:

(...)

3. Ejecutar los programas de prevención y las medidas de control contenidas en el EIA, DIA o PAMA.

18

**DECRETO SUPREMO N° 025-2001-ITINCI, Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera aprobado por el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI** publicado en el diario oficial El Peruano el 18 de julio de 2001.

**Artículo 21°.- Conductas que constituyen Infracciones.**

Son conductas que constituyen infracciones, además de las establecidas en los artículos 36, 37 y 38 del Reglamento, las siguientes:

(...)

- i) Otros incumplimientos al Reglamento, al presente Régimen, otras disposiciones legales complementarias así como aquellas disposiciones dictadas por la autoridad ambiental competente sobre conservación del ambiente.

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
6	Trupal excedió el valor establecido como línea base de su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental en el Informe de Monitoreo Ambiental del Primer Semestre 2012, respecto del parámetro Partículas Totales en Suspensión (PTS), incumpliendo con el compromiso asumido en su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental.	Numeral 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.	Literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025- 2001-ITINCI.
7	Trupal excedió el valor establecido como línea base del Plan de Adecuación y Manejo Ambiental, de acuerdo al Informe de Monitoreo Ambiental del Segundo Semestre del año 2013, respecto del parámetro Partículas Totales en Suspensión (PTS), incumpliendo con el compromiso asumido en su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental.	Numeral 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.	Literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025- 2001-ITINCI.
8	Trupal incumplió el compromiso establecido en su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, toda vez que excedió los Valores Referenciales establecidos para el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO <sub>5</sub> ) de acuerdo al monitoreo del 24 de mayo de 2013.	Numeral 2 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI <sup>19</sup> .	Literal c) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025- 2001-ITINCI <sup>20</sup> .
9	Trupal incumplió el compromiso establecido en su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, toda vez que excedió los Valores Referenciales establecidos para el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO <sub>5</sub> ) y los Límites Máximos Permisibles establecidos para el parámetro Sólidos Suspendedos Totales (SST) en el monitoreo del 14 de junio de 2013.	Numeral 2 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.	Literal c) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025- 2001-ITINCI.
10	Trupal inició actividades del proyecto "Instalación y operación de	Numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por	Literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N°

19

**DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI.**

**Artículo 6°.- Obligaciones del Titular.-** Son obligaciones del titular de la industria manufacturera, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales:

(...)

2. Evitar e impedir que, como resultado de las emisiones, vertimientos descarga y disposición de desechos, no se cumpla con los patrones ambientales, adoptándose para tal efecto las medidas de control de la contaminación que correspondan.

20

**DECRETO SUPREMO N° 025-2001-ITINCI.**

**Artículo 21°.- Conductas que constituyen Infracciones.**

Son conductas que constituyen infracciones, además de las establecidas en los artículos 36, 37 y 38 del Reglamento, las siguientes:

(...)

c) Incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles.

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	una nueva caldera que utilice carbón y que incremente la capacidad de producción sin contar con la respectiva certificación ambiental aprobada por la autoridad competente.	Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI <sup>21</sup> .	025- 2001-ITINCI.

Fuente: Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA

7. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó a Trupal el cumplimiento de las siguientes medidas correctivas<sup>22</sup>:

**Cuadro N° 2: Detalle de las medidas correctivas impuestas por la DFSAI a Trupal mediante la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI**

N°	Conductas infractoras	Medidas correctivas		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma para acreditar el cumplimiento
4	Trupal no cumplió con almacenar adecuadamente el polvillo de bagazo conforme lo señalado en su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental.	Retirar el polvillo de bagazo ubicado en el área de chute hacia el almacén temporal, de acuerdo al compromiso establecido en el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental.  Establecer un Estándar para el almacenamiento adecuado del bagazo, acorde con el compromiso asumido en su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental.	En un plazo de cuarenta y cinco (45) días hábiles contados a partir de notificada la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI.	En un plazo de diez (10) días hábiles contado desde el siguiente día del vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, Trupal deberá remitir a la DFSAI: Un informe técnico detallado que contenga los respectivos medios probatorios visuales (fotografías o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84) sobre el retiro y disposición del polvillo de bagazo, donde se considere el cronograma de actividades, registro del volumen del bagazo retirado.  En un plazo de diez (10) días hábiles contado desde el siguiente día del vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, Trupal deberá remitir a la DFSAI: Copia del Estándar para el almacenamiento adecuado del polvillo de bagazo, acorde al compromiso del PAMA, el cual deberá estar aprobado por las gerencias respectivas.

<sup>21</sup>

**DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI.**

**Artículo 10°.- Exigencia para nuevas Actividades o Ampliación.-** Los titulares de la industria manufacturera deberán presentar:

(...)

2. Un EIA o una DIA para los que realicen incrementos en la capacidad de producción, de tamaño de planta o instalación fabril, diversificación, reubicación o relocalización.

<sup>22</sup>

Con relación a la imposición de una medida correctiva respecto a las conductas descritas en los ítems 1 a 3 y 5 a 9 del Cuadro N° 1, la DFSAI señaló que, en virtud de lo dispuesto en el segundo párrafo del numeral 2.2 del artículo 2° de las "Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en 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", aprobadas por Resolución N° 026-2014-OEFA/CD, no correspondía imponer a Trupal medida correctiva alguna.

N°	Conductas infractoras	Medidas correctivas		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma para acreditar el cumplimiento
10	Trupal inició actividades del proyecto "Instalación y operación de una nueva caldera que utilice carbón y que incremente la capacidad de producción" sin contar con la respectiva certificación ambiental aprobada por la autoridad competente.	Presentación del cargo de la solicitud de la certificación ambiental ante la autoridad competente para el proyecto "Instalación y operación de una nueva caldera que utilice carbón y que incremente la capacidad de producción".	En un plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de notificada la Resolución N° 1041-2015-OEFA/DFSAI.	En un plazo de cinco (5) días hábiles contado desde el día siguiente de vencido del plazo para cumplir la medida correctiva, Trupal deberá remitir a DFSAI: Los documentos que acrediten que ha solicitado a la autoridad competente la aprobación de la certificación ambiental para el mencionado proyecto, incluyendo el cargo de presentación de dicha solicitud y el pronunciamiento por parte de la autoridad competente.

Fuente: Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA

8. El 22 de diciembre de 2015<sup>23</sup>, Trupal interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI. En virtud de ello, el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, **TFA**) mediante la Resolución N° 014-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 18 de abril de 2016<sup>24</sup> resolvió confirmar la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI en los extremos que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Trupal por las siguientes conductas infractoras:

- (i) Conductas infractoras descritas en los ítems N° 1 y de 3 a 7 del Cuadro N° 1.
- (ii) Conducta infractora descrita en el ítem 2 del Cuadro N° 1, respecto de la falta de almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos en terrenos abiertos, a granel y sin rotulado.
- (iii) Conductas infractoras descritas en los ítems N° 8 y 9 del Cuadro N° 1, en cuanto al exceso de los Límites Máximos Permisibles del parámetro Sólidos Suspendidos Totales.

9. Asimismo, el TFA resolvió declarar la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 451-2015-OEFA/DFSAI/SDI y de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Trupal por las siguientes conductas infractoras:

- (i) Conducta infractora descrita en el numeral 2 del Cuadro N° 1, respecto de la inadecuada disposición de los residuos provenientes de licor negro.

<sup>23</sup> Fojas 401 a 450.

<sup>24</sup> Notificada el 26 de abril de 2016. Foja 451.



- (ii) Conductas infractoras descritas en los ítems N°s 8 y 9 del Cuadro N° 1, en cuanto al exceso de los Valores referenciales del parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno.
- (iii) Conducta infractora descrita en el ítem N° 10 del Cuadro N° 1 y de la medida correctiva correspondiente a dicha conducta.
10. A partir de la declaración de nulidad de los extremos de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI antes referidos, mediante la Resolución Subdirectoral N° 746-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 11 de julio de 2016, notificada a Trupal el 13 de julio de 2016, la SDI varió la imputación de cargos por el exceso de los Valores referenciales del parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno<sup>25</sup>.
11. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Trupal<sup>26</sup>, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1488-2016-OEFA/DFSAI del 28 de setiembre de 2016<sup>27</sup>, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa<sup>28</sup>, por las conductas infractoras que se detallan a continuación en el Cuadro N° 3 (en adelante, **Cuadro N° 3**):

<sup>25</sup> Fojas 492 a 500.

Cabe señalar que la imputación de cargos por el exceso de los valores referenciales del parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno fue variada de la siguiente manera:

N°	Presuntas conductas infractoras	Presunta norma incumplida y la que tipifica la infracción	
(...)			
8	Trupal S.A. habría excedido los Valores Referenciales para el rubro Papel, respecto del parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO <sub>5</sub> ) establecido en el Anexo 2 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, incumpliendo así con el compromiso asumido en su PAMA, de conformidad con el Monitoreo Ambiental efectuado el 24 de mayo del 2013.	Numerales 2 y 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, en concordancia con los literales c) e i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.	(...)
9	Trupal S.A. habría excedido los Valores Referenciales para el rubro Papel, respecto del parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO <sub>5</sub> ) establecido en el Anexo 2 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, incumpliendo así con el compromiso asumido en su PAMA, de conformidad con el Monitoreo Ambiental efectuado el 14 de junio del 2013.	Numerales 2 y 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, en concordancia con los literales c) e i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.	

<sup>26</sup> Presentados mediante escrito del 10 de agosto de 2016. Fojas 502 a 548.

<sup>27</sup> Fojas 577 a 603. Resolución notificada el 3 de octubre de 2016. Foja 604.

<sup>28</sup> Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Trupal, se realizó en virtud de lo dispuesto en 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 la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

**Cuadro N° 3: Conductas infractoras por las cuales se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Trupal en la Resolución Directoral N° 1488-2016-OEFA/DFSAI**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Trupal S.A. no almacenó ni dispuso adecuadamente los residuos sólidos peligrosos (lodos de licor negro) generados en la planta Trujillo.	Numeral 5 del artículo 25° y artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>29</sup> .
2	Trupal S.A. excedió los Valores Referenciales para el rubro Papel, respecto del parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO <sub>5</sub> ) establecido en el Anexo 2 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, incumpliendo así con el compromiso asumido en su PAMA, de conformidad con el Monitoreo Ambiental efectuado el 24 de mayo del 2013.	Numerales 2 y 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.	Literales c) <sup>30</sup> e i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025- 2001-ITINCI.
3	Trupal S.A. excedió los Valores Referenciales para el rubro Papel, respecto del parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO <sub>5</sub> ) establecido en el Anexo 2 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, incumpliendo así con el compromiso asumido en su PAMA, de conformidad con el Monitoreo Ambiental efectuado	Numerales 2 y 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.	Literales c) e i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025- 2001-ITINCI.

**LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

**Artículo 19°.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras**

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

(...)

**DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

**Artículo 145°.- Infracciones**

Las infracciones a las disposiciones de la Ley y el Reglamento, se clasifican en:

(...)

2. Infracciones graves, - en los siguientes casos:

(...)

d) Incumplimiento de las disposiciones establecidas por la autoridad competente.

30

**DECRETO SUPREMO N° 025-2001-ITINCI, Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera** aprobado por el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI publicado en el diario oficial El Peruano el 18 de julio de 2001.

**Artículo 21°.- Conductas que constituyen Infracciones.**

Son conductas que constituyen infracciones, además de las establecidas en los artículos 36, 37 y 38 del Reglamento, las siguientes:

(...)

c) Incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles.

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	el 14 de junio del 2013.		
4	Trupal S.A. no contaba con la respectiva certificación ambiental aprobada por la autoridad competente para el inicio de actividades del proyecto "Instalación y operación de una nueva caldera que utilice carbón y que incremente la capacidad de producción".	Numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI <sup>31</sup> .	Literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.

Fuente: Resolución Directoral N° 1488-2016-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA

12. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 1488-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó a Trupal el cumplimiento de la siguiente medida correctiva correspondiente a la conducta infractora descrita en el numeral 4 del Cuadro N° 3<sup>32</sup>:

**Cuadro N° 4: Detalle de las medida correctiva impuesta por la DFSAI a Trupal mediante la Resolución Directoral N° 1488-2016-OEFA/DFSAI**

Conducta Infractora	Medida Correctiva		
	Obligación	Plazo de Cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Trupal no contaba con la respectiva certificación ambiental aprobada por la autoridad competente para el inicio actividades del proyecto "Instalación y operación de una nueva caldera que utilice carbón y que incremente la capacidad de producción".	Solicitar la aprobación del instrumento de gestión ambiental ante la autoridad competente para el proyecto de "Instalación y operación de una nueva caldera que utilice carbón y que incremente la capacidad de producción".	En un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la resolución apelada.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contado a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a la DFSAI el cargo de presentación ante la autoridad competente de la solicitud de certificación ambiental.

13. La Resolución Directoral N° 1488-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

<sup>31</sup> **DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI.**  
**Artículo 10°.- Exigencia para nuevas Actividades o Ampliación.-** Los titulares de la industria manufacturera deberán presentar:

(...)  
2. Un EIA o una DIA para los que realicen incrementos en la capacidad de producción, de tamaño de planta o instalación fabril, diversificación, reubicación o relocalización.

<sup>32</sup> Con relación a la imposición de una medida correctiva respecto a las conductas descritas en los ítems 1 a 3 del Cuadro N° 3 de la presente resolución, la DFSAI señaló que, en virtud de lo dispuesto en el segundo numeral de la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD; no correspondía imponer a Trupal medida correctiva alguna.

*Respecto a la presunta vulneración de los principios de legalidad y conducta procedimental*

- (i) Con relación a lo señalado por el administrado respecto a que el artículo 14° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, **TUO del Reglamento aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD**) sería una disposición ilegal puesto que se encontraría incluida en una norma con rango de menor jerarquía; la DFSAI señaló que el **TUO del Reglamento aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD** ha sido aprobado mediante una norma emitida por el OEFA bajo el ejercicio de su función normativa, de acuerdo con el artículo 11° de la Ley N° 29325; por lo que su emisión constituye una clara correspondencia del principio de legalidad.
- (ii) Asimismo, la instancia recurrida indicó que la variación de imputación de cargos realizada a través de la Resolución Subdirectorial N° 746-2016-OEFA/DFSAI/SDI no vulnera el principio de conducta procedimental dado que fue realizada respetando el procedimiento establecido en el numeral 14.1 del artículo 14° del TUO del Reglamento aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD. En ese sentido, dicha variación fue comunicada al administrado con la finalidad que este pueda ejercer su derecho de defensa y presentar los descargos dentro del plazo establecido.

*Respecto a los supuestos vicios de nulidad de la Resolución Subdirectorial N° 746-2016-OEFA/DFSAI/SDI*

- (iii) La DFSAI sostuvo que la Resolución Subdirectorial N° 746-2016-OEFA/DFSAI/SDI no constituye un acto definitivo que ponga fin a la primera instancia administrativa ni imposibilita continuar con el procedimiento; en ese sentido, en atención a lo establecido en el numeral 206.2 del artículo 206° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), la solicitud de nulidad de la referida resolución debía ser desestimada.
- (iv) Por otro lado, la primera instancia refirió que la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas e imponer sanciones prescribe en el plazo de cuatro años desde la fecha de detección de la presunta infracción. Dicho plazo, respecto de los hechos imputados relativos a las conductas infractoras N°s 2 y 3 del Cuadro N° 3, todavía no ha concluido para el presente procedimiento administrativo sancionador.
- (v) En ese sentido, la Resolución Subdirectorial N° 746-2016-OEFA/DFSAI/SDI no adolece de un vicio de nulidad.

*Respecto a la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 3 de la presente resolución (en adelante, **conducta infractora N° 1**)*

- (vi) De lo dispuesto en los numerales 3 y 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, la DFSAI indicó que Trupal se encontraba en la obligación de almacenar adecuadamente los residuos sólidos peligrosos generados en su planta.
- (vii) Pese a ello, durante la supervisión regular de mayo de 2013, la DS observó que en la planta industrial La Libertad se generaban residuos sólidos a partir del secado del licor negro (lignato de sodio) los cuales no eran gestionados por el recurrente.
- (viii) Con relación a lo alegado por Trupal respecto a que los lodos de licor negro forman una capa impermeable que impide su infiltración en el subsuelo; la primera instancia administrativa señaló que todos los residuos sean peligrosos o no peligrosos no deben estar dispuestos directamente sobre el suelo y menos a la intemperie debido a que ello generaría un riesgo de daño o probable contaminación a dicho componente.
- (ix) De otro lado, la DFSAI sostuvo que si bien el administrado contempló en su PAMA que la disposición de licor negro proveniente del proceso de lavado se realizaría en seis pozas de secado y que la autoridad competente aprobó esta actividad en su instrumento de gestión ambiental (en adelante, **IGA**), ello no impide al administrado cumplir con la normativa ambiental, específicamente con la Ley N° 27314 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, siendo su obligación, como generador de residuos sólidos, el almacenar y disponer adecuadamente los residuos sólidos peligrosos generados (lodos de licor negro) en su planta<sup>33</sup>.
- (x) Por lo expuesto, la DFSAI concluyó que si bien de los medios probatorios obrantes en el expediente se advertía que Trupal disponía los lodos de licor negro en las pozas de lechos de secado conforme con lo previsto en su PAMA; a pesar de ello, las condiciones de almacenamiento de dichos residuos no cumplían con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y en el artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; por lo que declaró la responsabilidad administrativa del recurrente respecto de dichas disposiciones normativas.

<sup>33</sup>

Asimismo, la DFSAI precisó que el 24 de febrero del 2016, el TFA resolvió a través de la Resolución N° 003-2016-OEFA/TFA-SEPIM confirmar la medida preventiva sustentada en las visitas de supervisión especial del 20 al 23 de octubre y 11 al 14 de noviembre del 2015. Ello, en razón de que correspondía que la DS imponga la medida preventiva de cese de la disposición del licor negro en la planta industrial La Libertad debido al inminente peligro o alto riesgo de daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas que representaba dicha situación.

*Respecto a las conductas infractoras N<sup>os</sup> 2 y 3 del Cuadro N<sup>o</sup> 3 de la presente resolución (en adelante, **conductas infractoras N<sup>os</sup> 2 y 3**)*

- (xi) La primera instancia administrativa señaló que de acuerdo con el numeral 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI; el titular de la industria manufacturera tiene la obligación de ejecutar los programas de prevención y las medidas de control contenidas en su instrumento de gestión ambiental. Asimismo, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 6° del referido reglamento, se debe adoptar medidas de control de la contaminación a fin de evitar e impedir que, como resultado de los vertimientos, descargas u otros no se cumpla con los patrones ambientales.
- (xii) Los patrones ambientales, según el artículo 3° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI son normas, directrices, prácticas, procesos e instrumentos, definidos por la autoridad competente con el fin de promover políticas de prevención, reciclaje y reutilización y control de la contaminación en el sector de la industria manufacturera, incluyendo a los límites máximos permisibles (en adelante, **LMP**).
- (xiii) A partir de la definición de patrones ambientales recogida en el párrafo anterior, la citada instancia indicó que los Valores Referenciales contemplados en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, que aprobó los LMP y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel (en adelante, **Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE**) son considerados patrones ambientales.
- (xiv) Según el PAMA de la planta industrial La Libertad, Trupal se comprometió a comparar sus resultados de monitoreos ambientales para el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO<sub>5</sub>) con el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, es decir, con los valores referenciales establecidos en dicha norma. En ese sentido, además de lo consignado en el instrumento de gestión ambiental, subsiste en el referido administrado la obligación dispuesta en el numeral 2 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.
- (xv) Pese a ello, durante la supervisión regular de mayo de 2013 y la supervisión especial de junio de 2013 se tomaron las muestras del efluente en donde se observó que se excedieron los Valores contemplados en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, entre otros, en el parámetro DBO.
- (xvi) Sobre lo alegado por Trupal respecto a que habría implementado una serie de medidas —entre ellas, el funcionamiento de una Planta de Tratamiento Físico-Químico que inició sus operaciones en junio de 2016— mediante las cuales ya estaría cumpliendo con los parámetros establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE; la DFSAI sostuvo que la subsanación posterior al inicio del presente procedimiento administrativo

sancionador solo debía ser considerada para determinar si correspondía ordenar una medida correctiva para revertir los efectos de esta conducta.

- (xvii) Por lo expuesto, la DFSAI concluyó que Trupal incumplió lo dispuesto en los numerales 2 y 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.

*Respecto a la conducta infractora N° 4 descrita en el Cuadro N° 3 de la presente resolución (en adelante, **conducta infractora N° 4**)*

- (xviii) De lo establecido en el artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, **Ley N° 27446**) y en el numeral 2 del artículo 10° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, la DFSAI señaló que Trupal como titular de la industria manufacturera tenía la obligación de contar con la certificación ambiental previamente aprobada por la autoridad competente, antes de iniciar la ejecución de proyectos que impliquen incremento de capacidad de producción, de tamaño de planta o instalación fabril, diversificación, reubicación o relocalización.
- (xix) Pese a ello, durante la supervisión regular de mayo de 2013, la DS advirtió que Trupal había implementado un nuevo caldero de mayor capacidad que empleaba como combustible al carbón (en adelante, **nuevo caldero**), pese a que no contaba con la certificación ambiental aprobada por la autoridad competente.
- (xx) De otro lado, la DFSAI indicó que si bien es cierto que en el Anexo 5 del PAMA de la planta industrial La Libertad se muestra la memoria del "Proyecto de Instalación y Operación de Nueva Caldera", también lo es que en el Informe N° 01342-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI, a través del cual se evaluó el levantamiento de observaciones del PAMA de planta industrial La Libertad, (en adelante, **Informe N° 01342-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI**) Produce señaló que el titular debía presentar el formato de calificación previa a fin de determinar la exigencia de un IGA para este proyecto.
- (xxi) Asimismo, la primera instancia sostuvo que en dicho informe Produce indicó que la implementación de la nueva caldera incrementaría la producción de papel en un 165% aproximadamente, lo que evidencia el aumento en la capacidad de producción.
- (xxii) Adicionalmente, la DFSAI refirió que el no tener un proyecto de factibilidad de la adquisición de la nueva caldera no constituye causal eximente de responsabilidad, puesto que antes de haber iniciado actividades de producción con dicha caldera Trupal debió dar cumplimiento a las recomendaciones y observaciones que Produce le indicó en el año 2008, fecha en que se aprobó su PAMA.

(xxiii) Por lo expuesto, la instancia recurrida concluyó que Trupal incumplió lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.

*Sobre la procedencia de la imposición de medidas correctivas*

(xxiv) Respecto de la conducta infractora N° 1, la DFSAI indicó que el 3 de mayo de 2016, Trupal presentó ante la DS el cargo de presentación del expediente de actualización del Plan de Manejo Ambiental del PAMA de la planta Trujillo; dando cumplimiento en este extremo a la medida preventiva ordenada a través de la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS del 7 de enero de 2016, por lo cual no resultaba pertinente ordenar una medida correctiva.

(xxv) En cuanto a las conductas infractoras N°s 2 y 3; la primera instancia señaló que de los medios probatorios presentados por el administrado ha quedado acreditado que Trupal realizó acciones necesarias en el tratamiento de sus aguas industriales situación que le permite contar con los valores establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, cumpliendo de esta manera con lo dispuesto en su PAMA. En ese sentido, no resultaba pertinente ordenar una medida correctiva respecto de estas conductas.

(xxvi) Finalmente, en lo que respecta a la conducta infractora N° 4, la DFSAI sostuvo que dado que a la fecha de emisión de la resolución apelada, el administrado no había presentado medios probatorios que acrediten la subsanación de la misma; correspondía ordenar la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 4 de la presente resolución.

14. El 21 de octubre de 2016<sup>34</sup>, Trupal interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1488-2016-OEFA/DFSAI, alegando lo siguiente:

***Sobre la conducta infractora N° 1***

a) Mediante el escrito de descargos presentado el 28 de enero de 2015; Trupal indicó que el almacenamiento del licor negro está previsto en el PAMA de la planta industrial La Libertad cuyo punto "V.K. Manejo de Residuos, V.K.2 Efluentes Líquidos" señalaría lo siguiente:

*"(...) Por su contenido de lignato de sodio que es un material termoplástico, la superficie de la poza donde se vierte el licor negro es inmediatamente impermeabilizante impidiendo su infiltración en el suelo.*

*El licor negro una vez seco forma un sólido compacto a manera de costras, el mismo que es inocuo para el ambiente. (...)"<sup>35</sup>* Énfasis original.

<sup>34</sup> Fojas 605 a 796.

<sup>35</sup> Texto citado por el administrado. Foja 606.



- b) Por tanto, dado que en el PAMA de la planta industrial La Libertad se contempló que la superficie de las pozas donde se almacenaría el licor negro estaría protegida debido a las propiedades del lignato de sodio; Trupal no consideró un proceso de tratamiento posterior de los lodos formados y optó por mantenerlos en las pozas; por lo que únicamente correspondía evaluar el impacto de los suelos alrededor de las pozas.
- c) Es así que sobre la base de muestras tomadas en los alrededores de las pozas más representativas, se realizó el Estudio de Suelos del mes de febrero de 2012<sup>36</sup> (en adelante, **Estudio de Suelos 2012**). Al respecto, el recurrente precisa:

*"...las propiedades impermeabilizantes en este caso dependen de las propias características del lignato de sodio y no de las características del suelo, por lo que la realización del estudio en las pozas más representativas es prueba suficiente de la no afectación del suelo en las pozas referidas."<sup>37</sup>*

- d) En esa misma línea, en su escrito de descargos del 28 de enero de 2015 indicó que el Estudio de Suelos 2012 fue presentado ante Produce con el objetivo de acreditar la inexistencia de daño ambiental y no responde a una obligación exigible sino que constituye una acción voluntaria destinada a informar a la autoridad ambiental competente sobre la calidad del suelo de la planta industrial La Libertad; en consecuencia, no estaba sujeto a aprobación alguna y debió ser meritudo por la autoridad administrativa.
- e) En ese sentido, no existiría sustento legal para rechazar la pertinencia de dicho medio probatorio destinado a demostrar que Trupal no habría realizado un inadecuado manejo de los lodos del licor negro; por lo que insistir con la irrelevancia del Estudio de Suelos 2012 implicaría vulnerar su derecho a la defensa, así como el deber de motivación de los actos administrativos y, por ende, el debido procedimiento contemplado en la Ley N° 27444<sup>38</sup>.
- f) De otro lado, Trupal alegó que la DFSAI rechaza la relevancia probatoria del Estudio de Suelos 2012, toda vez que los puntos de monitoreo tomados en cuenta fueron las pozas N°s 1, 2, 4 y 6, no existiendo estudio sobre los lodos dispuestos en las pozas N°s 3 y 5<sup>39</sup>; sin embargo la primera

<sup>36</sup> Elaborado por la empresa Ecolab S.R.L. Fojas 57 y 96 al 106.

<sup>37</sup> Foja 607.

<sup>38</sup> Asimismo, el recurrente alegó:

*"De hecho, en el expediente no obra ningún documento, ni pronunciamiento técnico que desvirtúe el contenido del Estudio de Suelos, lo cual contraviene el principio de verdad material y el deber de instruir el procedimiento como condición previa a la resolución" Foja 610.*

<sup>39</sup> Al respecto, el administrado citó un extracto del considerando 93 de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI, de acuerdo con el siguiente detalle:

instancia no habría realizado una lectura adecuada e integral del mencionado estudio, pues en el mismo se indica que su objetivo es caracterizar las muestras de suelo tomadas en los alrededores de las pozas de licor negro de la planta industrial La Libertad; por esta razón:

*"(...) el Estudio de Suelos se realizó alrededor de las pozas de licor negro, porque en el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (...), ya se había determinado que propiamente las pozas no representaban afectación alguna para el ambiente".<sup>40</sup>*

- g) Adicionalmente, el apelante indica que la planta industrial La Libertad cuenta con un Diagnóstico Ambiental Preliminar aprobado por Resolución Directoral N° 523-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM (en adelante, **DAP de la planta industrial La Libertad**), en el que nuevamente se consideraría el almacenamiento del licor negro en estas pozas de evaporación, lo que habría sido consignado, a su vez, en el Informe Técnico N° 1834-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM-DIEVAL que sustenta el DAP (en adelante, **Informe Sustentatorio del DAP**)<sup>41</sup>. Asimismo, el recurrente señaló: *"Además, en este mismo instrumento de gestión ambiental, TRUPAL indica que realizará el mantenimiento de los taludes de las pozas de licor negro."*<sup>42</sup>

- h) Por tanto, agregó el administrado:

*"(...) **NO CORRESPONDE** imponer sanciones a TRUPAL por un supuesto incumplimiento (e.g. no cumplir con las obligaciones del PAMA) **INEXISTENTE**. Actuar en forma distinta contravendría los principios de tipicidad y predictibilidad regulados en la LPAG"<sup>43</sup> Énfasis original*

- i) Por otro lado, Trupal alega que con la aprobación del PAMA obtuvo la confianza legítima de que al ejecutar los compromisos dispuestos en el mismo cumplía con las obligaciones en materia ambiental. En ese sentido:

*"(...) el hecho que ahora la DFSAI pretenda sancionar a TRUPAL por un falso incumplimiento a dichas obligaciones, es decir por no ir más allá de la*

<sup>93</sup> (...) los puntos de monitoreo tomados en cuenta fueron las pozas N° 1, 2, 4 y 6, no existiendo estudio sobre los lodos dispuestos en las pozas N° 3 y 5 mostradas en las fotografías N° 66, 67 y 70 del presente acápite. Por lo señalado, este medio probatorio no resulta pertinente para desvirtuar la existencia de responsabilidad administrativa de Trupal. Énfasis original. Foja 610.

<sup>40</sup> Foja 611.

<sup>41</sup> En este punto Trupal hizo referencia a la página 12 de dicho informe. Cabe señalar que el administrado adjuntó a su apelación copia de la Resolución Directoral N° 523-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM y del Informe Técnico N° 1834-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM-DIEVAL.

<sup>42</sup> Foja 608.

<sup>43</sup> Foja 608.

*fuerza de obligaciones que representa el PAMA, atenta directamente contra el principio de predictibilidad regulado en la LPAG.*<sup>44</sup> Énfasis original

- j) Por lo expuesto, el recurrente consideró que la DFSAI no habría valorado los fundamentos desarrollados en sus escritos de descargos ni la documentación técnica presentada los cuales habrían sustentado que: i) el PAMA de la planta industrial La Libertad prevé que la superficie de las pozas donde se dispone el licor negro estaría impermeabilizado —por dicho motivo consideró mantener los lodos en dichas pozas—, ii) los suelos alrededor de las pozas tampoco han sido alterados por dicha disposición<sup>45</sup>— inclusive, no existiría infiltración alguna al acuífero subterráneo—; y que iii) no se habría generado afectación alguna a las condiciones ambientales.
- k) Sin perjuicio de lo señalado, Trupal precisa que presentó la Actualización del Plan de Manejo Ambiental del PAMA de la planta industrial La Libertad el cual contemplaría medidas de mitigación, prevención y control respecto del licor negro<sup>46</sup>. Adicionalmente, señala que ha realizado un nuevo estudio de suelos del mes de abril de 2016 en los alrededores de las pozas de licor negro (en adelante, **Estudio de Suelos 2016**)<sup>47</sup> el cual demostraría que no existe infiltración del mismo en el terreno y que, por tanto, se realiza un adecuado almacenamiento del mismo en las pozas.
- l) Finalmente, el recurrente solicitó la revocación de la resolución apelada en el extremo de la declaración de la responsabilidad administrativa por la conducta infractora N° 1.

#### **Sobre las conductas infractoras N°s 2 y 3**

- m) En el PAMA de la planta industrial La Libertad se contemplaron una serie de medidas de mitigación de los impactos generados por la disposición de los efluentes, tal como la instalación de un sistema de tratamiento de aguas residuales, así como el reúso de dichas aguas. También se proyectó la mejora del sistema de tratamiento a través de dos equipos clarificadores de agua —uno para el tratamiento del efluente de pulpa y el otro para el efluente de la máquina papelera—.
- n) Por otro lado, de conformidad con el artículo 11° del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, el plazo para la adecuación a sus valores, no debía exceder de cinco años contados a partir de la aprobación del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental respectivo, pudiendo ser

<sup>44</sup> Foja 609. Al respecto, el administrado hizo referencia al numeral 1.15 del artículo IV de la Ley N° 27444.

<sup>45</sup> De acuerdo con el Estudio de Suelos 2012.

<sup>46</sup> Sobre el particular Trupal citó algunos extractos de este documento para hacer referencia a que realizaría: i) mejoras en los taludes; ii) un estudio técnico de las pozas de licor negro para el monitoreo de la calidad del suelo y agua subterránea; entre otros.

<sup>47</sup> Este estudio se encuentra adjunto a la apelación. Fojas 671 a 691.

extendido por un plazo no mayor de dos años en los casos en los que los PAMA contengan acciones destinadas a promover métodos de prevención de la contaminación y respondan a los objetivos de protección ambiental.

- o) Entonces, considerando que el PAMA de la planta industrial La Libertad contiene estos objetivos, le correspondería el plazo máximo de cinco años para la adecuación a los valores del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, más los dos años adicionales. En tal sentido, siendo que el referido PAMA fue aprobado el 21 de julio de 2008; el plazo para adecuarse a los valores referenciales previstos en el mencionado decreto recién habría vencido el 21 de julio de 2015; por lo cual los supuestos incumplimientos a los valores referenciales detectados en la supervisión regular de mayo de 2013 y en la supervisión especial de junio de 2013 no deberían ser objeto de responsabilidad administrativa.
- p) De otro lado, Trupal habría implementado una planta de tratamiento físico-químico, la cual habría iniciado operaciones en junio de 2016. A través de esta planta se tratarán sus aguas residuales industriales "(...) y cuyo producto final o agua tratada se destina a una parte para recircular en el proceso productivo y otra parte para el riego de los campos de caña de Cartavio".<sup>48</sup> Con la puesta en funcionamiento de esta planta estarían cumpliendo con los parámetros establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, según los resultados de los monitoreos que realizan de manera quinquenal<sup>49</sup>.

#### **Sobre la conducta infractora N° 4**

- q) En el DAP de la planta industrial La Libertad se describe el inicio de las operaciones de la caldera; es decir, su operación se encuentra actualmente autorizada por Produce. Adicionalmente, el 26 de abril de 2016 presentó ante la autoridad certificadora la actualización del Plan de Manejo Ambiental del PAMA de la planta industrial La Libertad, en el cual nuevamente se declararía la operación de la caldera<sup>50</sup>.
- r) Asimismo, el recurrente alegó que en ninguna parte del mencionado PAMA se sugeriría que la nueva caldera incrementaría la producción de papel, lo que se mencionaría es que:

<sup>48</sup> Al respecto el administrado incluyó en su apelación fotografías de julio de 2016 que demostrarían la implementación de la mencionada planta. Asimismo refirió: "Actualmente, esta planta se encuentra en etapa de ajustes de diseño, optimización, calibración y puesta a punto." Foja 656.

<sup>49</sup> Cabe señalar que Trupal adjuntó cargos de presentación de los monitoreos quinquenales correspondientes a los meses de junio, julio, agosto y setiembre de 2016; así como el informe de monitoreo realizado por Ecolab S.R.L. correspondiente a la primera y segunda quincena de setiembre.

<sup>50</sup> El administrado presentó el cargo de presentación de este IGA. Foja 789.

*"...las proyecciones estimadas en ese momento eran incrementar la producción en las cantidades indicadas<sup>51</sup>, no obstante, no se tenía un proyecto aprobado al nivel de factibilidad, consecuentemente, no se podía solicitar aún la certificación ambiental correspondiente".<sup>52</sup>*

- s) Adicionalmente, en el referido IGA se indicaría que la nueva caldera permitiría soportar los requerimientos de energía térmica y eléctrica de los nuevos procesos para la fabricación de papel.
- t) Es el caso que el Oficio N° 02671-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI que aprueba el PAMA en toda su extensión señalaría que *"...para el incremento de capacidad de producción se deberá presentar el formato de calificación previa, lo cual no era objetivo del PAMA"*<sup>53</sup>. En ese sentido, la instalación y operación de la nueva caldera no incrementaría la capacidad de producción de la planta pues su objetivo sería minimizar las emisiones de gases y partículas y el riesgo de emisiones descontroladas.
- u) Por tanto, si bien en el PAMA de la planta industrial La Libertad se consideró la nueva caldera, no se habría hecho ninguna referencia al incremento de la capacidad de producción respecto a esta. Además, Trupal señala que la implementación de la caldera diferiría de la proyección de la futura expansión de la planta, pues esta última requerirá de la construcción e instalación de nuevos componentes.
- v) Asimismo, el apelante sostuvo que:

*"(...) sin perjuicio de que la nueva caldera está contemplada en el PAMA (...) Trupal cuenta con el Instrumento de Gestión Ambiental que se ajusta al Proyecto de Instalación y operación de la caldera que se viene operando a la fecha, recomendación que habría generado la presente imputación, por lo que no existe infracción alguna."*<sup>54</sup>

- w) Por lo expuesto, el administrado concluye que no existiría evidencia alguna o certeza del supuesto incumplimiento de Trupal; por lo cual *"...no puede sancionarse a quien no realiza una conducta sancionable"*, siendo que la DFSAI ha vulnerado el principio de presunción de licitud<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> Al respecto, citó el siguiente extracto del PAMA:

*"1. ASPECTOS GENERALES  
1.1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO  
Actualmente la Planta Papelera de TRUPAL S.A. tiene una producción promedio de 3 200 de TM de papel al mes. La proyección al corto plazo es de incrementar la producción en 6 500 TM de papel al mes y en el mediano plazo a 8 500 TM de papel al mes."* Foja 621.

<sup>52</sup> Foja 622.

<sup>53</sup> Foja 622.

<sup>54</sup> Foja 623.

<sup>55</sup> Respecto de este principio, el administrado indicó:

## Sobre la medida correctiva impuesta

- x) La medida correctiva ordenada por la DFSAI estaría injustificada pues el proyecto de instalación y operación de una nueva caldera ya estaría contemplado en el PAMA de la planta industrial La Libertad; así como en el DAP. Sin perjuicio de ello, el administrado indicó que:

*"(...) es pertinente dejar constancia que la incorporación de la caldera en el DAP tuvo como única finalidad precisar medidas ambientales adicionales respecto a este equipo, más (sic) no porque requiera de un instrumento de gestión específico (sic), pues como ya lo hemos explicado y sustentado, la caldera está prevista en el PAMA de la Planta Trujillo. Sin perjuicio de ello, incluso en el actual expediente de Actualización del Plan de Manejo del PAMA también se está consignando el mencionado proyecto de caldera"<sup>56</sup>.*

## II. COMPETENCIA

15. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>57</sup>, se crea el OEFA.
16. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011<sup>58</sup> (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público

*"Por el mencionado principio, las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia de lo contrario (...) Conceptualmente, esta presunción significa un estado de certeza provisional por la que el imputado adquiere los siguientes atributos a ser respetados por todos durante el procedimiento: (a) A no ser sancionado sino en virtud de pruebas que generen convicción (...) (b) A que no se imponga la carga de probar su inocencia (...) (c) A un tratamiento como inocente a lo largo del procedimiento. (d) A la absolución en casos de insuficiencia probatoria (...)"* Fojas 623 y 624.

<sup>56</sup> Foja 626.

**DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.  
**Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental  
Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

<sup>58</sup> **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

**Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)**

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

17. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>59</sup>.
18. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>60</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 004-2013-OEFA/CD<sup>61</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del rubro papel de la industria manufacturera del sector industria desde el 20 de febrero de 2013.
19. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>62</sup>, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y

#### Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

#### LEY N° 29325.

##### Disposiciones Complementarias Finales

**Primera.** Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

**DECRETO SUPREMO N° 009-2011-MINAM, aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA,** publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de junio de 2011.

**Artículo 1°.-** Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industria y pesquería, del Ministerio de la Producción al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 004-2013-OEFA/CD,** publicado en el diario oficial El Peruano el 20 de febrero de 2013.

**Artículo 1°.-** Determinar que a partir del 20 de febrero de 2013 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Papel de la Industria Manufacturera del Subsector Industria proveniente del Ministerio de la Producción - PRODUCE.

#### LEY N° 29325.

##### Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

Funciones del OEFA<sup>63</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA, para materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

20. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>64</sup>.
21. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)<sup>65</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
22. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.

<sup>63</sup> **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

**Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

**Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental.**

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

<sup>64</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>65</sup> **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 2005.

**Artículo 2°.- Del ámbito**

(...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.



23. En sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>66</sup>.
24. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental<sup>67</sup> cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>68</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>69</sup>.
25. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos<sup>70</sup>: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica<sup>71</sup>; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles

<sup>66</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>67</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

**Artículo 2°.-** Toda persona tiene derecho:

(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

<sup>68</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

*"En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares".*

<sup>69</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>70</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

<sup>71</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

*"En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido".*

para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida<sup>72</sup>.

26. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
27. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>73</sup>.
28. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

29. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- (i) Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad de Trupal por el incumplimiento del numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (Conducta infractora N° 1).
  - (ii) Si le son exigibles a Trupal los Valores Referenciales establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, y de ser el caso, si incumplió lo establecido en los numerales 2 y 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI (Conductas infractoras N° 2 y 3).

<sup>72</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

<sup>73</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

- (iii) Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad de Trupal por el incumplimiento del numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI (Conducta infractora N° 4).
- (iv) Si ante la determinación de responsabilidad administrativa por la conducta infractora N° 4 correspondía dictar la medida correctiva correspondiente contra Trupal.

## V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### V.1. Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad de Trupal por el incumplimiento del numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (Conducta infractora N° 1)

- 30. En su recurso de apelación, Trupal sostuvo, entre otros argumentos, que en el PAMA de la planta industrial La Libertad se contempló que el licor negro se almacenaría en pozas que se encuentran en la planta industrial La Libertad; por lo que al haber cumplido con lo dispuesto en su IGA, no correspondía responsabilizarlo por el incumplimiento a la normativa de residuos sólidos.
- 31. Sobre el particular, corresponde indicar que en el presente caso se imputó a Trupal el no almacenar ni disponer adecuadamente los residuos sólidos peligrosos (lodos de licor negro) generados en la planta industrial La Libertad, lo cual habría generado el incumplimiento del numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, las mismas que establecen lo siguiente:

**"Artículo 25°.- Obligaciones del generador**

*El generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a:*

(...)

*5. Almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, conforme se establece en la Ley, el Reglamento y, en las normas específicas que emanen de éste;*

(...)

**Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento**

*Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:*

- 1. En terrenos abiertos;*
- 2. A granel sin su correspondiente contenedor;*
- 3. En cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento;*
- 4. En infraestructuras de tratamiento de residuos por más de cinco (5) días; contados a partir de su recepción; y,*
- 5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.*

*Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPS-RS responsable de dichos residuos".*

32. De las normas citadas se advierte que es obligación de los generadores de residuos sólidos peligrosos almacenar, acondicionar, tratar o disponer sus residuos de manera ambientalmente adecuada, estableciéndose para ello determinados aspectos que deben ser tomados en cuenta durante la ejecución de dicho proceso (esto es, que estos no sean colocados en terrenos abiertos, sin su correspondiente contenedor, rebasando la capacidad del sistema de almacenamiento, en infraestructuras de tratamiento de residuos por más de cinco (5) días; contados a partir de su recepción, entre otros).
33. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que en el PAMA de la planta industrial La Libertad se establecía lo siguiente respecto del almacenamiento de los lodos de licor negro generados en la referida planta:

**“Capítulo V. Análisis de la Actividad Productiva**

(...)

**V.H. Proceso Productivo**

(...)

**V.H.1. Planta de Pulpa**

(...)

**V.H.1.2. Sistema de Digestión**

*El bagazo desmedulado y limpio (fibra wet), que sale de los molinos, es llevado al sistema de digestión por medio de una faja transportadora.*

(...)

*En el Digestor se mezcla la fibra wet con soda caustica, vapor y licor negro. La soda caustica reacciona con la lignina (material cementante que mantiene unida la fibra), el vapor proporciona la temperatura de reacción y el licor negro regula la relación líquido/sólido necesaria para obtener una buena calidad de pulpa.*

*La reacción se produce en el primer digestor, para luego pasar a un desfibrador (...), luego al segundo digestor (...). El producto final es pulpa en suspensión en el licor que se almacena en el tanque de soplado.*

(...)

**V.H.1.3. Sistema de Lavado**

*En esta etapa tiene como objetivo el lignato de sodio, generado en la etapa de Digestión, manteniendo la integridad de la fibra. (...)*

*La pulpa del tanque de soplado, previa dilución con licor negro, es bombeada al sistema de lavado de 3 etapas a contracorriente. El líquido obtenido en la primera etapa es conocido como licor negro, parte del cual es usado en nuevas diluciones y el exceso evacuado a las pozas de evaporación y sedimentación (...).*

**V.K. Manejo de Residuos**

(...)

**V.K.2. Efluentes Líquidos**

(...)

**Capítulo VIII. Propuesta de PAMA**

**VIII.A. Introducción**

*La propuesta de PAMA contiene básicamente: (1) lo realizado por la empresa, desde el inicio de la elaboración del DAP, para mejorar el ecosistema*

**VIII.D.1.3. Manejo de Desechos**

(...)

**VIII.D.1.3.2. Efluentes Líquidos**

1. Los efluentes industriales serán derivados a un sistema de tratamiento y posteriormente reusados para el riego de plantaciones de caña.
  2. (...)
  3. Los sistemas de tratamiento de efluentes deben ser mantenidos en óptimas condiciones.
  4. (...)
34. De lo expuesto, se desprende que en el PAMA de la planta industrial La Libertad Trupal consideró que la manera ambientalmente adecuada para el almacenamiento de los lodos de licor negro generados en la planta industrial La Libertad consistía en la disposición de los mismos en pozas de evaporación y sedimentación.
35. Ahora bien, corresponde indicar que en la supervisión regular de mayo de 2013 se verificó lo siguiente:
- “Residuo Sólido generado a partir del secado del licor negro (lignato de sodio) Este residuo se genera producto de la reacción de la soda caustica con el bagazo a alta presión y temperatura (...) **este licor negro es evacuado y conducido a las pozas destinadas para almacenar aguas residuales** (fotos 62, 63, 64 y 65) **y cuenta con 6 pozas con una superficie aproximada de 50 hectáreas, en estas pozas la fracción líquida se evapora o infiltra**, quedando la parte sólida en el fondo de las pozas y presentan un color marrón oscuro de consistencia pegajosa, de olor suave a caña este residuo viene siendo acumulado en estas pozas formando capas tras capa de acuerdo a los efluentes vertidos, (...) lo cuales no están siendo gestionados y pudiendo ser un riesgo para el ambiente (...)”.*
36. Del extracto del Informe de Supervisión antes citado se advierte que durante las acciones de supervisión se observó que los lodos de licor negro eran almacenados en pozas en donde se evaporan y sedimentan, lo cual se condice con lo establecido en el PAMA de la planta industrial La Libertad respecto del almacenamiento de los lodos de licor negro generados en la referida planta.
37. Sobre este punto, la DFSAI sostuvo que la aprobación por parte de la autoridad certificadora de la manera de almacenar los lodos de licor negro en el instrumento de gestión ambiental no impide al administrado cumplir con la normativa ambiental relativa al manejo de los residuos sólidos.
38. Al respecto, es oportuno enfatizar que si bien es cierto las obligaciones que nacen de la normativa ambiental relativa al manejo de los residuos sólidos son tan exigibles a los administrados como aquellas que nacen de sus instrumentos de gestión ambiental, no resulta menos cierto que las obligaciones establecidas en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM pueden concretizarse en compromisos ambientales contenidos en los instrumentos de gestión ambiental de los administrados.
39. En el caso en particular, esta Sala Especializada advierte que el numeral 5 del artículo 25° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

establece la obligación de almacenar, acondicionar, tratar o disponer sus residuos sólidos de manera ambientalmente adecuada; y el artículo 39° del referido reglamento señala consideraciones para el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos; por otro lado, el PAMA de la planta industrial La Libertad Trupal describe las medidas para el almacenamiento de los lodos de licor negro –que al haber sido aprobadas por la autoridad de certificación ambiental– corresponden que sean consideradas ambientalmente adecuadas.

40. Por lo tanto, siendo que en la supervisión regular de mayo de 2013 se observó el almacenamiento de los lodos de licor negro de acuerdo con lo establecido en el PAMA de la planta industrial La Libertad, se infiere que esa era la manera ambientalmente adecuada para hacerlo, según lo aprobado por Produce.
41. Cabe señalar que precisamente, una de las razones que motivó la declaratoria de nulidad de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI respecto de la conducta infractora N° 1, fue que la DFSAI consideró que la disposición de los lodos de licor negro dispuestos en la pozas que almacenan las mismas no cumplían con las obligaciones establecidas en la normativa de residuos sólidos; por ello, en aquella ocasión, este Tribunal sostuvo que la DFSAI no realizó una correcta apreciación del manejo de estos residuos en el instrumento de gestión ambiental<sup>74</sup>.
42. Por lo expuesto, esta Sala Especializada considera que no correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Trupal por incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, debido a que en el presente caso, las medidas destinadas al manejo de los lodos de licor negro respecto de la disposición de los mismos han sido establecidas en el PAMA de la planta industrial La Libertad.
43. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que si como resultado de las acciones de supervisión se determinase que los impactos ambientales negativos generados difieren de manera significativa a los declarados en la documentación que propició la certificación ambiental, el OEFA puede dictar una medida para requerir al administrado el inicio del trámite de actualización de su instrumento de gestión ambiental ante la autoridad competente<sup>75</sup>.

<sup>74</sup> Sobre el particular, en la Resolución N° 014-2016-OEFA/TFA-SEPIM el Tribunal sostuvo:

*"78. Por tanto, esta Sala considera que al momento de determinar la responsabilidad administrativa de Trupal respecto del incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM la DFSAI no ha tenido en cuenta lo dispuesto en el PAMA de la planta industrial La Libertad ni ha determinado las razones por las cuales la conducta efectuada por Trupal constituye un incumplimiento a las obligaciones establecidas en los citados artículos. En consecuencia, lo concluido por la DFSAI no se habría realizado en una correcta apreciación de los medios probatorios incluidos en el expediente, del instrumento de gestión ambiental, ni de la normativa de los residuos sólidos."*

<sup>75</sup> Ello, de conformidad con el artículo 18° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

44. Precisamente, en atención a esta atribución, el 7 de enero de 2016, a través de la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS, la DS resolvió, entre otros, dictar a Trupal una medida administrativa de actualización del instrumento de gestión ambiental de su planta industrial La Libertad, con el fin de que Produce establezca un sistema de tratamiento para los efluentes industriales que genera el administrado<sup>76</sup>.
45. En consecuencia, y en virtud de lo expuesto, corresponde revocar la Resolución Directoral N° 1488-2016-OEFA/DFSAL en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Trupal por la conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 3 de la presente resolución.
46. En atención a las consideraciones antes expuestas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los demás argumentos expuestos por el administrado en relación a la conducta infractora N° 1.

**V.2. Si le son exigibles a Trupal los Valores Referenciales establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, y de ser el caso, si incumplió lo establecido en los numerales 2 y 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI (Conductas infractoras N° 2 y 3)**

*Sobre el marco normativo que regula el cumplimiento de los programas establecidos en el instrumento de gestión ambiental de Trupal*

47. Los artículos 16°, 17° y 18° de la Ley N° 28611 establecen que los instrumentos de gestión ambiental incorporan aquellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> Cabe señalar que esta medida administrativa fue dictada en atención a que la DS determinó que en el caso del licor negro era necesaria la aprobación de compromisos ambientales que regulen su adecuado tratamiento, almacenamiento y disposición de forma que se evite impactos ambientales negativos, siendo confirmada por el TFA a través de la Resolución N° 003-2016-OEFA/TFA-SEPIM.

**LEY N° 28611.**

**Artículo 16°.- De los instrumentos**

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

**Artículo 17°.- De los tipos de instrumentos**

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y

48. Asimismo, la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, **Ley N° 27446**) exige que toda actividad económica que pueda resultar riesgosa para el medio ambiente obtenga una certificación ambiental antes de su ejecución<sup>78</sup>. Cabe mencionar que durante el proceso de la certificación ambiental la autoridad competente realiza una labor de gestión de riesgos, estableciendo una serie de medidas, compromisos y obligaciones que son incluidos en los instrumentos de gestión ambiental que tienen por finalidad reducir, mitigar o eliminar los efectos nocivos de la actividad económica.
49. En tal sentido, resulta oportuno señalar que una vez obtenida la certificación ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27446 (en adelante, **Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM**), será responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en el estudio de impacto ambiental<sup>79</sup>.
50. Por su parte, el artículo 76° de la Ley N° 28611<sup>80</sup>, establece que, a fin de impulsar la mejora continua de desempeño ambiental por parte de los titulares

sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.

17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

**Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos**

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

<sup>78</sup> **LEY N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de abril de 2001.

**Artículo 3°.- Obligatoriedad de la certificación ambiental**

No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

<sup>79</sup> **DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27446**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre de 2009.

**Artículo 55°.- Resolución aprobatoria**

La Resolución que aprueba el EIA constituye la Certificación Ambiental, por lo que faculta al titular para obtener las demás autorizaciones, licencias, permisos u otros requerimientos que resulten necesarios para la ejecución del proyecto de inversión.

La Certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señaladas en el Estudio de Impacto Ambiental. Su cumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación Ambiental.

El otorgamiento de la Certificación Ambiental no exime al titular de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran derivarse de la ejecución de su proyecto, conforme a ley. (Subrayado agregado).

<sup>80</sup> **LEY N° 28611.**

**Artículo 76°.- De los sistemas de gestión ambiental y mejora continua**

El Estado promueve que los titulares de operaciones adopten sistemas de gestión ambiental acordes con la naturaleza y magnitud de sus operaciones, con la finalidad de impulsar la mejora continua de sus niveles de desempeño ambiental.



de las operaciones, el Estado puede exigir (dentro del marco de las actividades de industria manufacturera) la adopción de sistemas de gestión ambiental acordes con la magnitud de sus operaciones.

51. En tal sentido, el numeral 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI dispone como una de las obligaciones del titular de la industria manufacturera, el ejecutar los programas de prevención y las medidas de control contenidas en el Estudio de Impacto Ambiental, Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)<sup>81</sup>.
52. Tal como se ha mencionado en los antecedentes de la presente resolución, Trupal cuenta con el PAMA de la planta industrial La Libertad; por lo tanto, a efectos de determinar el incumplimiento de cualquier compromiso ambiental derivado del instrumento de gestión ambiental antes mencionado, corresponde identificar al mismo, así como a las demás especificaciones para su cumplimiento contenidas en el mismo.
53. En el PAMA de la planta industrial La Libertad se observa que Trupal asumió el compromiso de que sus efluentes líquidos cumplirían los valores establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE.

**"Capítulo VIII Propuesta PAMA**

(...)

**VIII.D Plan de Manejo Ambiental**

(...)

**VIII.D.2 Programas de Monitoreo**

Se propone un programa de monitoreo de seguimiento y control con frecuencia semestral

(...)

**VIII.D.2.2.3 Efluentes Líquidos**

Parámetro	Unidad	Límite Permisible	Norma Referencia de
pH	-	6-9	D.S N° 003-2002- PRODUCE (4-10-2002)
Temperatura	°C	35	
Sólidos Suspendedos Totales	mg/L	100	
Aceites y Grasas	mg/L	20	
<b>Demanda Bioquímica de Oxígeno</b>	mg/L	250	
Demanda Química del Oxígeno	mg/L	1000	

(...)"

(Énfasis agregado).

54. Asimismo, respecto de los efluentes líquidos industriales en su planta se estableció lo siguiente:

**"Programa de Adecuación y Manejo Ambiental**

(...)

<sup>81</sup>

DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI.

Artículo 6.- Obligaciones del Titular.- Son obligaciones del titular de la industria manufacturera, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales:

(...)

3. Ejecutar los programas de prevención y las medidas de control contenidas en el EIA, DIA o PAMA.

Capítulo V: Análisis de la Actividad Productiva

(...)

V.K. Manejo de Residuos

(...)

V.K.2. Efluentes Líquidos

**Son básicamente de dos tipos: domésticos e industriales.**

(...)

**Efluentes líquidos industriales:** provienen de diversas áreas de la planta como tratamiento de bagazo, obtención de pulpa, sala de calderas, tratamiento de, fabricación de papel, lavado de pisos. El llamado licor negro, resultante del lavado de pulpa, se almacena en pozas de sedimentación y evaporación, los otros efluentes son recuperados parcialmente, el exceso es vertido al mar sin tratamiento previo.<sup>82</sup>

(...)

VII.D. Descripción de Impactos

(...)

VII.D.1. Componente Físico

(...)

VII.D.1.4. Calidad de Agua Superficial (Mar)

Subcomponente potencialmente afectado por la disposición de efluentes líquidos provenientes del tratamiento de la fibra secundaria (etapas de disgregado, limpieza y espesado) y de las maquinas papeleras.

**Los efluentes son vertidos al mar sin tratamiento previo,** afectando potencialmente las características del ecosistema marino.<sup>83</sup> (Énfasis agregado)

Capítulo VII: Identificación y Evaluación de Impactos y Alternativas de Solución

VII.D. Descripción de Impactos

(...)

VII.D.2. Fauna Silvestre

(...)

Subcomponente potencialmente afectado por vertimiento del efluente final de la planta. La fauna silvestre que forma parte del ecosistema de la zona puede ser potencialmente afectada por la descarga de los efluentes industriales de la planta. Como se mencionó anteriormente, **el vertimiento de efluentes, puede afectar el ecosistema marino, poniendo en riesgo la cadena trófica que mantiene.** (Énfasis agregado)



Fotografía V-20: Descarga del efluente final al mar



Fotografía V-21: Presencia de restos de bagazo

<sup>82</sup> Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, p. 44.

<sup>83</sup> Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, p. 93



Fotografía V-18: Efluente final de la planta



Fotografía V-19: Canal que conduce el efluente final de la planta hacia el mar

55. Pese a ello, durante la supervisión regular de mayo de 2013 se efectuó la toma de muestras del efluente del punto de control M-3 (Zona de descarga de efluente al mar), cuyo resultado obtenido—que obra en el Informe de Supervisión N° 098-2013<sup>84</sup>— respecto del parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO<sub>5</sub>) es de 330 mg/L, por lo que se aprecia que existe un **exceso de 80 mg/L**<sup>85</sup> sobre el valor referencial contemplado en el Anexo 2 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, cuyo cumplimiento fue asumido como compromiso en el PAMA de la planta industrial La Libertad.
56. Del mismo modo, durante la supervisión especial de junio de 2013 se tomaron muestras del efluente del punto de control E4 (Descarga al mar), cuyo resultado —obrantes en el Informe de Supervisión N° 087-2013<sup>86</sup>—respecto del parámetro DBO<sub>5</sub> es de 556,38 mg/L, por lo que se advierte que hay un **exceso de 306.38**

<sup>84</sup> Folio 6 (Reverso) del Informe de Supervisión N° 098-2013-OEFA/DS-IND.

<sup>85</sup> Resultados de monitoreo ambiental efectuado el 24 de mayo del 2013:

Código	PUNTOS DE MUESTREO		Valores contemplados en el DS 003-2002-PRODUCE (*)
	(...)	M-3	
<b>Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO<sub>5</sub> en mg/L)</b>	(...)	<b>330</b>	<b>250</b> <sup>(2)</sup>
Aceites y Grasas (mg/L)	(...)	0,49	20 <sup>(1)</sup>
Sólidos Suspendidos Totales (mg/L)	(...)	14	100 <sup>(1)</sup>
Demanda Química de Oxígeno (mg/L)	(...)	396,6	1000 <sup>(2)</sup>

**Punto de monitoreo M-3:** Zona de descarga de efluente al mar

(\*) "Aprueban Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las Actividades Industriales de Cemento, Cerveza, Curtiembre y Papel" se usara como parámetros de referencia.

(1) Valores contemplados en el Anexo 1 del Reglamento - Límites Máximos Permisibles.

(2) Valores contemplados en el Anexo 2 del Reglamento - Valores referenciales.

<sup>86</sup> Folio 3 (Reverso) del Informe de Supervisión N° 087-2013-OEFA/DS-IND.

mg/L<sup>87</sup> respecto del valor referencial contemplado en el Anexo 2 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE.

57. En atención a lo expuesto, la primera instancia administrativa concluyó que Trupal incumplió lo dispuesto numeral 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.
58. Ahora bien, en su recurso de apelación el administrado sostuvo que en el PAMA de la planta industrial La Libertad aprobado el 21 de julio de 2008 se establecieron una serie de medidas de mitigación de los impactos generados por la disposición de sus efluentes; por lo tanto, siendo que el artículo 11° del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE dispone que el plazo para la adecuación a sus valores, no debía exceder de cinco años contados a partir de la aprobación del PAMA respectivo, pudiendo ser extendido por un plazo no mayor de dos años en los casos en los que los PAMA contengan acciones destinadas a promover métodos de prevención de la contaminación y respondan a los objetivos de protección ambiental; el plazo de Trupal para adecuarse a los valores establecidos en dicho decreto recién habría vencido el 21 de julio de 2015; razón por la cual no resultaban exigibles durante las supervisiones del año 2013.
59. Al respecto, cabe señalar que en razón de la inclusión del cumplimiento de los referidos parámetros como compromiso ambiental asumido por el administrado en el PAMA de la planta industrial La Libertad, estos valores resultan exigibles en atención al IGA y ya no del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, por lo cual no es pertinente evaluar los plazos establecidos en este decreto, en ese sentido, el argumento planteado por el administrado no lo exime de responsabilidad por el incumplimiento de dicho compromiso.

Resultados de monitoreo ambiental efectuado el 14 de junio del 2013:

Código	PUNTOS DE MUESTREO		Valores contemplados en el DS 003-2002-PRODUCE (*)
	(...)	E-04	
Demanda Química de Oxígeno (DQO)	(...)	790,67	1000 <sup>(2)</sup>
<b>Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO<sub>5</sub>)</b>	(...)	<b>556,38</b>	<b>250<sup>(2)</sup></b>
Aceites y Grasas	(...)	6,8	20 <sup>(1)</sup>
Sólidos Totales en Suspensión (STS)	(...)	<b>114,6<sup>87</sup></b>	<b>100<sup>(1)</sup></b>

Punto de monitoreo E-04: Descarga al mar

(\*) LMP.- D.S. N° 003-2002-PRODUCE "Aprueban Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las Actividades Industriales de Cemento, Cerveza, Curtiembre y Papel" se han tomado los valores correspondientes de los anexos 01 y 02; para actividades en curso ya que empresa papelería Trupal S.A. en una empresa que ya estaba en funcionamiento con PAMA al momento de la diligencia.

(1) Valores contemplados en el Anexo 1 del Reglamento - Límites Máximos Permisibles.

(2) Valores contemplados en el Anexo 2 del Reglamento - Valores referenciales.

60. De lo expuesto, se concluye que Trupal incumplió con el compromiso asumido en el PAMA de la planta industrial La Libertad, por lo cual corresponde confirmar la resolución apelada en el extremo que determinó la responsabilidad administrativa del recurrente por las conductas infractoras N<sup>os</sup> 2 y 3 que generaron el incumplimiento del **numeral 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI**.
61. Por otro lado, la DFSAI consideró que cada uno de los excesos del valor referencial contemplado en el Anexo 2 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE verificado durante las supervisiones del año 2013, también generó el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, la misma que dispone lo siguiente:

*"Artículo 6°.- Obligaciones del Titular.- Son obligaciones del titular de la industria manufacturera, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales:*

*(...)*

*2. Evitar e impedir que, como resultado de las emisiones, vertimientos descarga y disposición de desechos, no se cumpla con los patrones ambientales, adoptándose para tal efecto las medidas de control de la contaminación que correspondan".*

62. Sobre el particular, debe tomarse en cuenta que las obligaciones relacionadas al cumplimiento de los valores referenciales pueden nacer, entre otros, de los instrumentos de gestión ambiental o de la normativa ambiental específica para ello, como el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE.
63. En ese sentido, en este caso en particular, como ya se indicó en el considerando 59, la obligación de cumplir los valores referencial contemplado en el Anexo 2 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, fue asumida como compromiso en el PAMA de la planta industrial La Libertad; por ello, en caso de contravención a alguno de los aspectos relacionados al cumplimiento de dichos valores, correspondía establecer la responsabilidad administrativa por el incumplimiento de dicho IGA; supuesto de hecho contemplado en el numeral 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI<sup>88</sup>.
64. Sobre este punto la DFSAI sostuvo que además de lo consignado en el instrumento de gestión ambiental, subsiste en el administrado la obligación dispuesta en el numeral 2 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.

<sup>88</sup> **DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI, Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera**, publicado en el diario oficial El Peruano el 1 de octubre de 1997. **Artículo 6°.- Obligaciones del Titular.-** Son obligaciones del titular de la industria manufacturera, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales:

*(...)*

3. Ejecutar los programas de prevención y las medidas de control contenidas en el EIA, DIA o PAMA.

65. Al respecto cabe precisar que los valores referenciales establecidos en el anexo 2 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, solo tuvieron una vigencia de dos (2) años<sup>89</sup>, es decir hasta el 5 de octubre de 2004; siendo que además, la autoridad competente no ha emitido las normas correspondientes que establezcan los LMP respecto de los parámetros establecidos en el anexo 2 de la citada norma<sup>90</sup>.
66. En ese sentido, esta Sala considera necesario señalar que al momento de la realización de las supervisiones materia del presente procedimiento administrativo sancionador (correspondientes al año 2013), no eran exigibles los valores referenciales del parámetro DBO<sub>5</sub> establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE; pese a ello, la primera instancia administrativa determinó la responsabilidad por las conductas infractoras N° 2 y 3 que generaron el incumplimiento del numeral 2 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI<sup>91</sup>.
67. En virtud de lo expuesto, se constata que la Resolución Directoral N° 1488-2016-OEFA/DFSAI se emitió sin considerar que la obligación de cumplir con el valor referencial DBO<sub>5</sub> deviene, en este caso en particular, únicamente del IGA y no del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE; asimismo no se tuvo en cuenta

<sup>89</sup> **DECRETO SUPREMO N° 003-2002-PRODUCE.  
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA:**

**Primera.-** Los Valores Referenciales establecidos en el Anexo N° 2 para los Subsectores de Curtiembre y Papel, tendrán un período de vigencia de 2 años a partir de la fecha publicación de la presente norma, debiendo los titulares de dichas empresas realizar un programa de monitoreo de 2 años, con una frecuencia semestral. Posteriormente, entrarán en vigencia los Límites Máximos Permisibles que durante este período el Ministerio de la Producción establezca en base a los monitoreos y estudios realizados. Para tal efecto, los titulares de las empresas deberán presentar reportes de medición de los parámetros establecidos, de acuerdo a lo dispuesto en el Protocolo de Monitoreo de Emisiones de Efluentes Líquidos aprobado mediante Resolución Ministerial N° 026-2000-ITINCI/DM.

<sup>90</sup> En efecto, en el artículo 5° del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE se precisó que los valores referenciales para el caso de las actividades industriales manufactureras, entre otras, de papel, serían evaluados con la información generada a través de informes de monitoreo a fin de determinar su idoneidad o necesidad de efectuar ajustes y darles posteriormente el carácter de LMP.

Asimismo, la Primera Disposición Complementaria del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE dispuso que los valores referenciales establecidos en el anexo N° 2 (entre los cuales se encuentra el parámetro DBO<sub>5</sub>) para los subsectores de curtiembre y papel, tendrían un periodo de vigencia de dos años a partir de la fecha de publicación de la referida norma, por lo cual los titulares de dichas empresas debían realizar un programa de monitoreo de dos años con una frecuencia semestral. En adición, dicha disposición indicó que posteriormente entrarán en vigencia los LMP que emita Produce en base de los monitoreos y estudios realizados.

<sup>91</sup> Precisamente, esta fue una de las razones por la cuales el TFA declaró la nulidad de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI en los extremos de la declaración de responsabilidad administrativa respecto de las conductas infractoras N°s 2 y 4. Sobre este punto explicó que al momento de la realización de las supervisiones materia del presente procedimiento administrativo sancionador (correspondientes al año 2013), ya no eran exigibles los valores referenciales del parámetro DBO<sub>5</sub> establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE.

Por otro lado, esta nulidad obedeció a que así a que si bien la DFSAI determinó la responsabilidad de dicha empresa señalando que habría incumplido el compromiso asumido en el PAMA de la planta industrial, no obstante, la imputación fue por incumplir los valores referenciales del parámetro DBO establecido en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE por lo cual se vulneró principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

la vigencia de los valores referenciales establecidos en el Anexo N° 2 de esta norma.

68. En consecuencia, corresponde revocar la resolución apelada en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Trupal por las conductas infractoras N°s 2 y 3 que generaron el incumplimiento del numeral 2 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI y archivar el presente procedimiento administrativo sancionador en este extremo.
69. En resumen, respecto de las conductas las conductas infractoras N° 2 y 3, esta Sala Especializada confirma la Resolución Directoral N° 1488-2016-OEFA/DFSAI en el extremo que determinó que estas conductas infractoras generaron el incumplimiento del numeral 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI; y, por otro lado, revoca la misma en el extremo que determinó que estas generaron el incumplimiento del numeral 2 del artículo 6° del referido reglamento.

**V.3. Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad de Trupal por el incumplimiento del numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI**

70. Mediante la Resolución Directoral N° 1488-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI halló responsable a Trupal por incumplir lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI<sup>92</sup>. Al respecto, cabe señalar que el numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI establece que los titulares de la industria manufacturera deberán presentar un EIA o una DIA para los que realicen incrementos en la capacidad de producción, de tamaño de planta o instalación fabril, diversificación, reubicación o relocalización.
71. En tal sentido, los titulares de la industria manufacturera que pretendan realizar incrementos en la capacidad de producción, de tamaño de planta o instalación fabril, entre otros, deben contar previamente con el instrumento de gestión ambiental complementario correspondiente.
72. Sin embargo, durante la supervisión regular de mayo de 2013, se verificó que Trupal había implementado un nuevo caldero de mayor capacidad que empleaba

<sup>92</sup> Cabe señalar que este pronunciamiento se dio en razón de lo resuelto a través de la Resolución N° 014-2016-OEFA/TFA-SEPIM que declaró la nulidad de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI en el extremo que determinó la responsabilidad administrativa de Trupal respecto del incumplimiento del numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, entre otras razones, por vulneración al debido proceso.

Ello, en atención a que en la referida resolución directoral se determinó que dicho incumplimiento configuró la infracción prevista en el literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, a pesar de que esta tipificación fue variada y comunicada al administrado mediante la Resolución Subdirectoral N° 451-2015-OEFA/DFSAI/SDI, en donde se indicó que dicha conducta podría configurar la infracción prevista en numeral 2.1 de la Tipificación y Escala de Sanciones aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD. Asimismo, a través de esta variación se añadió como norma incumplida el numeral 5.2 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

como combustible al carbón, pese a que no contaba con la certificación ambiental aprobada por la autoridad competente, conforme se ha descrito en el Informe de Supervisión N° 098-2013.

73. En lo relativo a esta conducta infractora, Trupal alegó que la nueva caldera estaría contemplada en el PAMA de la planta industrial La Libertad. Asimismo, indicó que en ninguna parte del mencionado IGA se sugeriría que la nueva caldera incrementaría la producción de papel, lo que se mencionaría es que:

*"...las proyecciones estimadas en ese momento eran incrementar la producción en las cantidades indicadas, no obstante, no se tenía un proyecto aprobado al nivel de factibilidad, consecuentemente, no se podía solicitar aún la certificación ambiental correspondiente".*

74. Adicionalmente, en el referido PAMA se indicaría que el objetivo de la nueva caldera sería minimizar las emisiones de gases y partículas y el riesgo de emisiones descontroladas; así como soportar los requerimientos de energía térmica y eléctrica de los nuevos procesos para la fabricación de papel. En esa línea, Trupal señaló que el Oficio N° 02671-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI que aprueba el PAMA en toda su extensión indicaría que *"...para el incremento de capacidad de producción se deberá presentar el formato de calificación previa, lo cual no era objetivo del PAMA"*.

75. Sobre el particular, cabe señalar que si bien es cierto en el Anexo 5 del PAMA de la planta industrial La Libertad se incluye una memoria descriptiva del proyecto de instalación y operación de una nueva caldera, en el Informe N° 01342-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI del 21 de julio del 2008<sup>93</sup>—documento que sirvió de sustento para la emisión del Oficio N° 02671-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI que aprobó el PAMA de Trupal —; se señaló que la instalación del nuevo caldero incrementaría la producción del papel en un 165% aproximadamente; por lo cual Produce indicó que respecto a este nuevo proyecto, el titular debía **presentar el formato de calificación previa a fin de determinar la exigencia de una DIA, un EIA o su exoneración en función al mínimo impacto** del riesgo que implique el incremento de la capacidad de producción; ello, de acuerdo con el siguiente detalle:

**"INFORME N° 01342-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI**

(...)

**Comentario: Observación Absuelta. Sin embargo debe indicarse que la instalación del caldero incrementará la producción del papel en un 165% aproximadamente (actualmente produce 3200 TM/mes y pasará a 8500 TM/mes). Por lo que se recomienda indicar a la empresa la realización de un estudio ambiental para la ampliación de producción de acuerdo al reglamento de protección ambiental.**

(...)"

(...)

<sup>93</sup> Fojas 18 a 20.



### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

(...)

➤ **Indican en el PAMA como proyecto nuevo la Instalación y operación de una nueva caldera que incrementara la producción de papel un 165% aproximadamente (actualmente produce 3200 TM/mes y pasara a 8500 TM/mes). Por lo que se recomienda indicar a la empresa que de acuerdo al Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, para el incremento de la capacidad de producción deberá presentar el formato de calificación previa a fin de determinar la exigencia de una DIA, un EIA o se exonere en función al mínimo impacto y bajo riesgo que implica el incremento de capacidad de producción.** Énfasis agregado

76. Del extracto citado se desprende que, si bien la nueva caldera estaba contemplada en el PAMA de la planta industrial La Libertad, la autoridad certificadora indicó que antes de la implementación de la misma, la empresa debía realizar un estudio ambiental para la ampliación de producción. Pese a ello, durante la supervisión regular de mayo de 2013 se verificó que Trupal no contaba con la respectiva certificación ambiental; obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputó sobre la base del numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.
77. Asimismo, el administrado alegó: "...Trupal cuenta con el Instrumento de Gestión Ambiental que se ajusta al Proyecto de Instalación y operación de la caldera que se viene operando a la fecha, recomendación que habría generado la presente imputación, por lo que no existe infracción alguna." En ese sentido, indica que no existiría evidencia alguna o certeza del supuesto incumplimiento de Trupal; siendo que la DFSAI ha vulnerado el principio de presunción de licitud.
78. Al respecto, debe señalarse que las acciones ejecutadas por Trupal con posterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador no tienen incidencia en el carácter sancionable de su conducta ni la exime de responsabilidad, razón por la cual corresponde declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte del apelante en este extremo. Sin perjuicio de ello, la subsanación posterior al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador será considerada y valorada al momento de evaluar la cuestión controvertida referida a la pertinencia de la medida correctiva relativa a la conducta infractora bajo análisis.
79. Por otro lado, respecto de lo indicado por el recurrente en relación a que al momento de presentación del PAMA no se tenía un proyecto aprobado al nivel de factibilidad, razón por la cual no podía solicitar aún la certificación ambiental; cabe señalar que el no tener un proyecto de factibilidad de la adquisición de la nueva caldera no lo exime de responsabilidad, puesto que antes de haber iniciado actividades de producción con dicha caldera se debió obtener un instrumento de gestión ambiental para la instalación de este equipo, de acuerdo con lo indicado en las recomendaciones y observación que Produce realizó en el año 2008 a través del Oficio N° 02671-2008- PRODUCE/DVI/DGI-DAAI.

80. Por lo expuesto, se concluye que sí correspondía determinar la existencia de responsabilidad de Trupal por el incumplimiento del numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.

**V.4. Si ante la determinación de responsabilidad administrativa por la conducta infractora N° 4 correspondía dictar la medida correctiva correspondiente contra Trupal**

81. Al respecto, es pertinente indicar que, de acuerdo con el artículo 22° de la Ley N° 29325, el OEFA podrá ordenar las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, los efectos nocivos que la conducta infractora del administrado hubiese podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas<sup>94</sup>. Una de dichas medidas consiste en *“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 (sic)”*<sup>95</sup>.

82. En este contexto, de acuerdo con lo señalado en el artículo 28° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD**), una medida correctiva puede ser definida como:

*“(…) una disposición dictada por la Autoridad Decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir, corregir 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”.*

94

**LEY N° 29325.**

**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.

95

**LEY 29325.**

**Artículo 22°.- Medidas correctivas**

(...)

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

- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
- c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- 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.
- e) Otras que se consideren necesarias para revertir o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
- 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.

83. Como puede apreciarse del marco normativo antes expuesto, es posible inferir que la imposición de una medida correctiva debe resultar necesaria y adecuada para revertir o disminuir en lo posible los efectos nocivos que la conducta infractora haya podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
84. Dicho esto, debe mencionarse que en el presente caso ha quedado acreditado que, durante la supervisión regular de mayo de 2013 se verificó que Trupal no contaba con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente para la instalación y operación de una nueva caldera que incremente su capacidad de producción y que utilice carbón como combustible; lo cual generó el incumplimiento de lo previsto en el numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI<sup>96</sup>.
85. En atención a ello, la DFSAI –al evaluar la pertinencia del dictado de una medida correctiva respecto de la conducta infractora N° 4– estableció que, de la documentación que obra en el expediente no se advertían medios probatorios que acreditaran la subsanación de la conducta infractora; por lo cual dictó la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 4 de la presente resolución.
86. Dicha medida, según lo manifestado por la primera instancia, tendría como finalidad garantizar que el administrado adecue su conducta y cumpla con realizar las actuaciones correspondientes ante la autoridad competente a fin de obtener la certificación ambiental respectiva en el plazo más corto posible.
87. Sobre este punto, Trupal señaló que en el DAP de la planta industrial La Libertad se describe el inicio de las operaciones de la caldera; es decir, su operación se encuentra actualmente autorizada por Produce. Adicionalmente, el 26 de abril de 2016 presentó ante la autoridad certificadora la actualización del Plan de Manejo Ambiental del PAMA de la planta industrial La Libertad, en el cual nuevamente se declararía la operación de la caldera. Por lo señalado, la medida correctiva ordenada por la DFSAI estaría injustificada pues el proyecto de instalación ya estaría contemplado en el DAP.
88. Asimismo, el administrado indicó:

*"(...) es pertinente dejar constancia que la incorporación de la caldera en el DAP tuvo como única finalidad precisar medidas ambientales adicionales respecto a este equipo, más (sic) no porque requiera de un instrumento de gestión específico*

<sup>96</sup> Corresponde precisar que la conducta infractora N° 4 generó el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, de acuerdo con este reglamento, la obligación de presentar un EIA o una DIA resulta exigible en la medida que el titular de la industria manufacturera pretenda: (i) iniciar nuevas actividades (supuesto previsto en el numeral 1 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI); o (ii) realizar incrementos en la capacidad de producción, de tamaño de planta o instalación fabril, diversificación, reubicación o relocalización (supuesto previsto en el numeral 2 del artículo 10° del referido reglamento); solo en caso del supuesto del literal (i), la conducta hubiese debido ser objeto de un procedimiento ordinario, de acuerdo con el literal b) del artículo 19° del la Ley N° 30230

(sic), pues como ya lo hemos explicado y sustentado, la caldera está prevista en el PAMA de la Planta Trujillo (...)

89. Sobre el particular, cabe reiterar, conforme ha sido señalado en la cuestión controvertida anterior, que si bien la nueva caldera estaba contemplada en el PAMA de la planta industrial La Libertad, la autoridad certificadora indicó que antes de la implementación de la misma, la empresa debía realizar un estudio ambiental para la ampliación de producción; lo cual no hizo.
90. Ahora bien, de la revisión del recurso de apelación, se aprecia que el 2 de setiembre de 2015, Trupal presentó ante Produce el DAP de la planta industrial La Libertad —aprobado el 11 de noviembre de 2015—, el que si bien está relacionado a la “Implementación del Sistema de Desmedulado en seco y componentes auxiliares en la Planta de Fabricación de Papel y Cartón- La Libertad”; también incluye la identificación y evaluación de impactos ambientales de la nueva caldera; de acuerdo con el siguiente detalle:

**“Informe Técnico Legal N° 1834-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGAAM DIEVAI**

(...)

**3.3. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO PRODUCTIVO**

(...)

**PLANTA DE FUERZA:**

**Caldera:** La caldera es de tipo lecho fluidizado (CFB) con capacidad de 130 ton de vapor/h a 990 psi y 490 °C. Está diseñada para usar médula remanente del proceso y carbón antracita, en un porcentaje de 20% y 80% respectivamente. El carbón crudo es almacenado en la empresa, luego se alimenta por fajas transportadoras a la sala de molienda y luego a las tolvas de carbón. La biomasa (médula o polvillo) es transportada a sus tolvas respectivas mediante un transportador neumático; como consecuencia de la combustión se generan cenizas y escoria en el interior de la caldera; siendo la escoria removida desde la caldera mediante un transportador de cadena conduciéndolo a un silo de 72 m3 de capacidad. La ceniza sale junto con los gases de combustión hacia los ciclones y al bag house que separa las cenizas; estas pasan a un silo de 500 m3 de capacidad y los gases con material particulado son evacuados al exterior, por una chimenea de 60 m de altura.

(...)

**3.7. IDENTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES**

(...)

- **Impacto al Aire:** La afectación de este componente se puede generar por los siguientes aspectos ambientales:

(...)

- **Gases de Combustión:** La emisión de gases de combustión (HT, NOx, SO<sub>2</sub> y CO) se da principalmente por el funcionamiento del caldero que emplea carbón como combustible, y de los vehículos pesados empleados para el

*abastecimiento de materia prima y despacho de producto terminado.”<sup>97</sup>*  
(Énfasis agregado)

91. Es por ello que a criterio de esta Sala Especializada, dicho documento (aprobado el 11 de noviembre de 2015) acredita la subsanación del hallazgo detectado previamente a la emisión de la resolución apelada (28 de setiembre de 2016); por lo cual debió ser evaluado por la DFSAI al momento de determinar la procedencia de una medida correctiva relativa a la conducta infractora N° 4.
92. Asimismo, corresponde señalar que el 24 de abril de 2016 Trupal presentó la “Actualización del Plan de Manejo Ambiental del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de la planta industrial de fabricación de papel y cartón” aprobado mediante Resolución Directoral N° 488-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGAAM del 10 de noviembre de 2016— (en adelante, **Actualización del Plan de Manejo Ambiental**).
93. Cabe precisar que el artículo 2° de la referida resolución dejó sin efecto los Planes de Manejo Ambiental correspondientes al PAMA de la planta industrial La Libertad y del DAP<sup>98</sup>. No obstante, de la revisión del Informe Técnico Legal N° 1834-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGAAM-DIEVAI que sustentó la aprobación del Actualización del Plan de Manejo Ambiental se advierte que el referido IGA también contempla la identificación y evaluación de impactos ambientales de la nueva caldera<sup>99</sup>; por lo cual en la actualidad el nuevo caldero cuenta con certificación ambiental.

<sup>97</sup> Informe Técnico Legal N° 1834-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGAAM-DIEVAI Evaluación del DAP “Implementación del Sistema de Desmedulado en seco y componentes auxiliares en la Planta de Fabricación de Papel y Cartón – La Libertad” de la empresa TRUPAL. S.A, p. 21.

<sup>98</sup> Resolución Directoral N° 488-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGAAM  
(...)

**Artículo 2°.- Aprobar el Plan de Manejo Ambiental (PMA) integrado para la planta industrial de fabricación de papel y cartón, ubicada en la Carretera Malca s/n, distrito de Santiago de Cao, provincia de Ascope, departamento de La Libertad, en consecuencia quedan sin efecto los Planes de Manejo Ambiental aprobados para la citada planta mediante Oficio N° 02671-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DGAAI del 21 de julio de 2008 que aprobó el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) y el dispuesto mediante Resolución Directoral N° 523-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGAAM del 11 de noviembre de 2015 que aprobó el Diagnóstico Ambiental Preliminar (DAP).** (Énfasis agregado)

<sup>99</sup> Ello, de acuerdo con el siguiente detalle:

**“3.2.7. IDENTIFICACIÓN DE ASPECTOS AMBIENTALES:**

**- Material particulado y gases de combustión:** La caldera es una fuente fija de emisión de material particulado y gases de combustión. La empresa ha estimado los niveles de emisión anual de la caldera, los cuales se presentan en la siguiente tabla:

Emisiones gaseosas y material particulado	Cantidad (kg/año)
SO <sub>2</sub>	519 311,13
Material Particulado (MP)	100 097,68
CO	397 453,08
NO <sub>x</sub>	134 914,27

Fuente: Tabla IV-24; Emisión de la caldera, folio 254 del registro N° 00037466-2016

94. Por tales consideraciones, esta Sala Especializada concluye que Trupal ha acreditado la subsanación de la conducta infractora, por lo cual corresponde revocar la resolución apelada en el extremo que dictó la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 4 de la presente resolución.

**SOBRE LA INAPLICACIÓN DEL LITERAL F) DEL NUMERAL 1 DEL ARTÍCULO 236-A DE LA LEY N° 27444 AL PRESENTE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

95. El 21 de diciembre de 2016 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1272 que modificó diversos artículos de la Ley N° 27444, incorporando el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A, el mismo que se encuentra vigente desde el 22 de diciembre de 2016.
96. Conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444<sup>100</sup>, la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
97. Siendo ello así, esta Sala Especializada considera que corresponde verificar si en el presente caso se configuró el supuesto eximente de responsabilidad regulado en el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444.

Respecto de las conductas infractoras N°s 2 y 3

98. Al respecto, cabe señalar que en su recurso de apelación Trupal alegó que en el PAMA de la planta industrial La Libertad se contemplaron una serie de medidas de mitigación de los impactos generados por la disposición de los efluentes, tal como la instalación de un sistema de tratamiento de aguas residuales, así como el reúso de dichas aguas. También se proyectó la mejora del sistema de tratamiento a través de dos equipos clarificadores de agua.

<sup>100</sup> LEY N° 27444, modificada por Decreto Legislativo N° 1272, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2016.

**Artículo 236-A.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones.**

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
- 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 235.

2.- Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito. En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.
  - b) Otros que se establezcan por norma especial.”
- (...) (Resaltado agregado)

99. En esa línea, Trupal indicó que habría implementado una planta de tratamiento físico-químico, la cual habría iniciado operaciones en junio de 2016. A través de esta planta se tratarán sus aguas residuales industriales "(...) y cuyo producto final o agua tratada se destina a una parte para recircular en el proceso productivo y otra parte para el riego de los campos de caña de Cartavio". Con la puesta en funcionamiento de esta planta estarían cumpliendo con los parámetros establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE.
100. Al respecto, cabe señalar que las conductas infractoras bajo análisis consisten en el exceso del valor referencial DBO<sub>5</sub>— parámetro cuyo cumplimiento fue asumido por el administrado en su PAMA—detectado durante las supervisiones del 24 de mayo y 14 de junio de 2013. Corresponde precisar que de acuerdo con lo señalado por la DFSAI, de las fotografías presentadas por el administrado con fecha 21 de julio de 2016—a través de sus descargos del 28 de agosto de 2016— se desprende que el administrado implementó un sistema de tratamiento para clarificar sus aguas, así como una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales – PTAR aprobada a través del DAP; esto es con fecha posterior al inicio del procedimiento<sup>101</sup>; por lo que no cabe la aplicación del literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444 .
101. Sin perjuicio de lo señalado, en este punto resulta pertinente indicar 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 al exceso detectado, el titular realice acciones destinadas a que los monitoreos posteriores reflejen que los parámetros se encuentran dentro de los valores establecidos, ello no significa que dichas acciones puedan ser consideradas como una subsanación de la conducta infractora.
102. En ese sentido, esta Sala considera que las conductas infractoras N<sup>os</sup> 2 y 3 referidas al exceso del valor referencial DBO<sub>5</sub>— parámetro cuyo cumplimiento fue asumido por el administrado en su PAMA— por su naturaleza, no resultan subsanables.
103. En consecuencia, no corresponde eximir de responsabilidad administrativa a Trupal en el presente extremo, en tanto no se configura el supuesto establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444.

#### Respecto de la conducta infractora N° 4

104. Sobre el particular, corresponde precisar que el administrado acreditó la subsanación de su conducta después del inicio del procedimiento administrativo sancionador<sup>102</sup> (el DAP fue presentado el 2 de setiembre de 2015, mientras que

<sup>101</sup> Fecha de notificación de la Resolución Subdirectoral N° 746-2016-OEFA/DFSAI/SDI que varió las imputaciones relativas a las conductas infractoras N<sup>os</sup> 2 y 3, esto es, el 13 de julio de 2016.


<sup>102</sup> Fecha de notificación de la Resolución Subdirectoral N° 2151-2014-OEFA/DFSAI/SDI, esto es, el 9 de enero de 2015.

la Actualización del Plan de Manejo Ambiental, el 24 de abril de 2016); como ya ha sido señalado anteriormente.


105. En ese sentido, dado que el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444 solo es aplicable en caso de subsanación voluntaria de la conducta infractora con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, este eximente de responsabilidad no es aplicable a la presente infracción administrativa.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

#### **SE RESUELVE:**



**PRIMERO.- REVOCAR** la Resolución Directoral N° 1488-2016-OEFA/DFSAI del 28 de setiembre de 2016, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Trupal S.A. por la conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 3 de la presente resolución; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; y, por lo tanto, archivar el presente procedimiento en dicho extremo.



**SEGUNDO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1488-2016-OEFA/DFSAI del 28 de setiembre de 2016, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Trupal S.A. por las conductas infractoras N°s 2 y 3 del Cuadro N° 3 de la presente resolución, en cuanto al incumplimiento numeral 3 del artículo 6° del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa; y, por otro lado, **REVOCAR** dicho pronunciamiento en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de la referida empresa por las conductas infractoras antes mencionadas, en cuanto al incumplimiento numeral 2 del artículo 6° del reglamento antes indicado; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; y, por lo tanto, archivar el presente procedimiento en este segundo extremo.

**TERCERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1488-2016-OEFA/DFSAI del 28 de setiembre de 2016, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Trupal S.A. por la conducta infractora N° 4 del Cuadro N° 3 de la presente resolución; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.



**CUARTO.- REVOCAR** la Resolución Directoral 1488-2016-OEFA/DFSAI del 28 de setiembre de 2016, en el extremo que ordenó a Trupal S.A. la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 4 de la presente resolución; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; y, por lo tanto, archivar el presente procedimiento en dicho extremo.

**QUINTO.-** Notificar la presente resolución a la empresa Trupal S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

.....  
**CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO**  
Presidente

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....  
**JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI**  
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....  
**RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO**  
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

## VOTO SINGULAR DEL VOCAL JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI

En esta ocasión emito un voto singular, sin que ello conlleve alguna discrepancia con lo decidido en la Resolución N° 006-2017-OEFA/TFA-SEPIM la que he suscrito íntegramente. La finalidad de presentar el voto es esbozar algunas ideas respecto a los alcances del literal f) del artículo 236-A del Decreto Legislativo N° 1272, que modifica la Ley N° 27444, pues considero que su aplicación en el procedimiento administrativo sancionador en materia ambiental debe sujetarse a lineamientos especiales en concordancia con el bien jurídico tutelado; conforme a las consideraciones que seguidamente expongo.


1. El 21 de diciembre de 2016 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1272 que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo. Entre los artículos modificados por el artículo 2° del indicado decreto legislativo se encuentra el artículo 236-A referido a Atenuantes de Responsabilidad por Infracciones el que ahora se refiere a Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones y establece en el numeral 1 como condición eximente de la responsabilidad por infracciones en el literal 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 235"*.
2. Lo anotado ha conllevado su aplicación inmediata a los procedimientos administrativos sancionadores en trámite desde el 22 de diciembre de 2016 como en la Resolución N° 057-2016-TFA/SEPIM, sin embargo considero que merece mayor atención entender los alcances de la subsanación voluntaria del incumplimiento cuando se encuentra en juego el derecho fundamental al medio ambiente.
3. Sobre el particular, es importante destacar que el Tribunal Constitucional en una línea jurisprudencial uniforme ha señalado que el derecho al medio ambiente contiene dos elementos<sup>103</sup>. Por un lado, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica<sup>104</sup>; y, en segundo lugar, el derecho a que el ambiente

<sup>103</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

<sup>104</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

*"En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado"*

se preserve, lo cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, tales obligaciones en su conjunto se materializan, en: i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida<sup>105</sup>.

- 
4. El deber de garantizar al que alude el Supremo Intérprete, se materializa en la creación de una estructura estatal mediante la cual se ejerce el poder público y que tiene por finalidad asegurar –en el ámbito de lo jurídico– el pleno ejercicio del derecho fundamental al medio ambiente. En dicho orden de ideas, el Tribunal Constitucional destaca el importante rol que en materia ambiental juegan las agencias estatales que se hacen cargo de su formulación, implementación y de la fiscalización; y en esa misma línea, de la implantación de los procedimientos que permiten realizar un adecuado ejercicio del derecho fundamental y en cuanto se produzca su afectación, exigir su tutela. El Tribunal Constitucional aclara que por procedimientos no debe entenderse únicamente a los procesos judiciales sino que involucra a los “procedimientos jurídicamente disciplinados, cualquiera sea el rango de la disposición que la contiene”, esto significa que se reconoce en los distintos tipos de procedimientos sujetos a una ordenación jurídica un nivel de protección ambiental.
  5. En el marco de lo indicado se hace evidente que el procedimiento administrativo sancionador ambiental no puede entenderse desligado de su finalidad, esto es proteger el derecho al medio ambiente. La forma de preservar el medio ambiente sano y equilibrado desde la posición del Estado es cumpliendo la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables.
  6. En tal medida, la condición eximente de responsabilidad referida a la subsanación voluntaria en materia ambiental solo puede ser entendida cuando la conducta del infractor, o, en los términos del Decreto Legislativo N° 1272, posible sancionado, no haya afectado, por acción u omisión, el medio ambiente, o dicho de otro modo, no haya generado algún tipo de impacto en el ambiente. Ciertamente es que la afectación al ambiente es la demostración palmaria de que no cabe subsanación alguna que repare el impacto pero, a mi entender, hay otras situaciones que, por el peligro que ciernen sobre el ambiente se pueden equiparar a una afectación directa al ambiente. En efecto, cuando un particular prescinde de cumplir la normativa que lo habilitaría para desarrollar actividades económicas, que en materia ambiental es el origen y el fin de todo, o cuando a pesar de haber incurrido por acción u omisión en una conducta infractora y haberse acogido a la condición eximente repite la misma conducta pasible de sanción se generan

---

*para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido”.*

<sup>105</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

supuestos en los que no debería operar la condición eximente en comento. Si bien estos casos no están ligados a la afectación del ambiente no pueden ser tolerados por el Estado en tanto denotan un deterioro de la percepción de un particular respecto a las obligaciones que les son inherentes como partícipes del conglomerado social en la tutela de un derecho que recae en todos los ciudadanos.

7. Debe tenerse en consideración también que se encuentra vigente la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, de simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de las inversiones en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014, que en el artículo 19°, en el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, estableció que durante el plazo de tres años el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. En dicho contexto se viene tramitando un procedimiento administrativo sancionador excepcional en virtud del cual se declara la existencia de infracción y se dicta una medida correctiva cuya finalidad es revertir la conducta infractora, suspendiéndose el procedimiento administrativo.
8. Pese a ello el Decreto Legislativo N° 1272 nada ha señalado sobre el artículo 19° de la Ley N° 30230, situación que obliga preguntarse si el procedimiento administrativo sancionador excepcional se encuentra vigente o si ha sido derogado. Si se tiene en cuenta que el actual artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444 no hace ninguna referencia acerca de los procedimientos administrativos excepcionales ya creados sino que solo se refiere a los procedimientos especiales por crearse mediante ley, entre otros temas, todo apuntaría a que aún sea aplicable el procedimiento administrativo excepcional cuando menos en cuanto se refiere a los supuestos previstos en los literales a), b) y c) del artículo 19° de la Ley N° 30230, casos en los que no sería de aplicación los términos del indicado procedimiento excepcional.
9. Debe mencionarse, finalmente, que el viernes 3 de los corrientes se ha publicado la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD mediante la cual se aprueba el Reglamento de Supervisión Directa cuyo objeto es regular y uniformizar los criterios para el ejercicio de la función de supervisión en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y de otras normas que le atribuyen dicha función al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. En dicho contexto, el artículo 14° señala que "Luego de efectuadas las acciones de supervisión, y en caso el administrado presente información a fin que se dé por subsanada su conducta, se procede a calificar los presuntos incumplimientos de las obligaciones fiscalizables detectados y clasificarlos en leves o trascendentes, según corresponda". Asimismo, se precisa que los incumplimientos leves pueden ser materia de subsanación voluntaria por parte del administrado. Por su parte, el artículo 15° al clasificar los incumplimientos establece que si el administrado acredita la subsanación del incumplimiento leve antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador se dispondrá el archivo del expediente de supervisión. Del mismo modo, se señala que de tratarse de un incumplimiento leve que solo es relevante en función de la oportunidad de su cumplimiento, la autoridad que corresponda puede considerar el tiempo transcurrido entre la fecha de la conducta y la fecha del Informe de Supervisión o

la fecha en que este se remita a la Autoridad Instructora para disponer el archivo del expediente en este extremo por única vez.

10. Soy un convencido que el transcurso del tiempo permitirá que este tema sea abordado desde otras perspectivas, siempre teniendo como norte la protección adecuada del medio ambiente.

.....  
**JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI**  
Vocal

**Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera**  
**Tribunal de Fiscalización Ambiental**