



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

RESOLUCIÓN N° 262-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 0020-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : TRUPAL S.A.
SECTOR : INDUSTRIA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 00294-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 00294-2019-OEFA-DFAI del 11 de marzo de 2019, que declaró la responsabilidad administrativa de Trupal S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

Lima, 28 de mayo de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Trupal S.A.¹ (en adelante, **Trupal**) es una empresa que desarrolla actividades de fabricación de papeles y cartones a partir del bagazo desmedulado de caña de azúcar, cuya Planta Industrial La Libertad se encuentra ubicada en la Carretera a Malca s/n, Zona Industrial, en el distrito de Santiago de Cao, provincia de Ascope y departamento de La Libertad.
2. El administrado cuenta con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental – PAMA, aprobado por el Ministerio de la Producción con Oficio N° 02671-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI del 21 de julio del 2008.
3. Del 13 al 15 de julio de 2015 la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Adecuación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una acción de supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2015**), a fin de verificar el cumplimiento de obligaciones contenidas en la normativa ambiental y los compromisos asumidos por el administrado en su instrumento de gestión ambiental.
4. Los resultados de la Supervisión Regular 2015 fueron recogidos en el Acta de Supervisión Directa N° 0097-2015 del 15 de julio de 2015² (en adelante, **Acta de Supervisión**), en el Informe de Supervisión Directa N° 415-2015-OEFA/DS-IND

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20418453177.

² Folios 38 a 43 del Informe N° 415-2016, contenido en el disco compacto que obra a folio 17 del Expediente.

[Handwritten signatures and initials in blue ink on the left margin]

del 20 de junio de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión Directa**)³, y en el Informe Técnico Acusatorio N° 2203-2016-OEFA/DS del 27 de julio de 2016 (en adelante, **ITA**)⁴.

5. Mediante Resolución Subdirectoral N° 249-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 22 de marzo del 2018⁵, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas (**SFAP**) inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra el administrado, imputándole a título de cargo las presuntas infracciones contenidas en la Tabla N° 1 de la referida Resolución Subdirectoral.
6. Luego de evaluados los descargos⁶, la SFAP emitió el Informe Final de Instrucción N° 817-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 26 de diciembre de 2018⁷ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**).
7. De otro lado, a través de la Resolución Subdirectoral N° 934-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 26 de diciembre del 2018⁸, la SFAP resolvió ampliar por tres meses el plazo de caducidad del presente PAS.
8. Posteriormente, el administrado presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción, mediante los escritos con Registro N° 03231 y N° 004716, presentados los días 14 y 16 de enero de 2019 respectivamente⁹. Asimismo, mediante el documento presentado con Registro N° 20160 del 22 de febrero de 2019, solicitó la evaluación del cumplimiento de la medida correctiva propuesta en el Informe Final de Instrucción¹⁰.
9. El 11 de marzo de 2019, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 00294-2019-OEFA/DFAI¹¹, donde declaró la existencia de responsabilidad administrativa de

³ Folios 6 a 22 del Informe N° 415-2016, contenido en el disco compacto que obra a folio 17 del Expediente.

⁴ Folios 1 al 16.

⁵ Folios 18 al 23. Notificada el 2 de abril del 2018 (folio 24).

⁶ Presentados el 30 de abril de 2018, mediante escrito con Registro N° 40007 (folios 26 al 160).

⁷ Folios 161 al 176. Notificado el 02 de enero de 2019, mediante Carta N° 4130-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018. (folio 180)

⁸ Folios 177 y 178. Notificada el 2 de enero del 2019 (folio 179).

⁹ Folios 181 al 200 y 202 al 255.

¹⁰ Folios 256 al 273.

¹¹ Folios 274 a 289 del Expediente. Notificada el 13 de marzo de 2019 (folio 290).

Trupal¹² en base a lo siguiente¹³:

Cuadro N° 01: Detalle de la conducta infractora

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
El administrado no acondicionó y no almacenó adecuadamente los residuos sólidos peligrosos	Artículos 10, 25, 38, 39 y 40 ¹⁴ del	Literales d) y k) del Numeral 2

¹² En virtud de lo dispuesto en la siguiente base legal:
LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

¹³ Cabe señalar que la Resolución Directoral N° 294-2019-OEFA/DFAI del 11 de marzo de 2019, declaró el archivo de las infracciones detalladas en los numerales 1, 2, 4, 5 y 6 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 249-2018-OEFA/DFAI/SFAP.

¹⁴ **Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**

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 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 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. (...)

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;
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". (...)

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;

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
generados en su Planta la Libertad, toda vez que acumuló bolsas vacías de soda cáustica a la intemperie y sobre el piso, en una zona adyacente a la ubicación del tanque séptico, incumpliendo el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.	Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (RLGRS)	del artículo 145 y literal b) del numeral 2 del artículo 147 del RLGRS ¹⁵ .

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 249-2018-OEFA/DFAI/SFAP
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

10. Asimismo, la DFAI determinó que no correspondía el dictado de una medida correctiva respecto al hecho imputado, al considerar que el administrado corrigió la conducta infractora imputada, al haber acondicionado y almacenado adecuadamente los residuos sólidos peligrosos generados en su Planta La Libertad, y que no se verificaban consecuencias que se deban corregir, compensar, revertir o restaurar.
11. El 3 de abril de 2019, Trupal interpuso un recurso de apelación en contra de la Resolución Directoral N° 00294-2019-OEFA/DFAI, bajo los siguientes fundamentos:
- Las bolsas vacías de soda cáustica se encontraban sobre piso de concreto, es decir, sobre superficie impermeable que evita el contacto con el suelo.
 - Las bolsas que se encontraron en el año 2015 correspondieron al último lote de dicho material en esa presentación; y, en ese momento, se encontraba a la espera del inicio de las operaciones del relleno sanitario de Innova Ambiental, para la disposición final de las bolsas vacías de soda cáustica.

- 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;
- 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;
- Los contenedores o recipientes deben cumplir con las características señaladas en el artículo 37 del Reglamento;
- Los pisos deben ser lisos, de material impermeable y resistentes;
- Se debe contar con detectores de gases o vapores peligrosos con alarma audible, cuando se almacenen residuos volátiles;
- Debe implementarse una señalización que indique la peligrosidad de los residuos, en lugares visibles; y
- Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste.

15

RLGRS

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. (...)

k) Otras infracciones que generen riesgos a la salud pública y al ambiente. (...).

RLGRS

Artículo 147°.- Sanciones

Los infractores son pasibles de una o más de las siguientes sanciones administrativas: (...)

2. **Infracciones graves:** (...)

b. Multa desde 21 a 50 UIT. En caso se trate de residuos peligrosos, la multa será de 51 hasta 100 UIT

- c) La empresa cumplió con evidenciar que dispone sus residuos de manera adecuada, conforme se verifica de los Certificados de Disposición de bolsas de soda cáustica llevado a cabo en marzo de 2015, 2016, 2017 y febrero del 2019. Así, ha cumplido con la implementación del almacén de bolsas vacías de insumos químicos, lo cual fue comunicado mediante escrito de descargos del 22 de febrero de 2019. En este sentido, la empresa considera que subsanó satisfactoriamente el íntegro de los hallazgos.

II. COMPETENCIA

12. 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 (**Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁶, se crea el OEFA.
13. 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 la Ley N° 30011¹⁷ (**Ley del SINEFA**), el OEFA es un organismo público 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.
14. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA se 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

¹⁶ **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.

¹⁷ **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.

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.

por el OEFA¹⁸.

15. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM 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 la Resolución de Consejo Directivo N° 004-2013-OEFA/CD se estableció que el OEFA, a partir del 20 de febrero de 2013, asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de las actividades manufactureras de fabricación de papel.
16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁹, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁰, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la

¹⁸ **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.

¹⁹ **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.

²⁰ **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.**

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de la Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- a) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

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)²¹.

18. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)²², 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.
19. En esa 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.
20. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan 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 ambiente²³.
21. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental²⁴, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho que dicho ambiente se preserve²⁵; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²² LEY N° 28611

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

²⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

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.

²⁵ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁶.

22. Cabe destacar que, en su dimensión 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 que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
23. 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 inciertos²⁷.
24. 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. ADMISIBILIDAD

25. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los 15 días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 220° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)²⁸, por lo que es admitido a trámite.

mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares.

²⁶ 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.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

²⁸ **Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019.

Artículo 218.- Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

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

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

Artículo 220.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

V. CUESTION CONTROVERTIDA

26. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar la existencia de responsabilidad administrativa de Trupal por la comisión de la conducta infractora N° 1 detallada en el Cuadro N 1 de la presente Resolución.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

VI.1 Marco normativo de la regulación de la gestión de residuos sólidos

27. Previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta Sala estima pertinente revisar el marco normativo que regula la obligación de desarrollar una adecuada gestión de los residuos sólidos, con arreglo al cumplimiento de los compromisos asumidos en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados por la autoridad competente.

Sobre el marco normativo que regula la Gestión de Residuos Sólidos

28. Con relación a la gestión de los residuos sólidos de origen doméstico, comercial o con características similares, el artículo 119 de la LGA²⁹ indica que los residuos son de responsabilidad de los gobiernos locales, mientras que los residuos sólidos distintos a los anteriores son de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.
29. Por otra parte, la Ley General de Residuos Sólidos, Ley N° 27314 (LGRS)³⁰, regula los derechos, obligaciones, atribuciones y responsabilidades de la sociedad en su conjunto, con la finalidad de propender hacia la maximización constante de la eficiencia en el uso de los materiales y asegurar una gestión y manejo de los residuos sólidos económica, sanitaria y ambientalmente adecuada, con sujeción a las obligaciones, principios y lineamientos, como es el caso de los principios de minimización de riesgos ambientales y protección de la salud y el bienestar de la persona humana.

²⁹ Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente
Artículo 119.- Del manejo de los residuos sólidos

119.1 La gestión de los residuos sólidos de origen doméstico, comercial o que siendo de origen distinto presenten características similares a aquellos, son de responsabilidad de los gobiernos locales. Por ley se establece el régimen de gestión y manejo de los residuos sólidos municipales.

119.2 La gestión de los residuos sólidos distintos a los señalados en el párrafo precedente son de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.

³⁰ Ley vigente al momento de la Supervisión Regular.

30. Bajo dicho contexto, en el numeral 5 del artículo 25° del RLGRS³¹ se establece como obligación del generador de residuos sólidos del ámbito no municipal, el almacenar, acondicionar, tratar o disponer sus residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, atendiendo a lo establecido en la LGRS, el RLGRS, y las normas específicas que emanen de este último dispositivo.
31. En ese orden de ideas, debe señalarse que el almacenamiento constituye una operación o fase del sistema de manejo de residuos sólidos, consistente en la acumulación temporal de residuos en condiciones técnicas hasta su disposición final, la cual debe realizarse de manera segura, sanitaria y ambientalmente adecuada³².
32. Cabe destacar, de manera adicional, que el artículo 39° del RLGRS recoge diversas disposiciones referidas al almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, conforme al siguiente detalle:

Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos. (...)

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.

33. Como puede apreciarse, en el artículo 39° del RLGRS se establecen determinadas previsiones a ser tomadas en cuenta durante la fase de almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, entre ellas, la prohibición de almacenar estos en terrenos abiertos, o en áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y en las normas que emanen de este.

Sobre la gestión de residuos sólidos en el presente caso

34. Bajo este orden de ideas, al revisar los medios probatorios obrantes en el expediente, se tiene que en el Acta de Supervisión del 15 de julio de 2015³³ se consignaron hallazgos, producto de la supervisión efectuada en la Planta Industrial La Libertad:

³¹ RLGRS

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 (...).

³² RLGRS

Décima Disposición Complementaria

2. **Almacenamiento:** Operación de acumulación temporal de residuos en condiciones técnicas como parte del sistema de manejo hasta su disposición final.

³³ Páginas 1 a 10 del documento "Acta de Supervisión" en el CD inserto en el folio 10.

Acta de supervisión

Nº	HALLAZGOS
1-	Los lodos generados en la poza de sedimentación del efluente industrial de la planta ("poza de mayores eventos"), se encuentran colocados sobre el talud del perímetro de dicha poza, expuestos a la intemperie.
2-	El sobriello de bagazo; generado en la prensa tornillo, se encuentra apilado sobre el piso de la planta, en una zona adyacente a dicha prensa, expuestos a la intemperie.
3-	Se encontró bolsas vacías de soda caustica, acumulados a la intemperie sobre el piso, en una zona adyacente a la ubicación del tanque séptico.

Fuente: Acta de Supervisión

35. Luego, los resultados de la supervisión fueron recogidos en el Informe de Supervisión, donde se determinó lo siguiente:

Hallazgo N° 03: Se encontró bolsas vacías de soda caustica, acumulados a la intemperie sobre el piso, en una zona adyacente a la ubicación del tanque séptico.	Clasificación: SIGNIFICATIVO
	Situación del hallazgo: No subsanado
	Fuente de la obligación ambiental fiscalizable <ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 27314 (Ley General de Residuos Sólidos). • Decreto Supremo N°057-2004-PCM (Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos)

Fuente: Informe de Supervisión

36. Dichas observaciones fueron complementadas con las fotografías que constan en el Informe de Supervisión³⁴, conforme se aprecia a continuación:

³⁴ Dichas fotografías se encuentran en el Anexo del Informe de Supervisión, el cual consta en formato digital (folio 17).

Fotografías de la Supervisión



Fuente: Informe de Supervisión N° 415-2015-OEFA/DSAP-CIND

37. Basada en dichos medios probatorios, la DS concluyó que Trupal no habría cumplido con lo establecido en el RLGRS, tomando en consideración que, durante las acciones de supervisión, se evidenció que no se dio el almacenamiento de los residuos peligrosos en un área o instalación designada para tal fin, conforme a la normativa vigente.
38. Teniendo en cuenta ello, la DFAI declaró la responsabilidad administrativa de Trupal por no haber almacenado adecuadamente sus residuos peligrosos generados en su Planta de materiales, pues se observó que verificó la existencia de bolsas vacías de soda cáustica acumuladas a la intemperie y sobre el piso de la Planta La Libertad, en una zona adyacente al tanque séptico.

39. Ahora bien, en su recurso de apelación, Trupal menciona que las bolsas vacías se encontraban sobre piso de concreto, es decir, sobre superficie impermeable que evita el contacto con el suelo. Asimismo, refiere que las bolsas de soda cáustica que se encontraron en el año 2015 correspondían al último lote de este material en esa presentación. En ese momento, Trupal se encontraba a la espera del inicio de las operaciones del relleno sanitario Cumbre de Innova Ambiental, para la disposición final de las bolsas vacías de soda cáustica.
40. Al respecto, si bien de la revisión del registro fotográfico se aprecia que las bolsas vacías de soda cáustica se encontraban sobre piso de concreto, se advierte que las mismas se encontraron a la intemperie, no estando protegidas de los efectos del clima, tampoco cercadas ni cerradas, a fin de impedir el acceso de personas ajenas a la manipulación de residuos peligrosos.
41. En el presente caso, la presencia de las bolsas a la intemperie resulta parte de la conducta a tener en cuenta, considerando que las bolsas vacías de soda cáustica presentan una característica de peligrosidad. Ello debido a que la soda cáustica es un producto altamente corrosivo y nocivo para el ambiente y para la salud de las personas, conforme se señaló en el sustento técnico del Informe Preliminar de Supervisión, el cual refiere:

INFORME PRELIMINAR DE SUPERVISIÓN DIRECTA N° 0180-2015/OEFA-DS-IND

(...) Durante la supervisión se observó bolsas vacías del insumo químico de nombre 'soda cáustica' las cuales se encontraban acumuladas sobre el piso y a la intemperie, en una zona adyacente a la ubicación del tanque séptico. Cabe mencionar que, de acuerdo al etiquetado del envase, **la soda caustica es un producto altamente corrosivo y nocivo para el ambiente y la salud de las personas, además no debe ser expuesto a la intemperie, ni entrar en contacto con el agua. Por lo cual, los envases (bolsas vacías) de soda caustica, al estar en contacto con dicho producto adquieren la característica de peligrosidad**³⁵.

Fuente: Informe Preliminar de Supervisión Directa
Elaboración: TFA

42. De tal manera, cabe tener en cuenta que, de la Ficha Internacional de Seguridad Química³⁶ de la soda cáustica (bajo su nombre químico: hidróxido de sodio), se constata que: (i) puede ser peligrosa para el medio ambiente; (ii) resulta altamente corrosiva; y, (iii) su exposición directa conlleva peligros agudos, por lo cual se recomienda para efectos de seguridad química que: (iv) debe mantenerse en lugares secos y cerrados, así como debe almacenarse en áreas secas o lugares sin acceso a fuentes de agua, como es el caso de desagües o alcantarillas, conforme se constata a continuación:

³⁵ Folio 119 (reverso) del Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 180-2015/OEFA-DS-IND, contenido en el disco compacto (CD) obrante a Folio 17.

³⁶ Disponible en (revisión: 23 de mayo de 2019):
<http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FichasTecnicas/FISQ/Ficheros/301a400/nsprn0360.pdf>

Ficha Internacional de Seguridad Química

Fichas Internacionales de Seguridad Química		Fichas Internacionales de Seguridad Química	
HIDRÓXIDO DE SODIO		HIDRÓXIDO DE SODIO	
CAS: 1310-73-2 Sosa cáustica Nº: 183 Sódica de sodio CE / Índice Anexo I: 011-002-00-6 Sosa CE / EINECS: 215-185-6 NCH Número de identificación: 410		ICSC: 0360 Mayo 2019	
TIPO DE PELIGRO / EXPOSICIÓN		PELIGROS QUÍMICOS	
PELIGROS AGUDOS / SINTOMAS	PREVENCIÓN	VÍAS DE EXPOSICIÓN	Efectos de exposición
INCENDIO	No combustibles. El contacto con la humedad o con el agua, puede generar calor suficiente para provocar la ignición de materiales combustibles.	PELIGRO DE INHALACIÓN	Puede absorber rápidamente una concentración nociva de partículas suspendidas en el aire cuando se disipan.
EXPLOSIÓN	Riesgo de incendio y explosión en contacto con: (ver Peligros Químicos).	EFFECTOS DE EXPOSICIÓN DE CORTA DURACIÓN	La máxima tolerancia para los ojos, la piel y el tracto respiratorio. Duero por exposición.
EXPOSICIÓN		EFFECTOS DE EXPOSICIÓN PROLONGADA O REPETIDA	El contacto prolongado o repetido con la piel puede producir dermatitis.
Inhalación	Tos, dolor de garganta. Sensación de quemadura en la garganta. Jaqueca.	PROPIEDADES FÍSICAS	
Piel	Enrojecimiento. Dolor. Guevas quemaduras cutáneas. Ampollas.	Punto de ebullición: 1300°C Punto de fusión: 310°C Densidad: 1,33 g/cm³ Solubilidad en agua: 27100 ml a 20°C; 108 (en su secado).	
Ojos	Enrojecimiento. Dolor. Visión borrosa. Quemaduras graves.	FACTORES AMBIENTALES	
Ingestión	Dolor abdominal. Quemaduras en la boca y la garganta. Dolor de quemadura en la garganta y el pecho. Náuseas. Vómitos. Shock o colapso.	Este sustancia puede ser peligrosa para el medio ambiente. Debe evitarse su liberación a los organismos acuáticos.	
DERRAMES Y FUGAS		NOTAS	
Protección personal: traje de protección química, incluyendo equipo autónomo de respiración. NO permitir que este producto químico se incorpore al ambiente. Siempre la máxima precaución estricta en el manejo de este producto. Evitar el contacto con la piel y las superficies.	ENVASADO Y ETIQUETADO	El valor límite de exposición laboral aplicable no debe ser superado en ningún momento por la exposición en el trabajo. NO verter NUNCA agua sobre este sustancia, cuando se deja disolver o diluir: añadirlo al agua siempre lentamente. Clasificación de peligro 8, grupo de severidad II-3.	
	No almacenar con ácidos fuertes y metales. Clasificación UE: Señal: C R 55 S: 112-036-3709-46 Clasificación NIJ: Clasificación de Peligros NIJ: 8 Grupo de Embarazo NIJ: 8 Clasificación GHS: Peligro: Nocivo en caso de ingestión. Prevenir graves quemaduras en la piel y lesiones graves. Puede provocar irritación respiratoria.	INFORMACIÓN ADICIONAL	
RESPUESTA DE EMERGENCIA	ALMACENAMIENTO	Límites de exposición profesional (NIOSH 2011): VLA-EC: 2 mg/m³	
Código HFA: H2, FR, R1	Separado de alimentos y piensos, ácidos fuertes y metales. Almacenar en el recipiente original. Mantener en lugar seco. Bien cerrado. Almacenar en un área sin acceso a desagües o alcantarillas.	Líneas de exposición profesional (NIOSH 2011): VLA-EC: 2 mg/m³	
Preparada en el Consejo de Cooperación entre el IPCS y la Comisión Europea © CE, IPCS, 2010		NOTA LEGAL	
IPCS International Programme on Chemical Safety		Esta ficha contiene la opinión colectiva del Comité Internacional de Expertos del IPCS y es independiente de cualquier responsabilidad. Su posible uso no es responsabilidad de la CE, el IPCS, sus representantes o el NIOSH, autor de la versión española.	
VEASE INFORMACIÓN IMPORTANTE AL DORSO		© IPCS, CE 2010	

43. En el proceso de fabricación de papeles y cartones, a partir del bagazo desmedulado de la caña de azúcar, llevado a cabo por el administrado en la Planta de la Libertad se utiliza la soda cáustica cuyas bolsas se encontraron en la Supervisión³⁷.

44. En el presente caso, se advierte que las bolsas de soda cáustica tampoco se han señalado –por ejemplo, a través de pictogramas que indiquen la peligrosidad de los residuos–³⁸, conforme lo establecido en el RLGSR.

³⁷ En el proceso de digestión de la fibra de bagazo de caña se combina con soda cáustica y vapor de agua, por lo que reposa la pulpa o pasta celulósica (materia prima del producto final papel). Ello genera como efluente industrial el líquido denominado licor negro. Al respecto, ver también la Resolución N° 478-2018-OEFA/TFA-SMEPIIM.

³⁸ MARTÍNEZ, Javier et al. Guía para la Gestión Integral de Residuos Peligrosos. Centro Coordinador del Convenio de Basilea para América Latina y el Caribe. pp. 93 y 94.
Fecha de consulta: 23 de mayo de 2019
Disponible: http://www.cempre.org.uy/docs/biblioteca/guia_para_la_gestion_integral_residuos/gestion_respe101_fundamentos.pdf

45. Adicionalmente a lo expuesto, cabe considerar que el hecho de que se tratara del último lote de la presentación de las bolsas o que el administrado se haya encontrado a la espera del inicio de las operaciones del relleno sanitario Cumbre de Innova Ambiental, para la disposición final de las bolsas vacías de soda cáustica, no constituyen circunstancias que quiebren el nexo causal en el presente caso o impidan la configuración de la infracción, por lo cual al igual que en las anteriores afirmaciones del administrado, corresponde desestimar dichos alegatos.

Sobre la citada subsanación en el presente caso

46. El administrado alegó que cumplió con evidenciar que dispone sus residuos de manera adecuada, conforme se verifica de los Certificados de Disposición de bolsas de soda cáustica llevado a cabo en marzo de 2015, 2016, 2017 y 2019 y que cumplió con la implementación del almacén de bolsas vacías de insumos químicos, lo cual fue comunicado mediante escrito de descargos del 22 de febrero de 2019. En este sentido, señaló que subsanó satisfactoriamente el íntegro de los hallazgos.
47. Al respecto, corresponde evaluar, en primer término, la presunta subsanación voluntaria que, en caso de haberse efectuado conforme al literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG y con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa³⁹.
48. En ese sentido, y teniendo en cuenta lo señalado por este Tribunal⁴⁰ corresponde indicar que a efectos de que se configure la eximente antes mencionada, deben concurrir las siguientes condiciones:
- i) Que se produzca de manera voluntaria.
 - ii) Se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador.
 - iii) Se produzca la subsanación de la conducta infractora.
49. En el presente caso, se tiene que, el administrado adjunta el Certificado de Disposición Final N° C.S. 005-2017 del 3 de enero de 2017⁴¹, en el que se deja constancia que el 28 de diciembre de 2016 la empresa Gestión de Servicios Ambientales S.A.C. realizó la disposición final de las bolsas de soda cáustica generadas en la Planta La Libertad. No obstante, de la revisión de la lista de

³⁹ TUO de la LPAG

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1. Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes (...)

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255.

⁴⁰ A manera de ejemplo, la Resolución N° 221-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 3 de agosto de 2018 y la Resolución N° 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de abril de 2018.

⁴¹ Escrito N 40007, del 2 de mayo de 2018, folio 25 del Expediente.

empresas autorizadas por la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud⁴² para la disposición final de residuos peligrosos, se aprecia que la citada empresa no se encuentra autorizada para dicha actividad, por lo que no desvirtúa los hechos verificados en la Supervisión Regular 2015.

50. En atención a ello, es preciso señalar que, tratándose de medios probatorios destinados a sustentar la corrección de las conductas infractoras y que fueron presentados por el administrado mediante sus escritos de descargos, se advierte que no se ha configurado la causal de eximente de responsabilidad por la comisión de las infracciones administrativas, en virtud a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG.
51. Por consiguiente, y en virtud a lo expuesto, esta Sala considera que los argumentos formulados por Trupal en su recurso de apelación deben ser desestimados, por lo que corresponde confirmar la resolución apelada.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO. - CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 294-2019-OEFA/DFAI del 11 de marzo de 2019, en el extremo que halló responsabilidad administrativa en Trupal S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución, en atención a los argumentos expuestos en la parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO. - Notificar la presente Resolución a Trupal S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.

⁴² Revisión del "Registro de Empresas Prestadoras de Servicios de Residuos Sólidos (EPS-RS)" autorizadas por DIGESA para la disposición final de residuos peligrosos (Consultado el 25.12.2018 y disponible en: <http://www.digesa.minsa.gob.pe/DSB/Registros/EPS-RS-06-02-2018.pdf>), se advierte que la empresa Gestión de Servicios Ambientales S.A.C. no se encuentra autorizada para dicha actividad.

.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAUCHAGA
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
MARY ROJAS CUESTA

Vocal

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

.....
RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA

Vocal

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

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 262-2019-TFA-SMEPIM, la cual tiene 18 páginas.