

**PERÚ**Ministerio  
del AmbienteOrganismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFATribunal de  
Fiscalización Ambiental

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

**RESOLUCIÓN N° 003-2016-OEFA/TFA-SEPIM**

EXPEDIENTE N° : 001-2016/OEFA-DS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN  
ADMINISTRADO : TRUPAL S.A.  
SECTOR : INDUSTRIA MANUFACTURERA  
RUBRO : PAPEL  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 003-2016-OEFA/DS

**SUMILLA:** "Corresponde conceder el recurso de apelación formulado por Trupal S.A. contra la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS en el extremo que dictó la medida administrativa de actualización del instrumento de gestión ambiental de su planta industrial La Libertad ubicada en la carretera Malca s/n, distrito de Santiago de Cao, provincia de Ascope, departamento La Libertad.

De otro lado, corresponde declarar que en el presente procedimiento se ha producido la sustracción de la materia en el extremo referido a la medida preventiva de cese de vertimiento o disposición de los efluentes provenientes del proceso de fabricación de papel impuesta mediante la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS del 7 de enero de 2016; y en consecuencia, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre los argumentos de Trupal S.A. referidos a cuestionar dicha medida preventiva, puesto que fue variada mediante la Resolución Directoral N° 007-2016-OEFA/DS del 22 de enero de 2016.

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS en el extremo referido a la medida preventiva consistente en el cese de la disposición del licor negro generado en su planta industrial de fabricación de papel y cartón denominada "La Libertad", ubicada en la carretera Malca s/n, distrito de Santiago de Cao, provincia de Ascope, departamento La Libertad.

Del mismo modo, se confirma el plazo de cuarenta (40) días hábiles otorgado a Trupal en la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS del 7 de enero de 2016, para que elabore y presente un proyecto de actualización de su instrumento de gestión ambiental ante Produce, a efectos de que dicha entidad establezca un sistema de tratamiento para los efluentes industriales que genera el administrado, siendo que en el caso del licor negro es necesaria la aprobación de compromisos ambientales que regulen su adecuado tratamiento, almacenamiento y disposición de forma que se evite impactos ambientales negativos como consecuencia de filtraciones, rebalses, entre otros".

Lima, 24 de febrero de 2016

## I. ANTECEDENTES

1. Trupal S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Trupal**) opera la planta industrial de fabricación de papel y cartón denominada "La Libertad" (en adelante, **planta industrial La Libertad**), ubicada en la Carretera Malca s/n, distrito de Santiago de Cao, provincia de Ascope, departamento La Libertad.
2. Trupal cuenta con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental aprobado por la Dirección de Asuntos Ambientales de Industria (en adelante, **Daai**) 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. Entre los meses de octubre y noviembre de 2015<sup>2</sup>, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó dos (2) supervisiones especiales (en adelante, **Supervisiones Especiales del 2015**) y una supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular del 2015**) a la planta industrial La Libertad durante las cuales se detectaron diversos hallazgos, tal como consta en las Actas de Supervisión Directa (en adelante, **Actas de Supervisión Directa del 2015**)<sup>3</sup>.
4. En virtud de las acciones de supervisión realizadas a la planta industrial La Libertad, la DS emitió el Informe N° 291-2015-OEFA/DS-IND del 18 de diciembre de 2015 (en adelante, **Informe**) el cual contiene el análisis técnico de los hallazgos detectados respecto al tratamiento y disposición de los efluentes industriales generados en la planta antes indicada.
5. En atención a los documentos antes señalados, a través de la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS del 7 de enero de 2016<sup>4</sup>, la DS ordenó a Trupal, como medida preventiva la siguiente:

*"Artículo 1°.- Ordenar como MEDIDA PREVENTIVA a TRUPAL S.A. el cese inmediato de toda forma de vertimiento o disposición de los efluentes industriales (incluyendo el "licor negro") generados en su planta industrial "La Libertad", ubicada en la carretera Malca S/N zona industrial, distrito de Santiago de Cao, provincia de Ascope, departamento de la Libertad. Ello en tanto no acredite ante la Dirección de Supervisión la implementación de medidas conducentes a evitar o mitigar los impactos al ambiente, según se establezca en la certificación ambiental".*

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

<sup>2</sup> Las supervisiones especiales se realizaron entre el 20 y el 23 de octubre y entre el 11 y el 14 de noviembre de 2015. Asimismo, la supervisión regular se efectuó entre el 16 al 19 de noviembre del mismo año.

<sup>3</sup> Fojas 1 a 7 y 10 a 13.

<sup>4</sup> Fojas 48 a 57.

6. Asimismo, mediante dicho pronunciamiento, la DS requirió a Trupal, para que en un plazo no mayor a cuarenta (40) días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución directoral, cumpla con elaborar y presentar un proyecto de actualización de su instrumento de gestión ambiental ante Produce, a efectos de que dicha entidad establezca un sistema de tratamiento para los efluentes industriales que genera el administrado, siendo que en el caso del licor negro es necesaria la aprobación de compromisos ambientales que regulen su adecuado tratamiento, almacenamiento y disposición de forma que se evite impactos ambientales negativos como consecuencia de filtraciones, rebalses, entre otros.
7. La Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS se sustentó en los siguientes fundamentos:

#### Sobre la falta de tratamiento de efluentes industriales

- (i) El PAMA de la planta industrial La Libertad prevé la reutilización de efluentes industriales para el riego de cultivos de caña cuyo exceso se vierte al mar. Dichos efluentes no tienen un tratamiento previo, pues -en opinión de la referida empresa- no generan riesgo de contaminación<sup>5</sup>.
- (ii) En las Supervisiones Especiales del 2015 y de la Supervisión Regular del 2015 se verificó que el efluente industrial de la planta industrial La Libertad es llevado al canal principal, que está dividido en dos sectores por una compuerta metálica. El primer sector del canal principal se conecta a la poza de bombeo mediante un canal tipo *Parshall*<sup>6</sup>; siendo que el desplazamiento del efluente a dicha poza es controlado por una compuerta de regulación. Seguidamente, el efluente es impulsado, mediante equipos de bombeo y ductos, a la "poza de mayores eventos" para luego ser utilizado en el riego de los campos de cultivo de caña Trupal 1 y Trupal 2. El exceso del efluente regado en el campo de Trupal 2 es conducido al segundo sector del canal principal, el cual desemboca en la línea de playa El Charco.
- (iii) En el Acta de Supervisión del 20 al 23 de octubre de 2015 se consignó que en el punto de vertimiento del canal principal de la planta La Libertad, que desemboca en el mar, se observan vestigios de materia orgánica con características similares a la fibra de bagazo de caña, que se encuentran dispersos en la superficie de la playa (arena), alrededor de dicho punto de vertimiento. Dicha materia orgánica aludida en la referida acta de supervisión es la fibra de bagazo de caña que utiliza Trupal en su actividad, siendo que el hecho de que esta materia se encuentre en la orilla de la playa constituye un

<sup>5</sup> La DS precisó que en el Informe Final del Cumplimiento del PAMA, Trupal manifestó lo siguiente: "(...) el efluente final se reusa en los regadíos de cultivo de campos de caña de azúcar por lo que los valores de SST, DBO, DQO y Aceites y Grasas, son solo referenciales no implica riesgo de contaminación (...).

<sup>6</sup> En la Nota al pie N° 17 de la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS se indicó que la canaleta *parshall* es un dispositivo hidráulico que permite medir la cantidad de agua que pasa por una sección de un canal.

indicio de que el efluente industrial que se está descargando al mar no está tratado<sup>7</sup>.

- (iv) Así, existe una presunción de una ausencia de tratamiento de los efluentes industriales de Trupal, hecho que fue advertido durante las actividades de supervisión del 20 al 23 octubre de 2015, en las cuales se constató que el efluente industrial crudo del primer sector del canal principal traspasaba al segundo sector de dicho canal a través de un desvío tipo *bypass* contiguo a la compuerta metálica que estaba cerrada. La existencia del *bypass* conectado al canal principal (aunque durante la supervisión de octubre de 2015 se haya encontrado cerrado) evidencia que Trupal pudo descargar efluentes directamente con dirección al mar.
- (v) Asimismo, en el Acta de Supervisión del 16 al 19 de noviembre de 2015 se consignaron dos incidentes: i) el efluente presuntamente sin tratar estaría pasando al segundo sector del canal principal debido a su desborde; y, ii) el efluente no estaría siendo utilizado en riego de los cultivos de Trupal 2, sino que bordea el perímetro del terreno. Del mismo modo, en las acciones de supervisión realizadas del 11 al 14 noviembre de 2015 se tomaron muestras a los efluentes industriales de Trupal los cuales excedieron los Límites Máximos Permisibles para las actividades de papel (en adelante, **LMP**) y los valores de la Categoría 3 "Riego de Vegetales de Tallo Bajo y Tallo Alto" de los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Agua (en adelante, **ECA Agua**).
- (vi) De la superación de los LMP se infiere lo siguiente: i) la "poza de mayores eventos" no contribuye a la reducción de la carga contaminante del efluente, ii) el regado de los campos de cultivos (caña de azúcar) no representa una alternativa de manejo para la reducción de la carga contaminante del efluente, lo cual perjudica la calidad del suelo de los cultivos, y, iii) la carga contaminante del efluente de Trupal impacta negativamente el cuerpo marino receptor y el suelo en niveles no tolerables conforme a la normativa ambiental. Igualmente, la superación de los ECA Agua demuestra que los efluentes no serían aptos para utilizarse con fines de riego de cultivos<sup>8</sup>.
- (vii) La descarga de efluentes industriales con elevados niveles de los parámetros Demanda Bioquímica de Oxígeno (en adelante, **DBO**), Demanda Química de Oxígeno (en adelante, **DQO**) y Sólidos Suspendidos Totales (en adelante, **STS**) evidencia condiciones muy pobres en oxígeno, lo cual significa que se genera un proceso de degradación anaeróbica en el sedimento de la orilla de

<sup>7</sup> La DS refirió que la sedimentación de estos efluentes en la orilla forman láminas o costras que despiden un olor característico del proceso de putrefacción, que indica la presencia de sulfuro de hidrógeno.

<sup>8</sup> La DS agregó que la superación de los LMP no es un caso aislado, puesto que del Informe de Monitoreo Ambiental correspondiente al segundo semestre del 2014 presentado por Trupal, se observa que existe un exceso de los parámetros DBO, DQO y STS.



la playa, siendo que la ausencia de una mayor cantidad de oxígeno limitaría el desarrollo de organismos de producción primaria (fitoplancton, zooplancton y bentos) que para el caso de cuerpo marino representaría la alteración de la cadena productiva primaria, que es la fuente principal de alimentación de organismos superiores (crustáceos, moluscos y peces).

- (viii) Adicionalmente, las condiciones verificadas en la orilla de la playa (putrefacción de material orgánico vegetal) favorecen la producción de hidrógeno sulfurado, lo que puede ocasionar riesgos a la salud humana por la proliferación de agentes patógenos. Igualmente, para los pobladores del distrito de Santiago de Cao, el recurso pesquero de orilla representa el sustento alimentario y económico de los pescadores artesanales que desarrollan sus faenas de pesca en la playa El Charco. Por tanto, existe evidencia de la posible afectación a la salud, la flora y la fauna marina en la zona de la playa El Charco como consecuencia del vertimiento de efluentes industriales sin tratamiento por parte de Trupal.
- (ix) A mayor abundamiento, Trupal no tiene autorización de vertimiento ni reuso de aguas residuales tratadas emitida por la Autoridad Nacional del Agua (en adelante, ANA), lo cual es necesario para garantizar que el impacto ambiental negativo por el vertimiento de efluentes de limpieza no degrade la calidad del cuerpo marino receptor.

#### Sobre el almacenamiento del licor negro

- (x) El licor negro se forma en el proceso de digestión de la fibra de bagazo de caña combinada con soda cáustica y vapor de agua, donde reposa la pulpa o pasta celulósica (materia prima del producto final: papel). De acuerdo con el PAMA de la planta industrial La Libertad, el "licor negro" se dispone en seis (6) pozas de sedimentación y evaporación, siendo que debido a su contenido de lignato de sodio, las superficies de las referidas pozas son impermeabilizadas para impedir su infiltración al suelo.
- (xi) Durante las actividades de supervisión del 20 al 23 octubre de 2015 se observó que las pozas de licor negro N° 1, 5 y 6 se encontraban en el límite de su capacidad, no existiendo medidas de prevención que garanticen que se evitara su rebalse frente a eventos naturales, como por ejemplo, las fuertes lluvias previstas por el Fenómeno de "El Niño" y/o factores operativos de la referida planta. Dicha situación puede ocasionar que el licor negro discurra hacia las áreas adyacentes a las pozas, pudiendo llegar incluso al mar y afectar los puntos de afloramiento de aguas subterráneas existentes en los sectores cercanos a las mismas, así como la flora del lugar y las zonas de alimentación y descanso de la fauna silvestre (aves, crustáceos, reptiles y peces de orilla), además de afectar las áreas de pesca artesanal de dicho sector.

- (xii) Del mismo modo, en dicha oportunidad se constató filtraciones de licor negro a través de los diques de las referidas pozas. Igualmente, durante las actividades de supervisión de noviembre de 2015 se detectó que Trupal habría reforzado e incrementado la cresta de los diques de contención de la poza N° 4 haciendo uso de los restos del licor negro; ello, sin elaborar estudios técnicos de diseño y evaluaciones de estabilidad de las estructuras existentes (diques de contención) aprobados por la autoridad de certificación ambiental, lo cual puede generar impactos ambientales significativos.
- (xiii) Por tales razones, la Autoridad de Supervisión consideró que correspondía ordenar una medida preventiva a Trupal consistente en el cese inmediato de toda forma de vertimiento o disposición de los efluentes generados en la planta industrial La Libertad, a efectos de impedir o mitigar las causas que generan impactos ambientales acumulativos de gravedad que puedan generar situaciones de contaminación irreversibles. Ello, en tanto Trupal no acredite la implementación de medidas conducentes a evitar o mitigar dichos impactos, según se establezca en la certificación ambiental.
- (xiv) Finalmente, la DS indicó que resultaba necesario requerir la actualización del instrumento de gestión ambiental de Trupal, a efectos de que Produce estableciera un sistema de tratamiento para los efluentes industriales que genera Trupal, siendo que en el caso del licor negro es necesario la aprobación de compromisos ambientales que regulen su adecuado tratamiento, almacenamiento y disposición, de forma que se evite impactos ambientales negativos como consecuencia de filtraciones, rebases, entre otros.

8. El 11 de enero de 2016, Trupal presentó ante la DS un escrito<sup>9</sup> a través del cual solicitó que se le "conceda de manera inmediata, una **MEDIDA CAUTELAR disponiendo la suspensión de los efectos de lo dispuesto en el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS**, que ordenó el cese inmediato de toda forma de vertimiento o disposición de los efluentes industriales (incluyendo el licor negro), generados en la Planta Industrial "La Libertad"; y a su vez, que la Dirección de Supervisión permita a TRUPAL la ejecución de labores de mitigación bajo la modalidad de variación de la medida impuesta". Dicha solicitud se basó en los siguientes argumentos:

**Respecto a que la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS habría sido emitida sin la debida motivación**

- a) La medida preventiva no puede ser aplicada de manera ordinaria por la DS sino que es de carácter excepcional, razón por la cual corresponde a la Administración señalar los hechos verificados que configuran una situación de inminente peligro o alto riesgo, que hace necesaria su aplicación excepcional,

<sup>9</sup> Escrito con Registro N° 01665 (fojas 59 a 143).

de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD**).

#### Respecto al inminente peligro

- b) Trupal indicó que en la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS no consta ninguna justificación técnica y legal que sustente que los hechos constatados por la DS constituyen un inminente peligro, pues lo único que se registraron son presunciones y conjeturas<sup>10</sup>. Tampoco se ha tomado en cuenta que el volumen de la descarga de los efluentes industriales era poco apreciable considerando la enorme capacidad de asimilación del cuerpo marino, por lo que no ha habido ninguna excedencia registrada en los ECA Agua en el mar, lo cual demuestra que no se ha generado inminente peligro o una situación de riesgo al ambiente.

#### En cuanto al alto riesgo de impacto ambiental

- c) La recurrente sostuvo que la situación registrada por la DS ya fue evaluada meses atrás por Produce, al aprobar el Diagnóstico Ambiental Preliminar de la planta industrial La Libertad, mediante la Resolución Directoral N° 523-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM (en adelante, **DAP de la planta industrial La Libertad**). En tal sentido, si bien dicho instrumento se sustentó en la necesidad de aplicar medidas de adecuación ambiental, la autoridad certificadora concedió a Trupal un plazo de un año y medio para ejecutarlas en el sistema de manejo de las aguas residuales, lo cual evidencia que si bien hay aspectos que mejorar, estos no ameritaban ni ameritan la aplicación de una medida inmediata porque no se está generando una situación real de peligro o alto riesgo.

<sup>10</sup> Sobre este punto Trupal señaló lo siguiente:

- *"existe una presunción de una ausencia de tratamiento de los efluentes industriales de TRUPAL (página 6/20).*
  - *evidencia que el administrado pudo descargar efluentes industriales directamente con dirección al mar. (página 7/20)*
  - *lo cierto es que su función operativa permite presumir que TRUPAL puede utilizarla para descargar efluentes crudos al segundo sector del canal principal. (página 7/20)*
  - *La descarga de este tipo de efluentes industriales con elevados niveles de DBO5, DQO y Sólidos Suspendidos Totales evidencia condiciones muy pobres en oxígeno, lo cual significa que se genere un proceso de degradación anaeróbica en el sedimento de la orilla de la playa. La ausencia de una mayor cantidad de oxígeno limitaría el desarrollo de organismos de producción primaria (fitoplancton, zooplancton y bentos), que para el caso de cuerpo marino representaría la alteración de la cadena productiva primaria. (página 12/20)*
  - *Cabe precisar que la cadena productiva primaria constituye la fuente principal de alimentación de organismos superiores (...) por lo que su alteración generaría la reducción de la disponibilidad de alimentos para el recurso pesquero de orilla, lo que, a su vez, podría generar el desplazamiento especies a otras zonas. (...) las condiciones verificadas en la orilla de la playa (putrefacción de material orgánico vegetal) favorece la producción de hidrogeno sulfurado (...), lo que puede ocasionar riesgos para la salud humana (...)" (página 12/20).*
- (Foja 63).

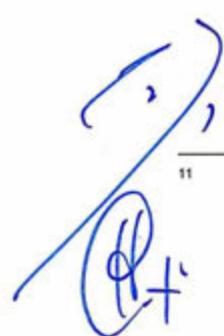
## Sobre la necesidad de implementar acciones tendientes a prevenir daños acumulativos de mayor gravedad sobre el ambiente

- d) Trupal señaló que no se ha demostrado la falta de tratamiento de sus efluentes, el cual sí existe y está en proceso de optimización, suponiéndose tal carencia sobre la base de los resultados del análisis de los efluentes industriales. Asimismo, se ha presumido el impacto negativo al suelo sobre los cultivos de caña y al cuerpo marino receptor, sin que se haya probado tal afectación. Además, tampoco se ha determinado medidas de mitigación, sino que simplemente, de manera indirecta, se ha establecido la paralización de sus actividades. Finalmente, no se ha acreditado que se estén generando o se puedan generar daños acumulativos.
- e) Por otro lado, la recurrente indicó que en la resolución apelada se omitió toda referencia a la documentación que fue entregada durante las actividades de supervisión<sup>11</sup>, por lo que no se habría realizado la debida evaluación de los mismos.



De otro lado, Trupal señaló que sí cuenta con un sistema de tratamiento de aguas residuales que consta de dos (2) DAF y una (1) prensa tornillo para lodos<sup>12</sup>. Además, si bien se han presentado excedencias de los LMP respecto a los parámetros DBO y DQO, ello se ha debido a la carga de material orgánico biodegradable en el efluente, es decir, de polvillo de bagazo (material inerte) y finos de celulosa, por lo que no se afecta la fauna y flora del cuerpo receptor. En tal sentido, no se han presentado excedencias de metales o sustancias tóxicas, sino de sustancias orgánicas que además se han descargado en un cuerpo de aguas sumamente vasto como es el mar, con una enorme capacidad de asimilación, por lo que no se ha generado ningún daño, peligro o alto riesgo de afectación<sup>13</sup>.

- g) Asimismo, en el PAMA se consideró como compromiso la instalación de la poza de bombeo y poza de grandes eventos para el almacenamiento del agua residual antes de distribuir a los campos de caña, siendo que



<sup>11</sup> En este punto, Trupal manifestó que habría entregado a la DS la siguiente información en versión digital:

1. Análisis de licor negro realizado en el año 2003.
2. Monitoreo ambiental 1er Semestre 2015
3. Informe de trabajos de Rehabilitación de las pozas de licor negro (pozas de oxidación)
4. Informe de suelos de pozas de licor negro (pozas de oxidación)
5. Plan de Contingencia
6. Plan de Contingencias frente al Fenómeno del Niño por sobrellenado de pozas de licor negro
7. Plan de Contingencias ante derrame de licor negro".

<sup>12</sup> Trupal señaló que: "(...) El agua clarificada de los DAF's se reusa en el proceso para disminuir el consumo de agua fresca en la planta y el caudal del efluente final". (Foja 66).

<sup>13</sup> Sobre este punto, Trupal también señaló lo siguiente: "(...) Esto fue evidenciado en las supervisiones del OEFA, en las que se encontró personal realizando actividades de pesca artesanal en el litoral hacia ambos lados de la desembocadura del canal de Trupal. También se evidencia que no hay peces y otra fauna marina afectados o muertos. Dado que los parámetros ECA en el cuerpo receptor se mantienen dentro de los parámetros legales establecidos (...)". (Foja 66).

actualmente solo trabaja la poza de bombeo, puesto que la poza de grandes eventos está siendo modificada para la implementación de la PTAR-I prevista en el DAP de la planta industrial La Libertad. Siendo ello así, el agua residual se está bombeando directamente hacia el campo de caña Trupal 2, pasando por la poza de bombeo y luego por tubería hasta el canal de riego de Trupal 2. Para dicho proceso se instaló el *bypass* que resalta la DS, en la zona de la poza de grandes eventos, para enviar el agua residual directamente hacia el campo de caña Trupal 2.

- h) La DS no ha considerado el DAP de la planta industrial La Libertad donde el Produce evaluó nuevas medidas para el manejo del agua residual de su planta industrial y aprobó la instalación de una planta de tratamiento físico-químico y/o biológico de los efluentes industriales, con el fin de remover los parámetros DBO, DQO y STS en los efluentes industriales de modo que el agua pueda ser reusada en el proceso industrial, en regadío o descargada a un emisario submarino<sup>14</sup>. Cabe indicar que actualmente la construcción de la referida planta tiene un avance del 40%, conforme al cronograma del DAP de la planta industrial La Libertad, siendo además que dichas actividades de construcción fueron verificadas por el OEFA en las acciones de supervisión realizadas el 8 de enero de 2016.

i) Por tanto, no es correcto afirmar o presumir la falta de sistema de tratamiento de sus efluentes industriales, como se ha hecho en la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS y menos para sustentar una medida preventiva tan gravosa como la que se le ha impuesto, pues sí cuenta con dicho sistema y está en proceso de construcción una planta de tratamiento físico-químico y/o biológico de los efluentes industriales prevista en el DAP de la planta industrial La Libertad, en el cual se le concede un plazo de adecuación. En consecuencia, la referida resolución vulnera el principio de presunción de licitud previsto en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**).

- j) Por otro lado, Trupal señaló que en la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS se insertan resultados de monitoreos de sus efluentes industriales, de los cuales se advierte el exceso de los LMP respecto a los parámetros DBO, STS y DQO, en virtud de lo cual se presume que dichos efluentes no tienen tratamiento previo y contienen metales pesados o sustancias tóxicas o

<sup>14</sup> Al respecto, Trupal indicó que "...En relación al proceso de ejecución de la Planta de Tratamiento físico químico, TRUPAL cuenta con un cronograma para su implementación que consta de diversas actividades, las mismas que con esfuerzos y recursos adicionales podrán concluir en abril del 2016 en la medida que se pueda continuar con su ejecución y financiamiento (la paralización de la actividad industrial pone en peligro también el financiamiento de esta obra)...". (Foja 71).

A mayor abundamiento, Trupal señaló que el proyecto de construcción de una planta de tratamiento adicional al sistema actual que poseen tiene un avance del 40%, tal como se observa de las fotografías que adjuntan, siendo que dichas actividades fueron verificadas por el OEFA en la supervisión realizada el 8 de enero de 2016. (Fojas 72 a 77).

peligrosas. Sin embargo, los efluentes industriales que genera Trupal estarían constituidos por material orgánico biodegradable, por tratarse de polvillo de bagazo (material inerte) y finos de celulosa, por lo que no se afecta la fauna y flora del cuerpo receptor, tal como se señaló en las Actas de Supervisión.

- k) Del mismo modo, de la data histórica del control de la calidad de las aguas marinas en la zona de descarga<sup>15</sup> se aprecia que el control de las aguas marinas es consistente respecto de la no afectación del cuerpo receptor como resultado de sus operaciones, por lo que la medida preventiva impuesta resulta arbitraria, máxime cuando esta no se sustenta en hechos verificados sino en presunciones, tal como lo señaló anteriormente.

<sup>15</sup> Trupal adjuntó el siguiente cuadro:

Periodo del Monitoreo Semestral	Fecha	Ubicación	pH	Temp. (°C)	OD (mg/l)	DBO <sub>5</sub> (mg/l)	Aceites y Grasas (mg/l)
1er Semestre 2012	28/06/2012	Mar, aguas arriba	7,7	18,2	6,1	<2,0	<0,5
	28/06/2012	Mar, aguas abajo	7,8	18,0	6,0	<2,0	<0,5
2do Semestre 2012	07/12/2012	Mar, aguas arriba	7,7	16,9	6,2	<2,0	<0,5
	07/12/2012	Mar, aguas abajo	7,8	16,9	6,1	<2,0	<0,5
1er Semestre 2013	29/05/2013	Mar, aguas arriba	7,8	16,8	6,4	0,7	<0,5
	29/05/2013	Mar, aguas abajo	7,7	16,7	6,2	0,5	<0,5
2do Semestre 2013	21/11/2013	Mar, aguas arriba	7,4	17,7	6,9	<2,0	0,6
	21/11/2013	Mar, aguas abajo	7,5	17,8	7,0	<2,0	0,7
1er Semestre 2014	29/05/2014	Mar, aguas arriba	7,7	21,7	6,5	1,6	<0,5
	29/05/2014	Mar, aguas abajo	7,8	21,8	6,4	1,8	<0,5
2do Semestre 2014	26/11/2014	Mar, aguas arriba	7,6	21,4	6,3	4,3	<0,8
	26/11/2014	Mar, aguas abajo	7,7	21,5	6,2	3,0	<0,8
1er Semestre 2015	09/06/2015	Mar, aguas arriba	7,6	18,4	6,7	8,3	<0,8
	09/06/2015	Mar, aguas abajo	7,7	18,3	6,4	6,0	<0,8
2do Semestre 2015	18/11/2015	Mar, aguas arriba	7,0	20,5	5,6	3,6	<0,8
	18/11/2015	Mar, aguas abajo	7,3	20,6	5,7	2,6	<0,8
<b>Estándar</b>			<b>6,8-8,5</b>	<b>delta 3°C</b>	<b>&gt;=4</b>	<b>10</b>	<b>1</b>



- l) Adicionalmente, la DS no habría valorado el Estudio de Suelos elaborado por Ecolab S.R.L., el cual tuvo por objetivo caracterizar las muestras de suelo tomadas en los alrededores de las pozas de licor negro de la planta industrial La Libertad, ello en razón a que en el PAMA de la planta industrial La Libertad se había reconocido que la superficie de las pozas de licor negro estaría protegida debido a las propiedades del lignato de sodio, que es un material termoplástico; siendo así, como medida de control y prevención se procedió a evaluar el impacto de los suelos alrededor de las pozas, concluyendo dicho estudio que: *"De los resultados presentados se puede inferir que no se observa alteración del suelo"*<sup>16</sup>. En tal sentido, la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS carece de sustento fáctico y técnico necesario para el dictado de la medida preventiva por lo cual dicha resolución vulnera el principio de verdad material contenido en el numeral 1.11 del artículo IV de la Ley N° 27444.
- m) Del mismo modo, con relación a la Resolución Directoral N° 0537-2015-ANA-AAA IV-HCH del 12 de agosto del 2015, a través de la cual la Autoridad Nacional del Agua sancionó a Trupal, la recurrente argumentó que dicha resolución ha sido objeto de impugnación, razón por la cual *"a la fecha no existe un pronunciamiento firme sobre la presunta responsabilidad de nuestra empresa y que el reuso para los mismos fines no requiere autorización administrativa"*.
- n) Trupal agregó que no había sido notificado con el Informe Técnico al que refiere la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS, por lo que se habría vulnerado su derecho de defensa.
- o) La medida preventiva contenida en la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS les causa una grave lesión que puede tornarse irreparable, pues tal medida implica necesariamente la paralización de toda la actividad industrial de su planta, afectando gravemente su continuidad, a más de sus doscientos (200) trabajadores y al cumplimiento de sus obligaciones. Además, la paralización de la planta afecta también a sus proveedores y clientes que dependen de la producción comprometida, originando un detrimento injustificado en su patrimonio empresarial<sup>17</sup>, suma que podría utilizarse en el cumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos en sus IGA.

<sup>16</sup> Trupal señaló sobre el licor negro lo siguiente: *"...tal como se acreditó en el levantamiento de observaciones del DAP presentado mediante Registro N° 00080271-2015 del 05.10.2015 (numeral 2.4: "El "licor negro" es un sustancia química, no peligrosa que proviene del proceso de pulpeo, el cual consiste en la separación de la fibra celulósica de la lignina, dando como resultado el lignato de Sodio o "licor negro", material inerte compuesto de lignina, sodio, y celulosa". (Foja 84).*

<sup>17</sup> Sobre este punto, Trupal señaló que *"...del reporte estadístico y económico que presentamos a continuación, la medida preventiva impuesta ocasiona una grave afectación a TRUPAL (...):*

	Costo Unitario	Cantidad	UM	Costo x Día	Costo x Mes
Gastos Fijos				SI.133,333.00	SI. 3,999,990.00

## Sobre la solicitud de variación de la medida preventiva

p) Trupal solicitó la variación de la medida preventiva, conforme a lo previsto en el artículo 15° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD<sup>18</sup>, siendo que para tal efecto, propuso cuatro (4) medidas preventivas alternativas<sup>19</sup> las cuales resultarían igualmente satisfactorias y menos gravosas que la medida preventiva contenida en la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA-DS y serían técnicamente viables.

9. El 14 y 18 de enero de 2016, la DS se reunió con los representantes de Trupal para tratar sobre la medida preventiva impuesta mediante la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS, tal como figura en la Actas de Reunión – Código FOR\_DS-012<sup>20</sup>.

Dejar de Vender Papel (margen)	S/. 400.00	220	Ton	S/. 88,000.00	S/. 2,640,000.00
Degradación de Bagazo	S/. 99.20	600	Ton	S/. 59,520.00	S/. 1,785,600.00
Diesel x arranque de caldera	S/. 7.00	1500	Gal	S/. 10,500.00	S/. 10,500.00
Carbón x arranque de caldera y planta	S/. 125.00	75	Ton	S/. 9,375.00	S/. 9,375.00
<b>TOTAL</b>				<b>S/.300,728.00</b>	<b>S/. 8,445,465.00"</b>

<sup>18</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de febrero de 2015.

### Artículo 15°.- Variación de la medida preventiva

En cualquier momento el administrado puede solicitar la variación de la medida preventiva impuesta por la Autoridad de Supervisión Directa. Para conceder dicha variación se tendrán en cuenta las circunstancias particulares del caso concreto. La decisión de la Autoridad de Supervisión Directa es apelable sin efecto suspensivo.

<sup>19</sup> Para tal efecto, Trupal propuso las siguientes medidas:

1. **Disminuir en 20% la cantidad de efluente de cada proceso de pulpa y MP7.**

*Esta medida nos permitirá minimizar el impacto en el cuerpo receptor.*

2. **Monitorear el Screw press, el cual debe trabajar las 24 horas para reducir el polvillo de bagazo con el agua residual de pulpa.**

*Esta medida nos permitirá disminuir la cantidad de polvillo que pueda trasladarse con el efluente final.*

3. **Si se detecta que hay mucha agua en la poza de bombeo se redireccionará parte del agua residual a las pozas de evaporación de licor negro.**

*Esta medida se aplicará como contingencia ante la existencia de volúmenes altos de efluente final por cualquier eventualidad.*

4. **Se alquilará una excavadora para la limpieza del canal de agua residual hasta la poza de bombeo.**

*Con esta medida lograremos evitar la acumulación de agua residual en el canal y el desborde sobre la compuerta". (Fojas 88 y 89).*

<sup>20</sup> Fojas 8 y 9.

10. El 19 de enero de 2016<sup>21</sup>, Trupal remitió a la DS el cargo de presentación ante Produce de la solicitud de actualización de la certificación ambiental correspondiente para que se evalúe la instalación de una planta de tratamiento de sus efluentes industriales, a fin que se suspendan los efectos de la medida preventiva ordenada en la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA-DS.
11. Mediante la Resolución Directoral N° 006-2016-OEFA/DS<sup>22</sup> del 21 de enero de 2016, la DS concedió el recurso de apelación presentado por Trupal contra la medida preventiva dictada por la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS, señalando los siguientes fundamentos:
- (i) El artículo 35° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, señala que el administrado puede interponer un recurso de reconsideración o apelación contra el dictado de una medida administrativa.
  - (ii) De otro lado, los numerales 3 y 7 del artículo 75° de la Ley N° 27444 establecen que la autoridad administrativa puede encausar de oficio el procedimiento, cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados. En esa línea, el artículo 213° de la citada norma dispone que el error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.
  - (iii) De los escritos de fechas 11 y 19 de enero de 2016 presentados por el Trupal se puede apreciar que, si bien la referida empresa indica que está solicitando una medida cautelar, plantea alegaciones que tienen por finalidad cuestionar los argumentos empleados por la DS para sustentar la Resolución N° 003-2016-OEFA/DS, por lo que el escrito presentado por la citada empresa tiene naturaleza impugnatoria. Además, dichas alegaciones están sustentadas en cuestiones de puro derecho y en una diferente apreciación de los hechos y medios probatorios analizados en la Resolución N° 003-2016-OEFA/DS.
  - (iv) Por tanto, el escrito de Trupal debe ser encausado como un recurso de apelación contra la medida preventiva dictada por la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS.
12. Posteriormente, a través de la Resolución Directoral N° 007-2016-OEFA/DS<sup>23</sup> del 22 de enero de 2016, la DS ordenó la variación de la medida preventiva impuesta a

<sup>21</sup> Mediante escrito con Registro N° 04728 (fojas 146 a 178).

<sup>22</sup> Fojas 179 a 180.

<sup>23</sup> Fojas 190 a 194.

Trupal mediante la Resolución N° 003-2016-OEFA/DS, estableciendo como nueva medida preventiva a imponer la siguiente<sup>24</sup>:

Cuadro N° 2: Detalle de la variación de la medida preventiva impuesta por la DS a Trupal

Medida Preventiva: Acciones a desarrollar
1. Se garantice el ingreso máximo de caudal al sistema de tratamiento de aguas propuestos en 360 m <sup>3</sup> / hora, a través de la reducción del caudal del efluente de los procesos de pulpa y MP 7 en un 20%.
2. Se garantice el funcionamiento de tratamiento de efluentes industriales, para lo cual se remitirá al OEFA un reporte del avance de actividades mensual, que incluya las etapas de construcción, pre-operación, mantenimiento general y operación final del sistema de tratamiento de efluentes industriales que implementará según su certificación ambiental. Adicionalmente, se requiere contar con un reporte del trámite del proceso de actualización del PAMA de la planta industrial La Libertad, en lo que se refiere a la Planta de tratamiento de efluentes industriales.
3. Implementar un programa de monitoreo de efluentes con una frecuencia quincenal, considerando la totalidad de parámetros establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, incluyendo los parámetros pH, temperatura, aceites y grasas, cuyos resultados deberán ser reportados ante el OEFA dentro de los diez (10) días hábiles del mes siguiente. Lo anterior, hasta que implemente el sistema de tratamiento de efluentes industriales contenido en el proyecto de actualización del PAMA de la planta industrial La Libertad. El programa deberá incluir los siguientes puntos de monitoreo:  a. Ingreso al sistema de depuración primaria. b. Ingreso al sistema de depuración secundaria. c. Efluente final antes de la descarga a algún cuerpo receptor (río o mar) y/o campos de cultivo.

Fuente: Resolución Directoral N° 007-2016-OEFA/DS

Elaboración: TFA

13. La Resolución Directoral N° 007-2016-OEFA/DS se sustentó en los siguientes fundamentos:

- 
- (i) La Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD dispone en el artículo 15° la posibilidad de variar la medida preventiva impuesta por la DS a solicitud del administrado, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso y siempre que se garantice una efectiva protección ambiental.
  - (ii) Durante el proceso de ejecución de las medidas preventivas pueden darse casos en los que —a raíz de las actividades realizadas por los administrados— exista la posibilidad de adoptar medidas alternativas que tendrían el mismo efecto que la medida preventiva inicialmente impuesta. Ello, considerando sus procesos productivos y las actividades que realizan. Para ello, los administrados deben presentar propuestas técnicas debidamente justificadas, de forma que sea posible a la autoridad concluir que se alcanzaría el mismo fin que se buscó con la medida preventiva originalmente adoptada.
  - (iii) La medida preventiva dictada por la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS tiene dos extremos (i) el cese inmediato del vertimiento de efluentes industriales y (ii) el cese de la disposición del licor negro en las pozas de sedimentación y evaporación. Sin embargo, del escrito

<sup>24</sup> Dicha variación se efectuó en razón de la solicitud formulada por el administrado en su recurso de apelación y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 15° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.



de fecha 11 de enero de 2016, se advierte que la pretensión de Trupal es que sólo se modifique el primer extremo de la medida preventiva, toda vez que las propuestas formuladas por Trupal están referidas al vertimiento de efluentes industriales. Por tal motivo, tales propuestas fueron analizadas solo respecto a dicho extremo, quedando vigentes las disposiciones relacionadas al cese de la disposición del licor negro; y al requerimiento de actualización del Instrumento de Gestión Ambiental (en adelante, **IGA**).

(iv) En tal sentido, del análisis de las propuestas formuladas por Trupal, la DS verificó lo siguiente:

a) Disminución de la cantidad de efluente de cada proceso de pulpa y máquina papelera 7 (MP7) en un 20%

La disminución de la cantidad del efluente en el proceso de pulpa y la máquina papelera N° 7 (en adelante, **MP7**) tendría como consecuencia una reducción importante de la cantidad de agua subterránea que se demanda para el proceso de producción y transformación de bagazo de caña y residuos de papel/cartón. Además, esta medida contribuiría a disminuir la carga parcial del efluente que ingresaría al sistema de tratamiento de efluentes industriales que estaría en proceso de implementación. De esta forma, se aseguraría el control del caudal de ingreso a la planta de tratamiento de efluentes industriales en 360 m<sup>3</sup>/h.

b) Monitorear el Screw Press (Prensa Tornillo), a efectos de que trabaje continuamente las 24 horas para reducir el polvillo de bagazo con el agua residual de pulpa

La Prensa Tornillo contribuye a la reducción de la materia orgánica del efluente parcial y, consecuentemente, del efluente total, pues aquello que no logre ser capturado pasará a formar parte de los efluentes industriales de la empresa. En ese sentido, si se incrementa el tiempo de funcionamiento de la Prensa Tornillo, ello implicaría que se lograría capturar mayor cantidad de polvillo y por tanto disminuir la carga orgánica total en el efluente industrial.

c) Planta de Tratamiento de Agua Residual (PTAR)

La implementación de la planta de tratamiento de efluentes industriales consignada en el proyecto de actualización del PAMA debe ser evaluada y aprobada por la autoridad de certificación ambiental. Sin embargo, el Sistema de Tratamiento de efluente industrial propuesto por el administrado consta de varias etapas que tienen por finalidad la reducción de la concentración de los parámetros químicos presentes en los efluentes, tales como los STS, DBO<sub>5</sub> y DQO.

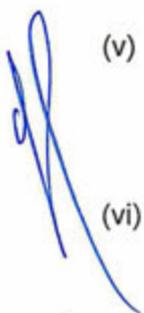
- d) Redireccionamiento de parte del agua residual a las pozas de evaporación del licor negro, en caso se hay mucha agua en la poza de bombeo

Esta propuesta no puede ser considerada para la variación de la medida preventiva, puesto que el vertimiento de efluentes a las pozas de licor negro se encuentra condicionado a la actualización del IGA, conforme lo dispone la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS.

- e) Alquiler de una excavadora para la limpieza del canal de agua residual hasta la poza de bombeo

La medida propuesta por Trupal representa un compromiso establecido en el PAMA de la planta industrial La Libertad, por lo que dicha propuesta no podrá ser considerada para la variación de la medida preventiva.

Las medidas a), b) y c) formuladas por Trupal contribuirían a controlar y mitigar los impactos al ambiente generados por los efluentes industriales provenientes de la planta industrial La Libertad, aspecto que fue buscado a través de la imposición de la medida preventiva. Por tanto, corresponde variar la medida preventiva relacionada al cese del vertimiento de efluentes industriales.

- 
- (v) Asimismo, corresponde disponer que el administrado deba informar al OEFA —mediante un reporte de actividades mensual—, el avance de la construcción, pre-operación y operación final del sistema de tratamiento de aguas residuales industriales que implementará.

- 
- (vi) Igualmente, deberá elaborar y ejecutar un programa de monitoreo de efluentes industriales con una frecuencia mensual, considerando la totalidad de parámetros establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, incluyendo los parámetros pH, temperatura, aceites y grasas, cuyos resultados deberán ser analizados por un laboratorio acreditado y reportados ante el OEFA. Ello permitirá evaluar de manera permanente la evolución de la eficiencia del sistema, tal que garanticen el cumplimiento de los LMP.

- (vii) Finalmente, las disposiciones restantes de la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS relacionada al cese de la disposición del licor negro en las pozas de sedimentación y evaporación; y, al requerimiento de actualización del IGA que se indica en el artículo 3° de la referida resolución se mantienen vigentes.



14. El 27 de enero de 2016, Trupal amplió los argumentos esgrimidos en su recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS; señalando los siguientes argumentos<sup>25</sup>:

**Sobre la vulneración del derecho de defensa**

- a) En los vistos de la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS se señala que la medida preventiva en cuestión se habría sustentado en el Informe N° 291-2015-OEFA/DS-IND del 18 de diciembre de 2015; sin embargo, dicho informe no les habría sido notificado, afectando su derecho fundamental a la legítima defensa y a la libertad de trabajo, toda vez que *"habiendo recibido la imposición de cargas administrativas de aplicación inmediata, es decir, sin la posibilidad de defensa oportuna, tuvimos que asumir sus consecuencias sin la posibilidad de defendernos de manera oportuna y adecuada"*, toda vez que Trupal no pudo conocer el sustento de las mismas.

**Respecto al alcance del recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS**

- b) Mediante escrito de fecha 11 de enero de 2016, interpusieron una *"medida cautelar"* con el fin de que se suspendan los efectos de lo dispuesto en el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS, la cual fue encausada por la DS como un recurso de apelación, a través de la Resolución Directoral N° 006-2016-OEFA/DS. Sin embargo, dicha solicitud no agotó todos sus cuestionamientos contra la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS, pues la misma tuvo como único objetivo cuestionar los motivos por los cuales se le impuso la medida preventiva.

- c) Por tanto, teniendo en cuenta lo señalado en la Resolución Directoral N° 007-2016-OEFA/DS, y en ejercicio de su derecho de defensa, Trupal solicita que los argumentos expuestos en esta oportunidad se consideren como parte del recurso de apelación presentado contra la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS.

**Respecto a la falta de motivación y razonabilidad de la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS**

- d) La Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS no contiene la debida motivación, ni el detalle de los fundamentos técnicos que justificarían la medida impuesta, solo se infiere que dichos fundamentos formarían parte del Informe N° 291-2015-OEFA/DS-IND citado en la misma.
- e) Asimismo, dicha resolución no contiene el análisis de las acciones de supervisión, ni la valoración de los hechos observados, de la gravedad de los

<sup>25</sup> Mediante escrito con Registro N° 08306 (fojas 204 a 267).

mismos, ni de la necesidad de evitar un peligro inminente o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, la ponderación de alternativas para no imponer al administrado una medida desproporcionalmente gravosa, entre otros aspectos relevantes que habrían justificado la procedencia de la medida impuesta.

- f) Del mismo modo, la motivación del acto administrativo debe ser expresa, debe recaer sobre hechos probados y debe ser además, suficiente para justificar la medida adoptada, tal como lo establece la Ley N° 27444, lo cual es relevante, en la imposición de una medida preventiva que es medida de carácter "muy excepcional" tal como lo establece el artículo 11° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD. Por tanto, corresponde que la motivación del acto administrativo haya justificado la necesidad de aplicar esta medida "muy excepcional", sin esperar a seguir las vías ordinarias de la fiscalización, de acuerdo con las propias normas del OEFA.
- g) Igualmente, se debió explicar cuáles fueron los hechos probados que habrían justificado la medida, y no sustentarse en meras presunciones y conjeturas. En consecuencia, la resolución materia de impugnación adolece de la debida motivación e incurre en causal de nulidad.
- h) De otro lado, mediante la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS se les impuso como medida preventiva el cese inmediato de toda forma de vertimiento o disposición de efluentes industriales, lo que conllevó a la paralización de toda su actividad industrial durante quince (15) días generándoseles un fuerte perjuicio económico por la imposibilidad de seguir operando<sup>26</sup>. Dicha situación, sin que se haya evaluado siquiera si había otras maneras menos gravosas de evitar el daño que presuntamente se habría estado generando, de hecho, la propia variación de la Medida Preventiva impuesta es prueba de que sí existían otras medidas proporcionales y enmarcadas en el principio de razonabilidad. Conforme a ello, la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS incurre en vicio de nulidad.

#### **Sobre la vulneración del derecho a la igualdad**

- i) Conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional<sup>27</sup> se evidencia que en la Resolución N° 003-2016-OEFA/DS se ha vulnerado su derecho a la igualdad que debe existir entre los administrados que se encuentran en posición similar. Ello debido a que ante casos similares a los atribuidos a Trupal, el OEFA ha iniciado el correspondiente procedimiento administrativo

<sup>26</sup> Cabe indicar que Trupal indicó: "Ello nos ha acarreado pérdidas de aproximadamente S/. 300,728.00/día como sustentamos en nuestro escrito del 11.01.2016". (Foja 213).

<sup>27</sup> Según Trupal en las Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en el expediente N° 02593-2006-PHC/TC (fundamento jurídico 5) y en el expediente N° 1279-2002-AA/TC (fundamento jurídico 4).



sancionador sin ordenar medidas administrativas similares o igual de gravosas como la impuesta, tal como se observa en la Resolución N° 013-2014-OEFA/TFA, la Resolución N° 035-2014-OEFA/TFA-SE1 y la Resolución Directoral N° 269-2013-OEFA/DFSAL, las cuales son muestra de algunos de los innumerables pronunciamientos emitidos en este sentido. Ello evidencia una grave vulneración del derecho a la igualdad en su perjuicio, lo cual es manifiestamente ilegal.

### Respecto al incumplimiento de los ECA agua

- j) En la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DFSAL se afirma que en el muestreo realizado en los efluentes industriales de la planta industrial La Libertad, se habría comprobado que se estarían superando los ECA de agua; sin embargo, dicha afirmación contiene un error de aplicación, pues los ECA no pueden ser verificados en efluentes, ni en componentes del proceso industrial como es el caso por ejemplo, de la Poza de Bombeo.
- k) Asimismo, del artículo 31° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**), el ECA de agua implica la verificación de la calidad del agua, en su condición de cuerpo receptor, por lo que constituye un grave error que se considere que la muestra tomada en los efluentes industriales o en componentes del proceso, pudiera ser analizada con los parámetros del referido estándar de calidad. En tal sentido, los efluentes de la planta industrial La Libertad no podrían ser evaluados en función de los ECA porque: (i) no son un cuerpo receptor; y, (ii) tampoco son un cuerpo natural de agua.
- l) Igualmente, si el OEFA hubiera considerado evaluar los ECA de agua en un cuerpo de agua en su estado natural, debería haber asegurado el cumplimiento de varios factores, entre ellos: (i) evitar el monitoreo en la zona de mezcla<sup>28</sup>; (ii) asegurar que el cuerpo de agua no se encuentre dentro de los supuestos de excepción<sup>29</sup>; y, (iii) cumplir con el Protocolo Nacional de Monitoreo de la Calidad en cuerpos naturales de agua superficial aprobado por Resolución Jefatural N° 182-2011-ANA.
- m) No obstante ello, en el supuesto negado que hubiera alguna discusión sobre la superación del ECA de agua, no podría constituir bajo ningún efecto, un hecho pasible de ser sancionado, salvo que se pudiera probar la causalidad entre la actuación de la empresa y la trasgresión del ECA. Ello responde a que la carga contaminante de un cuerpo receptor no puede ser atribuible a una sola persona o empresa, considerando que generalmente dicho cuerpo recibe descargas de varias fuentes.

<sup>28</sup> Artículo 5° del Decreto Supremo N° 023-2009-MINAM.

<sup>29</sup> Artículo 7° del Decreto Supremo N° 023-2009-MINAM.

### Sobre la falta de competencia del OEFA y el principio non bis in ídem

- n) El numeral 12 del artículo 15° de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos (en adelante, **Ley N° 29338**), establece que la ANA tiene entre sus funciones la de ejercer jurisdicción administrativa exclusiva en materia de aguas, desarrollando acciones de administración, fiscalización, control y vigilancia, para asegurar la preservación y conservación de las fuentes naturales de agua, de los bienes naturales asociados a estas y de la infraestructura hidráulica, ejerciendo para tal efecto, la facultad sancionadora y coactiva. Por lo que cualquier otra autoridad que asuma dichas funciones, vulnera el principio de legalidad que reconoce el respeto a las facultades otorgadas a una autoridad administrativa mediante ley.
- o) Asimismo, de los artículos 274° y 277° del Decreto Supremo N° 001-2010-AG, Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos (en adelante, **Decreto Supremo N° 001-2010-AG**) se establece que no sólo la ANA tiene competencia exclusiva en materia de recursos hídricos, sino que se tipifica el "*efectuar vertimiento de aguas residuales en los cuerpos de agua o efectuar reuso de aguas, sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua*", como una infracción cuya fiscalización, sanción y por ende, adopción de medidas administrativas complementarias le correspondería a la ANA.
- p) En este sentido, se viene adoptando medidas para regularizar estos aspectos ante la ANA (tal como se observa del Anexo N° 5 de su recurso de apelación), por lo que no corresponde que estas medidas sean materia de intervención del OEFA y menos aún que sustenten una medida preventiva como la que se les impuso, pues estos aspectos no son de competencia del OEFA.
- q) Del mismo modo, el OEFA no puede pretender duplicar la actuación de otra entidad del Estado, dado que en este supuesto estaría afectando el principio de *non bis in ídem*, puesto, que es la ANA la facultada para ejercer sus funciones en relación al incumplimiento por no contar con autorización de vertimiento y reúso de efluentes. Por tanto, se corre el riesgo de que sean objeto de actuación duplicada del Estado y reciba dos cargas o imputaciones de responsabilidad por un mismo hecho, o que reciba la imposición de cargas administrativas como la medida preventiva por duplicado, lo cual constituiría un exceso del poder sancionador o de las facultades atribuidas. En consecuencia corresponde la declaración de nulidad de la resolución impugnada.

#### Respecto de las filtraciones del licor negro

- r) En la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DFSAI se efectúan diversas afirmaciones respecto a supuestas filtraciones de licor negro que se genera en la planta industrial La Libertad, sin que ello haya sido demostrado y sin que se hayan tomado en cuenta las evaluaciones técnicas realizadas en sus IGA.

- s) También se efectúan ciertas especulaciones sobre posibles desbordes de las pozas de sedimentación y evaporación, así como sobre su incremento de capacidad sin contar con el IGA aprobado, sin haberse tomado en cuenta las medidas de optimización, mantenimiento y acondicionamiento previstas en el DAP de la planta industrial La Libertad<sup>30</sup>. Por tanto, las afirmaciones consignadas en la resolución materia de impugnación sobre supuestas filtraciones y posibles desbordes de las pozas de licor negro, carecen de fundamento y debida motivación.

### Sobre la actualización del IGA

- t) Mediante la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DFSAI se les impuso la obligación de actualizar su IGA en un plazo de cuarenta (40) días hábiles, lo cual es manifiestamente insuficiente, puesto que no es materialmente posible cumplir dicho mandato, pues su cumplimiento depende del tiempo que demora a la empresa consultora que se está contratando la realización de los estudios, ensayos, modelamientos, diseños y demás aspectos que son requeridos, para la actualización del IGA.

<sup>30</sup> Sobre este punto, Trupal señaló que debe destacar lo siguiente:

1. *"En la página 45 de nuestro PAMA aprobado por el PRODUCE en el año 2008, se señala lo siguiente: El licor negro actualmente se dispone en pozas de sedimentación y evaporación, siendo el mismo tratamiento que se sigue desde los inicios de las actividades de la fábrica de papel hace casi 40 años. 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 impermeabilizada, impidiendo su infiltración en el subsuelo. Este efecto se puede observar claramente en la fotografía V-23a: el canal que conduce excesos de agua de riego, el mismo que se encuentra debajo de la cota de la poza, está cubierto de juncos, los mismos que no podrían crecer si es que existiese infiltración o algún efecto negativo. El licor negro, una vez seco, forma un sólido compacto a manera de costras, el mismo que es inocuo para el ambiente.*
2. *Como se aprecia de la información consignada en el PAMA aprobado de nuestra planta industrial, es materialmente imposible que existan filtraciones de licor negro en nuestras pozas, debido a que éste es un material termoplástico que de manera natural e inmediata genera que la superficie de la poza donde se vierte el licor negro, quede impermeabilizada. Ello no depende de prácticas nuestras, de buena o mala gestión, sino de una propiedad física de este material que genera automáticamente un efecto sellador, impidiendo su infiltración en el subsuelo, por lo que es materialmente imposible que existan filtraciones de las pozas referidas por la Dirección de Supervisión.*
3. *Los rastros de licor negro a los que pudiera referirse la Supervisión pueden corresponder a restos puntuales del desborde de una de las pozas de licor negro que reportamos el 27.03.2011 al OEFA y que dieron lugar a la reevaluación del manejo de estas pozas, lo cual fue consignado en el Diagnóstico Ambiental Preliminar que nos aprobó PRODUCE en noviembre de 2015, y que no ha sido ponderado por la Dirección de Supervisión al emitir la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DFSAI.*
4. *En efecto, el DAP que nos aprobó PRODUCE en el mes de noviembre de 2015, expresamente considera medidas como las siguientes:  
Se estudiara la posibilidad de optimizar e incrementar la capacidad de almacenamiento de las lagunas de licor negro, retirando el lodo sedimentado a través de un dragado y bombeando los lodos a un sistema de deshidratación para su disposición final. Como alternativa se analizara el retiro de lodos de las lagunas a través de maquinaria pesada como palas mecánicas y/o retroexcavadoras  
Asimismo, se realizará el mantenimiento de los taludes de las lagunas de licor negro para evitar se desborden y contaminen el mar, depurando lo máximo posible la materia orgánica generada en el fondo de las lagunas para evitar con el tiempo la incapacidad de almacenamiento, manteniendo la infraestructura actual. DAP 2015, Plan de Manejo Ambiental".  
(Fojas 225 y 226).*

- u) Debe tenerse en cuenta que los IGA, con los cuales cuenta que a criterio de la autoridad resultan insuficientes, han sido elaborados por empresas consultoras registradas ante la autoridad sectorial competente y ambos instrumentos han sido aprobados por la misma autoridad del Estado<sup>31</sup>. Sin embargo, a pesar de las medidas ejecutadas y los estudios ambientales aprobados por la autoridad y en ejecución, se les ha ordenado la actualización de tales medidas, por lo que con la finalidad de efectuar una revisión integral de sus procesos y de presentar un estudio que determine medidas detalladas y definitivas para el buen manejo ambiental de su operación, Trupal solicita que se le otorgue un plazo razonable para la actualización e integración de sus IGA aprobados, siendo que un plazo mínimo necesario para la actualización del IGA sería de seis (6) meses.

## 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>32</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>33</sup>

<sup>31</sup> Trupal añadió que "...Nuestra empresa invirtió en dichos estudios y ha ejecutado inversiones de mejora ambiental, como el sistema de tratamiento que sustentamos en nuestro escrito de fecha 11.01.2016 y que informamos oportunamente a la autoridad sectorial el 25.03.2014 (Véase el Anexo N° 3), así como el detalle de la ingeniería de las mejoras a dicho sistema que presentamos ante la autoridad sectorial y el OEFA el 19.01.2016 (Anexo N° 4)". (Foja 227).

<sup>32</sup> **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>33</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.

**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



(en adelante, **Ley N° 29325**), 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.

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>34</sup>.
18. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>35</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería del Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 004-2013-OEFA/CD<sup>36</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>37</sup>, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones

---

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.

del OEFA<sup>38</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, en materias de su competencia.

20. Finalmente, el literal b), numeral 1 del artículo 8° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 37° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, dispone que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de conocer y resolver, en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación interpuestos contra las medidas preventivas (entre otras medidas administrativas) emitidos por las instancias competentes del OEFA<sup>39</sup>.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

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

<sup>38</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:

- a) 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.
- b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

<sup>39</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2013-OEFA/CD, Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013.

**Artículo 8°.- Funciones de las Salas Especializadas**

8.1 Las Salas Especializadas del Tribunal de Fiscalización Ambiental ejercen las siguientes funciones:

(...)

- b) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra la adopción de medidas cautelares, multas coercitivas, medidas preventivas o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA, en los expedientes materia de su competencia.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 18 de febrero de 2015.

**Artículo 37°.- Del recurso de apelación**

37.1 Corresponde a la autoridad que emitió el acto que se impugna, pronunciarse sobre la concesión del recurso de apelación en el plazo de cinco (5) días hábiles.

37.2 Concedido el recurso de apelación, se elevarán los actuados al Tribunal de Fiscalización Ambiental en un plazo máximo de dos (2) días hábiles contado desde la fecha de la concesión del recurso, notificándose al impugnante.

37.3 El Tribunal de Fiscalización Ambiental cuenta con un plazo máximo de treinta (30) días hábiles para resolver el recurso de apelación interpuesto contra una medida administrativa.

37.4 El Tribunal de Fiscalización Ambiental puede confirmar, revocar o anular, de modo parcial o total, la resolución apelada.



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>40</sup>.

22. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611<sup>41</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.
23. 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.
24. En nuestro sistema jurídico, 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>42</sup>.
25. 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>43</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>44</sup>; y, (iii) como conjunto de

<sup>40</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI. Fundamento jurídico 27.

<sup>41</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.

<sup>42</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>43</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>44</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:

obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>45</sup>.

26. 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 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>46</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 PREVIAS

##### IV.1. Si corresponde emitir pronunciamiento sobre los argumentos esgrimidos por Trupal respecto del cese de vertimiento de efluentes provenientes del proceso de fabricación de papel

29. En razón de lo verificado en las Supervisiones Especiales del 2015 y la Supervisión Regular del 2015, la DS mediante la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS impuso, entre otras medidas administrativas, la medida preventiva consistente en:

*"El cese inmediato de toda forma de vertimiento o disposición de los efluentes industriales (incluyendo el licor negro) generados en su planta industrial La Libertad, ubicada en la carretera Malca s/n, distrito de Santiago de Cao, provincia de Ascope, departamento de la Libertad. Ello en tanto, no acredite ante la DS la*

*"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>45</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>46</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.



*implementación de medidas conducentes a evitar o mitigar impactos al ambiente, según se establezca en la certificación ambiental".*

30. De ello se desprende que Trupal debía dejar de operar la planta industrial La Libertad, a fin de no generar y cesar el vertimiento o disposición de lo siguiente:
- Efluentes provenientes del proceso de fabricación de papel.
  - Licor negro.
31. Sobre la medida preventiva referida al cese de los efluentes provenientes del proceso de fabricación de papel, y a solicitud de Trupal, la DS mediante la Resolución Directoral N° 007-2016-OEFA/DS varió la medida preventiva, estableciendo las siguientes medidas:
- Se garantice el ingreso máximo de caudal al sistema de tratamiento de aguas propuestos en 360 m<sup>3</sup>/hora, a través de la reducción del caudal del efluente de los procesos de pulpa y MP 7 en un 20%.
  - Se garantice el funcionamiento de tratamiento de efluentes industriales, para lo cual se remitirá al OEFA un reporte del avance de actividades mensual, que incluya las etapas de construcción, pre-operación, mantenimiento general y operación final del sistema de tratamiento de efluentes industriales que implementará según su certificación ambiental. Adicionalmente, se requiere contar con un reporte del trámite del proceso de actualización del PAMA de la planta industrial La Libertad, en lo que se refiere a la Planta de tratamiento de efluentes industriales.
  - Implementar un programa de monitoreo de efluentes con una frecuencia quincenal, considerando la totalidad de parámetros establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, incluyendo los parámetros pH, temperatura, aceites y grasas, cuyos resultados deberán ser reportados ante el OEFA dentro de los diez (10) días hábiles del mes siguiente. Lo anterior, hasta que implemente el sistema de tratamiento de efluentes industriales contenido en el proyecto de actualización del PAMA de la planta industrial La Libertad. El programa deberá incluir los siguientes puntos de monitoreo:
    - Ingreso al sistema de depuración primaria.
    - Ingreso al sistema de depuración secundaria.
    - Efluente final antes de la descarga a algún cuerpo receptor (río o mar) y/o campos de cultivo.
32. Sin perjuicio de lo antes expuesto, con relación al cese inmediato de la disposición del licor negro generado en su planta industrial La Libertad, la DS mantuvo vigente la medida preventiva en dicho extremo, pues la misma no fue modificada por la Resolución Directoral N° 007-2016-OEFA/DS.

33. Por otro lado, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 321° del Código Procesal Civil<sup>47</sup>, aplicable de manera supletoria al presente procedimiento en atención a su Primera Disposición Final y al numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, la sustracción de la materia origina la conclusión del procedimiento sin declaración sobre el fondo. En ese sentido, con relación al procedimiento referido a la variación de la medida preventiva referida al cese del vertimiento de los efluentes provenientes de la fabricación de papel, debe mencionarse que, en los procedimientos recursivos se produce cuando en el transcurso del procedimiento, sin que se haya emitido pronunciamiento, se elimina la afectación, desconocimiento o lesión de un derecho o un interés legítimo causado supuestamente por el acto recurrido, ocasionando que carezca de objeto que la autoridad se pronuncie al respecto<sup>48</sup>.
34. Dicha situación constituye una causa sobrevenida que determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, debiendo declararse la finalización de acuerdo con lo señalado en el numeral 186.2 del artículo 186° de la Ley N° 27444<sup>49</sup>.
35. En el presente caso, Trupal ha visto satisfecho su interés puesto que la DS mediante la Resolución Directoral N° 007-2016-OEFA/DS varió la medida preventiva de cese de vertimiento de efluentes provenientes del proceso de fabricación de papel, por otras medidas que le permitirían operar la planta industrial La Libertad. En tal sentido, la afectación de dejar de operar la planta industrial La Libertad y con ello cesar el vertimiento de efluentes industriales causada por la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS ha sido sustraída<sup>50</sup>.
36. Por tanto, esta Sala considera que en el presente procedimiento se ha producido la sustracción de la materia respecto al cese de vertimiento de los efluentes provenientes del proceso de fabricación de papel y; en consecuencia, carece de objeto de emitir un pronunciamiento sobre los argumentos de Trupal referidos al cese del vertimiento de efluentes provenientes del proceso de fabricación de papel contenidos en los literales a) a l), m) y o) del considerando 8 de la presente

RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 010-93-JUS, Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, publicada el 22 de abril de 1993.

Conclusión del proceso sin declaración sobre el fondo.

Artículo 321°.- Concluye el proceso sin declaración sobre el fondo cuando:

1. Se sustrae la pretensión del ámbito jurisdiccional.  
(...).

<sup>48</sup> Dicho razonamiento es recogido por el Tribunal de Fiscalización Ambiental en la Resolución N° 116-2013-OEFA/TFA del 21 de mayo de 2013 y la Resolución N° 222-2013-OEFA/TFA de fecha 30 de octubre de 2013.

<sup>49</sup> LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

Artículo 186°.- Fin del procedimiento

(...)

186.2 También pondrá fin al procedimiento la resolución que así lo declare por causas sobrevenidas que determinen la imposibilidad de continuarlo.

<sup>50</sup> Cabe mencionar que, la Resolución Directoral N° 007-2016-OEFA/DS no ha sido materia de impugnación por parte de Trupal.



resolución y los contenidos en los literales j) a l) y n) a q) del considerando 14 de la presente resolución.

37. No obstante ello, corresponde emitir un pronunciamiento respecto a los argumentos esgrimidos por Trupal en su recurso de apelación sobre el cese de la disposición del licor negro, puesto que dicha medida preventiva no ha sido modificada por la Resolución Directoral N° 007-2016-OEFA/DS. Asimismo, se mantiene vigente la actualización del IGA contemplado en el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS.

#### **IV.2. Si corresponde conceder el recurso de apelación interpuesto por Trupal respecto de la medida administrativa de actualización del IGA**

38. El artículo 145° de la Ley N° 27444 dispone que la autoridad competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para la tramitación del procedimiento, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular la tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.

39. Asimismo, se debe mencionar que el Tribunal de Fiscalización Ambiental, en su calidad de Órgano Colegiado de última instancia administrativa, tiene el deber de revisar el desarrollo de todo el procedimiento administrativo sancionador y verificar que este haya cumplido con respetar las garantías del debido procedimiento, entre ellos el derecho de defensa.

40. En el caso bajo análisis, se observa que mediante el escrito de fecha 27 de enero de 2016, Trupal amplió los argumentos del recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS, solicitando, entre otros, que se le amplíe a seis (6) meses el plazo para la actualización del IGA requerida mediante dicha resolución.

41. De la revisión de los actuados del expediente no se observa que la DS haya concedido el recurso de apelación interpuesto por Trupal contra dicha medida administrativa, pese a que el referido escrito fue presentado dentro del plazo de quince (15) días hábiles para impugnar dicho administrativo y cumple con los requisitos legales establecidos en el artículo 211° de la Ley N° 27444<sup>51</sup>.

<sup>51</sup>

**LEY 27444.**

**Artículo 113°.- Requisitos de los escritos**

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente:

1. Nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería del administrado, y en su caso, la calidad de representante y de la persona a quien represente.
2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.
3. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.

42. No obstante ello, debe indicarse que el principio de informalismo y el principio de celeridad establecidos en los numerales 1.6 y 1.9 del Título Preliminar de la Ley N° 27444 disponen que las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento. Asimismo, quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible<sup>52</sup>.
43. Por tanto, a efectos de no vulnerar el derecho de defensa de Trupal y teniendo en cuenta los principios antes señalados esta Sala considera que debe concederse el recurso de apelación interpuesto por Trupal contra el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS, en el extremo que se le impuso una medida administrativa de actualización del IGA en un plazo de cuarenta (40) días hábiles. En consecuencia, corresponde a esta Sala emitir un pronunciamiento respecto de los argumentos esgrimidos en su recurso de apelación en dicho extremo.

## V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

44. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- (i) Si se ha vulnerado el derecho de defensa de Trupal al no habersele notificado el Informe N° 291-2015-OEFA/DS-IND.
  - (ii) Si se ha vulnerado el derecho de igualdad que asiste a Trupal.

- 
- 4. La indicación del órgano, la entidad o la autoridad a la cual es dirigida, entendiéndose por tal, en lo posible, a la autoridad de grado más cercano al usuario, según la jerarquía, con competencia para conocerlo y resolverlo.
  - 5. La dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente al domicilio real expuesto en virtud del numeral 1. Este señalamiento de domicilio surte sus efectos desde su indicación y es presumido subsistente, mientras no sea comunicado expresamente su cambio.
  - 6. La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA.
  - 7. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados.

### Artículo 211°.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el Artículo 113 de la presente Ley. Debe ser autorizado por letrado.

### LEY N° 27444.

#### Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

**1.6. Principio de informalismo.-** Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

(...)

**1.9. Principio de celeridad.-** Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.



- (iii) Si en el presente procedimiento se ha sancionado por Trupal por la superación de los ECA agua.
- (iv) Si con relación al licor negro correspondía imponer una medida preventiva a Trupal en razón de lo verificado en las Supervisiones Especiales de 2015 y la Supervisión Regular del 2015, y si la imposición de la misma se encuentra debidamente sustentada.
- (v) Si corresponde ampliar el plazo establecido en la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS respecto a la elaboración y presentación de proyecto de actualización del IGA.

## VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### V.1. Si se ha vulnerado el derecho de defensa de Trupal al no haberse notificado el Informe N° 291-2015-OEFA/DS-IND

45. En su recurso de apelación, Trupal sostuvo que la medida preventiva dictada a través de la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS se sustentó en el Informe N° 291-2015-OEFA/DS-IND del 18 de diciembre de 2015, el cual no les fue notificado. Dicha situación habría vulnerado su derecho de defensa, debido a que no tuvo la posibilidad de defenderse de dicha medida preventiva de manera oportuna y adecuada.

46. Al respecto, cabe señalar que de acuerdo con el artículo 14° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, las medidas preventivas son dictadas por la DS, a través de una resolución debidamente motivada, contando con un informe técnico que las sustente<sup>53</sup>, siendo que en dicha resolución se deberá establecer las acciones que el administrado debe adoptar para revertir el inminente peligro, alto riesgo o mitigar el daño que puede producirse en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

47. En el presente caso, de la revisión de la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS se advierte que la DS indicó los fundamentos técnicos y legales de la medida preventiva a dictar, siendo que en el caso de los fundamentos técnicos, sustentó su posición en el Informe N° 291-2015-OEFA/DS-IND del 18 de diciembre de 2015, cuyos principales aspectos fueron recogidos en su parte considerativa. Asimismo, en la resolución directoral en referencia se establecieron las acciones que debía adoptar Trupal para revertir la situación de inminente peligro al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas que fue detectado durante las acciones de supervisión realizadas por la DS en octubre y noviembre de 2015.

<sup>53</sup>

Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA-CD.

Artículo 14°.- Procedimiento para el dictado de medidas preventivas

14.1 Las medidas preventivas son dictadas por la Autoridad de Supervisión Directa mediante resolución debidamente motivada. Para tal efecto, se debe contar con el Informe Técnico que sustente la medida propuesta.

48. Por lo tanto, esta Sala Especializada considera que no se ha vulnerado el derecho de defensa de Trupal al no habersele notificado el Informe N° 291-2015-OEFA/DS-IND, toda vez que la recurrente tuvo conocimiento de los fundamentos técnicos y legales por los cuales la DS dictó la medida preventiva de la propia lectura de la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS, lo que a su vez le permitió ejercer oportunamente su derecho de defensa, a través de la interposición de un recurso administrativo.
49. Sin perjuicio de lo expuesto, resulta oportuno mencionar que según lo indicado en el artículo 16° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA-CD, las medidas preventivas se ejecutan de manera inmediata, el mismo día de la notificación de la resolución antes referida.
50. En tal sentido, Trupal debía cumplir inmediatamente la medida preventiva –en este caso, cesar el vertimiento de toda forma de la disposición de sus efluentes industriales, incluyendo el licor negro, generados en la planta industrial La Libertad– una vez notificada con la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS (7 de enero de 2016), en virtud de lo dispuesto en el artículo 16° de la referida norma.
51. No obstante la inmediata ejecución de dicha medida administrativa, la recurrente tenía la oportunidad de solicitar la variación de la misma en cualquier momento, exponiendo ante la DS las circunstancias particulares del caso concreto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD lo que efectivamente hizo, a través del escrito 11 de enero de 2016. Por lo que este, extremo de lo alegado por Trupal debe ser desestimado.

## V.2. Si se ha vulnerado el derecho de igualdad que asiste a Trupal

52. En su recurso de apelación, Trupal sostuvo que en el presente caso se ha vulnerado su derecho a la igualdad, pues ante casos similares a los atribuidos a Trupal, el OEFA ha iniciado un procedimiento administrativo sancionador contra otros administrados sin dictar medidas administrativas similares a la que le ha sido impuesta, tal como se observa en la Resolución N° 013-2014-OEFA/TFA, la Resolución N° 035-2014-OEFA/TFA-SE1 y la Resolución Directoral N° 269-2013-OEFA/DFSAI.
53. Al respecto, corresponde indicar que el derecho a la igualdad es un derecho constitucional contemplado en el inciso 2) del artículo 2° de la Constitución Política del Perú<sup>54</sup>, que garantiza que no se introduzcan diferenciaciones de trato en supuestos semejantes.

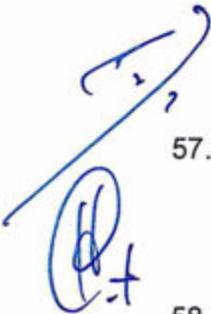
<sup>54</sup>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.

54. El mencionado principio ha sido recogido en el numeral 1.5 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444<sup>55</sup>, a través del principio de imparcialidad, el cual establece que la Autoridad Administrativa debe otorgar un tratamiento y tutela igualitarias a los administrados frente al procedimiento.
55. Sobre el particular, debe mencionarse, tal como ha sido indicado en el punto II de la presente resolución, que los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325 prevén que 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, destinadas a asegurar el cumplimiento:
- De las obligaciones fiscalizables contenidas en la normativa ambiental.
  - Los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental.
  - De los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA.
  - Otras que correspondan al ámbito de su competencia.
56. Del mismo modo, la citada norma dispone que en razón de la labor de supervisión directa, el OEFA tiene la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental, así como, dictar medidas preventivas sobre los administrados que se encuentren bajo su competencia<sup>56</sup>.
57. Bajo dicho contexto, conforme lo establece el artículo 11° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, la Autoridad de Supervisión Directa (DS) se encuentra en la facultad de dictar medidas preventivas con independencia del inicio de un procedimiento administrativo sancionador.
58. Mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 004-2013-OEFA/CD se estableció que el OEFA asumiría, entre otros, la función de seguimiento, vigilancia y supervisión del rubro papel de la industria manufacturera del sector industria desde el 20 de febrero de 2013.

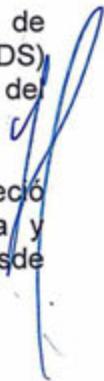
**LEY N° 27444.****Artículo IV.- Principio del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.5 Principio de imparcialidad.- Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.

(...)



<sup>56</sup> Tal como se observa de la Resolución Directoral N° 010-2014-OEFA/DS, mediante la cual se le impuso una medida preventiva a la empresa Proveedor de Productos Marinos S.A.C. y de la Resolución Directoral N° 026-2015-OEFA/DS, confirmada por la Resolución N° 001-2016-OEFA/TFA-SEPIM, mediante la cual se dictó una medida preventiva a la empresa Consorcio Pesquero El Ferrol S.A.C.

59. De lo expuesto, se desprende que el OEFA a través de la Autoridad de Supervisión Directa puede imponer a los administrados que se encuentran bajo su competencia, medidas preventivas de acuerdo a las circunstancias concretas de cada caso y con independencia del procedimiento administrativo sancionador que se pueda iniciar. Por tanto, esta Sala considera que no se ha vulnerado el derecho a la igualdad que asiste a Trupal, por lo cual corresponde desestimar lo alegado por la citada empresa en dicho extremo de su apelación.

**V.3. Si en el presente procedimiento se ha sancionado a Trupal por la superación de los ECA agua**

60. En su recurso de apelación, Trupal indicó que en el supuesto negado que hubiera alguna discusión sobre la superación del ECA agua, ello no podría constituir, bajo ningún efecto, un hecho pasible de sanción, salvo que se pruebe la causalidad entre la actuación de la empresa y la trasgresión del ECA, pues considerando que generalmente dicho cuerpo receptor recibe descargas de varias fuentes, su carga contaminante no puede ser atribuible a una sola persona o empresa.

61. Como se advierte, el argumento de Trupal está referido a que - en el supuesto negado que se considere una superación del ECA - su conducta no puede ser objeto de sanción en la medida que para ello debe acreditarse que su supuesta conducta infractora generó el exceso de los ECA agua, conforme al principio de causalidad dispuesto en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444 a fin de indicar que *"las medidas administrativas solo pueden sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente. Y, ... no es aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable"*<sup>57</sup>.

62. Sobre el particular, cabe anotar que el pronunciamiento de la DS mediante la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS, que ameritó la interposición del recurso de apelación presentado por Trupal, no ha determinado la responsabilidad administrativa de dicha empresa y, de corresponder, su consecuente sanción, pues el referido pronunciamiento fue dictado en el marco de un procedimiento administrativo para el dictado de una medida preventiva, siendo que los ECA agua fueron tomados como **referencia** para verificar la calidad del agua de los efluentes del proceso de fabricación de papel que eran utilizados para el riego de los cultivos de caña de azúcar de propiedad del administrado. En tal sentido, esta Sala considera necesario determinar la naturaleza jurídica de la medida preventiva y su diferenciación con la potestad sancionadora del OEFA ejercida en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

Respecto a la naturaleza de la medida preventiva

63. Debe indicarse que el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611 contempla el principio de prevención, el cual es uno de los principios generales para la protección del medio ambiente<sup>58</sup> y dispone lo siguiente:

**"Artículo VI.- Del principio de prevención**

*La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan".*

64. Conforme al citado principio, se advierte que la gestión ambiental en materia de calidad ambiental se encuentra orientada, por un lado, a ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo<sup>59</sup> y, por otro lado, a efectuar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado.
65. Asimismo, el artículo 3° de la Ley N° 28611<sup>60</sup>, establece que los órganos del Estado dedicados a la vigilancia de la gestión ambiental son quienes diseñan y aplican las

<sup>58</sup> Debe tomarse en cuenta lo señalado por el Tribunal Constitucional, en lo concerniente a los deberes del Estado en su faz prestacional relacionados con la protección del medio ambiente. Así, dicho órgano colegiado ha señalado:

*"...En cuanto a la faz prestacional [el Estado], tiene obligaciones destinadas a conservar el ambiente de manera equilibrada y adecuada, las mismas que se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales puede mencionarse la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente.*

*Queda claro que el papel del Estado no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención. En efecto, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin..."*

Sentencia del 6 de noviembre de 2001, recaída en el expediente N° 0018-2001-AI/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>59</sup> Se entiende por impacto ambiental como la "Alteración positiva o negativa de uno o más de los componentes del ambiente, provocada por la acción de un proyecto".

Ver: FOY VALENCIA, Pierre y VALDEZ MUÑOZ, Walter. *Glosario Jurídico Ambiental Peruano*. Lima: Fondo Editorial Academia de la Magistratura, 2012, p. 246.

Por otro lado, se entiende por impacto ambiental negativo como "cualquier alteración de las propiedades físicas, químicas biológicas del medio ambiente, causada por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas, que directa o indirectamente afecten: a) la salud, la seguridad el bienestar de la población b) las actividades sociales y económicas, c) las condiciones estéticas y sanitarias del medio ambiente, d) la calidad de los recursos ambientales".

Resolución del Consejo Nacional de Medio Ambiente (Conama) N° 1/86, aprobada en Río de Janeiro (Brasil) el 23 de enero de 1986.

<sup>60</sup> LEY N° 28611.

**Artículo 3°.- Del rol del Estado en materia ambiental**

El Estado, a través de sus entidades y órganos correspondientes, diseña y aplica las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidas en la presente Ley.

políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidos en la referida Ley.

66. Por otro lado, el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, que tiene como ente rector al OEFA, tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora, en materia ambiental, se realicen de manera eficiente<sup>61</sup>.
67. Cabe destacar además que el Estado tiene a su cargo la promoción de la conservación de los ecosistemas marinos y costeros, entendidos como fuente de diversidad biológica y como espacios proveedores de recursos naturales. Para tal efecto, es responsable de normar el desarrollo de planes y programas dirigidos a prevenir y proteger los ambientes marino y costeros, y de prevenir o controlar el impacto negativo que generan acciones que afectan al mar y a las zonas costeras adyacentes (encontrándose entre ellas la descarga de efluentes<sup>62</sup>). Asimismo, el Estado es responsable de promover y regular el uso sostenible del suelo, buscando prevenir o reducir su pérdida y deterioro por erosión o contaminación<sup>63</sup>. En tal sentido, la fiscalización ambiental se constituye como una herramienta para lograr el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables recogidas en la legislación ambiental, en los compromisos contenidos en los instrumentos de gestión ambiental y en los mandatos o medidas emitidos por el OEFA.

<sup>61</sup> LEY N° 29325.

Artículo 3°.- Finalidad

El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en la Política Nacional del Ambiente y demás normas, políticas, planes, estrategias, programas y acciones destinados a coadyuvar a la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales, al desarrollo de las actividades productivas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que contribuyan a una efectiva gestión y protección del ambiente.

<sup>62</sup> LEY N° 28611.

Artículo 101°.- De los ecosistemas marinos y costeros

101.1 El Estado promueve la conservación de los ecosistemas marinos y costeros, como espacios proveedores de recursos naturales, fuente de diversidad biológica marina y de servicios ambientales de importancia nacional, regional y local.

101.2 El Estado, respecto de las zonas marinas y costeras, es responsable de:

(...)

c. Normar el desarrollo de planes y programas orientados a prevenir y proteger los ambientes marino y costeros, a prevenir o controlar el impacto negativo que generan acciones como la descarga de efluentes que afectan el mar y las zonas costeras adyacentes.

(...)

<sup>63</sup>

LEY N° 28611.

Artículo 91°.- Del recurso suelo

El Estado es responsable de promover y regular el uso sostenible del recurso suelo, buscando prevenir o reducir su pérdida y deterioro por erosión o contaminación. Cualquier actividad económica o de servicios debe evitar el uso de suelos con aptitud agrícola, según lo establezcan las normas correspondientes.



68. Dentro del escenario antes descrito, la legislación contempla, para el ejercicio eficiente de la fiscalización ambiental, funciones específicas como la de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción, las cuales tienen por objeto "...asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)"<sup>64</sup>.
69. En cuanto a la función de supervisión directa, tanto la Ley N° 29325 como la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD<sup>65</sup> señalan que esta comprende las acciones de seguimiento y verificación de las obligaciones ambientales de los administrados con el fin de asegurar su cumplimiento<sup>66</sup>. Bajo ese contexto, la DS, como autoridad llamada a ejercer dicha función, se encuentra facultada a emitir medidas preventivas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, que señala lo siguiente:

**"Artículo 4°.- Función de supervisión directa**

**4.1 La función de supervisión directa comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación sobre las actividades de los administrados con el**

<sup>64</sup> LEY 29325.

**Artículo 11°.- Funciones generales**

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17° (...)

<sup>65</sup>

Debe indicarse que mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de marzo de 2015, se aprobó el nuevo Reglamento de Supervisión Directa del OEFA. Dicho dispositivo legal establece en su artículo 17° que en caso que se encuentren hallazgos que configuren supuestos para el dictado de una medida administrativa, la autoridad de supervisión directa dictará el mandato de carácter particular, la medida preventiva o el requerimiento de actualización del instrumento de gestión ambiental, según a lo establecido en el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA.

<sup>66</sup>

**LEY N° 29325.**

**Artículo 11°.- Funciones generales**

(...)

b) Función supervisora directa: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas.

La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.

Mediante resolución del Consejo Directivo se reglamenta lo dispuesto en el párrafo anterior.

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 016-2015-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de marzo de 2015.**

**Artículo 3°.- Finalidad de la función de supervisión directa**

La función de supervisión directa se orienta a prevenir daños ambientales y promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales, con la finalidad de garantizar una adecuada protección ambiental.

propósito de asegurar su buen desempeño ambiental y el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en:

- a) La normativa ambiental;
- b) Los instrumentos de gestión ambiental;
- c) Las medidas administrativas emitidas por los órganos competentes del OEFA; y
- d) Otras fuentes de obligaciones ambientales fiscalizables.

4.2 En ejercicio de la función de supervisión directa, se promueve la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales, y se emiten mandatos de carácter particular, medidas preventivas y requerimientos de actualización de los instrumentos de gestión ambiental" (Resaltado agregado).

70. El artículo citado precedentemente se complementa con la definición incluida en el artículo 6° de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, cuyo tenor es el siguiente:

**"Artículo 6°.- Definiciones**

Para efectos del presente Reglamento, se aplican las siguientes definiciones:

(...)

**m) Medida preventiva:** Disposición a través de la cual se ordena al administrado la ejecución de una obligación de hacer o no hacer orientada a evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental".

(Resaltado agregado)

71. De manera concordante, el artículo 11° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD<sup>67</sup>, establece que las medidas preventivas son disposiciones de carácter excepcional, a través de las cuales la Autoridad de Supervisión Directa impone a un administrado una obligación de hacer o no hacer a fin de evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental.

72. Del mismo modo, el numeral 16.1 del artículo 16° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD<sup>68</sup> dispone que la ejecución de la medida preventiva es inmediata desde el mismo día de su notificación.

<sup>67</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de febrero de 2015.

De las medidas preventivas

**Artículo 11°.- Definición**

Las medidas preventivas son disposiciones de carácter muy excepcional a través de las cuales la Autoridad de Supervisión Directa impone a un administrado una obligación de hacer o no hacer, destinada a evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental. Estas medidas administrativas son dictadas con independencia del inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

<sup>68</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD.  
**Artículo 16°.- Ejecución de la medida preventiva**



73. En virtud de lo expuesto, se concluye que la DS se encuentra facultada a dictar medidas preventivas, para evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño al ambiente, recursos naturales o salud de las personas; o en su defecto, se mitiguen las causas que generan o puedan generar un mayor daño al ambiente. Igualmente, una vez impuesta la medida preventiva por parte de la DS, esta debe ejecutarse inmediatamente.

Respecto a la función fiscalizadora y sancionadora del OEFA

74. En cuanto a la función fiscalizadora y sancionadora, tanto la Ley N° 29325 como la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD**) señalan que esta comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones contempladas en los IGA, normas ambientales, entre otros. Asimismo, dicha función comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas<sup>69</sup>. Bajo ese contexto, es la autoridad instructora<sup>70</sup> y decisora la autoridad llamada a ejercer

16.1 La ejecución de la medida preventiva es inmediata desde el mismo día de su notificación. En caso no sea posible la notificación al administrado en el lugar en que se hará efectiva la medida preventiva, ello no impide su realización, debiéndose dejar constancia de dicha diligencia en la instalación o en el lugar, sin perjuicio de su notificación posterior.

(...)

<sup>69</sup> **LEY N° 29325.**

**Artículo 11°.- Funciones generales**

(...)

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.

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

**Artículo 1°.- Del objeto**

El presente Reglamento regula el procedimiento administrativo sancionador conducente a investigar y determinar la existencia de infracciones administrativas en el ámbito de competencia de la fiscalización ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, así como la aplicación de sanciones y la adopción de medidas cautelares y correctivas.

**Artículo 2°.- Del ámbito de aplicación**

Las disposiciones del presente Reglamento son aplicables a toda persona natural o jurídica, patrimonio autónomo; sociedad irregular, forma asociativa de empresa u otro tipo de sujeto de derecho que desarrolla actividades económicas sujetas al ámbito de fiscalización ambiental de competencia del OEFA, por el incumplimiento de:

- (i) Obligaciones contenidas en la normativa ambiental;
- (ii) Compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental;
- (iii) Medidas cautelares o correctivas, o disposiciones o mandatos emitidos por los órganos competentes del OEFA;
- u,
- (iv) Otras obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del OEFA por normativa posterior o en función de los procesos de transferencia de competencias al OEFA.

<sup>70</sup>

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD.**

**Artículo 6°.- De las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador**

dicha función (en este caso, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos<sup>71</sup>).

75. En el presente caso, a través de la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS, la DS dictó una medida preventiva a efectos de que Trupal cese toda forma de vertimiento o disposición de los efluentes industriales generados en su planta industrial La Libertad, ello con el fin de evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño al ambiente, recursos naturales o salud de las personas.
76. En ese sentido, al no encontrarnos en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, sino más bien en uno que impuso una medida preventiva, debe desestimarse lo señalado por Trupal en su recurso de apelación; pues no se ha determinado su responsabilidad administrativa ni tampoco se le ha impuesto una sanción a Trupal.
77. Sin perjuicio de lo expuesto en los considerandos precedentes, debe señalarse que de conformidad con el numeral 17.2 del artículo 17° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA-CD<sup>72</sup>, el incumplimiento de la medida preventiva constituye infracción administrativa, cuya investigación debe realizarse en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.
78. En tal sentido, debe desestimarse lo señalado por Trupal en su recurso de apelación, puesto que en el presente caso no se le está siguiendo un procedimiento administrativo sancionador, sino que se le ha impuesto una medida preventiva, la cual tiene una naturaleza jurídica diferente, esto es evitar un daño probable al medio ambiente y cautelar la salud de las personas.

Las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

(...)

b) Autoridad Instructora: Es el órgano facultado para imputar cargos, solicitar el dictado de medidas cautelares, desarrollar las labores de instrucción y actuación de pruebas durante la investigación en primera instancia, y formular la correspondiente propuesta de resolución.

c) Autoridad Decisora: Es el órgano competente para determinar la existencia de infracciones administrativas, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.

(...)

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD.  
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

(...)

**Tercera.- Autoridades del Procedimiento Administrativo Sancionador**

Conforme a la actual estructura orgánica del OEFA, entiéndase que:

(...)

b) la Autoridad Instructora es el órgano correspondiente de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos; y,

c) la Autoridad Decisora es la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA.

72

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD.**

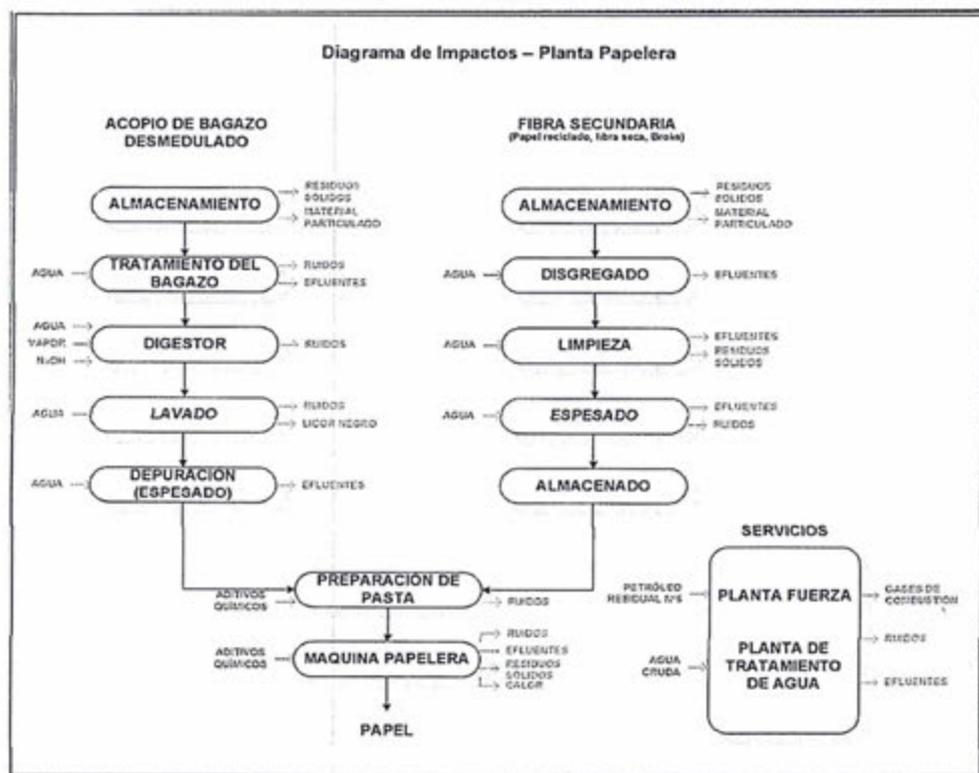
**Artículo 17°.- Cumplimiento de la medida preventiva**

17.2 El incumplimiento de una medida preventiva constituye infracción administrativa. La investigación correspondiente se tramita conforme al procedimiento sancionador abreviado previsto en el Capítulo V del presente Reglamento.

- V.4. Si con relación al licor negro correspondía imponer una medida preventiva a Trupal en razón de lo verificado en las Supervisiones Especiales de 2015 y la Supervisión Regular del 2015, y si la imposición de la misma se encuentra debidamente sustentada

**Sobre el tipo de efluente generado por la planta industrial La Libertad**

79. Antes de emitir un pronunciamiento sobre los argumentos del recurso de apelación interpuesto por Trupal referidos a la imposición de la medida preventiva mediante la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS debe verificarse donde se genera el licor negro al realizarse el proceso de la fabricación de papel y cartón en la planta industrial La Libertad.
80. En tal sentido, del PAMA de la planta industrial La Libertad se observa el siguiente diagrama que explica el proceso de fabricación de papel y los momentos en los cuales se generan residuos, efluentes y emisiones:



81. Asimismo, del citado instrumento se observa que los efluentes procedentes de la fabricación de papel en la planta industrial La Libertad tendrían el siguiente tratamiento:

*"V.K.2. Efluentes Líquidos"*

(...)

*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 en el mar sin tratamiento previo.*

#### VII.E. Propuestas de Manejo y Mitigación de Impactos Potenciales

(...)

<b>Actividad</b>	<b>Aspecto / Impacto Potencial</b>	<b>Medidas de Prevención / Mitigación</b>
(...)		
5. Disposición de Efluentes líquidos domésticos e industriales	Vertimiento de efluentes de la planta / contaminación de agua de mar. (...)	5.1 Instalar sistema de tratamiento en los efluentes antes de su vertimiento en el cuerpo receptor y reusar en riego de plantaciones de caña".

82. De lo expuesto, se observa que la planta industrial La Libertad genera diversos efluentes en las distintas etapas de la fabricación de papel y genera licor negro, sin embargo, en dicho instrumento estableció que se tendría el siguiente tratamiento: i) el licor negro, se dispondría en pozas de sedimentación y evaporación; y, ii) los demás efluentes provenientes de diversas etapas de fabricación de papel (en adelante, **efluentes provenientes del proceso de fabricación de papel**), irían a un sistema de tratamiento antes de su vertimiento al mar.

83. Por tanto, en virtud del tratamiento que se le daría a los fluidos antes señalados, éstos se clasifican en dos grupos: i) el licor negro; y, ii) efluentes provenientes del proceso de fabricación de papel.

84. Respecto al **licor negro** debe indicarse que del diagrama del considerando 79 y del PAMA de la planta industrial La Libertad se observa que dicho efluente se genera en el sistema de digestión y luego de pasar por el sistema de lavado es depositado en pozas de evaporación y sedimentación<sup>73</sup>, en donde se sigue el "mismo

<sup>73</sup> En el PAMA de la planta industrial La Libertad se consignó lo siguiente:

"V.H.1. Planta de Pulpa

(...)

V.H.1.2. Sistema de Digestión

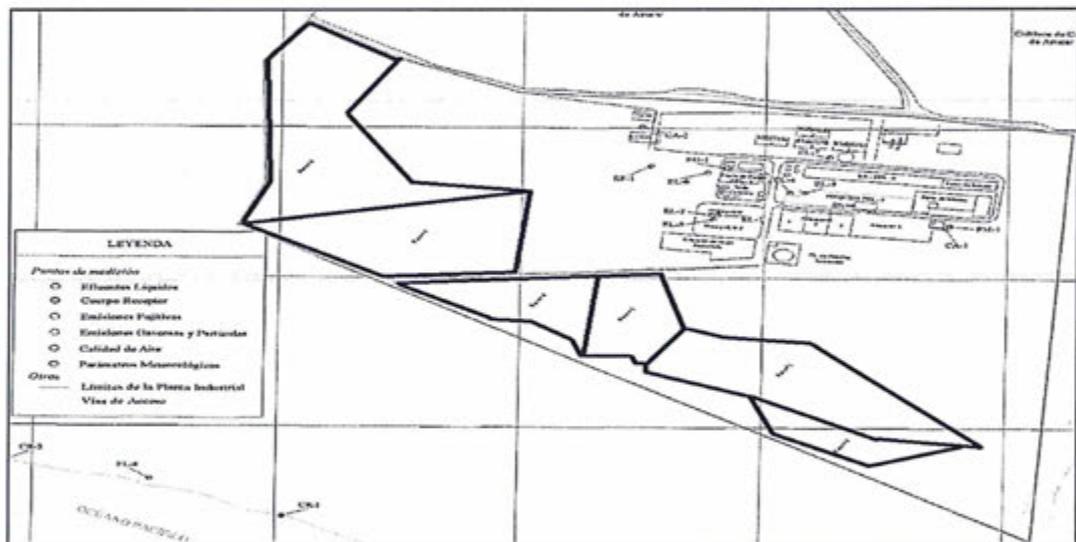
*El bagazo desmedulado y limpio (fibra wet), que sale de los molinos, es llevado al sistema de digestión por medio de una faja transportadora.*

(...)

*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.*

tratamiento que se sigue desde los inicios de las actividades de la fábrica de papel hace casi 40 años". Asimismo, se indica que en la fotografía que obra en dicho IGA se observa el canal que conduce los excesos de agua de riego, donde se encuentran juncos los cuales no podrían crecer si hubiera una infiltración o algún efecto negativo por parte de la poza donde se vierte el licor negro. Del mismo modo, en dicho IGA se indica que el reúso de dicho licor es costosa y se requiere de calderas especiales para hacer rentable su aplicación<sup>74</sup>.

85. Del mismo modo, del citado IGA se observa el plano con la ubicación de las seis (6) pozas de sedimentación y evaporación donde se depositaría el efluente licor negro:



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 lavado 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 (...).

74

Del PAMA de la planta industrial La Libertad se observa lo siguiente:

#### V.K.2 Efluentes líquidos

(...)

El licor negro actualmente se dispone en pozas de sedimentación y evaporación, siendo. 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 impermeabilizada, impidiendo su infiltración en el subsuelo. Este efecto se puede observar claramente en la fotografía V-23a: el canal que conduce excesos de agua de riego, el mismo que se encuentra debajo de la cota de la poza, está cubierto de juncos, los mismos que no podrían crecer si es que existiese infiltración o algún efecto negativo.

(...)

Las tecnologías para el reúso de este sólido aún son bastante costosas y requieren de equipos especiales (calderas especiales) y de cantidad suficiente de sólido para hacer rentable su aplicación". (Resaltado agregado)

86. De otro lado, del "Informe de sustento para la propuesta de Límites Máximos Permisibles del Sub Sector Papel" elaborado por Produce se observa que se consignó lo siguiente<sup>75</sup>:

**"IV. CONTAMINACION AMBIENTAL**

**4.1.1 Manufactura de Pulpa**

**Contaminación del agua.-**

(...)

Por otro lado, los condensados de los digestores y de los evaporadores de recuperación química son una fuente de bajo volumen en el efluente, aunque contienen altos niveles de DBO5 y DQO. Algunos de estos condensados contienen compuestos de azufre reducido. Es importante evaluar cuales de estos condensados se pueden reciclar en el proceso, ya sea para el lavado de pulpa, dilución de consistencias u otros.

**Tabla 1**  
**Contaminantes más Comunes en Aguas Residuales del Proceso de Producción de Pulpa**

<b>Fuente</b>	<b>Características del Efluente</b>
Agua usada en manejo / descortezado de madera y lavado de astillas.	Sólidos, DBO, DQO, color
Digestor de astillas y condensados del evaporador de licor.	DBO concentrado (puede contener azufre reducido), DQO, color
Caustificación y horno de cal	Alcalinidad, sólidos
Blanqueo de la pulpa	Color, DBO, DQO, fibras y AOX
Derrames de fibra y de licor.	Sólidos, DBO, DQO, color.

**Fuente: Estudio realizado por Consultores Externos"**

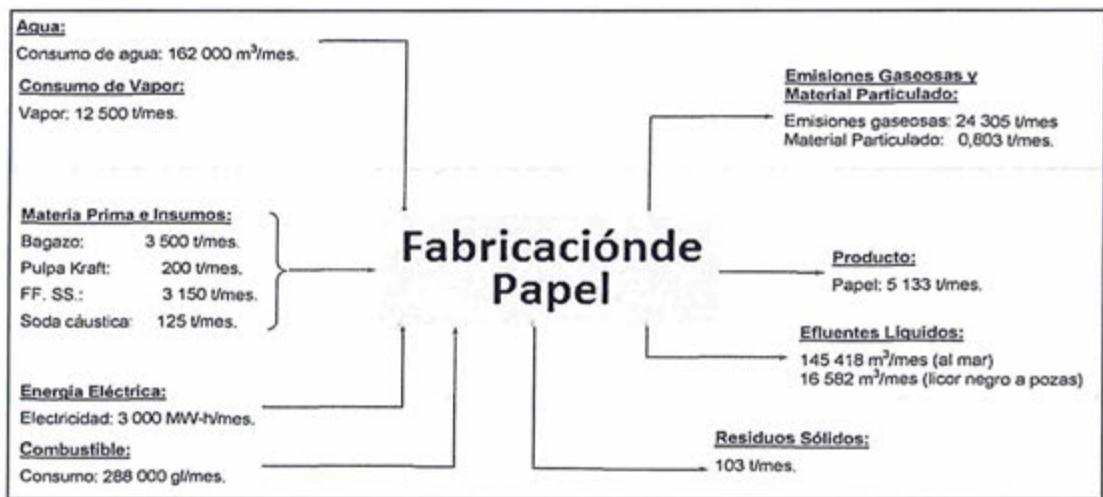
87. Además, en el referido informe elaborado por Produce se indica que una de las opciones de prevención de contaminación en la fabricación de papel respecto del licor negro es concentrarlo, quemarlo en una caldera de recuperación para recuperar los químicos de cocimiento mediante la recaustificación del fundido, y utilizar los condensadores de la evaporación en el área de recaustificación para la producción del licor blanco<sup>76</sup>.
88. Asimismo, la lignina se obtiene por la separación de componentes celulares vegetales que se lleva a cabo principalmente mediante el pulpado químico empleado en la industria de fabricación del papel, dicho proceso químico que

<sup>75</sup> Páginas 19 y 20.

<sup>76</sup> Página 24 del "Informe de sustento para la propuesta de Límites Máximos Permisibles del Sub Sector Papel". Disponible en: <http://www.produce.gob.pe/index.php/asuntos-ambientales-de-industria-y-comercio-interno/estudios-y-diagnosticos-sectoriales>

genera un subproducto "altamente contaminante (licor negro) (...) rico en polímeros lignicos que contienen grupos fenólicos solubles en solución alcalina"<sup>77</sup>.

89. De lo expuesto, se observa que el licor negro contiene sustancias químicas contaminantes que pueden ocasionar una afectación al ambiente si no es tratado adecuadamente. De otro lado, del PAMA de la planta industrial La Libertad se desprende que en el procesamiento de la pulpa se generaría la cantidad de 16 582 m<sup>3</sup>/mes del licor negro, tal como se observa a continuación:



90. Asimismo, del Informe Técnico Legal N° 1834-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM-DIEVAI que analizó el DAP de la planta industrial La Libertad presentado por Trupal y que sirvió de sustento de la Resolución Directoral N° 523-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 11 de noviembre de 2015, se observa lo siguiente<sup>78</sup>:

"3.3 Descripción del proceso productivo

(...)

Aspectos Ambientales:

(...)

**Generación de Licor Negro:** El "licor negro" proviene del proceso de pulpeo el cual consiste en la separación de la fibra celulósica de la lignina, dando como resultado el lignato de Sodio o "licor negro", el tratamiento que ha dispuesto la empresa es el almacenamiento en pozas evaporadoras (temperatura de ambiente). El licor negro

<sup>77</sup> INFANTE, Miguel. "Microwave assisted oxidative degradation of lignin with hydrogen peroxide and its tensoactive properties". Revista Técnica de la Facultad de Ingeniería Universidad Zulia. Venezuela 2007. 30, 108-117. Fecha de consulta: 15 de febrero de 2016. Disponible en: [https://www.researchgate.net/profile/Gerson\\_Chavez/publication/262500699\\_Degradacin\\_oxidativa\\_asistida\\_por\\_microondas\\_de\\_lignina\\_con\\_peroxido\\_de\\_hidrogeno\\_y\\_sus\\_propiedades\\_tensoactivas/links/54e791d10cf2f7aa4d4db1ae.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Gerson_Chavez/publication/262500699_Degradacin_oxidativa_asistida_por_microondas_de_lignina_con_peroxido_de_hidrogeno_y_sus_propiedades_tensoactivas/links/54e791d10cf2f7aa4d4db1ae.pdf)

<sup>78</sup> Fojas 116 y 117.

es transportado desde la fuente de generación hacia las pozas de almacenamiento a través de un canal concreto cerrado. A continuación se detalla el volumen de licor generado al mes y la extensión de las pozas de almacenamiento:

- Flujo Licor Negro: 479.64 gpm = 108.93 m<sup>3</sup>/ hora.
- Horas trabajadas 20 horas / día.
- Días al año: 335 días
- Volumen Generado: 729, 831.00 m<sup>3</sup> / año
- Factor de Evaporación: 18.34 gpm/ha.

Poza N°	Área Ha.
1	11,85
2	3,86
3	4,63
4	5,72
5	11,42
6	15,99
<b>Total</b>	<b>49,64"</b>

91. De lo expuesto, se observa que la planta industrial La Libertad genera una cantidad considerable del licor negro, siendo que inclusive en el DAP de la planta industrial La Libertad mantuvo el mismo tratamiento del licor negro contemplado en el PAMA de la planta industrial La Libertad.
92. Teniendo en cuenta el tipo de fluido que representa el licor negro y las cantidades en que se genera por parte de la planta industrial La Libertad, esta Sala considera que corresponde verificar si, en razón de los hechos detectados en las Supervisiones Especiales del 2015, correspondía que la DS imponga una medida preventiva a Trupal consistente en el cese de la disposición del licor negro en las pozas de sedimentación o evaporación.

Sobre los hechos detectados durante las Supervisiones Especiales del 2015

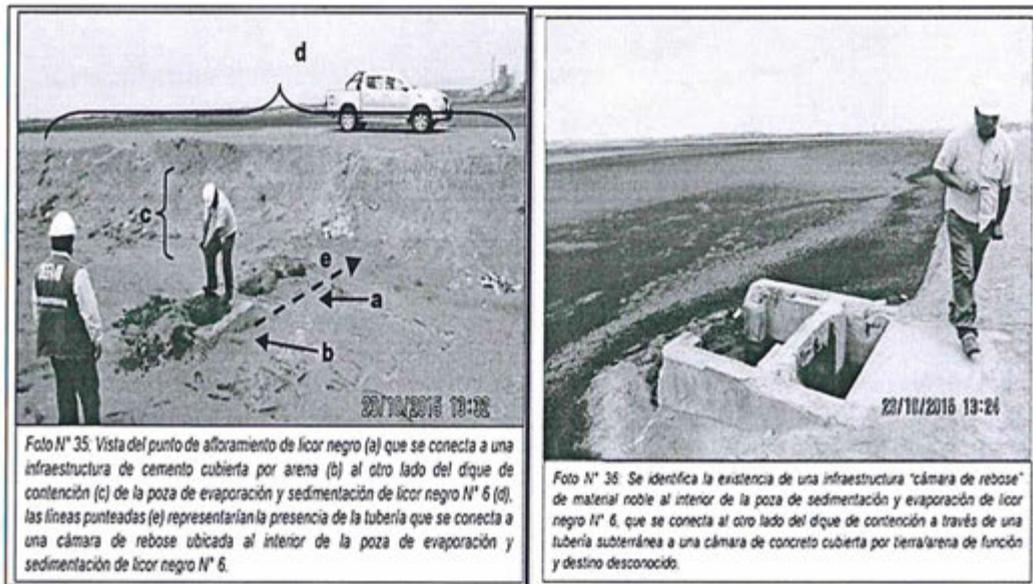
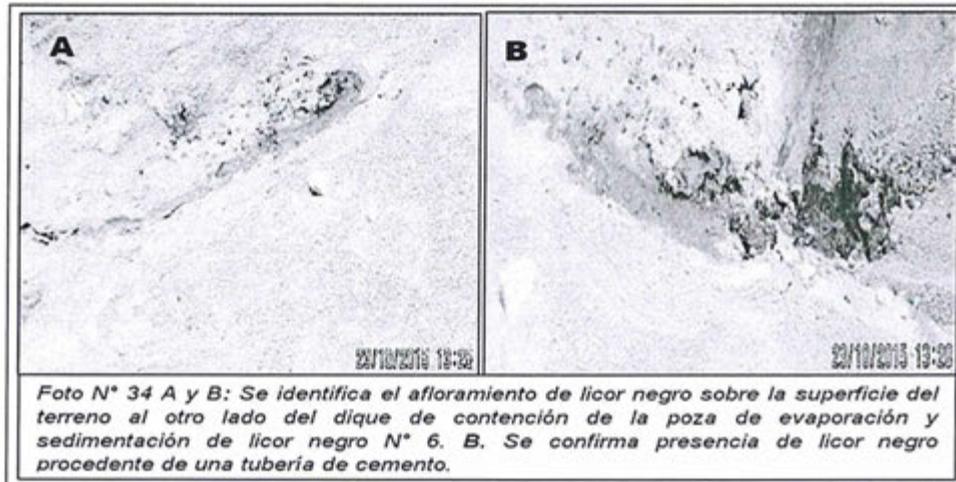
93. En el presente caso, del Acta de Supervisión Directa de la supervisión especial realizada del 20 al 23 de octubre de 2015, la DS detectó el siguiente hallazgo<sup>79</sup>:

"Hallazgos

- 3) En un sector lateral de la poza de licor negro N° 6, paralelo a la línea de playa; se observa afloramiento superficial de licor negro, aparentemente procedente de una tubería que se conecta a dicha poza.
- 4) Entre el canal de riego del campo de cultivo de caña "Trupal 1" y, la poza de licor negro N° 1, se observa indicios de infiltración de licor negro (material sólido) por debajo de la superficie del terreno, en aproximadamente 50 cm".

<sup>79</sup> Foja 1 (reverso).

94. Lo detectado en la supervisión se complementa con las siguientes vistas fotográficas<sup>80</sup>:

**Fotografías sobre poza de licor negro N° 6**

<sup>80</sup> Fojas 20 a 23.

Fotografías sobre poza de licor negro N° 1

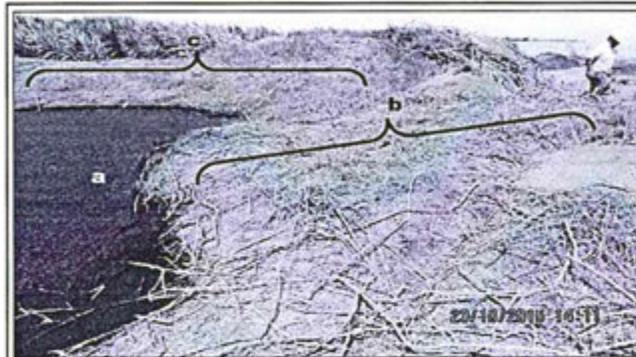


Foto N° 39: Se observa un sector de la poza de evaporación y sedimentación N° 1 (a), el dique de contención cubierto por restos de maleza (b), cercano a los campos de cultivo de caña de azúcar Trupal N° 1 (c).



Foto N° 40: Se observa un sector del dique de contención de la poza de evaporación y sedimentación N° 1 cubierto por restos de maleza (a), así como en el corte del canal de conducción de aguas empleadas para el riego de los campos de cultivo de caña de azúcar Trupal 1 (b), se observa indicios de presencia de licor negro sólido que indicaría infiltración de licor negro (c).

*Handwritten signature in blue ink.*



Foto N° 41: Se observa indicios de presencia de licor negro sólido que indicaría infiltración de licor negro en el perfil del terreno del canal de conducción de las aguas de riego del campo de cultivo de caña de azúcar Trupal 1.



Foto N° 42: Se observa indicios de presencia de licor negro sólido que indicaría presencia de licor negro por posible infiltración.

95. Del mismo modo, en dicha supervisión se detectó que en la poza de licor negro N° 5 se observó una estructura similar a la encontrada en la poza de licor negro N° 6 (cámara de rebose) que presentaba signos de infiltración de licor negro, tal como se desprende de las fotografías a continuación:

Fotografías sobre poza de licor negro N° 5



Foto N° 37: Se ha identificado la existencia de una infraestructura "cámara de rebose" de material noble al interior de la poza de evaporación y sedimentación N° 5.



Foto N° 38: La "cámara de rebose" de la poza de evaporación y sedimentación N° 5, se encuentra tapada sin embargo presenta signos de infiltración en su base (a) y se conecta a través de una tubería de concreto (b) que desemboca al "canal principal" (c).

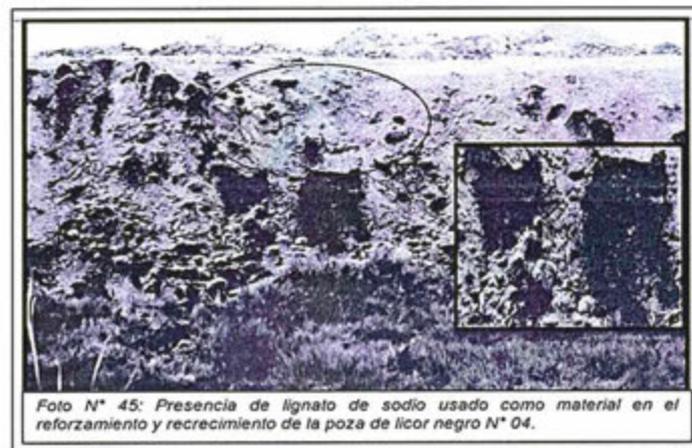
96. Del mismo modo, del Acta de Supervisión Directa de la supervisión especial realizada del 11 al 14 de noviembre de 2015, la DS detectó el siguiente hallazgo<sup>81</sup>:

"Hallazgos

3. Durante la supervisión se evidenció presencia de material características similares al licor negro, localizadas en la margen izquierda del canal y la poza N° 4, realizándose la consulta al representante del administrado, quien al respecto manifestó que en algún momento se han empleado restos de licor negro para el reforzamiento y recrecimiento de la poza de licor negro N° 4".

97. Lo detectado por la DS se complementa con las siguientes fotografías<sup>82</sup>:

<sup>81</sup> Foja 5 (reverso).



Handwritten blue ink notes and a signature. The signature is a stylized 'A' with a checkmark. Below it, there are some scribbles and the number '2'.

98. Del mismo modo, del Informe Técnico se observa que la DS, sobre la base de los hechos detectados en las Supervisiones Especiales del 2015 concluyó lo siguiente<sup>83</sup>:
- (i) De las supervisiones realizadas con anterioridad a la planta industrial La Libertad, se tienen identificadas seis (6) pozas de evaporación y sedimentación del licor negro, en las cuales Trupal viene disponiendo dicho fluido. Dichas pozas se encuentran conformadas por diques de contención de tierra que bordean cada una de las pozas. Estas pozas se encuentran ubicadas dentro de la propiedad del administrado que limita con la línea de playa El Charco.
  - (ii) Las pozas N° 5 y N° 6, de las observaciones realizadas en las supervisiones, se encuentran en el límite de sus capacidades, dado que el licor negro almacenado en dichas pozas, alcanzan prácticamente la cresta de los diques de contención, no existiendo un factor de seguridad sobre su capacidad máxima que garantice la estabilidad e integridad.
  - (iii) De la información presentada por Trupal y lo observado en las Supervisiones Especiales del 2015 se está incrementado la altura de los diques de contención de las pozas del licor negro, sin haber realizado un diseño y evaluación previa.
  - (iv) Asimismo, de las Supervisiones Especiales del 2015 se observó que el licor negro se está infiltrando mediante los diques de las pozas hacia el exterior de estas.
  - (v) Las actividades que realiza Trupal en las pozas del licor negro puede causar que dichas estructuras se debiliten y colapsen generando el discurrir del licor negro hacia sus áreas adyacentes, pudiendo llegar a la línea de playa, así como, puede afectar los puntos de afloramiento de aguas subterráneas existentes en los sectores cercanos a las pozas, a lo largo de la línea de playa que limita con el perímetro de la planta industrial La Libertad, pudiéndose afectar a la flora del lugar y las zonas de alimentación y descanso de la fauna silvestre, así como afectar las áreas de pesca artesanal de la zona.
  - (vi) Del mismo modo, las condiciones en las que se encuentran las pozas de evaporación y sedimentación del licor negro, representarían el riesgo potencial de colapso (sobrellenado y debilitamiento en la estabilidad física de los diques de contención), así como por eventos naturales (sismos, fenómeno de El Niño).

<sup>83</sup> Fojas 1 a 47.

99. En razón de las Actas de Supervisión Directa y del Informe Técnico, mediante la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS del 7 de enero de 2016, la DS ordenó una medida preventiva consistente, entre otros, en el cese de la disposición del licor negro en las pozas de sedimentación o evaporación.
100. Trupal en su recurso de apelación señaló que la motivación del acto administrativo debe ser expresa, debe recaer sobre hechos probados y debe ser además, suficiente para justificar la medida adoptada. Asimismo, en la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS se efectúan diversas afirmaciones respecto a supuestas filtraciones del licor negro que se genera en la planta industrial La Libertad, sin que ello haya sido demostrado y sin que se hayan tomado en cuenta las evaluaciones técnicas realizadas en sus IGA. Además, se efectúan especulaciones sobre posibles desbordes de sus pozas de sedimentación y evaporación, así como sobre su incremento de capacidad sin contar con el IGA aprobado, sin haberse tomado en cuenta las medidas de optimización, mantenimiento y acondicionamiento previstas en el DAP de la planta industrial La Libertad. Por tanto, las afirmaciones consignadas en la resolución materia de impugnación sobre supuestas filtraciones y posibles desbordes de las pozas de licor negro, carecen de fundamento y debida motivación.
101. Al respecto, debe mencionarse que en virtud del principio de verdad material previsto en la Ley N° 27444, en concordancia con el numeral 6.1 del artículo 6° del mismo cuerpo legal, los pronunciamientos emitidos por las entidades solo podrán sustentarse en aquellos hechos que se encuentren debidamente probados<sup>84</sup>.
102. En tal sentido, debe señalarse que, si bien el artículo 162° de la Ley N° 27444<sup>85</sup> dispone que la carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en el numeral 1.3 del artículo IV del Título Preliminar de la citada ley<sup>86</sup>,

  
84

**LEY N° 27444.**

**TÍTULO PRELIMINAR**

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas (...).

**Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo**

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado (...).

85

**LEY N° 27444.**

**Artículo 162°.- Carga de la prueba**

162.1 La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente Ley.

162.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.

86

**LEY N° 27444.**

no resulta menos cierto que una vez que la Administración cumplió con realizar la actividad probatoria a la que se encuentra obligada es potestad de los administrados aportar pruebas a fin de demostrar que los hechos o argumentos que sustentan la decisión administrativa no existen tal como los interpreta el funcionario instructor<sup>87</sup>.

103. Asimismo, el artículo 197° del Código Procesal Civil<sup>88</sup> establece que la valoración de los medios probatorios es realizada en forma conjunta y de acuerdo con las reglas del sistema de la libre valoración de la prueba, lo cual implica apelar, entre otros, a criterios de suficiencia, lógica y congruencia de los mismos<sup>89</sup>. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido que *“la valoración de la prueba debe estar debidamente motivada por escrito a fin de que el justiciable pueda comprobar si dicho mérito ha sido efectiva y adecuadamente realizado”*<sup>90</sup>.
104. Por su parte, el artículo 43° de la Ley N° 27444 prescribe que son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades, mientras que el artículo 165° del mismo cuerpo normativo dispone:

**Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria**

*No será actuada prueba respecto a hechos públicos o notorios, respecto a hechos alegados por las partes cuya prueba consta en los archivos de la entidad, sobre los que se haya comprobado con ocasión del ejercicio de sus funciones, o sujetos a la presunción de veracidad, sin perjuicio de su fiscalización posterior.*

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.3. **Principio de impulso de oficio.**- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 484.

Debe indicarse que dicho artículo es aplicable al presente caso en virtud de lo dispuesto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual señala:

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

1.2. **Principio del debido procedimiento.**- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

DECRETO LEGISLATIVO N° 768, Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de abril de 1993.

**Artículo 197°.- Valoración de la prueba.-**

Todos los medios probatorios son valorados por el Juez en forma conjunta, utilizando su apreciación razonada. Sin embargo, en la resolución sólo serán expresadas las valoraciones esenciales y determinantes que sustentan su decisión.

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03271-2012-PA/TC. Fundamento jurídico 11.

105. Asimismo, el artículo 6° de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión Directa (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD**)<sup>91</sup> señala que el Acta de Supervisión Directa es el documento suscrito en ejercicio de la función de supervisión directa, que registra los hallazgos verificados *in situ*, los requerimientos de información efectuados durante la supervisión y todas las incidencias vinculadas a la supervisión de campo.
106. Tomando en consideración lo antes expuesto, esta Sala es de la opinión que las Actas de Supervisión Directa elaboradas con ocasión del ejercicio de la función supervisora, contienen los hechos constatados en las supervisiones efectuadas, por lo cual resultan medios probatorios idóneos para evaluar la procedencia o no de una medida administrativa puesto que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por el supervisor en ejercicio de sus funciones.
107. Por tanto, de las Actas de Supervisión Directa de las Supervisiones Especiales del 2015 se verifica que: i) se encontró el afloramiento del licor negro fuera de las poza donde se depositan, en especial de las pozas N° 1, 5 y 6 lo cual demuestra que existía infiltración del licor negro, ii) el licor negro es depositado en las pozas más allá de su límite de capacidad; y, iii) el licor negro se encuentra siendo utilizado como material para el reforzamiento y recrecimiento de la poza N° 4.
108. En ese sentido, esta Sala considera que sí se encuentra acreditado que el licor negro se infiltraba hacia zonas adyacentes a las pozas en las cuales se depositaba, siendo que también era depositado más allá del límite de su capacidad toda vez que se filtraban por la "cámara de rebose" que se detectó en las pozas N° 5 y N° 6. Del mismo modo, se encuentra acreditado que se utilizaba parte del licor negro para reforzar la poza N° 4, por lo cual corresponde al administrado aportar los medios de prueba que permitan dejar sin efecto la convicción formada por la administración, esto último en el marco del numeral 162.2 del artículo 162° de la Ley N° 27444<sup>92</sup>.
109. Ahora bien, Trupal indica que no se ha tenido en cuenta las medidas contempladas en sus IGA, sin embargo, de la revisión del Informe y de la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS, la DS sí analizó los compromisos ambientales

<sup>91</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 016-2015-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de marzo de 2015.

Artículo 6°.- Definiciones

Para efectos del presente Reglamento, se aplican las siguientes definiciones:

a) **Acta de Supervisión Directa:** Documento suscrito en ejercicio de la función de supervisión directa, que registra los hallazgos verificados *in situ*, los requerimientos de información efectuados durante la diligencia de supervisión y todas las incidencias vinculadas a la supervisión de campo.

<sup>92</sup> LEY N° 27444.

Artículo 162°.- Carga de la Prueba

(...)

162.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.



correspondientes al tratamiento del licor negro, los cuales solo se encontraban referidos al tipo de tratamiento que iba a tener y al caudal que se iba a generar sin especificar los impactos que podría tener en el ambiente.

110. Cabe mencionar que, tal como se indicó precedentemente, en el DAP de la planta industrial La Libertad se mantuvo la forma de tratamiento del licor negro ya contemplado en el PAMA de la planta industrial La Libertad.
111. De otro lado, cabe indicar que sobre lo señalado por Trupal respecto a que la DS no valoró el Estudio de Suelos que tuvo por objetivo caracterizar las muestras de suelo tomadas en los alrededores de las pozas de licor negro de la planta industrial La Libertad, de la revisión de los actuados que obran en el expediente no se observa que Trupal haya adjuntado dicho estudio, por lo cual no podría ser materia de análisis; sin embargo, de las Actas de Supervisión Directa de las Supervisiones Especiales del 2015, se acredita la infiltración del licor negro a zonas adyacentes a las pozas de sedimentación y evaporación, así como que se utiliza para reforzar la poza N° 4.
112. Por tanto, esta Sala considera que los hechos señalados en la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS se encuentran debidamente acreditados sobre la base de las Actas de Supervisión Directa y el Informe Técnico en donde se comprobó la infiltración del licor negro, el desborde del mismo y la utilización de dicho efluente como reforzamiento de las pozas donde se deposita. En consecuencia corresponde desestimar lo alegado por Trupal en este extremo de su apelación.

#### **Sobre la motivación de la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS**

113. Trupal señaló que dicha resolución no contiene la debida motivación, ni el detalle de los fundamentos técnicos que justificarían la medida impuesta. Asimismo, no contiene el análisis de las acciones de supervisión, ni la valoración de los hechos observados, de la gravedad de los mismos, ni de la necesidad de evitar un peligro inminente o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, la ponderación de alternativas para no imponer al administrado una medida desproporcionalmente gravosa, entre otros aspectos relevantes que habrían justificado la procedencia de la medida impuesta. En consecuencia, la resolución materia de impugnación adolece de la debida motivación e incurre en causal de nulidad.
114. Sobre el particular, tal como se ha mencionado precedentemente, el artículo 11° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, establece que las medidas preventivas son disposiciones de carácter excepcional, a través de las cuales la Autoridad de Supervisión Directa impone a un administrado una obligación de hacer o no hacer a fin de evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental.

115. Del mismo modo, para imponer una medida preventiva el artículo 14° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD<sup>93</sup>, dispone que se debe contar con un Informe Técnico que sustente la medida propuesta, siendo que la resolución que dicta la medida preventiva debe establecer las acciones que el administrado debe adoptar para revertir el inminente peligro, alto riesgo o mitigar el daño que puede producirse en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
116. En el presente caso, de la revisión de la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS se observa que esta se sustenta en el Informe en el cual se analizaron los hechos detectados en las Supervisiones Especiales del 2015 y la Supervisión Regular del 2015, en las que la DS constató que el licor negro: i) se estaba infiltrando hacia zonas adyacentes de las pozas en las cuales se depositan, ii) era depositado excediendo el límite de capacidad de las pozas; y, iii) se utilizaba para reforzar la poza N° 4.
117. Del mismo modo, del Informe que sirvió de sustento para la medida preventiva consistente en el cese de la disposición del licor negro, se desprende que este concluyó que las acciones realizadas por Trupal en las pozas del licor negro puede afectar dichas estructuras, y pueden derrumbarse debido a las lluvias provocadas por el Fenómeno El Niño hacia áreas circundantes de la playa El Charco. Además, indicó que las infiltraciones del licor negro en el suelo y subsuelo puede llegar hasta la napa freática y puede discurrir hacia el afloramiento de aguas subterráneas pudiendo afectar la flora del lugar y las zonas de alimentación y descanso de la fauna silvestre.
118. En efecto, cabe indicar que de acuerdo al Decreto Supremo N° 045-2015-PCM<sup>94</sup> se declaró el estado de emergencia en los distritos y provincias comprendidos en los

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD.**

**Artículo 14°.- Procedimiento para el dictado de medidas preventivas**

14.1 Las medidas preventivas son dictadas por la Autoridad de Supervisión Directa mediante resolución debidamente motivada. Para tal efecto, se debe contar con el Informe Técnico que sustente la medida propuesta.

14.2 La resolución que dicta la medida preventiva debe establecer las acciones que el administrado debe adoptar para revertir el inminente peligro, alto riesgo o mitigar el daño que puede producirse en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

**DECRETO SUPREMO N° 045-2015-PCM**, publicado en el diario oficial El Peruano el 5 de julio de 2015.

**Artículo 1°.- Declaratoria del Estado de Emergencia**

Declárese el Estado de Emergencia en los distritos y provincias comprendidos en los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca, Amazonas, San Martín, Ancash, Lima, Ica, Arequipa, Cusco, Puno, Junín y Provincia Constitucional del Callao, por Peligro Inminente ante el periodo de lluvias 2015-2016 y posible ocurrencia del Fenómeno El Niño, cuyas zonas afectadas a considerar se encuentran señaladas en el Anexo 01 que forma parte del presente Decreto Supremo, por el plazo de sesenta (60) días calendario, para la ejecución de acciones inmediatas y necesarias de reducción del muy alto riesgo existente y de rehabilitación que correspondan.

**ANEXO : 01 DISTRITOS Y PROVINCIAS EXPUESTAS POR PELIGRO INMINENTE ANTE LLUVIAS PERIODO 2015- 2016 Y PROBABLE PRESENCIA DEL FENOMENO EL NIÑO**

N°	Distrito	Provincia	Departamento
722	SANTIAGO DE CAO	ASCOPE	LA LIBERTAD

departamentos, entre otros, de La Libertad, por peligro inminente ante el periodo de lluvias 2015-2016 y posible ocurrencia del Fenómeno El Niño. Asimismo, el anexo 1 de la citada norma señala que una de las zonas afectadas por dicho fenómeno se encuentra en el distrito de Santiago de Cao, provincia de Ascope, departamento de La Libertad, lugar donde se encuentra la planta industrial La Libertad.

119. En tal sentido, la ocurrencia de las lluvias por la presencia de dicho fenómeno, tal como lo señaló la DS, puede afectar la falta de estabilidad de las pozas donde se deposita el licor negro, puesto que Trupal encuentra reforzando la poza N° 4 con el mismo licor negro sin haber efectuado estudio técnico alguno, tal como se consigna en el Informe<sup>95</sup>.
120. De otro lado, del PAMA de la planta industrial La Libertad se observa que Trupal consignó que en el área de la citada planta se encuentra la siguiente flora:

VI.B.3. Flora y Fauna

La mayor parte de la vegetación ha sido destruida o ampliamente alterada por la actividad agrícola; a continuación se mencionan las principales especies encontradas en el área de influencia de la planta.

Relación de Especies Identificadas en la Zona de Influencia Directa de la Planta

Nombre Común	Nombre Científico	Familia	Forma de Vida	Abundancia
"Grama salada"	<i>Distichlis spicata</i>	POACEAE	Hierba	Abundante
"Totora"	<i>Sagittaria californiana</i>	CYPERACEAE	Caña	Poco abundante
"Molle"	<i>Sechinus molle</i>	ANACARDIACEA	Árbol	Escaso
"Palmera"	No identificado	MONOCOTILEDONEAE	Árbol	Escaso
"Eucalipto"	<i>Eucalyptus sp.</i>	MYRTACEAE	Árbol	Escaso
"Pino"	<i>Pinus sp.</i>	PINACEAE	Árbol	Escaso
"Hierba lechera"	<i>Vincetoxicum sp.</i>	APOCYNACEAE	Hierba	Escaso
"Cerreja"	<i>Sonchus sp.</i>	ASTERACEAE	Hierba	Escaso
"Overo"	<i>Cardia lutea</i>	BORAGINACEAE	Arbusto	Escaso
"Higuera"	<i>Ricinus communis</i>	EUPHORBIACEAE	Arbusto	Escaso
"Gramelote"	<i>Panicum purpuraceum</i>	POACEAE	Hierba	Poco abundante
"Jaborcillo de perro"	No identificado	DICOTILEDONEAE	Hierba Rastrera	Muy escaso
"Caja de caballo"	<i>Equisetum bogotense</i>	EQUISETACEAE	Arbusto	Poco abundante
"Grama dulce"	<i>Cynodon dactylon</i>	POACEAE	Hierba	Abundante
"Caña de azúcar"	<i>Saccharum officinarum</i>	POACEAE	Caña	Abundante
"Cudillo"	<i>Conchus sp.</i>	POACEAE	Hierba	Escaso
"Hierba mora"	<i>Solanum nigrum</i>	SOLANACEAE	Hierba Rastrera	Escaso
"Uña de gato de la costa"	<i>Uncaria sp.</i>	RUBIACEAE	Arbusto	Escaso
"Caña brava"	<i>Cynarum angulatum</i>	POACEAE	Caña	Escaso
"Carrizo castilla"	No identificado	POACEAE	Caña	Escaso
"Laurel"	<i>Nerium oleander</i>	APOCYNACEAE	Arbusto-Árbol	Poco abundante
"Pajaro bobo"	<i>Tassaria integrifolia</i>	ASTERACEAE	Árbol	Escaso
"Chilco"	<i>Baccharis sp.</i>	COMPOSITAE	Arbusto	Poco abundante
"Sauco"	<i>Salix sp.</i>	SALICACEAE	Árbol	Muy escaso

Cabe indicar que dicha declaración de emergencia fue prorrogada por el Decreto Supremo N° 058-2015-PCM y el Decreto Supremo N° 074-2015-PCM.

Del Informe se observa lo siguiente:

"Cabe mencionar que como parte de la supervisión se solicitó el estudio técnico de estabilidad e impermeabilidad de los diques de contención de las pozas de licor negro, así como información sobre el tiempo de vida útil y capacidad máxima de las pozas de evaporación y sedimentación de "licor negro" de la planta. Sin embargo, la información remitida el 29 de octubre de 2015 (Registro N° 2015-E01-056431), no tiene relación con lo solicitado. (...)

Además, considerando el hecho de que no se cuenta con información sobre su diseño técnico, capacidad de vida útil y máxima, así como un programa de mantenimiento, existe la incertidumbre sobre su capacidad y funcionalidad para contener el volumen de efluente residual que se almacena en ellas. (...) debido a la descarga de licor negro durante el tiempo que viene operando la planta; la estructura de los diques, la impermeabilidad de las pozas y sus estructuras auxiliares, se encontrarían deterioradas y no tendrían la capacidad para contener el volumen actual del licor negro que generan". (Foja 35).

121. Del mismo modo, del DAP de la planta industrial La Libertad se observa que se identificó la siguiente fauna:

Nombre Común	Nombre científico
Lechuza	-
Zorrito	-
Lagartija común	<i>Microlophus occipitalis</i>
Boa de la costa	<i>Boa constrictor</i>
Guardacaballo grande	<i>Crotophaga sulcirostris</i>
Putilla roja	<i>Pyrocephalus rubinus coronatus</i>
Tordo	<i>Dives - Warzewiczi</i>
Picaflor de paca	<i>Amazilia - Leucophaea</i>
Chisco	<i>Mimus - Longicaudatus</i>
Ratón de campo	<i>Oryzomys sp.</i>

Fuente: Tabla N° 5.7: Relación de especies identificadas (fauna), folio 288

122. De ello se observa que el afloramiento del licor negro fuera de las pozas, el rebalse del mismo y la utilización como refuerzo de la poza, puede afectar a la flora y fauna que fuera identificada en la línea base del PAMA de la planta industrial La Libertad y en el DAP de la planta industrial La Libertad.
123. Sobre ello, el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno (en adelante, **Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE**) señala que un impacto ambiental negativo potencial es la posible alteración de los componentes del ambiente que podrían generar efectos negativos a futuro, como resultado de sus actividades<sup>96</sup>.
124. Por tanto, esta Sala considera que en mérito de los hechos detectados en las Supervisiones Especiales del 2015, sí correspondía que la DS imponga la medida preventiva de cese de la disposición del licor negro. Ello en razón a que se podía dar una situación de inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
125. Sobre el particular, debe indicarse que el numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444, en concordancia con el artículo 6° del citado instrumento<sup>97</sup>, establece

<sup>96</sup> **DECRETO SUPREMO N° 017-2015-PRODUCE**, Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de junio de 2015.

**ANEXO I  
DEFINICIONES**

Para la aplicación de lo dispuesto en el presente Reglamento se utilizarán los términos establecidos en la normativa ambiental vigente y los que se precisan a continuación:

(...)

**Impacto Ambiental Negativo Potencial.**- Posible alteración de los componentes del ambiente que podrían generar efectos negativos a futuro, como resultado del desarrollo de las actividades.

<sup>97</sup>

**LEY N° 27444.**

**Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos**

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

que el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. En tal sentido, la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas que justifiquen el acto adoptado, no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.

126. En este contexto, nuestro régimen jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa. Así, los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación<sup>98</sup>. En primer lugar, se recoge la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública<sup>99</sup>, conforme al principio del debido procedimiento, y, en

4. **Motivación.**- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

**Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo**

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

(...)

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

(...)

- <sup>98</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03891-2011-AA/TC (Fundamento jurídico 17) ha señalado lo siguiente:

*"La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso".*

Asimismo, en la sentencia recaída en el expediente N° 03399-2010-PA/TC (Fundamento jurídico 4) señala lo siguiente:

*"El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.*

*La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.*

(...)

*Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa (...)."*

- <sup>99</sup> LEY N° 27444.

segundo lugar, se dispone – como requisito previo a la motivación – la obligación de la verificación plena de los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material<sup>100</sup>.

127. Asimismo, de acuerdo con el artículo 3° de la citada ley, la motivación constituye un elemento de validez del acto administrativo, mientras que el artículo 6° del citado instrumento establece con mayor detalle sus alcances, prohibiciones y excepciones.
128. Conforme a lo expuesto, se concluye que la motivación exige la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa en un caso concreto, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados y su relación con la norma que contiene la obligación cuyo incumplimiento es materia de imputación, ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
129. En el presente caso, de la revisión de los considerandos de la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS contenidos en las páginas 13 a 19 de la referida resolución se observa que la DS sí efectuó el análisis de los hechos verificados en las Supervisiones Especiales del 2015, así como de que dichos hechos podrían constituir una afectación a la flora y fauna que existe en la zona y al cuerpo marino adyacente a la planta industrial La Libertad.
130. En tal sentido, la DS al motivar su decisión indicó que se comprobó que el licor negro: i) se estaba infiltrando fuera de las pozas donde se depositan, ii) es depositado en las pozas más allá de su límite de capacidad; y, iii) se está usando para incrementar la cresta de los diques de contención sin estudios de estabilidad de contención. Asimismo, señaló que dichas acciones podrían ocasionar el riesgo de discurrimiento del licor negro hacia sus áreas adyacentes como el mar y evitar la

---

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

(...)

**1.1. Principio del debido procedimiento.-** Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

Cabe destacar que, este principio se manifiesta cuando el legislador, mediante el numeral 2 del artículo 230° de la Ley N° 27444, exige que las entidades apliquen sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.

**LEY N° 27444.**

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

(...)

**1.11. Principio de verdad material.-** En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

afectación de los puntos de afloramiento de aguas subterráneas existentes en los sectores cercanos a las pozas, así como a la flora del lugar y las zonas de alimentación y descanso de la fauna silvestre<sup>101</sup>. En consecuencia, no ha existido ninguna vulneración al principio del debido procedimiento consagrado en la Ley N° 27444. Por las consideraciones expuestas, corresponde desestimar las alegaciones formuladas por Trupal en este extremo.

131. De otro lado, sobre lo señalado por Trupal respecto a que la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS es nula porque la medida preventiva que se les impuso consistente en el cese inmediato de toda forma de vertimiento o disposición de efluentes proveniente del proceso de fabricación de papel, conlleva la paralización de toda su actividad industrial durante quince (15) días generándoseles un fuerte perjuicio económico por la imposibilidad de seguir operando; debe mencionarse que mediante la Resolución Directoral N° 007-2016-OEFA/DS se varió la medida preventiva respecto al cese de vertimiento de los efluentes provenientes del proceso de fabricación de papel, por lo cual se ha producido la sustracción de la materia, en este extremo.
132. Sin perjuicio de ello, debe indicarse que el Tribunal Constitucional ha señalado que el desarrollo sostenible requiere de la responsabilidad social, lo que implica la generación de actitudes y comportamientos de los agentes económicos y el establecimiento de políticas de promoción y el desarrollo de actividades que en función del aprovechamiento o uso de los bienes ambientales, se procuren el bien común y el bienestar general. En tal sentido, en el caso del medio ambiente, la responsabilidad social debe implicar el mantenimiento de un enfoque preventivo que favorezca su conservación; el fomento de iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental, desarrollando y difundiendo tecnológicas compatibles con la conservación del ambiente<sup>102</sup>.

<sup>101</sup> Página 19 de la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS.

<sup>102</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-PI/TC:

*"22. En atención a lo expuesto, el desarrollo sostenible o sustentable requiere de la responsabilidad social; ello implica la generación de actitudes y comportamientos de los agentes económicos y el establecimiento de políticas de promoción y el desarrollo de actividades que, en función del aprovechamiento o uso de los bienes ambientales, procuren el bien común y el bienestar general.*

*23. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido, en el caso Elizabeth Ponce Pescorán vs. Municipalidad Provincial del Callao y Depósitos Químicos Mineros S.A. (Exp. N.º 1752-2004-AA/TC, Fundamento 23), que, conforme al artículo 59º de la Constitución, el Estado estimula la creación de la riqueza y la libertad de empresa, comercio e industria, y que estas se ejercen en una economía social de mercado según lo dispone el artículo 58º de la Constitución, de manera que la responsabilidad social de la empresa es plenamente compatible con las disposiciones constitucionales citadas.*

*24. Es de verse en dicha sentencia, que alude expresamente a la relación de las empresas con las preocupaciones sociales y medioambientales a través de sus actividades comerciales, que ser socialmente responsable no significa solamente cumplir plenamente las obligaciones jurídicas, sino también ir más allá del cumplimiento invirtiendo en el entorno local y contribuyendo al desarrollo de las comunidades en que se inserta, sobre todo de las comunidades locales.*

*25. En el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, de la Economía Social de Mercado y del Desarrollo Sostenible, la responsabilidad social se constituye en una conducta exigible a las empresas, de forma ineludible.*

*26. En el caso del medio ambiente, la responsabilidad social debe implicar el mantenimiento de un enfoque preventivo que favorezca su conservación; el fomento de iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad*

133. En tal sentido, Trupal en su calidad de empresa dedicada a actividades manufactureras, es conocedora de las normas que regulan dicha actividad, de las obligaciones ambientales fiscalizables a su cargo que se le imponen como titular para operar una planta industrial de fabricación de papel. Por tanto, tiene el deber de dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en tales normas, así como desarrollar sus actividades sin causar un efecto negativo en el ambiente. Además, teniendo en cuenta que el Estado debe promover la conservación del suelo y del ecosistema marino, ante una posible afectación de dichos componentes por parte de la citada empresa debía adoptar acciones correspondientes para evitar dicha afectación mediante una medida preventiva.

**V.5. Si corresponde ampliar el plazo establecido en la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS respecto a la elaboración y presentación de proyecto de actualización del IGA**

134. En su recurso de apelación, Trupal indicó que el plazo otorgado por la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS de cuarenta (40) días hábiles es insuficiente para cumplir con la obligación de actualización del IGA, puesto que su cumplimiento depende del tiempo que demora a la empresa consultora que se está contratando la realización de los estudios, ensayos, modelamientos, diseños y demás aspectos que son requeridos, para la actualización del IGA. Por tanto solicita que se le otorgue un plazo de seis (6) meses para la actualización del IGA.

135. Mediante el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS se requirió a Trupal la elaboración y presentación de un proyecto de actualización del IGA para que Produce establezca medidas respecto al tratamiento, almacenamiento y disposición del efluente proveniente de la fabricación del papel y el licor negro; otorgándosele un plazo de cuarenta (40) días hábiles para que cumpla con dicho requerimiento.

136. Cabe indicarse que de la revisión de los actuados que obran en el expediente, se observa que mediante escrito de fecha 19 de febrero de 2016, Trupal remitió a la DS el cargo de presentación ante Produce para la *"Calificación, evaluación y aprobación de la implementación a detalle y a nivel de factibilidad, a manera complementaria, de la Planta de Tratamiento físico químico de los efluentes industriales ("PTAR-I")... ello en mérito al Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), aprobado en el 2008 (...) y posteriormente abordada en el Diagnóstico Ambiental Preliminar (...)"*.

137. Del "Cronograma de Actividades del Proyecto Planta de Tratamiento de Efluentes Industriales – Santiago de Cao / Trujillo"<sup>103</sup> anexo a dicho documento se observa que la Consultora Asesoría y Servicios para el Medio Ambiente contratado por

---

*ambiental; el fomento de inversiones en pro de las comunidades afincadas en el área de explotación; la búsqueda del desarrollo y la difusión de tecnologías compatibles con la conservación del ambiente, entre otras".*

<sup>103</sup> Foja 178.



Trupal consideró para la elaboración de dicho proyecto de modificación del IGA el plazo de treinta (30) días.

138. Asimismo, debe tenerse en cuenta, de manera referencial se observa que el plazo para ejecutar contrataciones de servicio de consultoría para la elaboración de un instrumento de gestión ambiental para una planta de tratamiento de aguas residuales es de sesenta (60) días calendario, tal como se observa en la página web del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (en adelante, OSCE).
139. En tal sentido, se justifica el plazo de cuarenta (40) días hábiles que la DS otorgó a Trupal para que elabore y presente un proyecto de actualización de IGA respecto del tratamiento de los efluentes industriales generados en la planta industrial La Libertad. Por tanto, esta Sala considera que no corresponde ampliar el plazo otorgado por la DS en la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS<sup>104</sup>.

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.- CONCEDER** el recurso de apelación formulado por Trupal S.A. contra la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS en el extremo que dictó la medida administrativa de actualización del instrumento de gestión ambiental de su planta industrial La Libertad ubicada en la carretera Malca s/n, distrito de Santiago de Cao, provincia de Ascope, departamento La Libertad; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

**SEGUNDO.- DECLARAR** la sustracción de la materia en el extremo referido a la medida preventiva de cese de vertimiento de los efluentes provenientes del proceso de fabricación de papel impuesta mediante la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS del 7 de enero de 2016, toda vez que dicha medida fue variada mediante la Resolución Directoral N° 007-2016-OEFA/DS del 22 de enero de 2016, la cual ha quedado firme; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

<sup>104</sup> Debe indicarse que el numeral 35.5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, dispone que la interposición de un recurso impugnativo contra un requerimiento de actualización de instrumento de gestión ambiental se concede con efecto suspensivo.

Por tanto, al haberse concedido el recurso de apelación interpuesto por Trupal contra el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS que le requirió la actualización del instrumento de gestión ambiental de su planta industrial La Libertad, el plazo para que la recurrente cumpla con dicho requerimiento se contará a partir de la notificación de la presente resolución.

**TERCERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS del 7 de enero de 2016, en el extremo de la medida preventiva impuesta a Trupal S.A. consistente en el cese de la disposición del licor negro, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución; quedando agotada la vía administrativa.

**CUARTO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 003-2016-OEFA/DS del 7 de enero de 2016, en el extremo de la medida administrativa de actualización del instrumento de gestión ambiental de su planta industrial La Libertad ubicada en la carretera Malca s/n, distrito de Santiago de Cao, provincia de Ascope, departamento La Libertad la cual debe cumplirse en el plazo de cuarenta (40) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución; quedando agotada la vía administrativa.

**QUINTO.-** Notificar la presente resolución a Trupal S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Supervisión, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....  
**RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO**  
Presidente

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**HÉCTOR ADRIÁN CHAVARRY ROJAS**  
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO**  
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental