



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera

RESOLUCIÓN N° 014-2016-OEFA/TFA-SEPIM

EXPEDIENTE N° : 1096-2014-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : TRUPAL S.A.
SECTOR : INDUSTRIA MANUFACTURERA
RUBRO : PAPEL
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1041-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2015, a través de la cual determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Trupal S.A. por las siguientes conductas infractoras:

- (i) *No segregar ni acondicionar adecuadamente los residuos sólidos no peligrosos toda vez que se encontraron dispersos sobre terreno afirmado, sin considerar su naturaleza física y/o química, evidenciándose su falta de segregación, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10° y 38° del Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y configuró la infracción prevista en el literal a) del numeral 1 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.*
- (ii) *No almacenar ni disponer adecuadamente en el extremo de los residuos sólidos peligrosos (latas vacías y cilindros de productos químicos) por cuanto fueron almacenados en terrenos abiertos, a granel y sin rotulado, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y configuró la infracción prevista en el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.*
- (iii) *No contar con un almacén central para el acopio de sus residuos sólidos peligrosos en la planta industrial La Libertad, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y configuró la infracción prevista en el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.*
- (iv) *Incumplir los compromisos ambientales asumidos en el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental de la planta industrial La Libertad, aprobado por el Oficio N° 02671-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI, al: (i) no almacenar de forma adecuada el polvillo del bagazo; (ii) no almacenar los*

insumos químicos de acuerdo a las especificaciones del fabricante; y (iii) exceder el valor establecido en la línea base para el parámetro Partículas Totales en Suspensión. Cada una de dichas conductas generó el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 6° del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI y configuró la infracción prevista en el literal i) del artículo 21° del Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera aprobado por el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.

- (v) *Exceder los Límites Máximos Permisibles del parámetro Sólidos Suspendidos Totales, aprobados por el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, lo que generó el incumplimiento del numeral 2 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI y configuró la infracción prevista en el literal c) del artículo 21° del Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.*

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2015 en el extremo que ordenó a Trupal S.A. la medida correctiva por incumplir con el almacenamiento adecuado del polvillo del bagazo tal como contempló en el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental de la planta industrial La Libertad, aprobado por el Oficio N° 02671-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI.

Por otro lado, se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2015, en el extremo que se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Trupal S.A. por los siguientes hechos:

- (i) *Por no acondicionar los residuos sólidos a partir del secado del licor negro (lignato de sodio) los cuales no eran gestionados por Trupal S.A., lo cual generó el incumplimiento del numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y configuró la infracción prevista en el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.*
- (ii) *Exceder los valores referenciales del parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno aprobados por el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE en el monitoreo del 24 de mayo de 2013, lo cual generó el incumplimiento del numeral 2 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI y configuró la infracción prevista en el literal c) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.*

Del mismo modo, se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 451-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 3 de julio de 2015, a través de la cual se varió la imputación de cargos efectuada mediante la Resolución Subdirectoral N° 2151-



2014-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de diciembre de 2014, así como de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2015, mediante la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Trupal S.A., por incurrir en el incumplimiento del numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, al haberse determinado la transgresión de los principios de legalidad y de debido procedimiento recogidos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General”.

Lima, 18 de abril de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Trupal S.A.¹ (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. El 24 de mayo y del 11 al 16 de diciembre de 2013, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó dos supervisiones regulares (en adelante, **supervisión regular de mayo de 2013 y supervisión regular de diciembre de 2013**) durante las cuales se detectaron presuntos incumplimientos de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Trupal, tal como se desprende del Informe N° 098-2013-OEFA/DS-IND (en adelante, **Informe de Supervisión N° 098-2013**) y del Informe N° 0151-2013-OEFA/DS-IND (en adelante, **Informe de Supervisión N° 0151-2013**)².
4. Mediante Oficio N° 1078-2013-FPEMA-LL/200-2012-217-0/LAR del 23 de mayo de 2013³, la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de La Libertad, en el marco de la investigación preliminar llevada a cabo debido a la denuncia por la contaminación ambiental por parte de Trupal, solicitó al OEFA su participación en la diligencia de verificación fiscal ampliatoria y tomas de muestras.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20418453177.

² Dichos informes se encuentran en un medio electrónico (CD) a foja 15.

³ Cabe precisar que la copia del Oficio N° 1078-2013-FPEMA-LL/200-2012-217-0/LAR del 23 de mayo de 2013, se encuentra adjunto al Informe de Supervisión N° 087-2013.

5. En razón de la diligencia solicitada por la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de La Libertad, el 14 de junio de 2013 la DS efectuó una supervisión especial (en adelante, **supervisión especial de junio de 2013**) durante las cuales se detectaron presuntos incumplimientos de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Trupal, tal como se desprende del Informe N° 0087-2013-OEFA/DS-IND (en adelante, **Informe de Supervisión N° 0087-2013**)⁴.
6. En tal sentido, sobre la base del Informe de Supervisión N° 098-2013, del Informe de Supervisión N° 087-2013 y del Informe de Supervisión N° 151-2013 la DS elaboró el Informe Técnico Acusatorio N° 0254-2014-OEFA/DS (en adelante, **ITA**)⁵.
7. Sobre la base de los resultados contenidos en los Informes de Supervisión N°s 087, 098 y 0151-2013 y el ITA, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA emitió la Resolución Subdirectorial N° 2151-2014-OEFA/DFSAI/SDI⁶ del 31 de diciembre de 2014, a través de la cual inició un procedimiento administrativo sancionador contra Trupal⁷.
8. Mediante la Resolución Subdirectorial N° 451-2015-OEFA/DFSAI/SDI⁸ del 3 de julio de 2015, varió la Resolución Subdirectorial N° 2151-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de diciembre de 2014⁹.
9. Luego de la evaluación de los descargos formulados por la administrada¹⁰, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, **DFSAI**) emitió la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2014¹¹, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Trupal¹², conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación¹³:

⁴ Dichos informes se encuentran en un medio electrónico (CD) a foja 15.

⁵ Fojas 1 a 15.

⁶ Fojas 21 a 44.

⁷ Notificación efectuada el 9 de enero de 2015.

⁸ Fojas 163 a 171.

⁹ Cabe indicar que dicha resolución varió la décima imputación realizada en la Resolución Subdirectorial N° 2151-2014-OEFA/DFSAI/SDI, señalando que el numeral 5.2 del artículo 5° de la Tipificación de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD era la norma que tipificaba el incumplimiento del numeral 2 del artículo 10° del Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI como infracción.

¹⁰ Lo cual realizó mediante escritos presentados el 28 de enero y el 10 de agosto de 2015. (Fojas 48 a 158 y 180 a 230, respectivamente).

¹¹ Fojas 268 a 303.

¹² En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país: **LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.



Cuadro N° 1: Conductas infractoras por las que se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Trupal en la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	No segregó y acondicionó adecuadamente sus residuos sólidos no peligrosos, toda vez que fueron acumulados sin considerar sus	Artículos 10° y 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁴ .	Literal a) del numeral 1 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁵ .

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

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

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

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

¹³ El artículo 7° de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador en los siguientes extremos:

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

¹⁴ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

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

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

Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos

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

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

¹⁵ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

Artículo 145°.- Infracciones

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

- Infracciones leves, - en los siguientes casos:

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

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	características físicas y/o químicas.		
2	No almacenó ni dispuso adecuadamente los residuos sólidos peligrosos.	Numeral 5 del artículo 25° y artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁶ .	Literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁷ .
3	No contó con un almacén central de residuos sólidos peligrosos.	Artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁸ .	Literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

¹⁶ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

Artículo 25°.- Obligaciones del generador

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

(...)

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

(...)

Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;
 2. A granel sin su correspondiente contenedor;
 3. En cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento;
 4. En infraestructuras de tratamiento de residuos por más de cinco (5) días; contados a partir de su recepción; y,
 5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.
- Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPS-RS responsable de dichos residuos.

¹⁷ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

Artículo 145°.- Infracciones

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

(...)

2. Infracciones graves.- en los siguientes casos:

(...)

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

¹⁸ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

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

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

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



N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
4	No cumplió con almacenar adecuadamente el polvillo de bagazo conforme a lo señalado en el PAMA de la planta industrial La Libertad.	Numeral 3 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI ¹⁹ .	Literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025- 2001-ITINCI ²⁰ .
5	No cumplió con almacenar los insumos químicos (soda cáustica) de acuerdo con las especificaciones del fabricante conforme a lo señalado en el PAMA de la planta industrial La Libertad.	Numeral 3 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.	Literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025- 2001-ITINCI.
6	Excedió el valor establecido como línea base del PAMA de la planta industrial La Libertad en el Informe de Monitoreo Ambiental del Primer Semestre 2012, respecto al parámetro Partículas Totales en Suspensión, incumpliendo el PAMA de la planta industrial La Libertad.	Numeral 3 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.	Literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025- 2001-ITINCI.
7	Excedió el valor establecido como línea base del PAMA de la planta industrial La Libertad en el Informe de Monitoreo Ambiental del Segundo Semestre 2013, respecto al parámetro Partículas Totales en Suspensión, incumpliendo el PAMA de la planta industrial La Libertad.	Numeral 3 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.	Literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025- 2001-ITINCI.

¹⁹ DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI, Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, publicado en el diario oficial El Peruano el 1 de octubre de 1997.
Artículo 6°.- Obligaciones del Titular.- Son obligaciones del titular de la industria manufacturera, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales:

(...)

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

²⁰ DECRETO SUPREMO N° 025-2001-ITINCI, Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera aprobado por el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI publicado en el diario oficial El Peruano el 18 de julio de 2001.

Artículo 21°.- Conductas que constituyen Infracciones.

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

(...)

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

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
8	Incumplió el compromiso asumido en el PAMA de la planta industrial La Libertad toda vez que excedió los Valores Referenciales establecidos para el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno de acuerdo con el monitoreo del 24 de mayo de 2013.	Numeral 2 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI ²¹ .	Literal c) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI ²² .
9	Incumplió el compromiso establecido en el PAMA de la planta industrial La Libertad toda vez que excedió los Valores Referenciales establecidos para el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno y los Límites Máximos Permisibles establecidos para el parámetro Sólidos Suspendidos Totales de acuerdo con el monitoreo del 14 de junio de 2013.	Numeral 2 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.	Literal c) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.
10	Inició actividades del proyecto "Instalación y operación de una nueva caldera que utilice carbón y que incremente la capacidad de producción" sin contar con la respectiva certificación ambiental aprobada por la autoridad competente.	Numeral 2 del artículo 10° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI ²³ .	Literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.

Fuente: Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAL

Elaboración: TFA

10. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAL, la DFSAL ordenó a Trupal el cumplimiento de las siguientes medidas correctivas²⁴:

²¹ **DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI.**
Artículo 6°.- Obligaciones del Titular.- Son obligaciones del titular de la industria manufacturera, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales:
 (...)

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

²² **DECRETO SUPREMO N° 025-2001-ITINCI.**
Artículo 21°.- Conductas que constituyen Infracciones.
 Son conductas que constituyen infracciones, además de las establecidas en los artículos 36, 37 y 38 del Reglamento, las siguientes:
 (...)

 c) Incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles.

²³ **DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI.**
Artículo 10°.- Exigencia para nuevas Actividades o Ampliación.- Los titulares de la industria manufacturera deberán presentar:
 (...)

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

²⁴ Con relación a la imposición de una medida correctiva respecto a las conductas descritas en los ítems 1 a 3 y 5 a 9 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, la DFSAL señaló que, en virtud de lo dispuesto en el segundo párrafo del numeral 2.2 del artículo 2° de las "Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país", aprobadas por Resolución N° 026-2014-OEFA/CD, no correspondía imponer a Trupal medida correctiva alguna.

Cuadro N° 2: Detalle de las medidas correctivas impuestas por la DFSAI mediante la Resolución
Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conductas infractoras	Medidas correctivas		
		Obligación	Plazo	Forma de acreditar el cumplimiento
4	No cumplió con almacenar adecuadamente el polvillo de bagazo conforme a lo señalado en el PAMA de la planta industrial La Libertad.	Retirar el polvillo de bagazo ubicado en el área de chute hacia el almacén temporal, de acuerdo al PAMA de la planta industrial La Libertad.	En un plazo de cuarenta y cinco (45) días hábiles contados a partir de notificada la resolución apelada.	En un plazo de diez (10) días hábiles contado desde el siguiente día del vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, Trupal deberá remitir a la DFSAI: Un informe técnico detallado que contenga los respectivos medios probatorios visuales (fotografías o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84) sobre el retiro y disposición del polvillo de bagazo, donde se considere el cronograma de actividades, registro del bagazo retirado.
		Establecer un estándar para el almacenamiento adecuado del bagazo acorde con el compromiso asumido en el PAMA de la planta industrial La Libertad.		En un plazo de diez (10) días hábiles contado desde el siguiente día del vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, Trupal deberá remitir a la DFSAI: Copia del Estándar para el almacenamiento adecuado del polvillo de bagazo, acorde al compromiso del PAMA de la planta industrial La Libertad, el cual deberá estar aprobado por las gerencias respectivas.
10	Inició actividades del proyecto "Instalación y operación de una nueva caldera que utilice carbón y que incremente la capacidad de producción" sin contar con la respectiva certificación ambiental aprobada por la autoridad competente.	Presentación del cargo de la solicitud de la certificación ambiental ante la autoridad competente para el proyecto "Instalación y operación de una nueva caldera que utilice carbón y que incremente la capacidad de producción".	En un plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de notificada la resolución apelada.	En un plazo de cinco (5) días hábiles contado desde el día siguiente de vencido del plazo para cumplir la medida correctiva, Trupal deberá remitir a DFSAI: Los documentos que acrediten que ha solicitado a la autoridad competente la aprobación de la certificación ambiental para el mencionado proyecto, incluyendo el cargo de presentación de dicha solicitud y el pronunciamiento por parte de la autoridad competente.

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

11. La Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

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

- (i) La DFSAI señaló que en razón de lo dispuesto en los artículos 10°, 38° y 55° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley

N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**) Trupal como generador de residuos sólidos tiene la obligación de realizar un adecuado acondicionamiento y segregación de los residuos sólidos no peligrosos generados en la planta industrial La Libertad, considerando sus características físicas, químicas y biológicas; asimismo, debe contar con los dispositivos de almacenamiento adecuados.

Sin embargo, la primera instancia administrativa señaló que en la supervisión regular de mayo de 2013, la DS constató que Trupal no acondicionaba ni segregaba los residuos sólidos generados en la planta industrial La Libertad de acuerdo con la naturaleza de cada residuo, encontrando plásticos, cuerdas, hilos y material metálico como alambres, grapas, clavos entre otros, sobre terreno afirmado en un área contigua al almacén de fibra secundaria, en la cual se observó acumulación de agua de escurrimiento llegando a formar charcos por la presencia de especies palustres.

Asimismo, durante la supervisión regular de diciembre de 2013, la DS advirtió el mismo hecho detectado durante la supervisión anterior, describiéndolo en el hallazgo N° 3 del Informe N° 0151-2013.

- 
- 
- 
- (ii) De otro lado, sobre lo alegado por Trupal respecto a que por tratarse de residuos no peligrosos no reaprovechables no necesitaba segregarlos, la DFSAI indicó que la segregación de residuos no peligrosos como los plásticos, cuerdas, hilos, alambres, grapas y clavos generados en la planta industrial La Libertad tiene por objeto facilitar su tratamiento previo a su entrega a la EPS-RS, es decir, que mediante la separación sanitaria y segura de sus componentes se garantiza no solo su reaprovechamiento sino su disposición final.
 - (iii) Sobre los medios probatorios presentados por Trupal, la DFSAI indicó que las Constancia de Disposición Final de Residuos No Peligrosos N° 001-2014, 001 y 002-2015-SEGAT son de fechas 23 de diciembre de 2014, 12 y 15 de enero, y 30 de mayo de 2015, por lo cual –conforme a lo dispuesto en el artículo 5° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, Texto Único Ordenado del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD**)– las acciones ejecutadas por Trupal con posterioridad a la detección de la infracción no tienen incidencia en el carácter sancionable de su conducta ni la exime de responsabilidad.

*Respecto a la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución (en adelante, **conducta infractora N° 2**)*

- (iv) De lo dispuesto en los numerales 3 y 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, la DFSAI



indicó que Trupal se encontraba en la obligación de almacenar adecuadamente los residuos sólidos peligrosos generados en su planta.

Sin embargo, la DFSAI indicó que en la supervisión regular de mayo de 2013 la DS constató que Trupal almacenaba sus residuos sólidos peligrosos (tales como como latas de pintura vacías y cilindros de productos químicos) a granel sin ningún tipo de identificación o rótulos, directamente sobre el terreno afirmado y a cielo abierto, con riesgo que los lixiviados de los contenedores herrumbrados de productos químicos afecten el suelo.

Adicionalmente, se observó que en la planta industrial La Libertad se generaba residuos sólidos a partir del secado del licor negro (lignato de sodio) los cuales no eran gestionados por Trupal.

- 
- (v) En cuanto a lo señalado por Trupal respecto a que los lodos de licor negro se disponen sobre una poza impermeabilizada y que permite formar una capa impermeable la cual impide su infiltración en el subsuelo y, por tanto, favorece a su protección, la DFSAI indicó que el licor negro es una sustancia que contiene un alto nivel de potencial de hidrógeno (en adelante, **pH**) y debido a su alta Demanda Química de Oxígeno (en adelante, **DQO**) es un residuo poco biodegradable en condiciones normales, razón por la cual dicho residuo peligroso no habría sido debidamente gestionado ni tratado.

Asimismo, la primera instancia administrativa señaló que todos los residuos sean peligrosos o no peligrosos no deben estar dispuestos directamente sobre el suelo y menos a la intemperie debido a que ello generaría un riesgo de daño o probable contaminación a dicho componente; es por ello que con mayor razón, los residuos como el licor negro, deberían estar dispuestos sobre pozas impermeabilizadas y no exponerlas a la intemperie, ya que este residuo contiene entre 12 a 13 unidades de pH.

- 
- (vi) Sobre el estudio de suelos presentado por Trupal la DFSAI indicó a las fechas de presentación del estudio al OEFA (20 de enero y 10 de agosto del 2015) este se encontraba en evaluación por la autoridad competente; es decir, aún no había sido aprobado y, por tanto, carecía de validez y exigibilidad. Igualmente, la citada empresa indicó que de dicho estudio se aprecia que los puntos de monitoreo tomados en cuenta fueron las pozas N° 1, 2, 4 y 6, no existiendo estudio sobre los lodos dispuestos en las pozas N° 3 y 5. Por tanto, consideró que este medio probatorio no resulta pertinente para desvirtuar la existencia de responsabilidad administrativa de Trupal.

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

- (vii) La primera instancia administrativa indicó que el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM dispone que los generadores de residuos sólidos en el ámbito de gestión no municipal tienen la obligación de contar con un almacén central, en cuyo interior se acopien los residuos sólidos peligrosos; sin embargo, durante la supervisión regular de mayo de 2013 se detectó que Trupal no contaba con un almacén central de residuos sólidos peligrosos. Asimismo, en la supervisión regular de diciembre de 2013 se detectó que el administrado aún no contaba con un almacén central de residuos sólidos peligrosos.
- (viii) Respecto a la subsanación posterior de la conducta infractora alegada por Trupal, la DFSAI indicó que de acuerdo con el artículo 5° del Texto Único Ordenado aprobado por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD las acciones ejecutadas por el administrado con posterioridad a la detección de las infracciones no tienen incidencia en el carácter sancionable de su conducta ni la exime de responsabilidad.

*Respecto a la conducta infractora N°4 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución (en adelante, **conducta infractora N° 4**)*

- (ix) La DFSAI indicó que del PAMA de la planta industrial La Libertad se observa que Trupal se comprometió a almacenar de forma adecuada el polvillo del bagazo, evitando su exposición al aire y transporte hacia la atmósfera. Asimismo, conforme al Anexo A: Cronograma de Implementación e Inversión del referido PAMA, dicho compromiso debía ser ejecutado en el año 2009; no obstante ello, en la supervisión regular de mayo de 2013, la DS observó que Trupal almacenaba el bagazo al aire libre sin ninguna barrera que evitara el arrastre de material particulado por el viento.
- (x) De otro lado, la DFSAI indicó que la generación del polvillo de bagazo y la falta de mitigación podrían generar un impacto negativo a la salud de los trabajadores de la planta industrial La Libertad, debido a que la emisión del polvillo de bagazo podría ocasionar riesgo de hipersensibilidad pulmonar, inflamación de vías respiratorias, ello depende de la duración y de la intensidad de la exposición o de la aspiración del material particulado.

*Respecto a la conducta infractora N°5 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución (en adelante, **conducta infractora N° 5**)*

- (xi) De acuerdo con el PAMA de la planta industrial La Libertad, la DFSAI señaló que Trupal se comprometió a almacenar los insumos químicos conforme se señalan en las especificaciones del fabricante; sin embargo, en la supervisión regular de diciembre de 2013, la DS detectó que el almacén de insumos químicos se encontraba en un área al aire libre, y que los insumos estaban en algunos casos desprotegidos o parcialmente protegidos de la radiación solar; asimismo, los sacos de estos insumos



químicos se encontraban carcomidos y con el contenido expuesto, degradados por el sol y sin ningún rotulado.

- (xii) De otro lado, la primera instancia administrativa señaló que la soda cáustica se encontraba expuesta al sol y sobre terreno abierto, siendo que dicho insumo químico es corrosivo, reacciona con el agua y otros materiales que en contacto con el ser humano puede llegar a causar quemaduras a la piel y ojos; asimismo, puede alterar o afectar la calidad del suelo.

*Respecto a las conductas infractoras N^{os} 6 y 7 descritas en el Cuadro N^o 1 de la presente resolución (en adelante, **conductas infractoras N^{os} 6 y 7**)*

- (xiii) La DFSAI indicó que conforme al Anexo B: Programa de Monitoreo Ambiental del PAMA de la planta industrial La Libertada el monitoreo de emisiones fugitivas debía ser ejecutado de manera semestral y el informe debía ser presentado la primera semana de enero de 2009 y en la primera semana del mes de enero del 2011; sin embargo de la revisión del Informe de Monitoreo Ambiental correspondiente al primer semestre de 2012 se detectó que el resultado del parámetro Partículas Totales en Suspensión (en adelante, **PTS**) fue de 1605 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, excediendo en un 1248 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ dicho parámetro respecto del valor establecido como línea base de 357 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

Asimismo, de la revisión del Informe de Monitoreo Ambiental correspondiente al segundo semestre 2013 se observa que el resultado del monitoreo del parámetro PTS fue de 500 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, excediendo en un 143 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ en relación al valor contemplado como la línea base de 357 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

- (xiv) En tal sentido, la DFSAI indicó que de lo actuado en el expediente se verifica que Trupal excedió el valor establecido como línea base en el PAMA de la planta industrial La Libertad para el parámetro PTS en el primer semestre del 2012 y en el segundo semestre del 2013, conforme se concluyó en los informes de monitoreo ambientales correspondientes.

*Respecto a las conductas infractoras N^o 8 y 9 descritas en el Cuadro N^o 1 de la presente resolución (en adelante, **conductas infractoras N^{os} 8 y 9**)*

- (xv) La primera instancia administrativa señaló que según el PAMA de la planta industrial La Libertad, Trupal utilizaría los estándares para la evaluación de resultados en los parámetros Demanda Bioquímica de Oxígeno (en adelante, **DBO**), Sólidos Suspendidos Totales (en adelante, **SST**), DQO, entre otros, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Supremo N^o 003-2002-PRODUCE. Asimismo, conforme al Anexo B: Programa de Monitoreo Ambiental del referido PAMA, dicho compromiso debía ser ejecutado de forma semestral.

- (xvi) Asimismo, la DFSAI señaló que el numeral 2 del artículo 6^o del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria

Manufacturera, aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI (en adelante, **Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI**) establece como obligación del titular de la industria manufacturera evitar e impedir que como resultado de los vertimientos, descargas u otros no se cumpla con los patrones ambientales, los cuales el artículo 3° de la citada norma son normas, directrices, prácticas, procesos e instrumentos, definidos por la autoridad competente con el fin de promover políticas de prevención, reciclaje y reutilización y control de la contaminación en el sector de la industria manufacturera, incluyendo a los límites máximos permisibles (en adelante, **LMP**).

En tal sentido la citada instancia indicó que los Valores Referenciales contemplados en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, que aprobó los LMP y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel (en adelante, **Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE**) son considerados patrones ambientales, por lo cual dicha norma es aplicable a todas las empresas nacionales o extranjeras, públicas o privadas con instalaciones existentes o por implementar, que se dediquen en el país a las actividades industriales manufactureras de producción de cemento, cerveza, curtiembre y papel.

(xvii) La DFSAI indicó que durante la supervisión regular de mayo de 2013 y la supervisión especial de junio de 2013 se tomaron las muestras del efluente en donde se observó que se excedieron los Valores contemplados en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE en los siguientes parámetros:

- DBO con un exceso de 80 mg/L (supervisión regular de mayo de 2013) y con un exceso de 306,38 mg/L (supervisión especial de junio de 2013).
- SST con un exceso de 14,6 mg/L (supervisión regular de mayo de 2013).

(xviii) Sobre lo alegado por Trupal respecto a que se encuentra en proceso de adecuación para el cumplimiento de las normas ambientales sectoriales y de recursos hídricos, así como de sus compromisos establecidos en el PAMA de la planta industrial La Libertad, la DFSAI indicó que en el segundo párrafo del artículo 11° del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE señala que el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental contará con un Cronograma de cumplimiento para su adecuado seguimiento. En tal sentido, la referida instancia indicó que de la revisión del Anexo B: Cronograma de Implementación e inversión del Oficio N° 02671-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI del 21 de julio de 2008 se observa que el administrado debía efectuar monitoreos de forma semestral, para ello debía haber ejecutado las acciones respectivas para evitar o mitigar los excesos en los parámetros evaluados en sus efluentes a fin que cumplan con los LMP y valores referenciales descritos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE.

*Respecto a la conducta infractora N° 10 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución (en adelante, **conducta infractora N° 10**)*

- (xix) De lo establecido en el artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, **Ley N° 27446**) y en el numeral 2 del artículo 10° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, la DFSAI señaló que Trupal como titular de la industria manufacturera tenía la obligación de contar con la certificación ambiental previamente aprobada por la autoridad competente, antes de iniciar la ejecución de proyectos de incremento de capacidad de producción, de tamaño de planta o instalación fabril, diversificación, reubicación o relocalización.

No obstante ello, la DFSAI indicó que en la supervisión regular de mayo de 2013, la DS advirtió que Trupal había implementado un nuevo caldero de mayor capacidad que empleaba como combustible al carbón, pese a que no contaba con la certificación ambiental aprobada por la autoridad competente.

- (xx) De otro lado, en cuanto a lo alegado por Trupal sobre que dicho proyecto no requería de certificación ambiental, la DFSAI indicó que si bien es cierto que en el Anexo 5 del PAMA de la planta industrial La Libertad se muestra la memoria del "Proyecto de Instalación y Operación de Nueva Caldera", también lo es que en el Informe N° 01342-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI emitido por Produce señaló que respecto al proyecto nuevo de instalación y operación de una nueva caldera que incrementará la producción de papel, el titular debía presentar el formato de calificación previa a fin de determinar la exigencia de una Declaración de Impacto Ambiental (en adelante, **DIA**), un Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, **EIA**) o se exonere en función al mínimo impacto y bajo riesgo que implica el incremento de capacidad de producción

- (xxi) Asimismo, la primera instancia indicó que Trupal no ha presentado evidencia que sustente la solicitud de clasificación del proyecto, o de certificación ambiental respectiva o la exoneración del mismo. Además, del citado informe Produce indicó que la instalación del caldero incrementará la producción de papel en un 165% aproximadamente y pasaría de 3 200 t/mes a 8 500 t/mes, por lo que recomendó a Trupal la realización de un estudio ambiental para la ampliación de producción.

Sobre la procedencia de la imposición de medidas correctivas

- (xxii) Respecto de las conductas infractoras N°s 1 a 3 y 5 a 9, la DFSAI indicó que Trupal habría corregido dicha conducta por lo cual, de acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo de numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19 de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la

inversión en el país (en adelante, **Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD**) no correspondía ordenar la realización de alguna medida correctiva en dichos extremos.

(xxiii) Respecto a la conducta infractora N° 4 la DFSAI indicó si bien la administrada ha implementado medidas que consideró pertinente, estas no impiden que se siga emitiendo polvillo de bagazo al aire libre, conforme lo ha verificado la DS de acuerdo con lo señalado en la matriz de verificación de cumplimiento, donde se señala que: *"en la supervisión de marzo del 2015 se encontró polvillo de bagazo, generado en la prensa tornillo, apilado sobre el piso de la planta, en una zona adyacente a dicha prensa y expuesto a la intemperie"*. Por tanto, la citada instancia indicó que correspondía dictar la medida correctiva correspondiente.

(xxiv) En cuanto a la conducta infractora N° 10, la DFSAI señaló que de la documentación que obra en el expediente no se observan medios probatorios que acrediten la subsanación de la conducta infractora por parte de Trupal por lo cual correspondía imponer la medida correctiva.

12. El 22 de diciembre de 2015²⁵, Trupal interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI, alegando lo siguiente:

Sobre la conducta infractora N° 1

a) Ninguna norma en el Perú, establece etapas, plazos o condiciones obligatorias de manejo para todos los tipos de residuos sólidos, porque el manejo de cada tipo de residuo depende de sus propias características; siendo que el artículo 14° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Ley N° 27314**) precisa que las etapas del manejo de los residuos sólidos se aplican *"según corresponda"*, porque no hay una única forma de manejar todos los tipos de residuos sólidos. En tal sentido, la citada Ley obliga a caracterizar los residuos sólidos, con la finalidad de determinar sus características y sus condiciones de manejo específicas²⁶.

En tal sentido, la caracterización del residuo es pues la obligación que determina la referida Ley para definir las condiciones de manejo de los residuos sólidos; y como se aprecia del expediente la propia DFSAI ha declarado que en el expediente no obra medio probatorio, y ni siquiera

²⁵ Fojas 306 a 396.

²⁶ Sobre este punto Trupal indicó: *"De hecho, cuando la misma Ley define el "manejo" de los residuos sólidos, tampoco determina que éste deba realizarse de una única manera. Todo lo contrario, deja abierta la posibilidad que se apliquen distintas técnicas, toda vez que pueden haber infinitos tipos de residuos sólidos, con infinitas características. Es por ello que cuando la Ley determina en qué consiste el "manejo" de los residuos sólidos, señala que puede incluir el manipuleo, acondicionamiento, transporte, transferencia, tratamiento, disposición final "o cualquier otro procedimiento técnico operativo" en cualquiera de sus fases, entre la generación y la disposición final, como se aprecia en la siguiente definición de la Décima Disposición Complementaria de la Ley (...)"*. (Foja 309).

indicios que permitan concluir que se haya realizado una inadecuada caracterización de los residuos. Por tanto, tampoco existen indicios de un inadecuado acondicionamiento, pues éste último depende de las características de cada residuo y el destino que se le vaya a dar²⁷; pues es mediante esta medida técnica, que se determina cómo deben ser manejados los residuos sólidos.

- b) Asimismo, tampoco obra en el expediente ninguna prueba o indicio respecto a que el manejo de los residuos sólidos no peligrosos se haya realizado en contravención del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, dado que por tratarse de residuos que por sí mismos, de manera individual y conjunta carecen del potencial de generar condiciones de peligrosidad, su manejo dentro de las instalaciones de una empresa, no generar afectación desde la perspectiva sanitaria, ni ambiental.

Igualmente, habrían infringido el artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM solo si los residuos que generó no hubiesen estado almacenados en un lugar que no estuviese preparado técnicamente para acopiarlos hasta que fuesen llevados a su destino final y en las condiciones necesarias para tal destino final, lo cual no ocurrió, puesto que del Informe de Supervisión N° 098-2013 y del Informe de Supervisión N° 0151-2013, se advierte algunos residuos dispersos en un área delimitada, dentro de la planta industrial La Libertad. Por tanto, debe considerarse lo siguiente:

- Dichos residuos eran no peligrosos, por lo que no tenían potencial de generar impactos sanitarios o ambientales negativos dentro de un lugar confinado como su planta industrial que tenían como destino final un relleno sanitario, por lo tanto el acondicionamiento requerido era mínimo.
- Se encontraban en un área de acopio temporal o almacenamiento con las condiciones técnicas del caso, pues era un área afirmada²⁸ lo que garantiza seguridad y protección al ambiente; y, además, era un área cercada o cerrada²⁹.

²⁷ Trupal señaló en su recurso de apelación lo siguiente: "Así, si un residuo como las parihuelas de madera utilizadas para la carga de productos es su nuevo uso por tercero, las parihuelas deberán ser almacenadas sin alterar su condición inicial, es decir, sin acondicionarlas, mientras que si su destino es utilizarlas como material de combustión, podrán ser fraccionadas o acondicionadas para reducir su volumen y facilitar su transporte. Es el mismo residuo, pero en función a su destino, este será manejado de modo diferente". (Foja 310).

²⁸ Trupal indicó que dicho hecho fue reconocido en los puntos 26 y 27 de la Resolución Sub Directoral N° 1096-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de diciembre de 2014.

²⁹ Trupal indicó que dicho hecho fue evidenciado en la fotografía N° 24 del Informe Supervisión N° 0151-2013.

- En el momento de la supervisión los residuos simplemente estaban almacenados, no iban a ser entregados en ese momento a ninguna EPS-RS o EC-RS.
- El destino final de los residuos sólidos no peligrosos en cuestión, era su confinamiento conjunto en un relleno sanitario, por lo que al no tener estos residuos no peligrosos, materiales reaprovechables, no correspondía su segregación.
- No hay ninguna norma que obligue a segregar los residuos comunes porque carecen de peligrosidad y porque todos ellos de forma conjunta tendrán, como en este caso, un mismo destino final. Tal exigencia no sólo excedería los mandatos de la normatividad de los residuos sólidos, sino que además, contravendría el principio de razonabilidad.

c) De otro lado, tal como señalaron en sus descargos los residuos verificados en la supervisión regular de mayo de 2013 y la supervisión regular de diciembre de 2013, fueron entregados a una EPS-RS para su disposición final, y conforme a sus procedimientos internos y voluntariamente incrementaron la frecuencia de la recolección para su disposición final.

d) El artículo 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM se encuentra referido al acondicionamiento de los residuos en función a sus características de peligrosidad e incompatibilidad con otros residuos, y las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene, por lo que es prioritariamente aplicable a los residuos peligrosos, y, no a los residuos no peligrosos³⁰, siendo que la imputación se refiere específicamente a los residuos no peligrosos, por lo que no resulta aplicable el citado artículo.

Del mismo modo, sobre lo afirmado en la leyenda de la fotografía N° 57 es erróneo puesto que la zona donde se observaron los residuos no constituye un botadero, sino que corresponde al almacén de residuos no peligrosos ubicada al lado lateral almacén de chatarra sobre una losa de concreto armado de 0,25 m con un área aproximada de 400 m², siendo en esta área que se almacenan los residuos plásticos que son extraídos de la poza de hydrapulper, donde se separan los plásticos y demás materiales que no sirven para la preparación de pasta para la producción de papel, y son almacenados hasta su disposición final a través de una EPS-RS.

e) Asimismo, el artículo 55° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM no establece una obligación de hacer o no hacer para el

³⁰

Sobre dicho punto Trupal indicó en su recurso de apelación que: "La única medida de manejo que podría ser aplicable a los residuos no peligrosos, es su manejo separado de los residuos peligrosos, lo cual es tomado en cuenta en el manejo de los residuos de nuestra empresa y como obra en autos, no se ha verificado la mezcla de dichos residuos". (Foja 314).



generador del residuo, pues únicamente menciona el objetivo o finalidad de la segregación, esto es: facilitar el reaprovechamiento, tratamiento o comercialización de los residuos, es decir, el referido artículo no es una norma imperativa, que contenga un mandato o el deber expreso de segregar. En dicho contexto, no existe adecuación entre el hecho verificado y la supuesta obligación incumplida, por lo cual no se ha cumplido con el principio de tipicidad, establecido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**).

Del mismo modo, la Ley N° 27314 determina que el reaprovechamiento de los residuos sólidos es potestativo, es decir, no es obligatorio; por lo cual si los residuos no peligrosos materia de la observación, fueron categorizados como residuos comunes por no ser reaprovechables, carecía de objeto que fueran segregados y determinar tal exigencia no sólo contraviene la referida ley, sino también el principio de razonabilidad.

En la Resolución Directoral N° 399-2015-OEFA/DFSAI la DFSAI sostuvo que la segregación es la separación de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos, por lo cual no habría incumplido la "*obligación*" contenida en el artículo 55° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, toda vez que sí se realizó la separación de sus residuos peligrosos y no peligrosos, siendo estos últimos los que fueron materia de observación.

- f) De otro lado, el hecho imputado no ha generado daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas, siendo que implementaron antes del inicio del presente procedimiento las medidas descritas y probadas en los descargos del 28 de enero de 2015 y 10 de agosto de 2015, por lo cual no existe justificación alguna para que el hecho imputado no se considere un hallazgo de menor trascendencia de acuerdo a la definición del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD**).
- g) Igualmente, en cuanto a la eficacia de la función supervisora, en ninguno de los documentos que sustentan el presente procedimiento se señala, ni se deja constancia respecto de algún impedimento para el normal desarrollo de la supervisión regular en la planta industrial La Libertad; además, de conformidad con el anexo de la citada norma el inadecuado acondicionamiento de los residuos sólidos no peligrosos constituye un hallazgo de menor trascendencia. Por tanto, solicitan que se tome en cuenta el descargo presentado se considere el hecho imputado como un hallazgo de menor trascendencia, y se disponga el archivamiento del mismo sin la declaración de responsabilidad administrativa.

Sobre la conducta infractora N° 2

- h) En su escrito de descargos del 28 de enero de 2015 indicaron que "Estudio de Suelos" fue presentado ante Produce con el objetivo de acreditar la inexistencia de daño ambiental y no responde a una obligación exigible sino que constituye una acción voluntaria destinada a informar a la autoridad ambiental competente sobre la calidad del suelo de la planta industrial La Libertad; en consecuencia, no estaba sujeto a aprobación alguna y debió ser meritudo por la autoridad administrativa. En tal sentido, la DFSAI no puede desconocer la validez del contenido del indicado documento técnico y no existe un sustento legal para rechazar su pertinencia como medio probatorio por lo que, insistir con la irrelevancia del Estudio de Suelos implicaría vulnerar su derecho a la defensa y el deber de motivación de los actos administrativos, y, por ende el debido procedimiento contemplado en la Ley N° 27444.



Asimismo, la DFSAI no ha realizado una lectura adecuada e integral del "Estudio de Suelos" puesto que se realizó alrededor de las pozas de licor negro, y porque en el PAMA de la planta industrial La Libertad, ya se había determinado que propiamente las pozas no representaban afectación alguna para el ambiente, por lo cual no se consideró un proceso de tratamiento posterior de los lodos formados y optó por mantenerlos en las pozas, conforme a lo dispuesto en el referido instrumento correspondiendo únicamente evaluar el impacto de los suelos alrededor de las pozas. En consecuencia, la DFSAI no puede restar valor probatorio a dicho estudio.

- 
- i) La DFSAI no ha valorado los fundamentos desarrollados por en sus escritos de descargos ni la documentación técnica presentada que sustentaban: i) el PAMA de la planta industrial La Libertad prevé que la superficie de las pozas donde se dispone el licor negro estaría impermeabilizado, ii) por dicho motivo consideró mantener los lodos en dichas pozas, iii) el "Estudio de Suelos" demuestra que los suelos alrededor de las pozas tampoco han sido alterados por dicha disposición; y, iv) no se generó afectación alguna a las condiciones ambientales.
- j) De otro lado, en relación los residuos sólidos peligrosos observados durante la supervisión regular de mayo de 2013, se realizó la subsanación del hallazgo antes del inicio del procedimiento, conforme se sustenta en los medios probatorios que acompañan a los escritos de descargos los cuales no han sido debidamente valorados.



Sobre la conducta infractora N° 3

- k) El artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM no establece la obligación de contar con un almacén central sino únicamente señala las características que deben cumplir las instalaciones del generador que cuentan con un almacén central, siendo que debe tenerse en cuenta que las condiciones de manejo de los residuos



sólidos dependen del volumen y características de los mismos. Es así que hay plantas que por la amplitud del área que utilizan, o por el volumen de los residuos que generan requieren de un almacén central, como es usualmente el caso de las unidades mineras o petroleras por la amplia extensión geográfica de las mismas, pero hay otras que no lo requieren y esto se determina en los instrumentos de gestión ambiental.

Por tanto, aplicar una norma que no corresponde vulnera el principio de legalidad y debido procedimiento previstos en los numerales 1.1 y 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444. No obstante ello, sí cuentan con puntos de acopio y un almacén de residuos peligrosos acondicionados para el tipo y volumen de residuos que generan.

- 
- l) De otro lado, lo observado durante la supervisión son cilindros de hidrocarburos ubicados en distintas áreas de la planta industrial La Libertad en las que se generan los residuos (áreas de trabajo); pero no demuestran lo señalado en el Informe de Supervisión N° 0151-2013 ni evidencian o sustentan que no se contaba con un almacén para sus residuos sólidos peligrosos, pues lo observado no es necesariamente una consecuencia lógica de la falta de un almacén.

Es más, cabe indicar que sí contaban con un almacén de residuos sólidos peligrosos, ubicado en el lado posterior de los almacenes 1 y 2, conformado por un perímetro de talud con una altura de 2,50 m, tal como se observa del Acta de la supervisión regular de mayo de 2013, por lo cual resulta contradictoria la conclusión final acerca de que carecían de un almacén central. En ese sentido, solo se sustenta su responsabilidad sobre la base de suposiciones vulnerándose el principio de verdad material y de presunción de licitud principios previstos en la Ley N° 27444.

La DFSAI asume arbitrariamente que se incumplió con tener un almacén para residuos sólidos peligrosos únicamente por haberse señalado en los descargos que se habilitó e implementó un almacén para el acopio de dichos residuos a efectos de evitar la subjetividad en lo correspondiente a la necesidad de contar o no con una instalación de este tipo. Además, dicho almacén se acondicionó como mejora.

- 
- m) De otro lado, en sus descargos de 10 de agosto de 2015 cuestionaron la aplicación del artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM siendo que dicho argumento no ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la DFSAI, vulnerándose el principio de debido procedimiento administrativo y el deber de motivación.

Sobre la conducta infractora N° 4

- n) Del compromiso asumido en el PAMA de la planta industrial La Libertad se observa que el almacenamiento adecuado del polvillo del bagazo consiste en evitar su exposición al aire y transporte a la atmósfera, mas no

establece las medidas que se debía implementar para evitar dicha exposición, siendo que del Cuadro de Identificación y Evaluación de Impactos se señala expresamente que las medidas que contiene son de prevención y/o mitigación, entendiéndose que el compromiso asumido es mitigar la exposición al aire del polvillo del bagazo.

- 
- o) Del mismo modo, en el Informe de Supervisión N° 098-2013 se reconoce expresamente que sí se ejecutaron medidas para evitar dicha exposición del polvillo del bagazo que consistieron en realizar el riego con licor negro, siendo que dicha medida está orientada a mitigar el esparcimiento del polvillo, pues técnicamente es imposible evitar su levantamiento al ambiente. Además, de las fotografías N°s 11 y 12 sólo muestran la presencia del polvillo en un momento determinado, pero no acreditan que no realiza medidas para evitar su descarga al ambiente. Por tanto, no existen medios probatorios que acrediten fehacientemente que incumplieron el compromiso establecido en el PAMA de la planta industrial La Libertad.
- p) De otro lado, el OEFA solo puede y debe supervisar las obligaciones ambientales fiscalizables, no teniendo competencia para pronunciarse sobre aspectos de salud y seguridad de las actividades que están bajo su competencia, pues estaría vulnerando el principio de legalidad establecido en el numeral 1 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

Sin embargo, la DFSAI los ha declarado responsables porque el polvillo del bagazo podría afectar la salud y seguridad de los trabajadores, aspecto sobre los cuales el OEFA no tiene ninguna competencia por lo cual corresponde inhibirse de pronunciarse al respecto debiéndose archivar en este extremo.

- 
- q) Asimismo, si bien que en la supervisión se observó la presencia de polvillo de bagazo, ello de por sí no implica incumplimiento de su obligación, ni mucho menos que el polvo evidenciado haya causado o cause en un futuro algún efecto negativo en el ambiente, o en la salud o seguridad de las personas, tal como arbitrariamente se afirma en la resolución impugnada, pues no se fundamenta en ninguna prueba técnica, debiendo tenerse en claro que incluso la presunción de efectos negativos en el ambiente o en la salud y seguridad personas, debe estar respaldada por evidencias científicas, y no solo enunciarse como juicios tal como se ha señalado en el voto dirimente de la Resolución N° 033-2014-OEFA/TFA-SEP1.

En tal sentido, la DFSAI les está atribuyendo responsabilidad administrativa sólo en base a presunciones, sin haber realizado pruebas técnicas, comprobado o verificado la supuesta afectación del ambiente y la salud y seguridad de los trabajadores o de las personas en general, como consecuencia del polvillo del bagazo que se identificó durante la Supervisión; con lo cual está contraviniendo los principios de verdad material y presunción de licitud, previstos en la Ley N° 27444.

Sobre la conducta infractora N° 5

- r) En el Hallazgo N° 4 del Informe de Supervisión N° 151-2013 únicamente se da cuenta de las características del almacén de insumos químicos, más no menciona expresamente que los insumos químicos no se encontraban en sus respectivos envases, siendo que el único insumo químico identificado en el Hallazgo N° 4 fue la soda cáustica; pues no se determinó cuáles serían los demás insumos químicos observados durante la supervisión. Además, la DFSAI ha detallado cuáles son las especificaciones del fabricante de cada uno de los insumos químicos observados en el almacén, lo cual resulta necesario ya que cada fabricante prevé la forma de almacenamiento adecuada de su producto, en consideración con su composición y características particulares.



Respecto al almacenamiento de la soda cáustica señalado en el numeral 124 de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI ni el Informe de Supervisión ni el Acta de Supervisión identifican al fabricante de la soda cáustica verificada. En consecuencia, es evidente que la DFSAI no cuenta con medios probatorios que acrediten el hecho imputado por lo cual se ha vulnerado el principio de verdad previsto en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

- s) No obstante ello, han dispuesto la habilitación del almacén N° 4 para el almacenamiento de los productos químicos, los que se ubican sobre una losa de concreto armado de espesor 0,20 m, en ambientes cercados, parcialmente cerrados y bajo techo (en algunos casos, techo de lona).

Sobre las conductas infractoras N°s 6 y 7

- 
- t) Del Programa de Monitoreo Ambiental del PAMA de la planta industrial La Libertad, se estableció que en las emisiones fugitivas se controlaría el parámetro PTS, y el resultado debía compararse con el valor obtenido en la línea base, que forma parte del referido PAMA, donde se estableció que la concentración de PTS registraba un valor de 375 µg/m³; y que permitiría verificar si las medidas de mitigación son efectivas. En consecuencia el compromiso era comparar los resultados del monitoreo del parámetro PTS con el resultado obtenido en la línea base para verificar la efectividad de las medidas de mitigación implementadas y no como un valor que debía cumplirse³¹.

Asimismo, la línea base es una descripción detallada de las características del área de emplazamiento del proyecto; por ello, los resultados e información que deriven de dicha línea base no son obligaciones

³¹ Sobre este punto Trupal ha señalado que "En tal sentido, el compromiso asumido por TRUPAL en su PAMA no es el no exceder el valor de la Línea Base para el parámetro PTS; toda vez que dicho valor ha sido previsto como un valor de referencia, sino que es el COMPARAR valores a efectos de determinar la efectividad de las medidas de mitigación también incorporadas en el PAMA; por tanto, el valor de la línea base no constituye un límite máximo para el parámetro PTS".

ambientales fiscalizables; sino únicamente son referentes para que la autoridad competente en el proceso de evaluación ambiental del proyecto establezca las medidas de previsión y control necesarios para garantizar la calidad del ambiente.

- u) De otro lado, los hechos imputados N^{os} 6 y 7 estarían tipificados como infracción ambiental en el literal i) del artículo 21° del Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera aprobado por el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI (en adelante, **Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI**) el cual no tipifica ninguna infracción administrativa, ya que se trata de un enunciado genérico, "*otros incumplimientos*", que no describe, de manera expresa, cual es la conducta que constituye infracción administrativa; lo cual es contrario al principio de tipicidad previsto en la Ley N° 27444.

Sobre las conductas infractoras N^{os} 8 y 9

- v) En el PAMA de la planta industrial La Libertad se contemplaron una serie de medidas de mitigación de los impactos generados por la disposición de los efluentes, tal como la instalación de un sistema de tratamiento de aguas residuales, así como el reuso de dichas aguas, siendo que la implementación de tales medidas fue puesta a conocimiento de Produce (autoridad ambiental competente), a través de la carta del 24 de marzo de 2014 que fue anexada a sus descargos; no obstante, no fue valorada por la DFSAI.
- w) Por otro lado, el artículo 11° del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, el plazo para la adecuación a sus valores, no debía exceder de cinco (5) años contados a partir de la aprobación del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental respectivo; por lo cual considerando que el PAMA de la planta industrial La Libertad contiene acciones destinadas a promover métodos de prevención de la contaminación, los cuales responden a objetivos de protección ambiental, le corresponde el plazo máximo para la adecuación a los valores del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, de cinco (5) años más los dos (2) años adicionales. Por tanto, se encontraba en proceso de adecuación hasta el 21 de junio de 2015, y los supuestos incumplimientos a los LMP y Valores Referenciales detectados no deben ser objeto de responsabilidad administrativa.
- x) De otro lado, las supuestas infracciones están tipificadas en numeral 2 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, en concordancia con el literal c) del artículo 21° Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, tipifican la conducta referida al "*incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles*" pero no tipifican el "*incumplimiento de los compromisos establecidos en el EIA/DIA/PAMA*".

Por ello, el pronunciamiento de la DFSAI vulnera el principio de tipicidad previsto en el artículo 230° de la Ley N° 27444.

Sobre la conducta infractora N° 10

- y) La instalación y operación de una nueva caldera está contemplada en el PAMA de la planta industrial La Libertad, específicamente en la Sección VIII.B, Proyectos Nuevos del Capítulo VIII del referido PAMA, por lo cual los posibles impactos al ambiente de la referida caldera, fueron evaluados y se establecieron las medidas de control y mitigación correspondientes. Por ello, al estar previsto en el referido PAMA, no es exigible la obtención de una certificación ambiental adicional para la instalación y operación de la nueva caldera.

Asimismo, la instalación y operación de la nueva caldera no incrementa la capacidad de producción de la planta, pues su objetivo es minimizar las emisiones de gases y partículas y el riesgo de emisiones descontroladas. Por tanto, si bien en el PAMA de la planta industrial La Libertad se consideró la nueva caldera, no se hizo ninguna referencia al incremento de la capacidad de producción respecto a ésta. En tal sentido, la instalación y operación de la nueva caldera no requería de certificación ambiental.

- z) Por otro lado, la infracción supuestamente cometida está tipificada en el numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, concordante con el literal i) del artículo 21 del Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI; sin embargo, mediante la Resolución Subdirectoral N° 451-2015-OEFA/DFSAI/SDI se varió la imputación de cargos y la tipificación de la supuesta infracción por el numeral 5.2 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, que aprobó la Tipificación de infracciones administrativas y estableció la Escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas (en adelante, **Tipificación y Escala de Sanciones aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD**), la cual no es aplicable al presente caso, pues dicha tipificación entró en vigencia recién el 1 de febrero de 2014; esto es con posterioridad al hecho detectado (24 de mayo de 2013) vulnerándose el principio de tipicidad y de debido procedimiento.

Sobre las medidas correctivas impuestas

Respecto a la medida correctiva impuesta por la conducta infractora N° 4

- aa) Realizan el almacenamiento adecuado del bagazo de manera acorde con el compromiso asumido en el PAMA de la planta industrial La Libertad siendo que el levantamiento del polvillo es controlado de manera constante a través del riego, por lo que no existe una conducta que deba ser corregida a través de una medida correctiva.

Del mismo modo, la DFSAI reconoce que realizan acciones adicionales para mejorar tanto el almacenamiento del bagazo así como controlar y evitar el arrastre del polvillo generado por el mismo, por lo cual está probado que vienen manejando de forma adecuada el polvillo generado durante el desarrollo de su actividad, por lo que no existe razón alguna para las medidas correctivas impuestas.

- bb) De otro lado, el hecho observado durante la supervisión de marzo de 2015 no puede justificar la imposición de la medida correctiva, toda vez que dicha observación no describe el contexto en que se encontró el polvillo de bagazo, ya que el mismo pudo haberse apilado al momento de la Supervisión para ser conducido hacia su disposición final.

Respecto a la medida correctiva impuesta por la conducta infractora N° 10

- cc) Conforme a lo señalado el proyecto de instalación y operación de una nueva caldera está contemplado en el PAMA de la planta industrial La Libertad por lo cual la medida correctiva ordenada por la DFSAI, no está justificada.
- dd) De otro lado, con fecha 11 de noviembre de 2015 Produce aprobó el DAP que contiene la evaluación y desarrollo de compromisos ambientales con relación a la nueva caldera. No obstante, es pertinente dejar constancia que la incorporación de la caldera en el DAP tuvo como única finalidad precisar medidas ambientales adicionales respecto a este equipo, más no porque requiera de un instrumento de gestión ambiental específico.

II. COMPETENCIA

13. 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**)³², se crea el OEFA.
14. 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° 30011³³ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público

³² **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.

³³ **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.



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.

15. 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 OEFA³⁴.
16. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM³⁵ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 004-2013-OEFA/CD³⁶ 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.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

34

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 documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

35

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.

36

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.

17. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³⁷, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA³⁸, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA, para materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

18. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)³⁹.
19. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)⁴⁰, 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.

³⁷ 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.

³⁸ DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

⁴⁰ 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.

20. 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.
21. 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 ambiente⁴¹.
22. 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 fundamental⁴² 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 preserve⁴³; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴⁴.
23. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos⁴⁵: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica⁴⁶; y,

⁴¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

⁴² **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.

⁴³ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

⁴⁶ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

"En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus

(ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida⁴⁷.



24. 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.

25. 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 inciertos⁴⁸.

26. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

27. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

- 
- (i) Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad administrativa de Trupal por el incumplimiento de los artículos 10° y 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido".

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

- 
- (ii) Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad de Trupal por el incumplimiento del numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
 - (iii) Si se encuentra debidamente motivada la determinación de existencia de responsabilidad de Trupal por el incumplimiento del artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
 - (iv) Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad de Trupal por incumplir el numeral 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.
 - (v) Si le son exigibles a Trupal los Valores Referenciales establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, y de ser el caso, si incumplió lo establecido en el numeral 2 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.
 - (vi) Si respecto a la determinación de responsabilidad de Trupal por incumplir el numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI se han cumplido con los principios del debido procedimiento administrativo y de tipicidad que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA.
 - (vii) Si ante la determinación de responsabilidad administrativa por la conducta infractora N° 4 correspondía dictar la medida correctiva correspondiente contra Trupal.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1. Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad administrativa de Trupal por el incumplimiento de los artículos 10° y 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

28. En el presente caso, durante la supervisión regular de mayo de 2013 realizada en la planta industrial La Libertad, se detectó lo siguiente⁴⁹:



"Residuos sólidos industriales del proceso de fibra secundaria

Los residuos sólidos generados en el proceso de obtención de la fibra secundaria a partir de los residuos de papel y cartón segregados está conformado por plástico, cuerdas, hilo y material metálico alambre, grapas, clavos los cuales son separados en el proceso de producción, y depositados en un área contigua al almacén de fibra secundaria que drenan directamente sobre suelo afirmado (...)"

29. Dicha afirmación se complementó, entre otras, con las fotografías N°s 56 y 57 contenidas en el Informe de Supervisión donde se consignó que:

⁴⁹ Informe de Supervisión N° 098-2015 contenido en un medio magnético (CD) que obra a foja 15.

N°	Fotografía N°	Descripción
1	56	Lugar donde se almacena los residuos sólidos industriales al costado el líquido de drenaje, con plantas palustres.
2	57	Vista panorámica del botadero de residuos sólidos industrial abarca una gran extensión.

30. Del mismo modo, durante la supervisión regular de diciembre de 2013 la DS detectó el siguiente hallazgo⁵⁰:

"(...) Asimismo, se observó durante la supervisión que el administrado tiene residuos sólidos no peligrosos del procesamiento de papel reciclado que no está dispuesto, estando al aire libre sin rotulado; formando cúmulos de aproximadamente 1,5 m de altura y abarcando un área de 1000 m² (grapas, plástico, adhesivo, tierra y arena) abarcando parte del dren de licor negro y formando una acumulación de agua producto del lixiviado de este residuo, si bien es cierto tienen una loza de cemento, este residuo sale fuera de los límites de esta loza. El espejo de agua formado puede afectar la flora y fauna de la zona se ha observado garzas y plantas de la zona en ese espejo de agua (...)"

31. Dicha afirmación se complementó, entre otras, con las fotografías N^{os} 22 a 26 contenidas en el Informe de Supervisión donde se consignó que:

N°	Fotografía N°	Descripción
1	22	Residuo sólido industrial del procesamiento de papel reciclado.
2	23	Residuo sólido de papel reciclado llega a abarcar el cauce del dren de licor negro.
3	24	Zona inundada producto del drenado de residuo sólido de papel reciclado.
4	25	Garza blanca descansa en el agua drenada por el residuo sólido de procesamiento de fibra reciclada.
5	26	Flora local es invadida por el drenado del residuo sólido del procesamiento de papel reciclado.

32. En virtud de ello, la DFSAI concluyó que Trupal no realizó un adecuado acondicionamiento de sus residuos sólidos no peligrosos, al haberse acreditado que en la planta industrial La Libertad se encontraron: (i) dispuesto y acumulados al aire libre, (ii) sin rotulado, (iii) en terreno afirmado; y, (iv) sin considerar su naturaleza física o química, lo cual constituyó el incumplimiento del artículo 10°, y el artículo 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

33. Ahora bien, esta Sala realizará el análisis de las obligaciones ambientales contenidas en el artículo 10° y el artículo 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, así como de los argumentos expuestos en

⁵⁰ Informe de Supervisión N° 0151-2015 contenido en un medio magnético (CD) que obra a foja 15.



el recurso de apelación por parte de Trupal, a fin de verificar si la administrada incurrió en el incumplimiento de los mencionados artículos.

Respecto a las obligaciones ambientales contenidas en el artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

34. En su recurso de apelación, Trupal señaló que el artículo 14° de la Ley N° 27314, precisa que las etapas del manejo de los residuos sólidos se aplican "según corresponda", porque no hay una única forma de manejar todos los tipos de residuos sólidos. En tal sentido, la citada Ley obliga a caracterizar los residuos sólidos, con la finalidad de determinar sus características y sus condiciones de manejo específicas, y conforme se aprecia del expediente la propia DFSAI ha declarado que en el expediente no obra medio probatorio, y ni siquiera indicios que permitan concluir que se haya realizado una inadecuada caracterización de los residuos. Por tanto, tampoco existen indicios de un inadecuado acondicionamiento, pues éste último depende de las características de cada residuo y el destino que se le vaya a dar.
35. Asimismo, Trupal indicó que el artículo 55° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM no establece una obligación de hacer o no hacer para el generador del residuo, pues únicamente menciona el objetivo o finalidad de la segregación, esto es: facilitar el reaprovechamiento, tratamiento o comercialización de los residuos, es decir, el referido artículo no es una norma imperativa, que contenga un mandato o el deber expreso de segregar, vulnerándose el principio de tipicidad.
36. Cabe indicar que de la revisión de la Resolución Subdirectoral N° 2151-2014-OEFA/DFSAI/SDI⁵¹ del 31 de diciembre de 2014 mediante el cual se dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador ni en la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI se imputó ni determinó la responsabilidad administrativa de Trupal por el incumplimiento del artículo 55° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM siendo que solo fue utilizado por la DFSAI para explicar que en el acondicionamiento de los residuos sólidos debe darse en la segregación de los mismos.
37. Cabe indicar que esta Sala en diversos pronunciamientos⁵² ha señalado que de acuerdo con el numeral 2 del artículo 119° de la Ley N° 28611⁵³, la gestión de residuos sólidos es responsabilidad del generador hasta su adecuada

⁵¹ Fojas 21 a 44.

⁵² Resolución N° 027-2015-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de agosto de 2015 y la Resolución N° 005-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 7 de marzo de 2016.

⁵³ **LEY N° 28611.**
Artículo 119°.- Del manejo de los residuos sólidos
(...)
119.2. La gestión de los residuos sólidos distintos a los señalados en el párrafo precedente son de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.

disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.

38. Asimismo, de acuerdo con el artículo 16° de la Ley N° 27314 el generador o cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de gestión municipal, es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo con lo establecido en la citada Ley, sus Reglamentos, normas complementarias y las demás normas técnicas correspondientes⁵⁴.
39. Conforme a ello, el artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece la obligación de todo generador el manejo adecuado de sus residuos sólidos, debiendo acondicionar y almacenar los mismos de forma sanitaria y ambientalmente adecuada para prevenir impactos negativos a la salud y al ambiente.
40. De otro lado, cabe indicar que esta Sala ha señalado⁵⁵ que que la caracterización de los residuos sólidos contemplada en el numeral 2 del artículo 25° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM constituye un estudio previo a la ejecución de las actividades involucradas en el manejo de los residuos sólidos (comprendidas desde la generación hasta la disposición final de los mismos)⁵⁶. Por tanto, es en base a dicho criterio que la

⁵⁴ LEY N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de julio de 2000.

Artículo 16°.- Residuos del ámbito no municipal

El generador, empresa prestadora de servicios, empresa comercializadora, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley, sus reglamentos, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes.

Los generadores de residuos sólidos del ámbito no municipal son responsables de:

1. Manejar los residuos generados de acuerdo a criterios técnicos apropiados a la naturaleza de cada tipo de residuo, diferenciando los peligrosos, de los no peligrosos.
2. Contar con áreas o instalaciones apropiadas para el acopio y almacenamiento de los residuos, en condiciones tales que eviten la contaminación del lugar o la exposición de su personal o terceros, a riesgos relacionados con su salud y seguridad.
3. El reaprovechamiento de los residuos cuando sea factible o necesario de acuerdo a la legislación vigente.
4. El tratamiento y la adecuada disposición final de los residuos que genere.
5. Conducir un registro sobre la generación y manejo de los residuos sólidos en las instalaciones bajo su responsabilidad.
6. El cumplimiento de las demás obligaciones sobre residuos, establecidas en las normas reglamentarias y complementarias de la presente Ley.

La contratación de terceros para el manejo de los residuos sólidos, no exime a su generador de la responsabilidad de verificar la vigencia y alcance de la autorización otorgada a la empresa contratada y de contar con documentación que acredite que las instalaciones de tratamiento o disposición final de los mismos, cuentan con las autorizaciones legales correspondientes.

⁵⁵ En la Resolución N° 012-2015-OEFA/TFA-SEPIM del 12 de junio de 2015.

⁵⁶ LEY N° 27314.

Décima.- Definición de términos

Las siguientes definiciones son aplicables en el ámbito de la presente Ley:

(...)

7. MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS

Toda actividad técnica operativa de residuos sólidos que involucre manipuleo, acondicionamiento, transporte, transferencia, tratamiento, disposición final o cualquier otro procedimiento técnico operativo utilizado desde la generación hasta la disposición final.

DFSAI en la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI archivó el procedimiento administrativo sancionador en dicho extremo puesto no se tenían medios probatorios suficientes que permitieran determinar si Trupal habría efectuado dicho estudio previo a la ejecución de sus actividades.

41. Sin embargo, y contrariamente a lo alegado por Trupal, esta Sala considera que de los medios probatorios citados en los considerandos 28 al 31 de la presente resolución sí ha quedado acreditado que la administrada no realizó un adecuado acondicionamiento de los residuos sólidos no peligrosos generados en la planta industrial La Libertad⁵⁷ puesto que dicha actividad, en este caso, debe realizarse en todo momento siendo que el acondicionamiento y almacenamiento⁵⁸ de los residuos sólidos se da una vez generados los mismos, mientras que la caracterización requiere de un estudio previo.
42. Asimismo, de los medios probatorios que obran en el expediente sí se observa que el inadecuado acondicionamiento y almacenamiento de los residuos sólidos no peligrosos generados por Trupal estaban ocasionando una posible afectación a la flora y fauna del lugar⁵⁹.
43. Por otro lado, el artículo 55° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM dispone la obligación de segregar los residuos mediante la separación sanitaria y segura de sus componentes a fin de facilitar su tratamiento, reaprovechamiento y comercialización. En tal sentido, la segregación es la acción de agrupar determinados componentes o elementos físicos de los residuos sólidos para ser manejados en forma especial⁶⁰. Por tanto, la segregación no solo implica únicamente que deban separarse los residuos sólidos con fines de reaprovechamiento –como erróneamente sostiene la recurrente- sino también para que se facilite su tratamiento o se comercialicen.
44. Además, tal como se ha señalado en los considerandos 28 al 31 de la presente resolución, en las supervisiones regulares de mayo y diciembre de 2013, la DS constató que los residuos sólidos no peligrosos se encontraban sin un adecuado

⁵⁷ Esto permite desvirtuar lo alegado por Trupal de que obra en el expediente ninguna prueba o indicio respecto a que el manejo de los residuos sólidos no peligrosos se haya realizado en contravención del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

⁵⁸ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

Décima.- Definiciones

Además de las definiciones contenidas en la Ley, para efecto de la aplicación de la Ley y este Reglamento se emplearán las siguientes definiciones:

1. **Acondicionamiento:** Todo método que permita dar cierta condición o calidad a los residuos para un manejo seguro según su destino final.

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

⁵⁹ Esto permite desvirtuar lo alegado por Trupal en su recurso de apelación referido a que dado que por tratarse de residuos que por sí mismos, de manera individual y conjunta carecen del potencial de generar condiciones de peligrosidad, su manejo dentro de las instalaciones de una empresa, no generan afectación desde la perspectiva sanitaria, ni ambiental.

⁶⁰ Definición contenida en la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final.

acondicionamiento; es decir, algunos de dichos residuos se encontraban mezclados y a la intemperie, contrariamente a la obligación establecida en el artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

45. A mayor abundamiento, cabe indicar que en el "Procedimiento: Gestión General de Residuos Código TP-SI02-P002VE01" de Trupal se señala⁶¹:

"6.4 Segregación de Residuos

Generador de Residuos

6.4.1 Agrupar en el lugar de origen y/o contenedores o lugares de almacenamiento temporal establecidos, según corresponda".

46. Por tanto, Trupal sí contempló efectuar actividades de segregación, es decir de clasificar los residuos sólidos no peligrosos de manera ordenada; sin embargo, ello no ocurrió durante la supervisión regular de mayo de 2013 y en la supervisión regular de diciembre de 2013 en la planta industrial La Libertad.

Respecto a la obligación ambiental contenida en el artículo 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

47. En su recurso de apelación, Trupal señaló que el artículo 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM se encuentra referido al acondicionamiento de los residuos en función a sus características de peligrosidad e incompatibilidad con otros residuos, por lo que es prioritariamente aplicable a los residuos peligrosos, y, no a los residuos no peligrosos.

48. Con relación al acondicionamiento de los residuos sólidos, el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece lo siguiente:

"Almacenamiento

Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos

Los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene.

Los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente y cumplir cuando menos con lo siguiente:

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

⁶¹ Adjunto al Informe de Supervisión N° 098-2013.

4. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste". (Subrayado agregado).

49. Al respecto, esta Sala ha señalado al resolver una controversia similar⁶² que del análisis de la norma antes citada, se advierte que su finalidad es (i) lograr que los administrados acondicionen los residuos sólidos (peligrosos y no peligrosos) en forma adecuada, estableciéndose para ello determinados aspectos que deben ser tomados en cuenta durante la ejecución de dicho proceso (esto es, atender a la naturaleza física, química y biológica de los residuos⁶³, a las características de peligrosidad, a su incompatibilidad con otros residuos, así como a las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contenga), y además que (ii) en el caso de los residuos sólidos peligrosos, estos sean contenidos en recipientes que los aislen del ambiente.
50. Como puede apreciarse, el artículo 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece distintas disposiciones relacionadas con el acondicionamiento adecuado de los residuos sólidos en general, siendo una de ellas la obligación de acondicionar los residuos sólidos de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica (constituyendo este el hecho imputado en el presente extremo). Conforme a lo expuesto, esta Sala considera que la obligación establecida en el primer párrafo del artículo 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM no hace referencia únicamente a los residuos sólidos peligrosos sino también a los no peligrosos.
51. De otro lado, Trupal señaló que en sus descargos los residuos verificados en la supervisión regular de mayo de 2013 y la supervisión regular de diciembre de 2013, fueron entregados a una EPS-RS para su disposición final, y conforme a sus procedimientos internos y voluntariamente incrementaron la frecuencia de la recolección para su disposición final.
52. Es necesario advertir que las obligaciones establecidas en los artículos 10° y 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM por parte del generador no se agotan

⁶² En la Resolución N° 027-2015-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de agosto de 2015.

⁶³ Sobre las características de los residuos sólidos debe indicarse que:

- **Física:** cantidad (producción de residuos), densidad (relación entre la masa de los residuos y la unidad de volumen que ocupan), composición (característica física que describe la participación de los diferentes materiales y sustancias que constituyen un volumen determinado de residuo) y granulometría (distribución del tamaño de las partículas de los residuos).
- **Química:** pérdida de humedad, volatilidad (del material combustible), fracción no combustible (cenizas), punto de fusión de las cenizas, análisis elemental (composición molecular), poder calórico, proporción de carbón fijo, nitrógeno y azufre, presencia de metales pesados (arsénico, cadmio, mercurio, antimonio, plomo, otros), disolventes clorados, inflamabilidad, corrosividad, reactividad, toxicidad y eco toxicidad, cualidades cancerígenas, mutagénicas o teratológicas, entre otras.
- **Biológica:** biodegradabilidad (el adecuado manejo de la biodegradabilidad permite reducir impactos indeseables como la producción de olores derivada de la producción de gases como ácido sulfhídrico (H₂S), metil mercaptanos, ácido amino butírico, metano, entre otros, así como la proliferación de vectores).

Ver: McCreanor, 2002. Physical, Chemical, and Biological Properties of MSW, citado por DEFENSORIA DEL PUEBLO. "Pongamos la basura en su lugar - Propuestas para la gestión de los residuos sólidos municipales". Informe Defensorial N° 125, Lima, pp. 21 y 27.

en una determinada actuación o en un determinado momento; sino que la obligación de manejar adecuadamente los residuos sólidos que genera es permanente y continua. En tal sentido, si bien podrían tener adecuadas prácticas y una gestión adecuada de los residuos sólidos, ello no implica que dicha situación se verifique de manera permanente, siendo que ello será determinado en su momento por la autoridad supervisora. Por tanto, corresponde desestimar los argumentos de la impugnante en este extremo de su recurso.



53. De otro lado, Trupal señaló que sobre lo afirmado en la leyenda de la fotografía N° 57 es erróneo puesto que la zona donde se observaron los residuos no constituye un botadero, sino que corresponde al almacén de residuos no peligrosos ubicada al lado lateral almacén de chatarra sobre una losa de concreto armado de 0,25 m con un área aproximada de 400 m², siendo en esta área que se almacenan los residuos plásticos que son extraídos de la poza de hydrapulper, donde se separan los plásticos y demás materiales que no sirven para la preparación de pasta para la producción de papel, y son almacenados hasta su disposición final a través de una EPS-RS.



54. Tal como se ha señalado en considerandos precedentes, la presente imputación es por no realizar un acondicionamiento y segregación sanitaria, segura y ambientalmente adecuada, ni acondicionó sus residuos de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, toda vez que conforme con lo señalado en el Informe de Supervisión N° 098-2013 y el Informe de Supervisión N° 151-2013 complementado con las fotografías antes descritas, los residuos sólidos no peligrosos de la planta industrial La Libertad se encontraban mezclados y a la intemperie, por lo que la administrada inobservó las obligaciones ambientales establecidas en los artículos 10° y 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Sobre la aplicación de las disposiciones contenidas en el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD



55. En su recurso de apelación, Trupal señaló el incumplimiento de las obligaciones de las obligaciones contenidas en los artículos 10° y 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM no ha generado daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas, porque está referido a residuos sólidos no peligrosos que se encontraban en un lugar confinado, como es el almacén de residuos ubicado al interior de una planta industrial. Asimismo, la empresa implementó las medidas descritas en los descargos del 28 de enero de 2015 y 10 de agosto de 2015⁶⁴ antes del inicio del presente procedimiento, por lo cual dicha conducta infractora se debería considerar un hallazgo de menor trascendencia de según la definición del artículo 2° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.

⁶⁴ Las medidas a las cuales alude Trupal están referidas a la limpieza del área materia de observación durante las supervisiones antes señaladas y la entrega de los residuos sólidos no peligrosos verificados dichas supervisiones a una EPS-RS autorizada.

56. Además, en dicho reglamento se establece que el inadecuado acondicionamiento de residuos sólidos no peligrosos constituye un hallazgo de menor trascendencia. Asimismo, Trupal sostuvo que en el expediente no existe documento alguno en donde se deje constancia de algún impedimento para el normal desarrollo de la supervisión regular en la planta industrial La Libertad, por lo que no se ha afectado la eficacia de la función de supervisión. Por lo expuesto, la administrada solicitó que dicha conducta se considere un hallazgo de menor trascendencia, y se disponga el archivamiento del mismo sin la declaración de responsabilidad administrativa.
57. Sobre el particular, debe indicarse que el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD –la cual constituye el desarrollo reglamentario del literal b) del numeral 1 del artículo 11° de la Ley N° 29325⁶⁵, que regula la función supervisora directa del OEFA – tiene por finalidad regular los supuestos de hecho que correspondan ser calificados como hallazgos de menor trascendencia, así como las reglas aplicables para la subsanación voluntaria correspondiente⁶⁶. En ese sentido, la referida norma busca promover la subsanación voluntaria de aquellos incumplimientos leves que no han generado riesgo o daño al ambiente o a la salud de las personas (hallazgos de menor trascendencia) en el marco de las actividades llevadas a cabo por la Autoridad de Supervisión.
58. Del mismo modo, debe indicarse que el artículo 6-A del citado Reglamento, dispone que corresponde al administrado acreditar la subsanación del hallazgo


65**LEY N° 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, conforme a lo siguiente:

(...)

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.

66

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD, Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de noviembre de 2013.

Artículo 1°.- Objeto

1.1 La finalidad del presente Reglamento es regular y determinar los supuestos en los que un administrado bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA incurre en un presunto incumplimiento de obligaciones ambientales susceptible de ser calificado como hallazgo de menor trascendencia, que podría estar sujeto a subsanación voluntaria, en concordancia con lo dispuesto en el Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N° 30011.

1.2 Las disposiciones comprendidas en la presente norma se aplican sin perjuicio de que en el marco de un procedimiento administrativo sancionador la Autoridad Decisora determine que la infracción cometida por un administrado sea calificada como leve.



de menor trascendencia, así como la fecha en que fue realizada. La subsanación debe ser efectuada antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador a efectos de conceder el beneficio regulado en la referida norma.

59. En tal sentido, de los actuados que obran en el expediente se observa que en razón de la Resolución Subdirectoral N° 451-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 3 de julio de 2015 y la Resolución Subdirectoral N° 2151-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de diciembre de 2014, mediante las cuales se dio inicio al procedimiento administrativo sancionador, Trupal presentó los descargos correspondientes (el 28 de enero y 10 de agosto de 2015) en donde señaló que habría adoptado las medidas pertinentes para subsanar la conducta infractora, sin acreditar que fueron realizadas antes del 31 de diciembre de 2014, fecha en que se inició el presente procedimiento administrativo sancionador.
60. Sin embargo, tal como dispone el artículo 6-A del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/DFSAI la subsanación debe ser comunicada y efectuada antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador contra Trupal lo que no ha ocurrido, por lo cual no le era aplicable las disposiciones del citado reglamento, por ende, debe desestimarse lo alegado por la apelante.

V.2. Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad de Trupal por el incumplimiento del numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

61. Antes de emitir un pronunciamiento sobre los argumentos del recurso de apelación de Trupal, debe indicarse que de la revisión de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI se observa que la DFSAI determinó la responsabilidad administrativa de Trupal respecto del numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM por las siguientes hechos:
- a) Trupal almacenaba sus residuos sólidos peligrosos como latas de pintura vacía y cilindros de productos químicos a granel sobre terreno afirmado y a terreno abierto, hallazgo detectado en la supervisión regular de mayo de 2013 (Hallazgo N° 1 del Informe de Supervisión N° 098-2013).
 - b) Trupal generaba residuos sólidos a partir del secado del licor negro (lignato de sodio) los cuales no eran gestionados por la citada empresa, hecho detectado en la supervisión regular de mayo de 2013.
62. Cabe indicar que dichos hechos constituyen la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

Sobre el almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos como latas de pintura vacía y cilindros de productos químicos

63. En cuanto al hecho señalado en el literal a) del considerando 61 de la presente resolución Trupal ha señalado que se realizó la subsanación del hallazgo antes del inicio del procedimiento, conforme se sustenta en los medios probatorios que acompañan a los escritos de descargos los cuales no han sido debidamente valorados.

64. Al respecto, se observa de los considerandos 94 a 98 de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI que la primera instancia administrativa señaló⁶⁷:

"94. Con relación al almacenamiento sus residuos sólidos peligrosos (tales como como latas de pintura vacía y cilindros de productos químicos) a granel, Trupal señala que cumplió con levantar esta observación en la supervisión del mes de mayo del 2013 (...)

95. Al respecto, se reitera lo señalado en el Artículo 5° del TUO del RPAS, en tanto que las acciones ejecutas por el administrado con posterioridad a la detección de las infracciones no tienen incidencia en el carácter sancionable de su conducta ni la exime de responsabilidad. No obstante, estas acciones posteriores al inicio del procedimiento administrativo sancionador serán consideradas para determinar si corresponde ordenar a Trupal una medida correctiva para revertir los efectos de esta conducta.

96. Por lo expuesto, ha quedado acreditado que Trupal infringió el Numeral 5 del Artículo 25° y el Artículo 39° del RLGRS, toda vez que no almacenó ni dispuso adecuadamente los residuos sólidos peligrosos generados en su planta. Por lo que corresponde declarar la existencia de responsabilidad administrativa en este extremo.

97. Respecto a la subsanación posterior de la conducta infractora, se reitera lo señalado en el Artículo 5° del TUO del RPAS. Las acciones ejecutadas por el administrado con posterioridad a la detección de las infracciones no tienen incidencia en el carácter sancionable de su conducta ni la exime de responsabilidad.

98. No obstante, dichas acciones posteriores al inicio del procedimiento administrativo sancionador serán consideradas para determinar si corresponde ordenar a Trupal una medida correctiva para revertir los efectos de esta conducta".

65. De lo expuesto, se observa que sí se valoró por parte de la DFSAI lo señalado por Trupal respecto a que efectuaron acciones dirigidas a subsanar la infracción imputada, sin embargo, en razón de lo dispuesto en el artículo 5° del Texto Único Ordenado aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/DFSAI la DFSAI señaló que dicha subsanación no la eximía de responsabilidad. Por tanto, lo sostenido por Trupal en cuanto a este punto debe ser desestimado.

⁶⁷ Fojas 285 (reverso) y 286.

66. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16° del Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, la información contenida en los informes técnicos constituye medio probatorio y se presume cierta.
67. En tal sentido, del Informe de Supervisión N° 098-2013 complementado con las fotografías tomadas en la supervisión regular de mayo de 2013 ha quedado acreditado el hecho descrito en el literal a) del considerando 61 de la presente resolución, incurriendo por tanto en el incumplimiento de lo establecido en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Sobre el almacenamiento del licor negro

68. En cuanto al hecho señalado en el literal b) del considerando 61 de la presente resolución Trupal indicó en su recurso de apelación que el PAMA de la planta industrial La Libertad prevé que la superficie de las pozas donde se dispone el licor negro estaría impermeabilizado.
69. Sobre el particular, debe indicarse que del Informe de Supervisión N° 098-2013 (supervisión regular de mayo de 2013) se consignó lo siguiente:

*"Residuo Sólido generado a partir del secado del licor negro (lignato de sodio)
Este residuo se genera producto de la reacción de la soda caustica con el bagazo a alta presión y temperatura (...) este licor negro es evacuado y conducido a las pozas destinadas para almacenar aguas residuales (fotos 62, 63, 64 y 65) y cuenta con 6 pozas con una superficie aproximada de 50 hectáreas, en estas pozas la fracción líquida se evapora o infiltra, quedando la parte sólida en el fondo de las pozas y presentan un color marrón oscuro de consistencia pegajosa, de olor suave a caña este residuo viene siendo acumulado en estas pozas formando capas tras capa de acuerdo a los efluentes vertidos, (...) lo cuales no están siendo gestionados y pudiendo ser un riesgo para el ambiente (...)"*

70. Por otro lado, de la revisión de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI señaló que lo detectado en la supervisión regular de mayo de 2013 respecto a las pozas de licor negro de Trupal constituía un incumplimiento a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, las cuales disponen lo siguiente:

"Artículo 25°.- Obligaciones del generador

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

(...)

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

(...)

Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

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

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

71. Asimismo, de los considerandos 90 y 91 de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI⁶⁸ se observa que la DFSAI señaló lo siguiente:

"90. El licor negro es una sustancia que contiene un alto nivel de pH y debido a su alta Demanda Química de Oxígeno (DQO) es un residuo poco biodegradable en condiciones normales; por lo que dicho residuo peligroso no habría sido debidamente gestionado ni tratado. Ello debido a que en la supervisión del 24 de mayo del 2013 se observó que Trupal dispuso los lodos de licor negro sin previo tratamiento, sobre 6 pozas en suelo natural, sin impermeabilización y expuestas a la intemperie, lo cual se corrobora con las fotografías N° 66, 67, 70 y 71 adjuntadas por la Dirección de Supervisión y mostradas en el presente acápite.

91. Respecto a que la formación de la capa de lodo, que según el administrado es impermeable, todos los residuos sean peligrosos o no peligrosos no deben estar dispuestos directamente sobre el suelo y menos a la intemperie debido a que ello generaría un riesgo de daño o probable contaminación a dicho componente. Con mayor razón, los residuos como el licor negro, debería estar dispuesto sobre pozas impermeabilizadas y no exponerlas a la intemperie, ya que este residuo contiene entre 12 a 13 unidades de pH".

72. Sin embargo, debe indicarse del PAMA de la planta industrial La Libertad se observa sobre el licor negro Trupal contempló que dicho fluido se genera en el sistema de digestión y luego de pasar por el sistema de lavado es depositado en pozas de evaporación y sedimentación⁶⁹, en donde se sigue el "mismo

⁶⁸ Foja 285.

⁶⁹ 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.

(...)

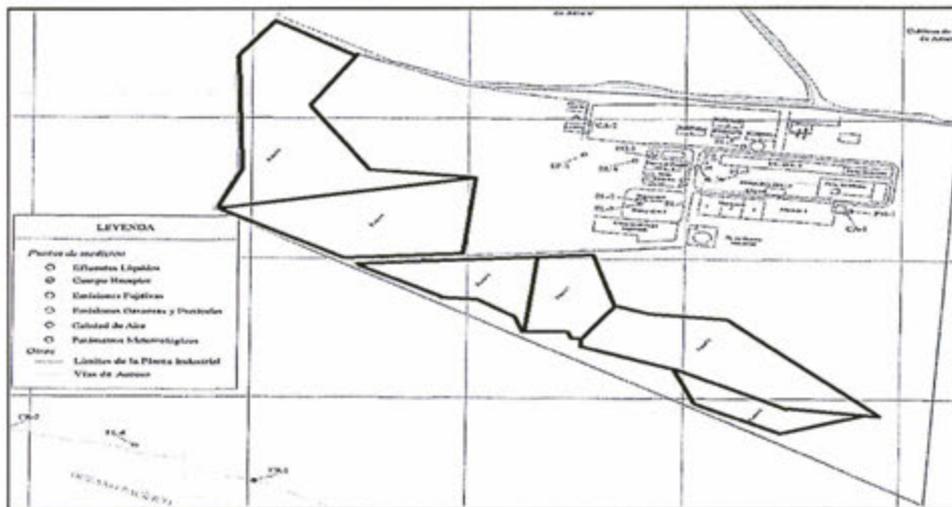
En el Digestor se mezcla la fibra wet con soda caustica, vapor y licor negro. La soda caustica reacciona con la lignina (material cementante que mantiene unida la fibra), el vapor proporciona la temperatura de reacción y el licor negro regula la relación líquido/sólido necesaria para obtener una buena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

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.

(...)

tratamiento que se sigue desde los inicios de las actividades de la fábrica de papel hace casi 40 años”.

73. 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 licor negro:



74. En atención a lo expuesto, esta Sala considera que: (i) en la supervisión regular de mayo de 2013 se detectó el residuo de licor negro dentro de las pozas de licor negro, (ii) Trupal contempló en el PAMA de la planta La Libertad el uso de pozas para el depósito de licor negro y (iii) en dichas pozas se efectuaba la evaporación y sedimentación del licor negro.
75. En tal sentido, si bien la primera instancia ha considerado que no se estaría efectuado una adecuada gestión de los residuos provenientes del licor negro, no ha tomado en cuenta que dichos residuos se encontraban en las pozas que se contemplaron en el PAMA de la planta La Libertad. Asimismo, de la revisión de los considerandos 87 a 93 de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI no se observa las razones por las cuales DFSAI consideró que la mala gestión de los lodos de licor negro dispuestos en la pozas que almacenan las mismas no cumplen con las obligaciones establecidas en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
76. Por tanto, esta Sala considera que al momento de determinar la responsabilidad administrativa de Trupal respecto del incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto

V.H.1.3. Sistema de Lavado

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

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



Supremo N° 057-2004-PCM la DFSAI no ha tenido en cuenta lo dispuesto en el PAMA de la planta industrial La Libertad ni ha determinado las razones por las cuales la conducta efectuada por Trupal constituye un incumplimiento a las obligaciones establecidas en los citados artículos. En consecuencia, lo concluido por la DFSAI no se habría realizado en una correcta apreciación de los medios probatorios incluidos en el expediente, del instrumento de gestión ambiental, ni de la normativa de los residuos sólidos.

77. Al respecto, 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 al interior de los procedimientos administrativos sancionadores solo podrán sustentarse en aquellos hechos que se encuentren debidamente probados⁷⁰.
78. En tal sentido, recae sobre la Administración el deber de acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que integran el ilícito administrativo, de modo tal que deberá rechazarse como motivación la formulación de hipótesis, conjeturas o la aplicación de presunciones no reconocidas normativamente para atribuir responsabilidad por su comisión a los administrados, pues en todos estos casos estamos frente a hechos probables, que carecen de idoneidad para desvirtuar la presunción de licitud reconocida a favor de éstos.
79. En virtud de lo expuesto, se concluye que la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2015 fue emitida vulnerando el principio de verdad material previsto en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 y de la motivación del acto administrativo, al no haberse realizado en una correcta apreciación de los medios probatorios incluidos en el expediente, del instrumento de gestión ambiental de Trupal ni de la normativa de los residuos sólidos aplicable a la conducta imputada a la citada empresa, incurriéndose de esta manera en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la citada norma legal⁷¹. Por tanto, corresponde

⁷⁰ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

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 (...).

⁷¹ LEY N° 27444.

Artículo 10°.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...).

declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAL, y en consecuencia, disponer que se retrotraiga el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo, debiéndose devolver los actuados a la DFSAL, para que proceda de acuerdo con sus atribuciones.

80. En atención a la declaración de nulidad contenida en el considerando anterior, carece de sentido emitir pronunciamiento sobre lo alegado por Trupal en los literales h) e i) del considerando 12 de la presente resolución.
81. No obstante ello, esta Sala considera que tal como se ha señalado en el considerando 61 de la presente resolución, se ha acreditado que Trupal en la supervisión regular de mayo de 2013 que no acondicionaba ni disponía adecuadamente sus residuos sólidos peligrosos como latas de pintura vacía y cilindros de productos químicos a granel sobre terreno afirmado y a terreno abierto. Por tanto, Trupal incurrió en el incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, debiéndose confirmar la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAL en este extremo.

V.3. Si se encuentra debidamente motivada la determinación de existencia de responsabilidad de Trupal por el incumplimiento del artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

82. Durante la supervisión regular de mayo de 2013 en la planta industrial La Libertad se detectó lo siguiente⁷²:

*"Almacén central de residuos sólidos peligrosos
No cuentan con un almacén central de residuos sólidos peligrosos propiamente dicho en su lugar hacen uso de una poza con dique abandonada construida sobre terreno afirmado; en esta poza depositan directamente sobre el terreno todo tipo de residuos peligrosos y no peligrosos mezclados, sin ninguna segregación, criterio u orden, observándose gran cantidad de chatarra, alambres, envases de plástico, calaminas, maderas, cartones, tarros de pintura vacíos, soporte para fluorescentes, tuberías de plásticos, entre otros (fotos 74 y 75).*

83. Lo señalado por la DS se complementa con las fotografías N°s 74 y 75 en las cuales se consignó lo siguiente:

N°	Fotografía N°	Descripción
1	74	Latas de pintura vacías, soporte de fluorescentes, chatarra y plásticos diversos.
2	75	Terraplen armado sobre el nivel del suelo.

⁷² Tal como se observa del Informe N° 098-2013 que obra en un medio magnético (CD) a foja 15.

84. Asimismo, en la supervisión regular de diciembre de 2013, la DS detectó en la planta industrial La Libertad lo siguiente⁷³:

"Hallazgos:

Hallazgo N° 1	
<i>El administrado no tiene almacén central de residuos sólidos peligrosos, no cumpliendo con el almacenamiento confinado y en las condiciones de seguridad necesarias de sus residuos sólidos peligrosos.</i>	
<i>El administrado durante la supervisión manifestó que no cuenta con un almacén central para residuos sólidos peligrosos (Acta de Supervisión) lo que se constató en la visita de campo a la planta encontrándose cuatro (4) puntos con residuos sólidos peligrosos sin confinamiento, ni medidas de seguridad, ni rotulación que vienen a ser: 1) En una poza en tierra con latas de pintura vacías entremezcladas con chatarra, 2) así también adyacente al punto de monitoreo de calidad de aire a sotavento se vio dos cilindros llenos con trapos contaminados con hidrocarburos, 3) en el ala sur de la bóveda de producción se vio ocho cilindros llenos con hidrocarburos y 4) finalmente en el piso seis del edificio de producción se vio tres cilindros con hidrocarburos la ubicuidad de estos residuos peligrosos indica claramente el hecho que no tienen un lugar fijado para su almacenamiento temporal de residuos peligrosos. (...)"</i>	

85. Lo señalado por la DS se complementa con las fotografías N°s 17 a 21 en las cuales se consignó lo siguiente:

N°	Fotografía N°	Descripción
1	17	Punto de acopio de residuos peligrosos y no peligrosos
2	18	Latas vacías de pintura se constituyen en residuos peligrosos junto a la chatarra en el punto de acopio de residuos peligrosos y no peligrosos.
3	19	Cilindros con trapos impregnados en lubricantes junto a las chatarras ubicado adyacente al punto de muestreo sotavento.
4	20	Cilindros con residuos de hidrocarburos ubicados sobre tierra afirmada con ripio sin sistema de contención antiderrame ni rotulado ubicado en las coordenadas 9120042.92 N 692829.32 E.
5	21	Cilindros con residuos de hidrocarburos ubicados en el sexto piso junto a la entrada de la tolva de almacenamiento de carbón para proceso sin sistema de contención antiderrames ni rotulación.

86. Cabe indicar que de las fotografías que obran en el Informe de Supervisión N° 151-2013 se observa que los residuos sólidos peligrosos que se encontraban en un punto de acopio se hallaban a la intemperie.
87. De acuerdo con ello, la primera instancia administrativa determinó que Trupal almacenaba sus residuos sólidos peligrosos en diversas áreas de la planta

⁷³ Tal como se observa del Informe N° 151-2013 que obra en un medio magnético (CD) a foja 15.

industrial La Libertad y, además, en condiciones inadecuadas, lo que evidenciaba que no contaba con un almacén central para el acopio de dichos residuos, lo cual generó el incumplimiento de lo establecido en el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Sobre la exigencia contenida en el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

88. Sobre este punto, en su recurso de apelación, Trupal señaló que el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM no establece la obligación de contar con un almacén central sino únicamente señala las características que deben cumplir las instalaciones del generador que cuentan con un almacén central, siendo que debe tenerse en cuenta que las condiciones de manejo de los residuos sólidos dependen del volumen y características de los mismos. Es así que hay plantas que por la amplitud del área que utilizan, o por el volumen de los residuos que generan requieren de un almacén central, pero hay otras que no lo requieren y esto se determina en los instrumentos de gestión ambiental. Por tanto, consideró que aplicar una norma que no corresponde vulnera el principio de legalidad y debido procedimiento previstos en los numerales 1.1 y 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444. No obstante ello, sí cuentan con puntos de acopio y un almacén de residuos peligrosos acondicionados para el tipo y volumen de residuos que generan.
89. Al respecto, tal como se ha señalado precedentemente el numeral 119.2 del artículo 119° de la Ley N° 28611 dispone que la gestión de residuos sólidos es responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.
90. En tal sentido, debe indicarse que el artículo 16° de la Ley N° 27314 dispone que el generador de residuos sólidos es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, por lo cual, debe contar con áreas o instalaciones apropiadas para el acopio y almacenamiento de los residuos, en condiciones tales que eviten la contaminación del lugar o la exposición de su personal o terceros, a riesgos relacionados con su salud y seguridad.
91. En tal sentido, es pertinente señalar que el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece que:

"Artículo 40°.- Almacenamiento central en las instalaciones del generador
El almacenamiento central para residuos peligrosos, en instalaciones productivas u otras que se precisen, debe estar cerrado, cercado y, en su interior se colocarán los contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final. Estas instalaciones deben reunir por lo menos las siguientes condiciones:

1. Estar separadas a una distancia adecuada de acuerdo al nivel de peligrosidad del residuo respecto de las áreas de producción, servicios, oficinas, almacenamiento de insumos o materias primas o de productos terminados, de acuerdo a lo que establezca el sector competente;



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

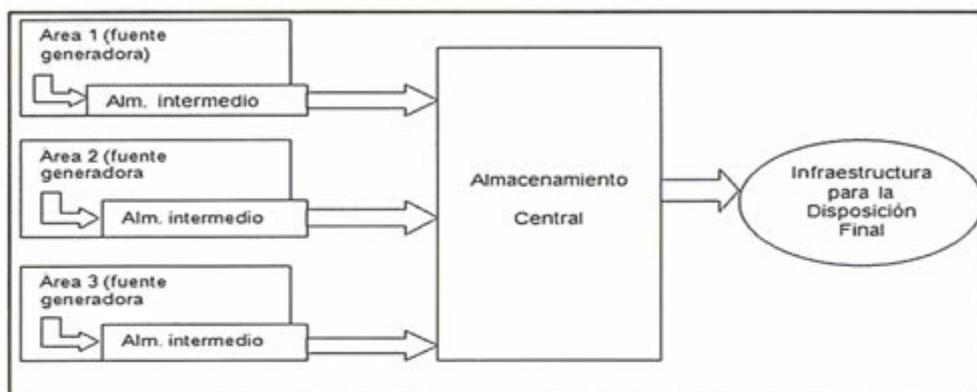
92. En virtud del artículo antes mencionado, esta Sala Especializada ha señalado en diversos pronunciamientos⁷⁴ que el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM contiene distintas obligaciones relacionadas con el almacenamiento central en las instalaciones del generador, entre ellas, que el almacenamiento central de dicho tipo de residuos debe estar cerrado, cercado y, en su interior, se deben colocar los contenedores necesarios para el acopio temporal de los mismos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final.
93. Sobre el almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos debe mencionarse que esta Sala ha sostenido que dicha actividad debe realizarse de manera segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, es decir, en un lugar que cumpla con las características que garanticen dicho almacenamiento, por lo cual el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en sus artículos 40° y 41°, ha regulado las instalaciones donde se recibirán los residuos sólidos hasta trasladarlos a su disposición final, en los siguientes términos:
- a) El almacenamiento intermedio (artículo 41°) es el lugar que recibe los residuos sólidos generados directamente por la fuente (de cada una de las áreas de la unidad de producción), la cual puede realizarse mediante la utilización de contenedores seguros y sanitarios para su almacenamiento y posterior evacuación hacia el almacenamiento central; esta instalación debe cumplir con las mismas condiciones de un almacenamiento central.
 - b) El almacenamiento central (artículo 40°), es el lugar donde se realiza la consolidación y acumulación temporal de los residuos provenientes de las diferentes fuentes de la empresa o institución generadora (de los

⁷⁴ En la Resolución N° 026-2015-OEFA/TFA-SEPIM, en la Resolución N° 027-2015-OEFA/TFA-SEPIM, ambas emitidas el 27 de agosto de 2015 y en la Resolución N° 009-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 23 de marzo de 2016.

almacenamientos intermedios) y podrá efectuarse en contenedores para su posterior tratamiento, disposición final u otro destino autorizado⁷⁵.

94. Lo expuesto se refleja en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1: Almacenamiento central e intermedio (artículos 40° y 41° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM)



Elaboración: TFA

95. En tal sentido, esta Sala considera que el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM dispone que el generador de residuos sólidos debe contar con una instalación para el almacenamiento central de los residuos sólidos peligrosos el cual debía cumplir con las disposiciones técnicas del referido artículo.

96. De otro lado, debe mencionarse que el numeral 5 de la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27314, establece que se considera generador a toda persona natural o jurídica que en razón de sus

75

**DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES**

Décima.- Definiciones

Además de las definiciones contenidas en la Ley, para efecto de la aplicación de la Ley y este Reglamento se emplearán las siguientes definiciones:

(...)

3. Almacenamiento central: Lugar o instalación donde se consolida y acumula temporalmente los residuos provenientes de las diferentes fuentes de la empresa o institución generadora, en contenedores para su posterior tratamiento, disposición final u otro destino autorizado.

4. Almacenamiento intermedio: Lugar o instalación que recibe directamente los residuos generados por la fuente, utilizando contenedores para su almacenamiento, y posterior evacuación hacia el almacenamiento central.

Artículo 41°.- Almacenamiento en las unidades productivas

El almacenamiento en las unidades productivas, denominado almacenamiento intermedio, podrá realizarse mediante el uso de un contenedor seguro y sanitario; el cual deberá estar ubicado en las unidades donde se generan los residuos peligrosos, en un área apropiada, de donde serán removidos hacia el almacenamiento central. Este almacenamiento, debe cumplir con los aspectos indicados en el artículo anterior, según corresponda.



actividades genera residuos sólidos, sea como productor, importador, distribuidor, comerciante o usuario⁷⁶.

97. Por tanto, Trupal al ser titular para desarrollar actividades de industria manufacturera en la planta industrial La Libertad (instalación productiva), generaba residuos sólidos en dicha instalación, por lo cual se encontraba en la obligación de contar con una instalación apropiada para el almacenamiento de dichos residuos. Por tanto, no puede sostener que el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM no establece la exigencia de contar con un almacén central para los residuos sólidos peligrosos ni que como no es una planta por amplitud del área que utiliza no le es exigible la obligación establecida en el citado artículo. En consecuencia debe desestimarse lo señalado por Trupal en este extremo.

Sobre la acreditación del incumplimiento del artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

98. De otro lado, Trupal señaló que lo observado durante la supervisión son cilindros de hidrocarburos ubicados en distintas áreas de la planta industrial La Libertad en las que se generan los residuos (áreas de trabajo); pero no demuestran lo señalado en el Informe de Supervisión N° 0151-2013 ni evidencian o sustentan que no se contaba con un almacén para sus residuos sólidos peligrosos, pues lo observado no es necesariamente una consecuencia lógica de la falta de un almacén.
99. Asimismo, Trupal señaló que sí contaban con un almacén de residuos sólidos peligrosos, ubicado en el lado posterior de los almacenes 1 y 2, conformado por un perímetro de talud con una altura de 2,50 m, tal como se observa del Acta de la supervisión regular de mayo de 2013, por lo cual resulta contradictoria la conclusión final acerca de que carecían de un almacén central, por lo cual se sustenta su responsabilidad sobre la base de suposiciones vulnerándose el principio de verdad material y de presunción de licitud principios previstos en la Ley N° 27444.
100. En tal sentido, esta Sala considera que debe analizarse si en el procedimiento administrativo sancionador se ha verificado plenamente los hechos que sirvieron como base de las imputaciones, en virtud del principio de verdad material previsto en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 que, en concordancia con el numeral 6.1 del artículo 6° del mismo cuerpo legal, establece que los pronunciamientos emitidos por las entidades al

⁷⁶

LEY N° 27314.
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES

Décima.- Definición de términos

5. GENERADOR

Persona natural o jurídica que en razón de sus actividades genera residuos sólidos, sea como productor, importador, distribuidor, comerciante o usuario. También se considerará como generador al poseedor de residuos sólidos peligrosos, cuando no se pueda identificar al generador real y a los gobiernos municipales a partir de las actividades de recolección.

interior de los procedimientos administrativos sancionadores sólo podrán sustentarse en aquellos hechos que se encuentren debidamente probados⁷⁷.

101. De manera adicional, debe señalarse que, si bien el artículo 162° de la Ley N° 27444⁷⁸ 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 ley⁷⁹, no resulta menos cierto que es potestad de los administrados aportar pruebas a fin de demostrar que los argumentos de la decisión administrativa no existen tal como los interpreta el funcionario instructor⁸⁰.
102. Asimismo, el artículo 197° del Código Procesal Civil⁸¹ 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 mismos⁸². En ese

77

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. (...)

78

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.

79

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:

(...)

1.3. 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.

80

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

81

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.

82

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.-

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"*⁸³.

103. 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.

104. De manera adicional, el artículo 16° de 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**)⁸⁴ dispone que la información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.
105. En consecuencia, los Informes de Supervisión elaborados con ocasión del ejercicio de la función supervisora, constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen (teniendo además veracidad y fuerza probatoria), puesto que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por la DS en ejercicio de sus funciones. En atención a ello, los Informes de Supervisión (los cuales comprenden la descripción de los hechos constatados por el supervisor), así como las fotografías que representan dichos hechos, resultan medios probatorios idóneos para evaluar la responsabilidad de la administrada, y son documentos públicos al haber sido elaborados por supervisores cuyas actuaciones fueron efectuadas en nombre del OEFA, ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43° de la Ley N° 27444.

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.

⁸³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03271-2012-PA/TC. Fundamento jurídico 11.

⁸⁴ **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 16°.- Documentos Públicos
La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

Al respecto, debe indicarse que mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015, se aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Dicho dispositivo legal recoge la misma obligación en su artículo 16°.

106. En el presente caso, tal como se ha señalado precedentemente, en la supervisión regular de mayo de 2013 en la planta industrial La Libertad se constató lo siguiente:

- a) No contaban con un almacén central para residuos sólidos peligrosos.
- b) Utilizaban una poza con dique abandonada construida sobre terreno afirmado.
- c) Los residuos peligrosos con los no peligrosos se encontraban mezclados.
- d) Dichos residuos se encontraban a la intemperie.

107. Del mismo modo del Acta de Supervisión del Informe de Supervisión N° 098-2013 (que recoge la supervisión regular de mayo de 2013) –contrariamente a lo señalado por Trupal- no señala que la planta industrial La Libertad contaba con un almacén central de residuos sólidos peligrosos solo indicó que una de las áreas supervisadas era el de residuos sólidos industriales, y no que específicamente esta área era un almacén de residuos sólidos peligrosos, consignando como hallazgo que no tienen almacén central de residuos sólidos peligrosos:

3. AREAS VERIFICADAS	
- Área de Efluentes Industriales y Domésticos	
- Recepción de Materia Prima	
- Área de Energía - Vapor	
- Área de producción	
- Área residuos sólidos industriales	
- Almacén de insulaciones químicas	
- Zona almacenamiento carbón	
4. HALLAZGOS	
- No tienen planta de Tratamiento de Aguas Residuales	
- El residuo sólido industrial (plásticos, gomas etc) ciertos residuos, se dispone en el piso o suelo y drena el agua directamente al suelo	
- No tienen almacén central de residuos sólidos peligrosos adecuadamente dispuesto.	

108. Asimismo, en la supervisión regular de diciembre de 2013, la DS detectó en la planta industrial La Libertad lo siguiente:

- a) No contaban con un almacén central para residuos sólidos peligrosos.
- b) Utilizaban una poza en tierra con latas de pintura mezcladas con chatarra.
- c) Cerca al punto de monitoreo de calidad de aire se verificó dos cilindros llenos con trapos de hidrocarburos.



- d) En el ala sur de la bóveda de producción se vio ocho cilindros llenos con hidrocarburos.
- e) En el piso seis del edificio de producción se vio tres (3) cilindros con hidrocarburos.
- f) Los residuos verificados en la poza se encontraban a la intemperie.
109. Por tanto, esta Sala considera que, con el Informe de Supervisión N° 098-2013 y el Informe N° 151-2013, se comprueba que al momento de la supervisión regular de mayo de 2013 y la supervisión regular de diciembre de 2013 a la planta industrial La Libertad, se ha acreditado que la administrada no contaba con un almacén central de residuos sólidos peligrosos donde se realice la actividad de almacenamiento toda vez que conforme con lo señalado en el Informe de Supervisión antes citado complementado con las fotografías antes descritas, se observó residuos sólidos dispersos por el área de la planta industrial La Libertad, y la mezcla de residuos sólidos peligrosos con no peligrosos en pozas de acopio que no reúnen las características técnicas del artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM por lo que la administrada inobservó la obligación ambiental establecida en el citado artículo.
110. En cuanto a lo sostenido por Trupal respecto a que en sus descargos del 10 de agosto de 2015 cuestionaron la aplicación del artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM siendo que dicho argumento no ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la DFSAI, vulnerándose el principio de debido procedimiento administrativo y el deber de motivación; debe indicarse que de la revisión de los considerandos 99 a 106 de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI se desprende que la DFSAI evaluó los argumentos del escrito de descargos del 28 de enero de 2015, sin embargo, no estudió el argumento esgrimido por la citada empresa con fecha 10 de agosto de 2015.
111. Sin embargo, tal como se ha señalado precedentemente, la obligación establecida en el artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM si le era exigible a Trupal. Asimismo, ha quedado acreditado la responsabilidad administrativa de la citada empresa en el incumplimiento de la citada obligación, por lo cual la omisión en la que incurrió la DFSAI, al no haber emitido expresamente un pronunciamiento sobre el argumento de la administrada no resulta un vicio trascendente, pues de cualquier otro modo la resolución apelada hubiese determinado de manera suficiente la existencia de responsabilidad administrativa de Trupal por el incumplimiento del artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
112. Al respecto, el numeral 1 del artículo 14° de la Ley N° 27444⁸⁵, señala que cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de

⁸⁵ LEY N° 27444.
Artículo 14°.- Conservación del acto.

validez no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

113. Es así que la precitada norma ha establecido una relación taxativa de actos administrativos afectados por vicios no trascendentes que pueden ser conservados, siendo uno de ellos el acto administrativo que hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio, privilegiando la eficacia del acto administrativo, lo cual permite perfeccionar las decisiones de las autoridades – respaldadas en la presunción de validez – afectadas por vicios no trascendentes, sin tener que anularlas o dejarlas sin efecto⁸⁶.
114. En tal sentido, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 10° y el numeral 2.4 del artículo 14° de la Ley N° 27444⁸⁷, esta Sala considera que corresponde conservar el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2015, en el extremo que determinó la responsabilidad de Trupal por no contar con un almacenamiento central de sus residuos sólidos peligrosos en la planta industrial La Libertad, lo que constituyó el incumplimiento del artículo 40° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
115. En consecuencia, se concluye que no se ha vulnerado el principio de debido procedimiento, correspondiendo desestimar lo alegado por el administrado en este extremo de su recurso de apelación.

14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

⁸⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 182.

Asimismo, cabe indicar que en cuanto a la instancia competente para realizar la conservación de los actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, DANOS ORDOÑEZ señala lo siguiente:

"(...) es competencia primera de la autoridad o funcionario que emitió el acto viciado, pero también del superior jerárquico administrativo cuando (...) se ha interpuesto recurso para impugnar un acto administrativo, caso este último en el que, de corresponder su tramitación al superior jerárquico, este podrá corregir todos aquellos vicios o defectos incurridos de carácter no trascendente del acto impugnado."

DANOS ORDOÑEZ, Jorge. "Régimen de la nulidad de los actos administrativos en la nueva Ley N° 27444". En *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444*. Segunda Parte. Lima: Ara Editores, 2003, p. 248.

⁸⁷ LEY N° 27444.

Artículo 10°.- Causales de nulidad.

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14°.



V.4. Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad de Trupal por incumplir el numeral 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI

116. Sobre el particular, debe mencionarse que los artículos 16°, 17° y 18° de la Ley N° 28611 establecen que los instrumentos de gestión ambiental incorporan aquellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas⁸⁸.
117. Asimismo, el artículo 76° de la Ley N° 28611⁸⁹, establece que, a fin de impulsar la mejora continua de desempeño ambiental por parte de los titulares de las operaciones, el Estado puede exigir (dentro del marco de las actividades de industria manufacturera) la adopción de sistemas de gestión ambiental acordes con la magnitud de sus operaciones.
118. En tal sentido, el artículo 3° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI define al Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante, **PAMA**) como el programa que contiene las acciones, políticas e inversiones necesarias para reducir prioritariamente la cantidad de sustancias peligrosas o contaminantes que ingresan al sistema o infraestructura de

⁸⁸

LEY N° 28611.

Artículo 16°.- De los instrumentos

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

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

Artículo 17°.- De los tipos de instrumentos

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

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.

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

Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos

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

⁸⁹

LEY N° 28611.

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

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

disposición de residuos o que se viertan o emitan al ambiente; realizar acciones de reciclaje y reutilización de bienes como medios para reducir los niveles de acumulación de desechos y prevenir la contaminación ambiental; y reducir o eliminar las emisiones o vertimientos para poder cumplir con los patrones ambientales establecidos por la Autoridad Competente.

119. Asimismo, el numeral 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI dispone como una de las obligaciones del titular de la industria manufacturera, el ejecutar los programas de prevención y las medidas de control contenidas en el Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, **EIA**), Declaración de Impacto Ambiental (en adelante, **DIA**) o PAMA.
120. Tal como se ha mencionado en los antecedentes de la presente resolución, Trupal cuenta con el PAMA de la planta industrial La Libertad aprobado por Produce.
121. Por lo tanto, a efectos de determinar el incumplimiento de cualquier compromiso ambiental derivado del instrumento de gestión ambiental antes mencionado, corresponde identificar al mismo, así como a las demás especificaciones para su cumplimiento contenidas en el mismo.

Sobre el almacenamiento del polvillo de bagazo

122. En su recurso de apelación, Trupal sostuvo que del compromiso asumido en el PAMA de la planta industrial La Libertad se observa que el almacenamiento adecuado del polvillo del bagazo consiste en evitar su exposición al aire y transporte a la atmósfera, mas no establece las medidas que se debía implementar para evitar dicha exposición, siendo que del Cuadro de Identificación y Evaluación de Impactos se señala expresamente que las medidas que contiene son de prevención y/o mitigación, entendiéndose que el compromiso asumido es mitigar la exposición al aire del polvillo del bagazo. Además, del Informe de Supervisión N° 098-2013 se reconoce expresamente que sí se ejecutaron medidas para evitar dicha exposición del polvillo del bagazo que consistieron en realizar el riego con licor negro, siendo que dicha medida está orientada a mitigar el esparcimiento del polvillo, pues técnicamente es imposible evitar su levantamiento al ambiente.
123. En el PAMA de la planta industrial La Libertad se observa que Trupal asumió el siguiente compromiso:

*"Capítulo VII Identificación y Evaluación de Impactos y Alternativas de Solución (...)
 VII.E Propuestas de Manejo y Mitigación de Impactos Potenciales
 Identificación de Impactos Potenciales y Medidas de Prevención / Mitigación (...)*

<i>Actividad</i>	<i>Aspecto/Impacto Potencial</i>	<i>Medidas de Prevención / Mitigación</i>
<i>3. Proceso productivo</i>	<i>Generación de polvillo /</i>	<i>3.4 Almacenar de</i>

Actividad	Aspecto/Impacto Potencial	Medidas de Prevención / Mitigación
(Etapas de elaboración de producto)	Afectación de la salud de los trabajadores	forma adecuada el polvillo del bagazo, evitando su exposición al aire y su transporte hacia la atmosfera".

124. En tal sentido, se observa que Trupal asumió como compromiso el almacenar de forma adecuada el polvillo del bagazo; ello con la finalidad que se evite su exposición al aire y su transporte hacia la atmosfera.
125. Por otro lado, Trupal indicó que de las fotografías N^{os} 11 y 12 sólo muestran la presencia del polvillo en un momento determinado, pero no acreditan que no realiza medidas para evitar su descarga al ambiente, por lo cual no existen medios probatorios que acrediten fehacientemente que incumplieron el compromiso establecido en el PAMA de la planta industrial La Libertad.
126. En el presente caso, en la supervisión regular de mayo de 2013 la DS detectó el siguiente hallazgo⁹⁰:

"N°	Descripción del compromiso	(...)	Verificación
4	Realizar el almacenamiento adecuado del polvillo del bagazo, evitando su exposición al aire y transporte hacia la atmosfera		En la supervisión se evidenció que el bagazo se almacena al aire libre sin barrera que evite o arrastre de material particulado por el viento, sin embargo el administrado realiza prácticas de riego con licor negro para evitar si dispersión al aire, la cual no es suficiente ya que al momento de la carga y descarga del bagazo para su procesamiento se genera material particulado. Fotos 11 y 12 del anexo fotográfico".

127. Lo señalado por la DS se complementa con las fotografías N° 11 y N° 12 en las cuales se consignó lo siguiente:

⁹⁰ Tal como se observa del Informe de Supervisión N° 098-2013 que se encuentra en un medio electrónico (CD) a foja 15.

N°	Fotografía N°	Descripción
1	11	Descarga de bagazo de caña
2	12	Montacargas están desplazando la materia prima hacia una zona cercana a las tinajas de lavado de bagazo.

128. En tal sentido, en la supervisión regular de mayo de 2013 la DS verificó:

- El polvillo de bagazo se encontraba al aire libre.
- Se regaba con licor negro el cual no era suficiente para cumplir con la finalidad del compromiso.

129. De ello se desprende que, Trupal no almacenaba adecuadamente el polvillo de bagazo, puesto que permitió su exposición al aire contrariamente a lo asumido como compromiso en el PAMA de la planta industrial La Libertad.

130. Asimismo, si bien del Informe de Supervisión N° 098-2013 se indicó que se regaba el polvillo de bagazo con licor negro, sin embargo, dicha observación no comprueba que se efectuaran las medidas de mitigación que contempló en el PAMA de la planta industrial La Libertad, puesto que la DS indicó que se generaba material particulado y que el polvillo de bagazo se encontraba al aire libre, por ende el almacenamiento del mismo no era adecuado como lo exigía su PAMA.

131. Sobre el particular debe reiterarse que el artículo 165° de la Ley N° 27444 establece que son hechos no sujetos a actuación probatoria aquellos que se hayan comprobado con ocasión del ejercicio de las funciones de la autoridad administrativa⁹¹. En tal sentido, el artículo 16° del Reglamento aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD⁹² dispone que la información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario⁹³.

⁹¹ LEY N° 27444.
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.

⁹² RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD.
Artículo 16°.- Documentos públicos
La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

Debe indicarse que la disposición antes señalada se encuentra recogida en el artículo 16° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015, mediante la cual se aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA,.

⁹³ En consecuencia, los Informes de Supervisión elaborados con ocasión del ejercicio de la función supervisora, constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen (teniendo además veracidad y fuerza probatoria), puesto que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por la empresa supervisora en ejercicio de sus funciones.



132. Por tanto, esta Sala considera que –del análisis del Informe de Supervisión N° 098-2013– Trupal incumplió con el compromiso asumido en el PAMA de la planta industrial La Libertad, puesto que en la supervisión regular de mayo de 2013 se verificó que la recurrente no almacenó el polvillo de bagazo, lo cual podría afectar al ambiente con la generación del material particulado.
133. Además, debe considerarse que las empresas deben mantener las condiciones idóneas para el cumplimiento de la normativa ambiental de modo tal que cuando la autoridad de fiscalización realice la supervisión correspondiente verifique el cumplimiento de las obligaciones ambientales a cargo del administrado.
134. De otro lado, Trupal indicó que el OEFA solo puede y debe supervisar las obligaciones ambientales fiscalizables, no teniendo competencia para pronunciarse sobre aspectos de salud y seguridad de las actividades que están bajo su competencia, pues estaría vulnerando el principio de legalidad establecido en el numeral 1 del artículo 230° de la Ley N° 27444, siendo que, la DFSAI los ha declarado responsables porque el polvillo del bagazo podría afectar la salud y seguridad de los trabajadores, aspecto sobre los cuales el OEFA no tiene ninguna competencia por lo cual corresponde inhibirse de pronunciarse al respecto debiéndose archivar en este extremo.
135. Al respecto, de los considerandos 118 y 119 de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI la DFSAI indicó lo siguiente⁹⁴:

"118. Debe tenerse presente que la generación del polvillo de bagazo y la falta de mitigación podrían generar un impacto negativo a la salud de los trabajadores de la planta Trujillo, debido a que la emisión del polvillo de bagazo podría ocasionar riesgo de hipersensibilidad pulmonar, inflamación de vías respiratorias, ello depende de la duración y de la intensidad de la exposición o de la aspiración del material particulado.

119. Por lo expuesto, ha quedado acreditado que Trupal infringió lo dispuesto en el Numeral 3 del Artículo 6° del RPADAIM, toda vez que no almacenó de forma adecuada el polvillo del bagazo, al haberse verificado que éste se encontraba expuesto al ambiente sin contar con alguna medida que impidiera su posible arrastre. En consecuencia, corresponde declarar la existencia de responsabilidad administrativa en este extremo".

136. Sin embargo de la revisión de los considerandos 113 a 115 de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI la DFSAI determinó la responsabilidad de Trupal por incumplir el compromiso asumido en el PAMA de la planta industrial La Libertad, lo cual sí se encuentra bajo la competencia del OEFA⁹⁵ y no por la

⁹⁴ Foja 288 (reverso).

⁹⁵ Esta Sala Especializada ha señalado en las Resoluciones N° 007-2015-OEFA/TFA-SEPIM del 30 de abril de 2015 y 012-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 12 de abril de 2016 lo siguiente:

"De lo expuesto, se desprende que el OEFA es competente para verificar el cumplimiento, entre otros, de los compromisos ambientales asumidos por los administrados, y en el caso de detectar incumplimientos, puede iniciar los procedimientos administrativos sancionadores e imponer las sanciones correspondientes. Por tanto, contrariamente a lo señalado por Austral, el OEFA no solo verifica los impactos ambientales

afectación de la salud y seguridad de los trabajadores; sin embargo, señaló que el incumplimiento del compromiso descrito en el considerando 123 de la presente resolución podría afectar a los trabajadores de la citada empresa, puesto que así lo describió Trupal en el PAMA de la planta industrial La Libertad. En efecto, tal como se ha señalado precedentemente, del Informe de Supervisión N° 098-2013 se indicó que se generaba material particulado, es por ello que en razón de la acción eólica del viento puede ocasionar que dicho material podría propagarse en el ambiente pudiéndose afectar no solo la salud de los trabajadores sino de la población local.

137. Sobre lo señalado por Trupal respecto a que la presencia de polvillo de bagazo no implica incumplimiento de su obligación, ni mucho menos que el polvo evidenciado haya causado o cause en un futuro algún efecto negativo en el ambiente, o en la salud o seguridad de las personas, cabe mencionar que se imputó a Trupal el incumplimiento del numeral 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, que configuró el tipo infractor previsto en el literal i) del artículo 21° del Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, el cual no requiere de la acreditación del daño a fin de configurarse dicha infracción, razón por la cual no era exigible para la DFSAI comprobar la generación del daño ambiental potencial como consecuencia de no almacenar el polvillo de bagazo tal como contempló en el PAMA de la planta industrial La Libertad.



138. Trupal indicó que en la resolución impugnada no se fundamenta en ninguna prueba técnica, debiendo tenerse en cuenta que la presunción de efectos negativos en el ambiente o en la salud y seguridad personas, debe estar respaldada por evidencias científicas, y no solo enunciarse como juicios tal como se ha señalado en el voto dirimente de la Resolución N° 033-2014-OEFA/TFA-SEP1, por lo cual se les está atribuyendo responsabilidad administrativa en base a presunciones, sin haber realizado pruebas técnicas.

139. Al respecto, tal como se ha señalado precedentemente, de los medios probatorios señalados se comprueba que Trupal ha incumplido el compromiso asumido en el PAMA de planta industrial La Libertad, siendo que el numeral 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI no se requiere que se compruebe el impacto negativo en el ambiente. Asimismo,

causados por los administrados en razón de sus actividades económicas, sino que también fiscaliza que estas sean llevadas a cabo en cumplimiento de las obligaciones ambientales derivadas, entre otras, de la normativa ambiental y de los instrumentos de gestión ambiental correspondientes".
(Resolución N° 007-2015-OEFA/TFA-SEPIM)



"De lo expuesto, se desprende que el OEFA es competente para verificar el cumplimiento, entre otros, de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental (en el presente caso, contenidas en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI), y en el caso de detectar incumplimientos, puede iniciar los procedimientos administrativos sancionadores e imponer las sanciones correspondientes. Por tanto, el OEFA no solo verifica los impactos ambientales causados por los administrados en razón de sus actividades económicas, sino que también fiscaliza que estas sean llevadas a cabo en cumplimiento de las obligaciones ambientales derivadas, entre otras, de la normativa ambiental y de los instrumentos de gestión ambiental correspondientes".
(Resolución N° 012-2016-OEFA/TFA-SEPIM)



en lo concerniente al voto en discordia contenido en la Resolución N° 033-2014-OEFA/TFA-SEP1 mencionada por la administrada, debe indicarse que dicho voto no es vinculante ni constituye un precedente de observancia obligatoria, toda vez que la emisión del mismo recoge un parecer discrepante respecto de un asunto puesto a conocimiento de una Sala Especializada del Tribunal Administrativo. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por la administrada en este extremo de su recurso.

Sobre el almacenamiento de los insumos químicos de acuerdo a las especificaciones del fabricante

140. Del PAMA de la planta industrial La Libertad se desprende que Trupal asumió el siguiente compromiso:

"Capítulo VIII Propuesta de PAMA

(...)

VIII.D Plan de Manejo Ambiental

(...)

VIII.D.1 Programas de Prevención

(...)

VIII.D.1.2 Manejo de Insumos

(...)

6. Los insumos deberán ser almacenados en envases y lugares acordes con las especificaciones del fabricante".

141. Por tanto, del compromiso descrito se observa que Trupal debía almacenar los insumos en envases y lugares de acuerdo a las especificaciones del fabricante.
142. En tal sentido, de la supervisión regular de diciembre de 2013 la DS detectó el siguiente hallazgo⁹⁶:

"El administrado no cumplió con el compromiso de almacenar los insumos químicos de acuerdo con las especificaciones del fabricante.

El administrado cuenta con un Plan de Manejo Ambiental donde establece el compromiso de almacenar los insumos químicos de acuerdo a las especificaciones del fabricante, sin embargo se pudo observar en la supervisión que el almacén de insumos químicos es una cancha en tierra, a cielo abierto donde se mezcla la chatarra con los insumos químicos, los insumos químicos están precariamente almacenados con coberturas de calamina o plástico. Además se ha observado costales de soda caustica destruidos y degradados expuestos al sol y en estado de abandono lo que indica que no se ha seguido las especificaciones del fabricante.

⁹⁶ Tal como se observa del Informe de Supervisión N° 151-2013 que se encuentra en un medio electrónico (CD) a foja 15.

(...) considerando las características de los insumos químicos como la soda caustica que se hidrata y disuelve por acción de la humedad ambiental puede afectar el suelo y acuifero por el riego de lixiviación de la soda caustica en el suelo".

143. Lo señalado por la DS se complementa con las fotografías N^{os} 51 a 54 en las cuales se consignó lo siguiente:

N°	Fotografía N°	Descripción
1	51	Almacén de insumos químicos sobre tierra afirmada, con cobertura de calamina o plástica y paredes de calamina.
2	52	Insumo químico en estado de abandono ya degradado lote aproximadamente mil kilos.
3	53	Soda caustica expuesta al sol y en estado de deterioro se ha hidratado y puede filtrar del suelo al freático.
4	54	Cilindros vacíos de insumos químicos y chatarra almacenados en el almacén de insumos químicos.

144. En razón del compromiso descrito, y de lo verificado en la supervisión regular de diciembre de 2013, la DFSAI en la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI determinó la responsabilidad administrativa de Trupal por incumplir el compromiso asumido en el PAMA de la planta industrial La Libertad.

145. Sobre este punto, Trupal en su recurso de apelación señaló que en el Hallazgo N° 4 del Informe de Supervisión N° 151-2013 únicamente se da cuenta de las características del almacén de insumos químicos, más no menciona expresamente que los insumos químicos no se encontraban en sus respectivos envases, siendo que el único insumo químico identificado en el Hallazgo N° 4 fue la soda cáustica. Además, la DFSAI ha detallado cuáles son las especificaciones del fabricante de cada uno de los insumos químicos observados en el almacén, lo cual resulta necesario. Asimismo, ni el Informe de Supervisión ni el Acta de Supervisión identifican al fabricante de la soda cáustica verificada. En consecuencia, es evidente que la DFSAI no cuenta con medios probatorios que acrediten el hecho imputado por lo cual se ha vulnerado el principio de verdad previsto en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

146. Al respecto, cabe recordar, tal como fuese mencionado en considerandos precedentes, que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, la información contenida en los informes técnicos constituye medio probatorio y se presume cierta.

147. En tal sentido, del Informe de Supervisión N° 151-2013 se observa la Hoja de Datos de Seguridad de Materiales – Material Safety Data Sheet (en adelante, **MSDS**) del insumo químico soda cáustica del cual se desprende lo siguiente:

"Sección 7: Uso y Almacenamiento



Manipular el producto respetando las medidas de seguridad que nos sugieran en la etiqueta. El almacenamiento debe realizarse en ambientes ventilados, en tanques o recipientes cerrados, debidamente rotulados. No elimine o borre las etiquetas o los rótulos.

(...)

No se deben utilizar equipos de aluminio para el almacenamiento, la transferencia o ambos.

(...)

Sección 10: Reactividad y Estabilidad

(...)

Productos peligrosos de la descomposición: Vapores corrosivos de hidróxido de sodio.

(...)

Condiciones a evitar: Humedad, calor / fuego".

148. Por tanto, el almacenamiento de la soda cáustica debía realizarse en un ambiente ventilado en tanques o recipientes cerrados debidamente rotulados, debiéndose evitar una exposición a la humedad, calor o fuego, sin embargo, la DS detectó que dicho insumo químico se encontraba expuesto al sol y en estado de deterioro por lo cual no se estaba cumpliendo con las especificaciones técnicas del fabricante respecto de la soda cáustica.
149. Asimismo, del citado Informe se observa que la DS señaló que *"También se pudo ver cilindros y envases vacíos de insumos químicos sin ningún confinamiento como residuo peligrosos ni rotulado (Foto 54)".* De ello se desprende que fue Trupal quien no identificó ni rotuló los insumos químicos detectados en la supervisión regular de diciembre de 2013 por lo cual no permitió la identificación por parte de DS de los insumos químicos que se encontraban en el almacén de los mismos.
150. No obstante ello, de la supervisión regular de mayo de 2013 a la planta industrial La Libertad se observa que la DS identificó los insumos químicos que maneja Trupal en dicha planta⁹⁷: ácido clorhídrico al 33%, soda caustica, ácido sulfurico, hipoclorito de sodio y alcohol isopropilico.
151. En tal sentido, de las MSDS de los citados insumos químicos se observa lo siguiente:

"Nombre de Producto: Ácido Clorhídrico

(...)

Sección 7: Uso y Almacenamiento

Precauciones que deben ser tomadas para el manejo y almacenamiento:

No quite las etiquetas de los contenedores.

Almacenar en lugares apropiados con buena ventilación.

Para manipular se debe tener conocimiento con los equipos de protección personal adecuados.

(...)

Sección 10: Reactividad y Estabilidad

⁹⁷

Tal como se observa del Informe de Supervisión N° 098-2013 que obra en un medio magnético (CD) a foja 15.

(...)

Productos peligrosos de la descomposición: Gas hidrógeno generado por contacto con metales. En contacto con oxidantes fuertes produce gases de cloro.

(...)

Condiciones a evitar: Contacto con metales y bases fuertes”.

“Ácido Sulfúrico

(...)

Sección 7: Manejo y Almacenamiento

(...)

Almacenamiento: Lugares ventilados, frescos y secos. Lejos de fuentes de calor, ignición y de la acción directa de los rayos solares. Separar de materiales incompatibles. Rotular los recipientes adecuadamente. No almacenar en contenedores metálicos. (...) Mantenerlos cerrados cuando no están en uso. Almacenar las menores cantidades posibles. Los contenedores vacíos deben ser separados. (...). El piso debe ser sellado para evitar la absorción”.

“Hipoclorito de Sodio

(...)

Almacenamiento y manipulación

(...)

Almacenamiento: Lugares ventilados, frescos y secos. Lejos de fuentes de calor e ignición. Separado de materiales incompatibles. Rotular los recipientes adecuadamente. Protegidos de la luz solar y fuentes térmicas, en envases de vidrio, polietileno o acero recubierto con caucho. Piso impermeable”.

“Alcohol Isopropílico (IPA)

Almacenamiento y manipulación

Almacenamiento: Lugares ventilados, frescos y secos. Lejos de fuentes de calor e ignición (y de la acción directa de los rayos solares). Separado de materiales incompatibles. Rotular los recipientes adecuadamente. Almacenar en contenedores herméticamente cerrados”.

152. En tal sentido, teniendo en cuenta lo expuesto –y considerando lo señalado en el Informe de Supervisión, complementado con las fotografías tomadas en la supervisión regular de diciembre de 2013– ha quedado acreditado que Trupal no cumplió el compromiso asumido en el PAMA de la planta industrial La Libertad puesto que no almacenó los insumos de acuerdo a las especificaciones del fabricante, incurriendo por tanto en el incumplimiento de lo establecido en el numeral 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI. En tal sentido, lo sostenido por la citada empresa en este extremo de su recurso debe ser desestimado.
153. De otro lado Trupal señaló que han dispuesto la habilitación del almacén N° 4 para el almacenamiento de los productos químicos, los que se ubican sobre una losa de concreto armado de espesor 0,20 m, en ambientes cercados, parcialmente cerrados y bajo techo (en algunos casos, techo de lona).



154. Sobre el particular, debe indicarse que el artículo 5° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD⁹⁸, establece que el cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable.
155. En el presente caso, tal como se ha mencionado precedentemente, en la supervisión regular de diciembre de 2013 la DS constató que Trupal no cumplió con almacenar los insumos químicos de acuerdo a las especificaciones del fabricante, razón por la cual se incumplió el compromiso asumido en el PAMA de la planta industrial La Libertad, incumpliendo lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI e incurriendo en la infracción prevista en el literal i) del artículo 21° del Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.
156. En tal sentido, en virtud de lo establecido en el artículo 5° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, la conducta detectada en la supervisión regular de diciembre de 2013 resulta sancionable, siendo que cualquier posible subsanación posterior respecto de los hechos detectados en la supervisión tampoco la eximen de responsabilidad administrativa.

Sobre el exceso del valor de PTS señalado en la Línea Base del PAMA de la planta industrial La Libertad

157. En su recurso de apelación Trupal indicó que los hechos imputados N°s 6 y 7 estarían tipificados como infracción ambiental en el literal i) del artículo 21° del Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI el cual no tipifica ninguna infracción administrativa, ya que se trata de un enunciado genérico, "otros incumplimientos", que no describe, de manera expresa, cual es la conducta que constituye infracción administrativa; lo cual es contrario al principio de tipicidad previsto en la Ley N° 27444.
158. Al respecto, debe indicarse que tal como ha sido señalado por esta Sala Especializada⁹⁹ el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444 consagra el principio de tipicidad, el cual establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía¹⁰⁰.

⁹⁸ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD.

Artículo 5°.- No sustracción de la materia sancionable

El cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable. La reversión o remediación de los efectos de dicha conducta tampoco cesa el carácter sancionable, pero sea considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el Artículo 35° del presente Reglamento.

⁹⁹ En la Resolución N° 005-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 7 de marzo de 2016.

¹⁰⁰ De esta manera, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley, esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún,

159. Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles: (i) en un primer nivel exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y, (ii) en un segundo nivel –en la fase de la aplicación de la norma– viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto¹⁰¹.
160. Con relación al primer nivel, la exigencia de la "certeza o exhaustividad suficiente" o "nivel de precisión suficiente" en la descripción de las conductas que constituyen las infracciones administrativas¹⁰², tiene como finalidad de que –en un caso en concreto– al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre¹⁰³.

tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)".

GÓMEZ TOMILLO, Manuel e Iñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. España: Arazandi, 2010, p. 132.

¹⁰¹ Para Nieto García:

En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación –en la fase de la aplicación de la norma– viene la exigencia de que el *hecho concreto* imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto).

(NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5ª Edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2012, p. 269.)

¹⁰² Es importante señalar que, conforme a Morón: "Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas pasibles de sanción por la Administración; ii) La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)". (Resaltado agregado).

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 708.

¹⁰³ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA/TC (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

45. "El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal "d" del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la tipificación previa de la ilicitud penal sea "expresa e inequívoca" (Lex certa).



161. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel en el examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente¹⁰⁴.
162. En ese sentido, esta Sala Especializada considera pertinente determinar si en observancia al principio de tipicidad antes referido, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de las conductas que constituyen las infracciones administrativas en el tipo infractor establecido en las normas invocadas por la Administración y, sobre la base de ello, determinar si la DFSAI realizó una correcta subsunción de los hechos materia del presente procedimiento administrativo sancionador (descritos en los numerales 6 y 7 del Cuadro N° 1 de la presente resolución), en el tipo infractor correspondiente¹⁰⁵.
163. Sobre la base de estas consideraciones, cabe indicar que el literal i) del artículo 21° del Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI establece lo siguiente:

"Artículo 21°.- Conductas que constituyen Infracciones.

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

(...)

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

(Resaltado agregado)

46. *El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...).*
(Resaltado agregado).

Expediente N° 2192-2004-AA/TC

5. *"(...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal"* (Resaltado agregado).

¹⁰⁴ Es importante señalar que, conforme a Nieto: "El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación – en la fase de aplicación de la norma – viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente, por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)".

NIETO GARCIA, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2011, p. 269.

¹⁰⁵ Para tales efectos, se debe precisar que en reiterados pronunciamientos (como en las Resoluciones N° 009-2014-OEFA/TFA, N° 002-2014-OEFA/TFA-SEP1, N° 016-2015-OEFA/TFA-SEE, Resolución N° 009-2014-OEFA/TFA-SEM, Resolución N° 013-2014-OEFA/TFA-SEM, entre otras), el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha sostenido que la estructura de la infracción imputada se compone de dos elementos:

a) Norma sustantiva, que prevé la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa; y,

b) Norma tipificadora, que califica dicho incumplimiento como infracción, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.

164. En tal sentido, se observa que el literal i) del artículo 21° del Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI establece expresamente que el incumplimiento de las disposiciones establecidas en el Reglamento de Protección Ambiental en el desarrollo de las Actividades Manufactureras (Decreto Supremo N°019-97-ITINCI) configura una infracción.

165. Siendo ello así, resulta pertinente señalar que el numeral 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI establece lo siguiente:

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

1. Poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos o sustancias contaminantes en la fuente generadora, reduciendo y limitando su ingreso al sistema o infraestructura de disposición de residuos, así como su vertimiento o emisión al ambiente.

(...)

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

166. En tal sentido, esta Sala considera que dicha obligación se encuentra dirigida a que el titular de la actividad manufacturera ejecute las medidas de prevención y control específicos contenidos en sus instrumentos de gestión ambiental.

167. Partiendo del escenario antes señalado, la obligación ambiental cuyo incumplimiento se imputa a Trupal se encuentra descrita en el numeral 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI al corresponder a Trupal la ejecución de medidas de prevención establecidos en sus instrumentos de gestión ambiental. En ese sentido, esta Sala considera que las obligaciones establecidas en dichos numerales del referido artículo se encuentran descritos de forma suficiente.

168. Teniendo en cuenta lo expuesto, conviene traer a colación las conductas infractoras, entre otras, imputadas a Trupal, así como la norma sustantiva que contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa a la administrada:

Cuadro N° 3: Conductas imputadas a Trupal

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
N° 6: Excedió el valor establecido como línea base del PAMA de la planta industrial La Libertad en el Informe de Monitoreo Ambiental del Primer Semestre 2012, respecto al parámetro Partículas Totales en Suspensión, incumpliendo el PAMA de la planta industrial La Libertad.	Numeral 3 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.	Literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.
N° 7: Excedió el valor establecido como línea base del PAMA de la planta		



Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
industrial La Libertad en el Informe de Monitoreo Ambiental del Segundo Semestre 2013, respecto al parámetro Partículas Totales en Suspensión, incumpliendo el PAMA de la planta industrial La Libertad.		

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

169. Tomando en cuenta las obligaciones ambientales cuyo incumplimiento son materia de imputación (numeral 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI), debe mencionarse que del PAMA de la planta industrial La Libertad Trupal señaló:

"Capítulo VI Descripción del Área de Influencia

(...)

VI.D Calidad Ambiental

(...)

VI.D.5 Resultados del Muestreo

(...)

VI.D.5.3 Emisiones fugitivas

Punto de Muestreo	Fecha	Concentración PTS ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)
Faja de alimentación principal (EF-1)	14-06-2007	357

(...)

VI.D.6 Conclusiones

La concentración de partículas PTS, registrada como emisiones fugitivas, para el que no se considera límite permisible, registra un valor de 357 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Este valor permitirá verificar si las medidas de mitigación son efectivas".

170. Cabe indicar que del referido PAMA se observa que:

"Capítulo VIII Propuesta PAMA

(...)

VIII.D Plan de Manejo Ambiental

(...)

VIII.D.2 Programas de Monitoreo

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

VIII.D.2.1 Puntos y Parámetros de Muestreo

Componente	Estación	Ubicación	Parámetros	N° Mediciones	Frecuencia	LMP y/o Estándar de referencia
<i>(...)</i>						
Emisiones Fugitivas	EF-1	Faja de alimentación principal en el área de recepción del bagazo	Partículas PTS	1	Semestral	Se comparará con el valor obtenido en la línea base".

171. Sobre el compromiso antes descrito, Trupal señaló en su recurso de apelación que el compromiso era comparar los resultados del monitoreo del parámetro PTS con el resultado obtenido en la línea base para verificar la efectividad de las medidas de mitigación implementadas y no como un valor que debía cumplirse. Asimismo, la línea base es una descripción detallada de las características del área de emplazamiento del proyecto; por ello, los resultados e información que deriven de dicha línea base no son obligaciones ambientales fiscalizables.
172. Sobre el particular, tal como fuese mencionado precedentemente, los instrumentos de gestión ambiental contienen, entre otros, los programas y compromisos que tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas. Asimismo, para el sector que nos ocupa, el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI define al PAMA como el programa que contiene las acciones, políticas e inversiones necesarias para reducir prioritariamente la cantidad de sustancias peligrosas o contaminantes que ingresan al sistema y prevenir la contaminación ambiental; y reducir o eliminar las emisiones o vertimientos para poder cumplir con los patrones ambientales establecidos por la Autoridad Competente.
173. Asimismo, el artículo 19° de la citada norma¹⁰⁰ dispone que los PAMA contendrán como las acciones e inversiones necesarias destinadas a lograr prioritariamente la reducción en la cantidad de sustancias peligrosas o contaminantes que ingresan al sistema o infraestructura de disposición de residuos o que se viertan o emitan al ambiente
174. En tal sentido, del compromiso descrito en los considerandos 169 y 170 de la presente resolución, se observa que Trupal en el PAMA de la planta industrial realizaría el monitoreo de las emisiones fugitivas, de manera semestral siendo que para el parámetro PTS debía cumplirse con el valor obtenido en la línea base el cual se realizó en la faja de alimentación principal (punto de muestreo EF-1) de la planta industrial La Libertad. Por tanto, esta Sala considera que, el valor obtenido en la línea base es el valor del parámetro PTS que generaba al realizar su actividad por lo cual lo coloco como valor comparable en el monitoreo de las emisiones fugitivas, es decir, como un límite de emisión fugitiva específica para los impactos que generaría su actividad.

¹⁰⁰

DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI.

Artículo 19°.- Contenido del PAMA.- Los PAMA contendrán una definición de los procesos tecnológicos que permitan la ejecución de programas de prevención de la contaminación, así como las acciones e inversiones necesarias destinadas a lograr prioritariamente la reducción en la cantidad de sustancias peligrosas o contaminantes que ingresan al sistema o infraestructura de disposición de residuos o que se viertan o emitan al ambiente; realizar acciones de reciclaje o reutilización de desechos para reducir los niveles de acumulación de éstos; y reducir o eliminar las emisiones y vertimientos para poder cumplir con los patrones ambientales establecidos por la Autoridad Competente. Contendrán asimismo las acciones destinadas a la rehabilitación y restauración de las áreas o zonas afectadas por la actividad.

La Autoridad Competente podrá establecer contenidos específicos en función a las características distintivas de los subsectores de la industria manufacturera, aprobando a través de las Guías para la Elaboración del PAMA, los elementos y contenidos diversos a los señalados en el presente artículo.



175. Cabe precisar que los compromisos ambientales asumidos en los instrumentos de gestión ambiental deben ser cumplidos en el modo que fueron aprobados por la autoridad de certificación, al estar orientados a prevenir o revertir la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas. En tal sentido, el valor establecido para el parámetro PTS debía ser cumplido por Trupal. En consecuencia, debe desestimarse lo señalado por la administrada en este extremo de su apelación.
176. Teniendo en cuenta lo expuesto, el presente caso del Informe de Supervisión N° 098-2013 y del Informe de Supervisión N° 151-2013 se observan el Informe de Monitoreo Ambiental correspondiente al primer semestre 2012 y el Informe de Monitoreo Ambiental correspondiente al segundo semestre 2013, donde se observó lo siguiente¹⁰⁷:

Cuadro N° 4: Resultados del monitoreo del parámetro PTS

Informe N°	Punto de Muestreo	Código de Muestra	Fecha	Parámetro (Concentración en $\mu\text{g}/\text{m}^3$) PTS (357 $\mu\text{g}/\text{m}^3$)
098-2013	Faja de alimentación principal	A-FAP-06-12	27/06/2012	1 605
151-2013		A-FTT-11-13	21/11/2013	500

Fuente: Informe de Monitoreo Ambiental del primer semestre 2012 y segundo semestre de 2013

Elaboración: TFA

177. De acuerdo con los Informes de Supervisión antes citados, los hechos antes señalados demuestran que Trupal incumplió con el valor establecido para el parámetro PTS asumido en el PAMA de la planta industrial La Libertad. Dicha situación conlleva, a criterio de esta Sala, al incumplimiento de la obligación establecida en el numeral 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, toda vez que no cumplió con una de las medidas establecidas en el referido IGA.
178. En consecuencia, en el presente caso, no se ha vulnerado el principio de tipicidad, en particular en lo relativo a la exhaustividad en la descripción de las conductas infractoras, correspondiendo por tanto desestimar los argumentos esgrimidos por Trupal en este extremo de su apelación.
- V.5. Si le son exigibles a Trupal los Valores Referenciales establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, y de ser el caso, incumplió lo establecido en el numeral 2 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI**
179. Previo al análisis de los argumentos de Trupal sobre el incumplimiento del numeral 2 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, debe indicarse que mediante la Resolución Subdirectoral N° 2151-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de diciembre de 2014, la SDI dispuso el

¹⁰⁷ Que obra en un medio magnético (CD) a foja 15.

inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Trupal, entre otros, por el siguiente hecho:

Cuadro N° 5: Hecho imputado en la Resolución Subdirectoral N° 2151-2014-OEFA/DFSAI/SDI

N°	Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción
8	Habría excedido los <u>Valores Referenciales establecidos para el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno</u> de acuerdo al monitoreo del 24 de mayo de 2013.	Numeral 2 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.	Numerales 1 o 2 del artículo 22° del Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.
9	Habría excedido los <u>Valores Referenciales establecidos para el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno</u> y los Límites Máximos Permisibles establecidos para el parámetro <u>Sólidos Suspendidos Totales</u> en el monitoreo del 14 de junio de 2013.	Literal c) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.	

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 2151-2014-OEFA/DFSAI/SDI
Elaboración: TFA

180. Posteriormente, mediante la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2015, la DFSAI determinó la responsabilidad administrativa de Trupal por los hechos antes señalados, indicando que constituyen un incumplimiento a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI y configuran la infracción prevista en el literal c) del artículo 21° del Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.

181. Al respecto, debe indicarse que el numeral 2 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI establece lo siguiente:

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

(...)

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

182. Cabe indicar que el artículo 3° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI define a los patrones ambientales como: "...las normas, directrices, prácticas, procesos e instrumentos, definidos por la Autoridad Competente con el fin de promover políticas de prevención, reciclaje y reutilización y control de la contaminación en el sector de la industria manufacturera. Los Patrones Ambientales incluyen los Límites Máximos Permisibles de emisión".



183. Asimismo, el literal c) del artículo 21° del Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI dispone que:

"Artículo 21°.- Conductas que constituyen infracciones.

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

(...)

c) Incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles".

184. En tal sentido, el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, aprobó los LMP y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel. Asimismo, la citada norma dispuso en el Anexo 1 los LMP de los parámetros que debían cumplir los titulares de la industria manufacturera tal como se observa a continuación:

ANEXO 1
LÍMITE MÁXIMO PERMISIBLE DE EFLUENTES PARA ALCANTARILLADO DE LAS ACTIVIDADES DE CEMENTO, CERVEZA, PAPEL Y CURTIEMBRE

PARÁMETROS	CEMENTO		CERVEZA		PAPEL		CURTIEMBRE	
	ENCURSO	NUEVA	ENCURSO	NUEVA	ENCURSO	NUEVA	ENCURSO	NUEVA
PH	6-9	6-9	6-9	6-9	6-9	6-9	6-9	6.0-9.0
Temperatura (°C)	35	35	35	35	35	35	35	35
Sólidos Susp. Tot. (mg/l)	100	50	500	350	1000	500		500
Aceites y Grasas (mg/l)			20	15	100	50	100	50
DBO ₅ (mg/l)			1000	500		500		500
DOO (mg/l)			1500	1000		1000		1500
Sulfuros (mg/l)								3
Cromo VI (mg/l)								0.4
Cromo Total (mg/l)								2
N - NH ₃ (mg/l)								30
Coliformes Focales, NMP/100ml								*

* En el caso del Subsector Curtiembre, no se ha fijado valores para el parámetro Coliformes focales, dado que la data recopilada no era representativa, ni confiable. Asimismo, no ha sido posible identificar data a nivel nacional, ni en los países analizados sobre LMP específicos para este parámetro en curtiembres, por lo que se ha desestimado la definición de este LMP.

LÍMITE MÁXIMO PERMISIBLE DE EFLUENTES PARA AGUAS SUPERFICIALES DE LAS ACTIVIDADES DE CEMENTO, CERVEZA, PAPEL Y CURTIEMBRE

PARÁMETROS	CEMENTO		CERVEZA		PAPEL		CURTIEMBRE	
	ENCURSO	NUEVA	ENCURSO	NUEVA	ENCURSO	NUEVA	ENCURSO	NUEVA
PH	6-9	6-9	6-9	6-9	6-9	6-9	5.0-8.5	5.0-8.5
Temperatura (°C)	35	35	35	35	35	35	35	35
Sólidos Susp. Tot. (mg/l)	50	30	50	30	100	30	50	30
Aceites y Grasas (mg/l)			5	3	20	10	25	20
DBO ₅ (mg/l)			50	30		30	50	30
DOO (mg/l)			250	50		50	250	50
Sulfuro (mg/l)							1	0.5
Cromo VI (mg/l)							0.3	0.2
Cromo Total (mg/l)							2.5	0.5
Coliformes Focales, NMP/100ml							4000	1000
N - NH ₃ (mg/l)							20	10

* En curso: Se refiere a las actividades de las empresas de los subsectores cemento, papel y curtiembre que a la fecha de vigencia del presente Decreto Supremo se encuentran operando.
** Nueva: Se refiere a las actividades de las empresas de los subsectores cemento, papel y curtiembre que se inician a partir de la fecha de vigencia del presente Decreto Supremo.

185. Del mismo modo, en el anexo 2 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE establece los valores referenciales, tal como se observa a continuación:

ANEXO 2

VALORES REFERENCIALES DE EFLUENTES PARA ALCANTARILLADO Y AGUAS SUPERFICIALES DE LAS ACTIVIDADES EN CURSO DE LOS SUBSECTORES CURTIEMBRE Y PAPEL

PARÁMETROS	CURTIEMBRE (Alcantarillado)	PAPEL	
		Aguas Superficiales	Alcantarillado
Grado de Acidez o Alcalinidad (pH)	6.5 – 9.5		
Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO ₅), mg/l	1000	250	1000
Demanda Química de Oxígeno (DQO), mg/l	2500	1000	3000
Sólidos Suspendedos Totales (SST), mg/l	1000		
Sulfuros, mg/l	10		
Cromo +6, mg/l	0.5		
Cromo Total, mg/l	5		
Nitrogeno Amoniacal (N - NH ₃), mg/l	50		

* En curso: Se refiere a las actividades de las empresas de los subsectores curtiembre y papel que a la fecha de vigencia del presente Decreto Supremo se encuentran operando.

Sobre los valores referenciales del parámetro DBO (conductas infractoras N^{os} 8 y 9)

186. Al respecto, en el artículo 5° de la citada norma se señaló que los valores referenciales para el caso de las actividades industriales manufactureras, entre otras, de papel, serán evaluados con la información generada a través de informes de monitoreo a fin de determinar su idoneidad o necesidad de efectuar ajustes y darles posteriormente el carácter de LMP¹⁰⁸.

187. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE dispuso que los valores referenciales establecidos en el anexo N° 2 para los subsectores de curtiembre y papel, tendrán un periodo de vigencia de dos (2) años a partir de la fecha de publicación de la referida norma, por lo cual los titulares de dichas empresas debían realizar un programa de monitoreo de dos (2) años con una frecuencia semestral. Asimismo, dicha disposición indicó que posteriormente entrarán en vigencia los LMP que emita Produce en base de los monitoreos y estudios realizados¹⁰⁹.

¹⁰⁸ DECRETO SUPREMO N° 003-2002-PRODUCE, aprueban los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de octubre de 2002.

Artículo 5°.- Valores Referenciales para curtiembre y papel

Los Valores Referenciales establecidos para el caso de las actividades industriales manufactureras de curtiembre y papel, serán evaluados con la información generada a través de informes de monitoreo, a fin de determinar su idoneidad o necesidad de efectuar ajustes y darles posteriormente el carácter de Límites Máximos Permisibles.

En la revisión de los Valores Referenciales se tomará en cuenta la información proveniente de los estudios ambientales presentados ante el Ministerio de la Producción y de las correspondientes acciones de fiscalización realizadas.

¹⁰⁹ DECRETO SUPREMO N° 003-2002-PRODUCE.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA:

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



188. De lo expuesto se concluye que los valores referenciales, para el subsector papel solo eran exigibles durante dos (2) años contados a partir del 5 de octubre de 2002 (fecha de entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE), siendo que dichos valores referenciales y los monitoreos que los titulares de la industria manufacturera del subsector papel permitirían a Produce emitir los LMP respecto de los parámetros contemplados en el anexo 2 de la citada norma.
189. Por tanto, los valores referenciales establecidos en el anexo 2 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, solo tuvieron una vigencia de dos (2) años, es decir hasta el 5 de octubre de 2004; siendo que además, la autoridad competente no ha emitido las normas correspondientes que establezcan los LMP respecto de los parámetros establecidos en el anexo 2 de la citada norma.
190. Tal como se indicó precedentemente, la DFSAI en el considerando 140 de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2015, señaló lo siguiente:

"140. Según el PAMA, Trupal utilizaría los estándares para la evaluación de resultados en los parámetros Demanda Bioquímica de Oxígeno, Sólidos Suspendidos Totales, Demanda Química de Oxígeno, entre otros lo establecido en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE. Asimismo, conforme al Anexo B: Programa de Monitoreo Ambiental del PAMA, este compromiso debía ser ejecutado de forma semestral".

191. Asimismo, se observa del artículo 2° de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI que la DFSAI determinó la responsabilidad administrativa de Trupal, entre otros, por las siguientes conductas:

Cuadro N° 6: Conductas infractoras por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa de Trupal

N°	Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción
8	<u>Trupal S.A. incumplió el compromiso establecido en su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, toda vez que excedió los Valores Referenciales</u> establecidos para el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO) de acuerdo al monitoreo del 24 de mayo de 2013.	Numeral 2 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.	Numerales 1 o 2 del artículo 22° del Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.
9	<u>Trupal S.A. incumplió el compromiso establecido en su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, toda vez que excedió los Valores Referenciales</u> establecidos para el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO) (...)	Literal c) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.	

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

192. Sin embargo, esta Sala considera que al momento de la realización de las supervisiones materia del presente procedimiento administrativo sancionador, no

le eran exigibles los valores referenciales del parámetro DBO establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE. Asimismo, se determinó la responsabilidad de dicha empresa señalando que habría incumplido el compromiso asumido en el PAMA de la planta industrial La Libertad cuando la imputación realizada en la Resolución Subdirectoral N° 2151-2014-OEFA/DFSAI/SDI fue por incumplir los valores referenciales del parámetro DBO establecido en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, contraviniendo lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI (norma sustantiva) y que habría configurado la infracción prevista en el literal c) del artículo 21° del Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI (norma tipificadora).

193. Tal como se ha señalado en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444¹¹⁰, establece el principio de tipicidad el cual dispone que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o por analogía.
194. Al respecto, Morón¹¹¹ ha precisado que el mandato de tipificación derivado del principio referido en el considerando precedente, no sólo se impone al legislador cuando redacta la infracción, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento administrativo sancionador y, en dicho contexto, realiza la subsunción de una conducta en el tipo legal de la infracción.
195. En virtud de lo expuesto, se constata que la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI se emitió vulnerando el principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, al no haberse realizado una adecuada subsunción de los hechos a la norma sustantiva y a la norma infractora, incurriendo en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la citada norma legal¹¹².

¹¹⁰ LEY N° 27444.
Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
(...)
4. **Tipicidad.-** Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.

¹¹¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, pp. 709 – 710.

¹¹² LEY N° 27444.
Artículo 10°.- Causales de nulidad
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:
(...)
2. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias
(...).



196. Por tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI, y en consecuencia, disponer que se retrotraiga el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo, debiéndose devolver los actuados a la DFSAI, para que proceda de acuerdo con sus atribuciones¹¹³.

Sobre el incumplimiento de los LMP (conducta infractora N° 9)

197. Tal como se ha señalado en el considerando 179 de la presente resolución se observa que se imputó a Trupal el incumplimiento de los LMP del parámetro SST en el monitoreo realizado en la supervisión especial de junio de 2013.
198. En tal sentido, Trupal señaló que el artículo 11° del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, el plazo para la adecuación a sus valores, no debía exceder de cinco (5) años contados a partir de la aprobación del PAMA de la planta industrial La Libertad¹¹⁴ por lo cual le correspondería el plazo máximo para la adecuación a los valores del referido decreto supremo; es decir, el plazo de cinco (5) años más dos (2) años adicionales. Por tanto, se encontraba en proceso de adecuación hasta el 21 de junio de 2015, y los supuestos incumplimientos a los LMP y detectados no deben ser objeto de responsabilidad administrativa.
199. Al respecto, debe indicarse que tal como se ha señalado precedentemente el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE aprobó los LMP y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel; y, dispuso en el artículo 1° que dichos LMP son aplicables a todas las empresas nacionales o extranjeras, públicas o privadas con instalaciones existentes o por implementar que se dediquen en el país a las actividades industriales manufactureras de producción, entre otras, de papel¹¹⁵.
200. Del mismo modo, el artículo 4° del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE dispone que los LMP aprobados son de cumplimiento obligatorio e inmediato para las actividades o instalaciones industriales manufactureras, entre otras de papel, que se inicien a partir de la vigencia de la citada norma¹¹⁶. En tal sentido,

¹¹³ Cabe indicar que esta Sala considera que corresponde a la DFSAI verificar si se ha configurado en el presente caso, si existió un incumplimiento a la normatividad ambiental.

¹¹⁴ Cabe indicar que la empresa hace referencia al PAMA de la planta industrial La Libertad aprobado mediante Oficio N° 02671-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI del 21 de julio de 2008.

¹¹⁵ **DECRETO SUPREMO N° 003-2002-PRODUCE.**
Artículo 1°.- Alcance.

El presente Decreto Supremo es aplicable a todas las empresas nacionales o extranjeras, públicas o privadas con instalaciones existentes o por implementar, que se dediquen en el país a las actividades industriales manufactureras de producción de cemento, cerveza, curtiembre y papel.

¹¹⁶ **DECRETO SUPREMO N° 003-2002-PRODUCE.**

Artículo 4°.- Límites Máximos Permisibles para Actividades en Curso o que se inician.

Los Límites Máximos Permisibles aprobados son de cumplimiento obligatorio e inmediato para el caso de las actividades o instalaciones industriales manufactureras de cemento, cerveza, curtiembre y papel que se inicien a partir de la fecha de vigencia del presente Decreto Supremo.

esta Sala ha señalado¹¹⁷ que los LMP son exigibles a los titulares de actividades de industria manufacturera que inician actividades a partir del 5 de octubre de 2002 (fecha correspondiente al día siguiente de la publicación de la norma en cuestión en el diario oficial El Peruano).

- 
201. Asimismo, el artículo 10° de la referida norma dispuso que las empresas comprendidas bajo el alcance de la norma que a la fecha (esto es al 4 de octubre de 2002) tengan aprobado o se encuentren ejecutando un PAMA adecuarán sus LMP a los establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, por lo cual el artículo 11° de la referida norma dispuso que el plazo de adecuación no excederá de cinco (5) años contados a partir del citado instrumento¹¹⁸.
 202. En tal sentido, esta Sala considera que el periodo de adecuación establecido en el artículo 11° del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE solo era aplicable para las empresas que al 4 de octubre de 2002 contaban con un PAMA aprobado o se encontraban ejecutando dicho instrumento.
 203. Sin embargo, tal como se ha señalado en los antecedentes de la presente resolución, el PAMA de la planta industrial La Libertad fue aprobado el 21 de julio de 2008, es decir con fecha posterior a la vigencia del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, por lo cual esta Sala considera que como titular para realizar actividades de la industria manufacturera del sector papel, era una actividad nueva y no le era aplicable el periodo de adecuación establecido en el artículo 11° de la citada norma por lo cual debía cumplir con los LMP establecidos en la referida norma de manera inmediata y por ende durante las fechas en que se realizaron las supervisiones materia del presente procedimiento administrativo sancionador.



Tratándose de actividades en curso a la fecha de vigencia de la presente norma, los Límites Máximos Permisibles deberán ser cumplidos en un plazo no mayor de cinco (5) años, que excepcionalmente podrá ser extendido por un plazo adicional no mayor de dos (2) años, en los casos en los cuales los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental prioricen acciones destinadas a promover métodos de prevención de la contaminación y respondan a los objetivos de protección ambiental contenidos en las Guías de Manejo Ambiental. El Ministerio de la Producción determinará en forma particular, los plazos que corresponde a cada titular de la actividad manufacturera, al momento de la aprobación del respectivo Diagnóstico Ambiental Preliminar o Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, según corresponda.

¹¹⁷ En la Resolución N° 012-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 7 de abril de 2016.

¹¹⁸ **DECRETO SUPREMO N° 003-2002-PRODUCE.**

Artículo 10°.- Empresas con PAMA aprobados.

Las empresas comprendidas en el presente Decreto Supremo que a la fecha tengan aprobado o se encuentren ejecutando un PAMA u otros estudios de adecuación ambiental similares, adecuarán sus LMP a los establecidos en la presente norma, sin perjuicio de las condiciones y plazos en ellos establecidos. En casos debidamente acreditados, se podrá obtener plazos especiales de adecuación.

Artículo 11°.- Plazo de adecuación.

El plazo de adecuación no excederá de 5 años contados a partir de la aprobación del PAMA respectivo; pudiendo ser extendido por un plazo no mayor de 2 años, en los casos en que los PAMAs contengan acciones destinadas a promover métodos de prevención de la contaminación y respondan a los objetivos de protección ambiental contenidos en las guías de manejo ambiental.

El PAMA contará con un Cronograma detallado de cumplimiento para su respectivo seguimiento.



204. Además, debe indicarse que del Anexo B: Programa de Monitoreo Ambiental de Trupal anexo al Oficio N° 02671-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI se consignó que se debía cumplir con los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE. En tal sentido lo alegado por Trupal debe ser desestimado en este extremo.
205. De otro lado, Trupal indicó que la supuestas infracciones están tipificadas en numeral 2 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, en concordancia con el literal c) del artículo 21° Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, como la conducta referida al "incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles" pero no tipifican el "incumplimiento de los compromisos establecidos en el EIA/DIA/PAMA". Por ello, el pronunciamiento de la DFSAI vulnera el principio de tipicidad previsto en el artículo 230° de la Ley N° 27444.
206. Al respecto, tal como se indicó en los considerandos 174 y 175 de la presente resolución se determinó la responsabilidad administrativa de Trupal por el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI que configura la infracción prevista en el literal c) del artículo 21° del Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, al haber excedido el LMP del parámetro SST en el monitoreo efectuado en la supervisión especial de junio de 2013. Por tanto, no se ha imputado el incumplimiento de algún compromiso ambiental, por lo tanto corresponde desestimar lo alegado por la administrada en este extremo de su apelación.
207. En cuanto a lo señalado por Trupal respecto a que en el PAMA de la planta industrial La Libertad se contemplaron una serie de medidas de mitigación de los impactos generados por la disposición de los efluentes fue puesta a conocimiento de Produce (autoridad ambiental competente), a través de la carta del 24 de marzo de 2014 que fue anexada a sus descargos; no obstante, no fue valorada por la DFSAI.
208. Al respecto, debe mencionarse que de los considerandos 152 y 153 de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI la DFSAI indicó:

"152. Cabe señalar que luego de la verificación del Incumplimiento detectado en las visitas de supervisión del OEFA, el administrado implemento las siguientes medidas:

- Sistema de Tratamiento compuesta por dos (2) equipos clarificadores de agua marca "Poseidón", tipo DAF (Flotación por Aire Disuelto), uno para el tratamiento del efluente de pulpa y el otro para el efluente de la máquina papelera, los cuales se encuentran instalados en la planta y han sido comunicados a PRODUCE. Acredita ello, con copia del escrito de comunicación de la instalación de dos (2) equipos clarificadores a dicha autoridad competente.
- Estos equipos se encuentran en etapa de acondicionamiento, optimización del consumo de productos químicos y ajustes de los

parámetros de operación, ello permite ahorrar el 60% de agua de efluente, los cuales serán reusados en el mismo proceso.

- Cuenta con autorización de reuso de aguas residuales Industriales tratadas procedentes de la planta Trujillo para su evaluación, seguimiento y verificación del cumplimiento de compromisos establecidos en su instrumento de gestión ambiental. Para acreditar ello, adjuntó la Resolución Directoral N° 088-2012-ANA-DGCRH del 20 de junio del 2012 emitida por PRODUCE.

- Solicitó la renovación de dicha autorización el 16 de julio del 2014. Adjuntó como medio probatorio, copia de la solicitud renovación de la autorización de reuso de aguas residuales tramitada ante PRODUCE.

153. Respecto a la subsanación posterior de las conductas infractoras, se reitera lo señalado en el Artículo 5° del TUO del RPAS. Las acciones ejecutadas por Trupal con posterioridad a la detección de las infracciones no tienen incidencia en el carácter sancionable de su conducta ni la exime de responsabilidad. No obstante ello, dichas acciones serán consideradas para determinar si corresponde ordenar a Trupal una medida correctiva para revertir los efectos de estas conductas.

154. De lo expuesto, ha quedado acreditado que Trupal excedió con los Valores Referenciales y LMP para los parámetros DBOs y SST establecidos en los Anexos 1 y 2 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE".



209. De lo expuesto se observa que la DFSAI sí valoró los documentos presentados por la administrada, señalando que las medidas implementadas fueron de manera posterior a la supervisión especial de junio de 2013, por lo cual en aplicación del artículo 5° del Texto Único Ordenado aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD dicha subsanación no la exime de responsabilidad administrativa. En tal sentido lo sostenido por Trupal debe ser desestimado, debiéndose confirmar la resolución apelada en el extremo relacionado con el incumplimiento de los LMP.

V.6. Si respecto a la determinación de responsabilidad de Trupal por el numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI se han cumplido con el principio del debido procedimiento administrativo que orienta el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA



210. Trupal señaló en su recurso de apelación que la infracción supuestamente cometida está tipificada en el numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, concordante con el literal i) del artículo 21 del Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI; sin embargo, mediante la Resolución Subdirectorial N° 451-2015-OEFA/DFSAI/SDI se varió la imputación de cargos y la tipificación de la supuesta infracción por el numeral 5.2 del artículo 5° de la Tipificación y Escala de Sanciones aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, la cual no es aplicable al presente caso, pues dicha tipificación entró en vigencia recién el 1 de febrero de 2014; esto es con posterioridad al hecho



detectado (24 de mayo de 2013) vulnerándose el principio de tipicidad y de debido procedimiento.

211. En tal sentido, esta Sala Especializada considera que debe evaluarse en el presente caso si se han cumplido con el principio de debido procedimiento, y de ser el caso, si corresponde emitir un pronunciamiento sobre los argumentos planteados por Trupal en su recurso impugnatorio sobre la conducta infractora N° 10.

Sobre el principio del debido procedimiento administrativo

212. El principio de legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al Derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas, y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas¹¹⁹.
213. Por otro lado, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa¹²⁰, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
214. En ese orden de ideas, cabe destacar que en la etapa de instrucción del procedimiento, la autoridad correspondiente (en este caso, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la DFSAI) se encuentra obligada a notificar al administrado la imputación de cargos cumpliendo con los requisitos específicos que exige el numeral 3 del artículo 234° de la Ley N° 27444¹²¹; es decir, los hechos que se le imputan a título de cargo, **la calificación de las infracciones que tales hechos podrían constituir**, las posibles sanciones que corresponderían, la autoridad competente para emitir la sanción y la norma que

¹¹⁹ En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

¹²⁰ **LEY N° 27444.**
Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales (...)
2. Debido procedimiento.- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.

¹²¹ **LEY N° 27444.**
Artículo 234°.- Caracteres del procedimiento sancionador
Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:
(...)
3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

atribuya dicha competencia, otorgándole además la posibilidad de presentar los descargos del caso.

215. En ese orden de ideas, cabe destacar que el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, dentro de la sección "desarrollo del procedimiento administrativo sancionador", diferencia también distintas etapas al interior de un procedimiento administrativo sancionador (ello en armonía con el artículo 235° de la Ley N° 27444 antes citada), haciendo alusión a las siguientes: inicio del procedimiento administrativo sancionador (con la imputación de cargos), presentación de los descargos por parte del administrado, posible variación de la imputación de cargos, actuación de pruebas, audiencia de informe oral y resolución final¹²².
216. Sobre este punto el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD¹²³ faculta a la Autoridad Instructora, en esta etapa del procedimiento, a variar o a precisar (bajo ciertos supuestos), la imputación de cargos inicialmente efectuada, siempre que se otorgue al administrado la oportunidad de formular sus descargos¹²⁴.
217. En este contexto, queda claro, a criterio de esta Sala, que la Autoridad Instructora se encuentra en la posibilidad de variar la imputación de cargos inicialmente efectuada, siempre y cuando ello se efectúe dentro de los parámetros establecidos por el principio de legalidad y del debido procedimiento antes reseñados.
218. Finalmente, sobre la base de los hechos y las normas que oportunamente le fueron informadas al administrado en la imputación de cargos –o en la variación a la misma– la Autoridad Decisora (en este caso, la DFSAI) se pronunciará determinando o no la existencia de responsabilidad administrativa.
219. Sobre este punto, debe mencionarse que la resolución que determina la responsabilidad del administrado debe guardar plena congruencia con el pliego

¹²² Dicho desarrollo es recogido en los artículos 11° al 19° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD. Asimismo, debe indicarse que la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2014, que aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, recoge la misma obligación en sus artículos 11° al 19°.

¹²³ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.
Artículo 14°.- Variación de la imputación de cargos
14.1 Si la Autoridad Instructora considera que corresponde variar la imputación de cargos, deberá otorgar al administrado investigado la oportunidad de ejercer adecuadamente su derecho de defensa aplicando el plazo para presentar descargos mencionado en el numeral 13.1 del artículo precedente.
14.2 Si la variación de la imputación de cargos comprende una valoración distinta de los hechos imputados o una interpretación diferente de la norma aplicable, podrá continuarse la tramitación del procedimiento administrativo sancionador con el mismo número de expediente.

¹²⁴ Ello podría suceder, en caso dicha autoridad advierta la eventual aplicación de una norma distinta aplicable al caso, o en caso efectúe una valoración preliminar diferente a aquella inicialmente efectuada respecto de los hechos imputados inicialmente al administrado, y que podrían repercutir en la decisión final a ser emitida.

de cargos que se le imputa, ya que de lo contrario, no sería legítimo que la Administración pueda, producto de la instrucción, sancionarlo por hechos de los que no se ha defendido, ni por cargos que no le fueron debidamente advertidos con anterioridad¹²⁵.

220. Dicha falta de congruencia entre ambos pronunciamientos vulneraría el derecho de defensa del administrado, conforme lo señala el Tribunal Constitucional:

*"La necesidad de respetar la congruencia entre los términos de la acusación y la sentencia deriva del derecho de defensa. La Constitución reconoce el derecho de defensa en el inciso 14), artículo 139°, en virtud del cual se garantiza que los justiciables, en la protección de sus derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza (civil, mercantil, penal, laboral, etc.), no queden en estado de indefensión. El contenido esencial del derecho de defensa queda afectado cuando, en el seno de un proceso judicial, cualquiera de las partes resulta impedida, por concretos actos de los órganos judiciales, de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos"*¹²⁶.

221. En ese mismo sentido, dicho órgano constitucional (pronunciándose sobre un hecho que afectó el derecho de defensa) sostuvo lo siguiente:

*"Una exigencia de esta naturaleza (que la autoridad se pronuncie sobre el asunto materia de impugnación y que no modifique arbitrariamente el ilícito penal con el que se venía juzgando al procesado y aumentar la pena inicialmente impuesta), por un lado, se deriva de la **necesidad de respetar el derecho de defensa** de la persona sometida a un proceso penal, lo cual no se lograría si, destinando su participación a defenderse de unos cargos criminales, precisados en la denuncia o en la formulación de la acusación fiscal, sin embargo, termina siendo condenado por otros, contra los cuales, naturalmente, no tuvo oportunidad de defenderse (...)"*¹²⁷ (Énfasis agregado)

222. Bajo dicho marco normativo, cabe analizar a continuación si en el desarrollo del presente procedimiento administrativo sancionador, dichas disposiciones han sido cumplidas por las autoridades involucradas.

223. Sobre el particular, el presente procedimiento administrativo sancionador en contra de Trupal fue iniciado el 31 de diciembre de 2014 mediante la Resolución Subdirectorial N° 2151-2014-OEFA-DFSAI/SDI, a través de la cual la SDI informó a dicha empresa, entre otros, que el hecho detectado en la supervisión regular de mayo de 2013¹²⁸ habría generado el incumplimiento del numeral 2 del artículo

¹²⁵ MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 751 - 752.

¹²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional del 15 de noviembre de 2010, recaída en el expediente N° 03365-2010-PHC/TC, Fundamento jurídico 2.

¹²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional del 21 de julio de 2002, recaída en el expediente N° 1231-2002-HC/TC, Fundamento jurídico 2.

¹²⁸ El hecho detectado por la DS fue:

10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, y configurado la infracción prevista en el literal i) del artículo 21 del Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI:

Cuadro N° 7: Detalle de las normas imputadas a Trupal mediante la Resolución Subdirectoral N° 2151-2014-OEFA/DFSAI/SDI

N°	Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción
10	Trupal no contaría con certificación ambiental para las operaciones no contempladas dentro del PAMA.	<p>Numeral 2 del artículo 10° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI¹²⁹.</p> <p>Literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI¹³⁰.</p>	<p>Numerales 1 o 2 del artículo 22° del Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.</p>

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 2151-2015-OEFA/DFSAI/SDI
Elaboración: TFA

224. Como se advierte, en el marco de la ordenación del procedimiento administrativo sancionador, la SDI, como Autoridad Instructora del mencionado procedimiento, cumplió con informar al administrado la imputación de cargos conforme a los requisitos específicos que exige el artículo 234° de la Ley N° 27444, entre ellos, la norma sustantiva incumplida (numeral 2 del artículo 10° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI) y la norma tipificadora que calificaría dicho incumplimiento como una infracción administrativa (literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI), otorgándole la posibilidad de presentar los descargos del caso, lo cual fue efectuado por Trupal mediante el escrito presentado el 28 de enero de 2015¹³¹.
225. No obstante ello, de manera posterior a la emisión de la resolución antes citada, la SDI, mediante la Resolución Subdirectoral N° 451-2015-OEFA/DFSAI/SDI, resolvió variar la imputación de cargos contenida en la Resolución Subdirectoral N° 2151-2014-OEFA/DFSAI/SDI respecto a la conducta N° 10, considerando aplicable una norma que entró en vigencia con posterioridad (Tipificación y

"Hallazgo N° 3

Han implementado un caldero nuevo de mayor capacidad que emplea como combustible carbón sin haber presentado el instrumento de gestión ambiental ante la autoridad competente".

¹²⁹ **DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI.**
Artículo 10°.- Exigencia para nuevas Actividades o Ampliación.- Los titulares de la industria manufacturera deberán presentar:
(...)

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

¹³⁰ **DECRETO SUPREMO N° 025-2001-ITINCI.**
Artículo 21°.- Conductas que constituyen Infracciones.
Son conductas que constituyen infracciones, además de las establecidas en los artículos 36, 37 y 38 del Reglamento, las siguientes:
(...)

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

¹³¹ Fojas 48 a 158.



Escala de Sanciones aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD vigente a partir del 1 de febrero de 2014) a la comisión de la infracción (24 de mayo de 2013 - fecha de la supervisión regular) sustentándose para ello en la excepción al principio de irretroactividad recogido en la Ley N° 27444 (retroactividad benigna):

Cuadro N° 8: Detalle de las normas informadas a Trupal mediante la Resolución Subdirectoral N° 451-2015-OEFA/DFSAI/SDI

Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que establece la eventual sanción	Eventual sanción
Trupal habría iniciado actividades del proyecto "Instalación y operación de una nueva caldera que utilice carbón y que incremente la capacidad de producción" sin contar con la respectiva certificación ambiental aprobada por la autoridad competente.	Numeral 2 del artículo 10° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI y el numeral 5.2 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	Numeral 2.1 del cuadro anexo a la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	De 5 a 500 UIT

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 451-2015-OEFA/DFSAI/SDI
Elaboración: TFA

226. Como se advierte, la SDI, en la resolución que varía la imputación de cargos, adicionó como norma sustantiva incumplida el numeral 5.2 del artículo 5° de la Tipificación y Escala de Sanciones aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD y cambió la norma tipificadora considerando al numeral 2.1 de esta última como aquella que calificaría la conducta de la administrada como infracción administrativa, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 9: Comparación de la variación de la norma sustantiva y norma tipificadora en la Resolución Subdirectoral N° 2151-2014-OEFA/DFSAI/SDI y la Resolución Subdirectoral N° 451-2015-OEFA/DFSAI/SDI

	Resolución Subdirectoral N° 2151-2014-OEFA/DFSAI/SDI	Resolución Subdirectoral N° 451-2015-OEFA/DFSAI/SDI
Conducta infractora	Trupal no contaría con certificación ambiental para las operaciones no contempladas dentro del PAMA.	Trupal habría iniciado actividades del proyecto "Instalación y operación de una nueva caldera que utilice carbón y que incremente la capacidad de producción" sin contar con la respectiva certificación ambiental aprobada por la autoridad competente.
Norma sustantiva	Numeral 2 del artículo 10° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI	Numeral 2 del artículo 10° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI
Norma tipificadora	Literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.	Numeral 5.2 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD. Numeral 2.1 del Cuadro de la Tipificación y Escala de Sanciones aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 2151-2014-OEFA/DFSAI/SDI y Resolución Subdirectoral N° 451-2015-OEFA/DFSAI/SDI
Elaboración: TFA

227. Cabe destacar que, a efectos de sustentar la aplicación de la Tipificación y Escala de Sanciones aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD al presente procedimiento administrativo sancionador, la SDI aplicó –en la Resolución Subdirectoral N° 451-2015- OEFA/DFSAI/SDI– la excepción al principio de irretroactividad recogido en la Ley N° 27444, señalando como fundamentos los siguientes¹³²:

"Conforme a lo señalado, en el presente caso corresponde aplicar lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, al ser la norma más beneficiosa por el administrado, puesto que debido a que no existe en el expediente indicio alguno que permita determinar la existencia de un daño potencial o real a la flora, la vida o salud humana por la falta de certificación de los proyectos "Instalación y operación de una nueva caldera que utilice carbón y que incremente la capacidad de producción" (...), la posible sanción aplicable a la presunta conducta infractora se encontraría dentro del rango de 5 a 500 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), aplicable a aquellos incumplimientos que no generan daño potencial o real a la flora, la vida o salud humana.

Ella, conforme a lo establecido en el Numeral 2.1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, lo cual resulta más favorable para el administrado, pues de acuerdo a la norma vigente a la fecha de la realización de los hechos materia de denuncia, el RPADAIM, la multa máxima aplicable sería de 600 UIT, monto mayor al máximo de 500 UIT establecido en la resolución indicada." (Énfasis agregado)

228. Por su parte, la DFSAI, a través de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI, determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Trupal, considerando como normas incumplidas y como norma tipificadora, las siguientes:

Cuadro N° 10: Detalle de las normas por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa de Trupal en la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
10	Inició actividades del proyecto "Instalación y operación de una nueva caldera que utilice carbón y que incremente la capacidad de producción" sin contar con la respectiva certificación ambiental aprobada por la autoridad competente.	Numeral 2 del artículo 10° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.	Literal i) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.

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

229. De conformidad con el Cuadro N° 10 de la presente resolución, en la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Trupal, entre otros, por el

¹³² Foja 168.



incumplimiento del numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI; sin embargo, determinó que dicho incumplimiento configuró la infracción prevista en el literal i) del artículo 21° del Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, a pesar que dicha infracción fue variada y comunicada a la administrada mediante la Resolución Subdirectoral N° 451-2015-OEFA-DFSAI/SDI, en donde se indicó que dicha conducta podría configurar la infracción prevista en numeral 2.1 de la Tipificación y Escala de Sanciones aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

230. De lo expuesto, se aprecia que la primera instancia determinó la responsabilidad administrativa de Trupal por iniciar actividades del proyecto "Instalación y operación de una nueva caldera que utilice carbón y que incremente la capacidad de producción" sin contar con la respectiva certificación ambiental aprobada por la autoridad competente, sobre la base de una presunta norma infractora que le fue variada por otra, ello, a fin de que la administrada tenga la oportunidad de efectuar sus descargos respecto a las presuntas normas que habría incumplido y, de esta forma, ofrecer los medios probatorios que considere pertinentes.
231. En consecuencia, considerando que en el presente caso se vulneró el derecho de defensa de Trupal y, a partir de ello, el derecho al debido proceso (cuya exigencia también lo es en sede administrativa), dado que la norma que tipifica la infracción que se le imputa a la administrada deben coincidir con aquellas a través de las cuales se le determina responsable administrativo, esta Sala es de la opinión que la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI fue emitida vulnerando el principio del debido procedimiento recogido en el numeral 2 del artículo 230° de la Ley N° 27444, lo cual constituye un vicio del acto administrativo que causa su nulidad¹³³.
232. Por su parte, el principio de irretroactividad – recogido en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444– prevé que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes al momento de la comisión de la infracción por parte del administrado. Dicho principio (el cual, incluso, tiene carácter constitucional¹³⁴)

¹³³ LEY N° 27444.
Artículo 10°.- Causales de nulidad
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
(...)

¹³⁴ Ello, al estar recogido en el artículo 103° de nuestra Carta Magna, el cual dispone:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 103°.- Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho

Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

A pesar de que la Constitución Política del Perú no alude a la aplicación retroactiva de las normas sancionadoras en materia administrativa sino únicamente en derecho penal, el legislador consideró

garantiza la aplicación del mandato establecido en la norma a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes desde su entrada en vigencia.

233. Existe una importante excepción que el sistema jurídico ha admitido en torno al principio de irretroactividad, en materia penal y administrativo sancionador, conocido como la retroactividad benigna. La aplicación retroactiva de las normas se produce cuando a un hecho, relación o situación jurídica se le aplica una norma que entró en vigencia después de que este se produjera¹³⁵.
234. En ese sentido, la aplicación práctica de la retroactividad benigna en el ámbito del derecho administrativo sancionador, se hace efectiva **si es que luego de la comisión de un ilícito administrativo, según la norma preexistente, se produce una modificación normativa y la nueva norma establece una consecuencia más beneficiosa para el infractor (destipificación o establecimiento de una sanción inferior), en comparación con la norma anterior (vigente al momento en que se cometió la infracción), debe aplicarse retroactivamente la nueva norma**, por más que esta no haya estado vigente al momento de la comisión del hecho ilícito o al momento de su calificación por la autoridad administrativa.
235. De acuerdo con lo sostenido por Nieto García, el fundamento de la retroactividad de las normas sancionadoras favorables es la igualdad, puesto que si luego de la comisión de la infracción, el ordenamiento jurídico considera suficiente una intervención menos gravosa sobre la persona que cometió la infracción, resulta injusto sancionar de manera distinta a quienes han cometido la misma infracción con anterioridad a la promulgación de la nueva norma, bajo el fundamento de la seguridad jurídica¹³⁶.
236. Ahora bien, es importante precisar que la aplicación de la retroactividad benigna debe ser el resultado de una evaluación integral por parte de la Administración, pues si bien la aplicación de la misma es, en cierto modo, un beneficio para el administrado, esta constituye la excepción a la regla (principio de irretroactividad) y, como tal, debe verificarse la concurrencia de los supuestos y requisitos que la norma exija, de tal manera que, en efecto, produzca consecuencias favorables para el administrado.
237. Sobre el particular, Morón Urbina, precisa lo siguiente¹³⁷:

constitucionalmente admisible extender esta garantía al ámbito administrativo sancionador. De este modo, el principio de retroactividad benigna se encuentra incorporado en el principio de irretroactividad en materia administrativo-sancionadora, contemplado en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

¹³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1300-2002-HC/TC. Fundamento jurídico 8.

¹³⁶ NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4° Edición. Madrid: Tecnos, 2005, p. 244.

¹³⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la Ley Peruana*. En *Advocatus* N° 13. Año 2005, pp 237-238.



"Cabe advertir, finalmente, que la doctrina y jurisprudencia han esclarecido que el juicio de benignidad de la nueva ley debe efectuarse de manera integral, sin fraccionamientos, de modo que en aquellos casos en que el nuevo régimen legislativo contenga partes favorables y partes desfavorables, lo correcto será determinar si, en bloque, se trata realmente de una regulación más benigna. De otro lado, la retroactividad de normas sancionadoras benignas no puede ser aplicable si se tratara de disposiciones de ordenamientos sancionadores diferentes, como por ejemplo sucede si se destipifica penalmente un ilícito administrativo, o incluso dentro del mismo ámbito administrativo si existieran competencias concurrentes sobre una misma materia, y una destipificara el hecho o reduzca la penalidad administrativa". (Énfasis agregado)

238. De otro lado, dicho juicio de benignidad, también puede acarrear una posible afectación a otro derecho válidamente protegido. Así, el Tribunal Constitucional, luego de reconocer que nuestro ordenamiento jurídico propugna la aplicación de una norma jurídica posterior a la comisión del hecho con la condición de que esta sea más favorable, advierte lo siguiente¹³⁸:

"...es necesario señalar, reiterando el criterio ya expuesto por este Tribunal, que ningún derecho fundamental ni principio constitucional es absoluto. En efecto por alta que sea su consideración dogmática y axiológica, ningún derecho fundamental tiene capacidad de subordinar, en toda circunstancia, el resto de derechos, principios o valores a los que la Constitución también concede protección. Los principios interpretativos de unidad de la Constitución y de concordancia práctica permiten considerar a las distintas disposiciones constitucionales como un complejo normativo armónico, coherente y sistemático. Toda tensión entre ellas debe ser resuelta "optimizando" la fuerza normativo-axiológica de la Constitución en conjunto; de ahí que, en estricto, los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y los límites que en su virtud les resulten aplicables, forman una unidad..." (Énfasis agregado).

239. De acuerdo con dichas consideraciones, no se puede aplicar *a priori* la retroactividad benigna sin antes recurrir a una evaluación de todos los aspectos que podrían incidir en la decisión final de la Autoridad, pues como bien es advertido por la doctrina –a la cual esta Sala se adhiere– debe realizarse una evaluación integral que implique no solo determinar el eventual beneficio al administrado, sino también la inexistencia de transgresión alguna a otros derechos protegidos por el ordenamiento jurídico peruano.

240. Ante tal escenario, es opinión de esta Sala que si bien, la Autoridad Instructora debe informar al administrado la norma que califica su conducta como infracción administrativa y su posible sanción (tal como fuese reseñado en los considerandos precedentes), el juicio de benignidad de la norma sancionadora posterior debe ser ejercido por la Autoridad Decisora, en su calidad de órgano competente para determinar la existencia de infracciones administrativas, debido a que no es sino luego de culminada dicha labor investigadora que la referida autoridad se encuentra en la posición de saber, con certeza, qué consecuencia

¹³⁸ Sentencia recaída en el expediente N° 09810-2006-PHC/TC. Fundamento jurídico N° 8.

jurídica (sanción administrativa) correspondería imponer al administrado y – partiendo de ello– compararla con aquella norma posterior que contemple una sanción más beneficiosa, a efectos de su eventual aplicación.

241. Partiendo de lo antes señalado, si bien la SDI – conforme a sus facultades – varió la imputación de cargos, lo hizo bajo la aplicación de la excepción al principio de irretroactividad, cuyo análisis correspondía, a criterio de esta Sala, ser efectuado por la Autoridad Decisora a través de la resolución final. Ello, según esta Sala, habría configurado una vulneración al principio de legalidad y del debido procedimiento, ambos recogidos en la Ley N° 27444.
242. En razón de lo expuesto, en aplicación del numeral 1 del artículo 10° de la Ley N° 27444¹³⁹ corresponde declarar la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 451-2015-OEFA/DFSAI/SDI; y, en consecuencia, disponer que se retrotraiga el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual el vicio se produjo.
243. En consecuencia, tomando en consideración lo señalado en el considerando precedente, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre lo alegado por Trupal en el literal y) del considerando 9 de la presente resolución, así como los argumentos referidos a la medida correctiva impuesta descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución.

V.7. Si ante la determinación de responsabilidad administrativa por el incumplimiento del numeral 3 del artículo 6° correspondía imponer a Trupal la medida correctiva correspondiente

244. De acuerdo con el artículo 22° de la Ley N° 29325 dispone que el OEFA podrá ordenar las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, los efectos nocivos que la conducta infractora del administrado hubiese podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas¹⁴⁰, siendo una de ellas *"la obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y, de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica(os)"*¹⁴¹.

¹³⁹ LEY N° 27444.
Artículo 10°.- Causales de nulidad
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

¹⁴⁰ LEY 29325.
Artículo 22°.- Medidas correctivas
22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

¹⁴¹ LEY 29325.
Artículo 22°.- Medidas correctivas
(...)
22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:
a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.



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

"...una disposición dictada por la Autoridad Decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas".

246. Es pertinente indicar que, de acuerdo con los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas previstas en el literal d) del numeral 2 del artículo 22° de la Ley N° 29325, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, para efectos de imponer una medida correctiva se debe verificar lo siguiente: i) la conducta infractora tiene que haber sido susceptible de haber producido efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y, ii) la medida correctiva debe resultar la adecuada para revertir o disminuir los efectos negativos de la conducta infractora.

247. En tal sentido, del marco normativo expuesto se desprende que la imposición de una medida correctiva debe resultar necesaria y adecuada para revertir o disminuir en lo posible los efectos nocivos que la conducta infractora haya podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

248. En el presente caso, de los actuados que obran en el expediente, ha quedado acreditada la responsabilidad administrativa de Trupal, entre otros, por la conducta infractora N° 4, razón por la cual la DFSAI la declaró responsable por incurrir en el incumplimiento del numeral 3 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI que configuró la infracción prevista en el literal i) del artículo 21° del Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.

249. En tal sentido, la primera instancia administrativa ordenó a la administrada el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

-
- b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
 - c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
 - d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.
 - e) Otras que se consideren necesarias para revertir o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
 - f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

Cuadro N° 11: Medida correctiva impuesta a Trupal

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

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

250. Trupal indicó que realizan el almacenamiento adecuado del bagazo de manera acorde con el compromiso asumido en el PAMA de la planta industrial La Libertad, por lo que no existe una conducta que deba ser corregida a través de una medida correctiva. Además, indicó que la DFSAI reconoce que realizan acciones adicionales para mejorar tanto el almacenamiento del bagazo así como controlar y evitar el arrastre del polvillo generado por el mismo, por lo cual está probado que vienen manejando de forma adecuada el polvillo generado durante el desarrollo de su actividad, por lo que no existe razón alguna para las medidas correctivas impuestas.

251. Al respecto, debe indicarse de los considerandos 213 a 215 de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI la DFSAI indicó¹⁴²:

"213. A efectos de acreditar que cumplió con subsanar la presente infracción, Trupal adjuntó tres (3) fotografías de fecha 14 de enero del 2015.

¹⁴² Foja 299.



214. De la revisión de dichas fotografías se observa que:

- (i) Trupal ha implementado una Planta de Tratamiento de Bagazo y conversión en fibra, la misma que está ubicada en la empresa Agroindustrial Casa Grande S.A., empresa que suministra de materia prima a Trupal.
- (ii) Acondicionó un patio de almacenamiento semicerrado dentro de la planta Trujillo, para el acopio de médula cuyo diseño y acondicionamiento evita el arrastre del polvillo por acción del viento. Dicho patio cuenta con un sistema de conducción a la Caldera TSXG para el quemado de polvillo.
- (iii) Adquirió una Malla Rashell de 12 metros de altura y 120 metros de largo, la cual evita la dispersión y arrastre del polvillo.

215. Si bien el administrado ha implementado las medidas antes reseñadas, estas no impiden que se siga emitiendo polvillo de bagazo al aire libre, conforme lo ha verificado la Dirección de Supervisión de acuerdo con lo señalado en la matriz de verificación de cumplimiento. En efecto, sobre almacenamiento de forma adecuada el polvillo del bagazo en la matriz se señala que: "en la supervisión de marzo del 2015 se encontró polvillo de bagazo, generado en la prensa tornillo, apilado sobre el piso de la planta, en una zona adyacente a dicha prensa y expuesto a la intemperie".

252. En tal sentido, contrariamente a lo señalado por Trupal, la DFSAI no reconoció que se efectuaron acciones correspondientes a cumplir el compromiso asumido en el PAMA de la planta industrial La Libertad.

253. Asimismo, tal como se ha indicado en los considerandos 122 a 139 esta Sala considera que ha quedado acreditado que Trupal no efectuó el adecuado almacenamiento del polvillo de bagazo por lo cual no se cumple con la finalidad del compromiso asumido por la citada empresa en el PAMA de la planta industrial La Libertad.

254. De otro lado, respecto a lo mencionado por Trupal que el hecho observado durante la supervisión de marzo de 2015 no puede justificar la imposición de la medida correctiva, toda vez que dicha observación no describe el contexto en que se encontró el polvillo de bagazo; debe indicarse que, la DS mediante la Memorandum N° 4944-2015-OEFA/DS comunicó a la DFSAI que: "...en la supervisión se encontró polvillo de bagazo; generado en la prensa tornillo, apilado sobre piso de la planta, en una zona adyacente a dicha prensa y expuesto a la intemperie"¹⁴³. Por tanto, si se describió el contexto en que fue detectado el polvillo de bagazo en la supervisión regular efectuada el 2015. Por lo cual la primera instancia concluyó que continuaba el incumplimiento por parte de la citada empresa.

255. En tal sentido, esta Sala considera que, en razón de lo expuesto, correspondía a la DFSAI imponer la medida correctiva correspondiente por la conducta infractora N° 4, tal como lo dispone el numeral 2.2 del artículo 2° de la

¹⁴³ Foja 222 (reverso)

Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD. Por tanto, lo sostenido por la citada empresa en este extremo de su recurso debe ser desestimado.

VI. RECTIFICACIÓN DEL ERROR MATERIAL CONTENIDO EN LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1041-2015-OEFA/DFSAI

256. Del cuadro del artículo 1° de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2015 se señaló lo siguiente:

"Artículo 2°.- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Trupal S.A. por la comisión de las siguientes infracciones y por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución:

N°	Conductas infractoras	Norma que tipifica la conducta infractora	Medidas Correctivas
1	Trupal S.A. no segregó ni acondicionó adecuadamente los residuos no peligrosos, toda vez que fueron acumulados sin considerar sus características físicas y/o químicas.	Artículo 10°, Numeral 2 del Artículo 25° y Artículo 38° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con el Literal a) del Inciso 1 del Artículo 145° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	No

257. Sin embargo, del considerando 81 y del artículo 7° de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI se observa que la DFSAI dispuso el archivo del procedimiento administrativo sancionador en el extremo referido a la caracterización de residuos sólidos no peligrosos, obligación establecida en el numeral 2 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, por lo cual dicho extremo no debió ser consignado en el ítem 1 del Cuadro del artículo 2° de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI.

258. Ahora bien, conforme al numeral 201.1 del artículo 201° de la Ley N° 27444¹⁴⁴ constituye facultad de los órganos de la administración pública realizar de oficio y en cualquier momento, la rectificación de errores materiales incurridos en sus actos administrativos, de modo tal que se permita corregir aquellas decisiones afectadas por vicios no trascendentes, sin tener que anularlos o dejarlos sin

¹⁴⁴

LEY N° 27444.

Artículo 201°.- Rectificación de errores

201.1 Los errores material o aritmético en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.



efecto, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.

259. En tal sentido, siendo que el ítem 1 del Cuadro del artículo 2° de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI contiene un error material, puesto que no debió consignarse el extremo referido a la caracterización de los residuos sólidos no peligrosos ni citarse el numeral 2 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
260. Por tanto, esta Sala considera que corresponde rectificar el error material antes señalado, toda vez que no altera lo sustancial del contenido, ni el sentido de la decisión adoptada por la DFSAI, de conformidad con lo dispuesto en numeral 201.1 del artículo 201° de la Ley N° 27444.

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.- RECTIFICAR el error material incurrido en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2015, conforme a lo señalado en la parte considerativa de la presente resolución, de acuerdo con lo siguiente:

DICE:

"Artículo 2°.- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Trupal S.A. por la comisión de las siguientes infracciones y por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución:

N°	Conductas infractoras	Norma que tipifica la conducta infractora	Medidas Correctivas
1	Trupal S.A. no segregó ni acondicionó adecuadamente los residuos no peligrosos, toda vez que fueron acumulados sin considerar sus características físicas y/o químicas.	Artículo 10°, Numeral 2 del Artículo 25° y Artículo 38° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con el Literal a) del Inciso 1 del Artículo 145° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-	No

N°	Conductas infractoras	Norma que tipifica la conducta infractora	Medidas Correctivas
		2004-PCM.	
	(...)"		

DEBE DECIR:

"Artículo 2°.- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Trupal S.A. por la comisión de las siguientes infracciones y por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución:

N°	Conductas infractoras	Norma que tipifica la conducta infractora	Medidas Correctivas
1	Trupal S.A. no segregó ni acondicionó adecuadamente los residuos no peligrosos, toda vez que fueron acumulados sin considerar sus características físicas y/o químicas.	Artículo 10° y Artículo 38° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con el Literal a) del Inciso 1 del Artículo 145° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	No
	(...)"		

SEGUNDO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Subdirectoral N° 451-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 3 de julio de 2015, que varió la imputación de cargos efectuada mediante la Resolución Subdirectoral N° 2151-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de diciembre de 2014, así como de la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2015 que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Trupal S.A. e impuso la medida correctiva, en el extremo de la conducta descrita en el numeral 10 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, por el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI; y, en consecuencia, retrotraer el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo; y **DEVOLVER** los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para que proceda de acuerdo con sus atribuciones, por los fundamentos expuestos en los considerandos 210 a 243 de la presente resolución.

TERCERO.- Declarar la **NULIDAD** la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2015, en el extremo que determinó la responsabilidad administrativa de Trupal S.A. por la inadecuada disposición de los residuos provenientes de licor negro, incumpliendo lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; y, en consecuencia, retrotraer el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo; y **DEVOLVER** los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para que proceda de



acuerdo con sus atribuciones, por los fundamentos expuestos en los considerandos 69 a 82 de la presente resolución.

CUARTO.- Declarar la **NULIDAD** la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2015, en el extremo que determinó la responsabilidad administrativa de Trupal S.A. por exceder los valores referenciales del parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno, incumpliendo lo dispuesto en el numeral 2 artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI; y, en consecuencia, retrotraer el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo; y **DEVOLVER** los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para que proceda de acuerdo con sus atribuciones, por los fundamentos expuestos en los considerandos 187 a 197 de la presente resolución.

QUINTO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2015, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Trupal S.A. por las conductas descritas en los numerales 1 y 3 a 7 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

SEXTO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2015, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Trupal S.A. respecto al almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos en terrenos abiertos, a granel y sin rotulado (latas vacías y cilindros de productos químicos, incumpliendo lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

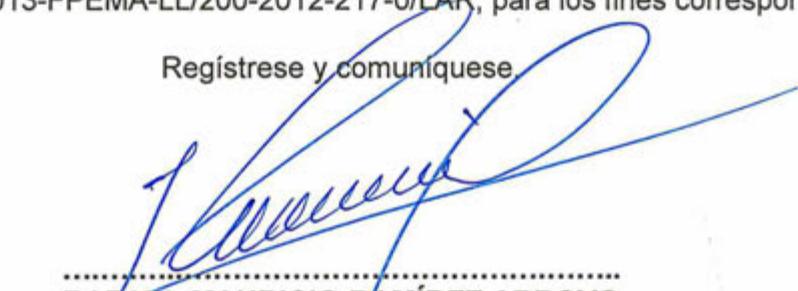
SÉTIMO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2015, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Trupal S.A. respecto al exceso de los Límites Máximos Permisibles del parámetro Sólidos Suspendidos Totales, incumpliendo lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

OCTAVO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1041-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2015 en el extremo de la medida correctiva impuesta a Trupal S.A. descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

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

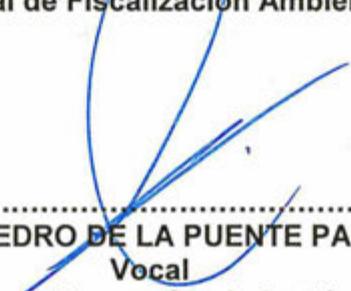
DÉCIMO.- Poner en conocimiento la presente resolución a la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental del Distrito Fiscal de La Libertad que remitió el Oficio N° 1078-2013-FPEMA-LL/200-2012-217-0/LAR, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Presidente

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental