



EXPEDIENTE N° : 1330-2014-OEFA/DFSAI/PAS
 ADMINISTRADO : UNIÓN ANDINA DE CEMENTOS S.A.A.¹
 UNIDAD PRODUCTIVA : CANTERA CRISTINA
 UBICACIÓN : DISTRITO DE PACHACAMAC, PROVINCIA Y
 DEPARTAMENTO DE LIMA
 SECTOR : INDUSTRIA
 RUBRO : CEMENTO
 MATERIAS : CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS
 AMBIENTALES
 ALMACÉN CENTRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS
 PELIGROSOS
 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
 MEDIDA CORRECTIVA
 REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

SUMILLA: Se declara la existencia de responsabilidad administrativa de Unión Andina de Cementos S.A.A., al haberse acreditado la comisión de las siguientes infracciones:

- (i) *No cumplió con recuperar la mayor cantidad de suelos de la Cantera Cristina, toda vez que no se observó almacenamiento de suelo superficial (top soil) dentro de la cantera, conforme al compromiso asumido en su Estudio de Impacto Ambiental. Esta conducta contravino lo establecido en el Numeral 3 del Artículo 6° del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, tipificado como infracción 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 mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.*
- (ii) *No cumplió con implementar un almacén central para el acopio de los residuos sólidos peligrosos en la Cantera Cristina respetando los requisitos establecidos en el Artículo 40° del RLGRS, toda vez, que el almacén central se encontraba ubicado sobre una plataforma de cemento impermeabilizada con geomembrana, al aire libre, sin cerco ni señalización que identificara los tipos de residuos almacenados y no contaba con sistema de drenaje ante posibles derrames. Esta conducta contravino lo establecido con el Numeral 2 del Artículo 16° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos; el Numeral 5 del Artículo 25° y Artículo 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; Literales d) g) y k) del Numeral 2 del Artículo 145° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.*

En aplicación de la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, se ordena a Unión Andina de Cementos S.A.A., que cumpla las siguientes medidas correctivas:

- (i) *En un plazo de treinta (30) días hábiles contado desde el día siguiente de la notificación de la presente resolución, implementar el depósito de top soil²*

¹ Empresa con Registro Único de Contribuyente N° 20100137390.





para situar el suelo orgánico para ser utilizado en las áreas en proceso de recuperación, de acuerdo al compromiso ambiental asumido en su instrumento de gestión ambiental.

Para acreditar el cumplimiento de la medida correctiva, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado desde el día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá presentar ante esta Dirección, un informe que contenga los medios probatorios visuales (fotografías y/o videos, debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS84) u otros que se consideren necesarios, que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva.

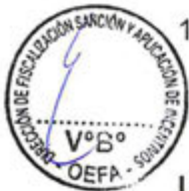
En aplicación del segundo numeral de la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, se declara que no resulta pertinente el dictado de medidas correctivas respecto de las conductas infractoras (ii), toda vez, que se ha verificado que Unión Andina de Cementos S.A.A., subsanó la conducta infractora.

Lima, 28 de septiembre del 2016

I. ANTECEDENTES

I.1. Del instrumento de gestión ambiental de Unión Andina de Cementos S.A.A.

1. Por Resolución Directoral N° 042-98-EM/DGM del 25 de febrero de 1998³, el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, MEM) aprobó el Estudio Impacto Ambiental (en adelante, EIA) de actividades de explotación minera en la Cantera Cristina de Unión Andina de Cementos S.A.A.



I.2. Antecedentes vinculados a las acciones supervisión

2. El 21 de octubre de 2013, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (en adelante, Dirección de Supervisión) realizó una supervisión regular en las instalaciones de la Cantera Cristina⁴ de titularidad de Unión Andina de Cementos S.A.A. (en adelante, Unacem). Los hallazgos detectados en la supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión del 21 de octubre de 2013⁵ y en el Informe de Supervisión N° 0118-2013-OEFA/DS-IND⁶.
3. El 4 de septiembre de 2014, la Dirección de Supervisión remitió a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante,

² El depósito de top soil es un área donde únicamente deberá disponerse el suelo orgánico obtenido en las actividades realizadas en la Concesión Cristina.

³ Folio 11 y 11(Reverso) del Informe de Supervisión N° 0118-2013-OEFA/DS-IND, que se encuentran contenido en el CD que obra a folio 7 del Expediente.

⁴ La Cantera Cristina se encuentra ubicada en el Cerro Lomas de Pucará entre las Quebradas Río Seco y Pucará, distrito de Pachacamac, provincia y departamento de Lima.

⁵ Folios 143 y 144 del Informe de Supervisión N° 0118-2013-OEFA/DS-IND, que se encuentran contenido en el CD que obra a folio 7 del Expediente.

⁶ Folio 1 (reverso) al 8 (reverso) del Informe de Supervisión N° 0118-2013-OEFA/DS-IND, que se encuentran contenido en el CD que obra a folio 7 del Expediente.



Dirección de Fiscalización) el Informe Técnico Acusatorio N° 0303-2014-OEFA/DS (en adelante, el Informe Técnico Acusatorio)⁷ concluyendo que el administrado incurrió en supuestas infracciones a la normativa ambiental.

1.3. Antecedentes vinculados al inicio del presente procedimiento

4. El 16 de marzo de 2016, Unacem presentó el escrito con registro N° 2053⁸ mediante el cual atendió al requerimiento realizado por la Subdirección de Instrucción e Investigación a través de la Carta N° 467-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 3 de marzo de 2016⁹.
5. Mediante Resolución Subdirectorial N° 313-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de marzo de 2016¹⁰ y notificada el 15 de abril de 2016¹¹, la Subdirección de Instrucción e Investigación de esta Dirección inició un procedimiento administrativo sancionador contra Unión Andina de Cementos S.A.A., por las presunta comisión de dos (2) infracciones a la normativa ambiental, conforme al siguiente detalle:

N°	Hechos imputados	Norma supuestamente incumplida	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción aplicable
1	Unión Andina de Cementos S.A.A. no habría cumplido con recuperar la mayor cantidad de suelos de la Cantera Cristina, toda vez que no se observó almacenamiento de suelo superficial (top soil) dentro de la cantera, conforme al compromiso asumido en su Estudio de Impacto Ambiental.	Numeral 3 del Artículo 6° del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, en concordancia con 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 mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.	- Numerales 1 o 2 del Artículo 22° del Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI. - Artículo 29° del Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.	Hasta 50 UIT



⁷ Folios 1 al 6 del Expediente.

⁸ Folios 17 al 21 del Expediente.

⁹ Folio 8 y 8 (reverso) del Expediente.

¹⁰ Folios 22 al 36 del Expediente.

¹¹ Folio 37 del Expediente.



2	Unión Andina de Cementos S.A.A. no habría cumplido con implementar un almacén central para el acopio de los residuos sólidos peligrosos en la Cantera Cristina respetando los requisitos establecidos en el Artículo 40° del RLGRS, toda vez que el almacén central se encontraba ubicado sobre una plataforma de cemento impermeabilizada con geomembrana, al aire libre, sin cerco ni señalización que identificara los tipos de residuos almacenados y no contaba con sistema de drenaje ante posibles derrames.	<ul style="list-style-type: none"> - Numeral 2 del Artículo 16° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos. - Numeral 5 del Artículo 25° y Artículo 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. - Literales d) g) y k) del Numeral 2 del Artículo 145° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. 	<p>Numeral 2 del Artículo 147° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.</p>	51 UIT
---	---	--	---	--------

I.4. Acciones de instrucción y descargos

6. El 16 de mayo de 2016, Unacem presentó los descargos a la resolución subdirectoral, alegando lo siguiente¹²:



Hecho imputado N° 1: No habría cumplido con recuperar la mayor cantidad de suelos de la Cantera Cristina, toda vez que no se observó almacenamiento de suelo superficial (top soil) dentro de la cantera, conforme al compromiso asumido en su Estudio de Impacto Ambiental.

- (i) Debido a la escasa vegetación y su potencial de propagación o renuevo en las áreas donde se conformaron las actuales operaciones establecidas en la Concesión Cristina, hicieron imposible el rescate de suelos que sirvan para compensar la pérdida de suelo, adjunta el "Informe Técnico del Potencial de Recuperación de Top Soil" ¹³ elaborado por la empresa consultora J. Cesar Ingenieros & Consultores S.A.C., en el que recomienda la implementación de un vivero.
- (ii) En cumplimiento de las recomendaciones, se implementó el vivero Amancaes, el cual servirá para la implementación de las actividades comprometidas en la Actualización del Plan de Cierre de Minas, la misma que se encuentra programada a iniciarse en el año 2021. La implementación de tal vivero constituye una mejora ambiental manifiestamente evidente. Unacem adjunta fotografías¹⁴.

¹² Folios 38 al 47 del Expediente.

¹³ Ver Anexo 1 del "Informe Técnico del Potencial de Recuperación de Top Soil en la concesión Cristina" presentado por Unacem, que se encuentran contenido en el CD que obra a folio 47 del Expediente

¹⁴ Ver Anexo 2 del Informe fotográfico del vivero "Amancaes" presentado por Unacem, que se encuentran contenido en el CD que obra a folio 47 del Expediente.



Hecho imputado N° 2: No habría cumplido con implementar un almacén central para el acopio de los residuos sólidos peligrosos en la Cantera Cristina respetando los requisitos establecidos en el Artículo 40° del RLGRS, toda vez que el almacén central se encontraba ubicado sobre una plataforma de cemento impermeabilizada con geomembrana, al aire libre, sin cerco ni señalización que identificara los tipos de residuos almacenados y no contaba con sistema de drenaje ante posibles derrames.

- (i) A la fecha tiene implementado su almacén central de residuos sólidos peligrosos, el cual cumple estrictamente con la actual normativa ambiental vigente, adjunta como prueba de ello, fotografías del actual almacén, en las cuales, señala que se puede apreciar la existencia del sistema de drenaje que el OEFA no pudo apreciar en las fotos enviadas previamente el 16 de marzo de 2016. Unacem adjunta fotografías¹⁵.
 - (ii) Precisa no estar de acuerdo con el punto 20 del Informe Técnico Acusatorio, toda vez, que siempre contó con el almacén central de residuos sólidos peligrosos.
7. Asimismo, Unacem señala que la resolución Subdirectorial N° 313-2016-OEFA/DFSAI/SDI vulnera el principio de tipicidad regulado en el Numeral 4 del Artículo 230° de la Ley de Procedimiento Administrativo General, y el Artículo 3° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo del OEFA N° 045-2015-OEFA-PCD debido a lo siguiente:
- (i) Las normas utilizadas para sancionar, tales como el literal i) del Artículo 21° del 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, y los literales d), g) y k) del Numeral 2 del Artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, no constituyen especificaciones expresas de la infracción, por el contrario, señala que deja abierta la posibilidad para interpretaciones y dudas, lo cual está expresamente prohibido por el principio de tipicidad.
 - (ii) Las supuestas disposiciones establecidas en el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, no han sido emitidas por la autoridad competente, de allí que no corresponda la aplicación del literal d) del Numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
8. Por Memorándum N° 877-2016-OEFA/DFSAI/SDI¹⁶ del 13 de abril del 2016, la Subdirección de Instrucción e Investigación requirió a la Dirección de Supervisión que remita un informe de opinión técnica sobre la supuesta mejora manifiestamente evidente implementada en la Cantera Cristina de Unacem y que es materia del presente procedimiento.
9. Dicha solicitud fue atendida mediante Informe N° 347-2016-OEFA/DS¹⁷ del 23 de agosto de 2016.



¹⁵ Ver Anexo 3 del Informe fotográfico del almacén de residuos peligrosos- cristina presentado por Unacem, que se encuentran contenido en el CD que obra a folio 47 del Expediente.

¹⁶ Folios 48 al 49 del Expediente.

¹⁷ Folios 50 al 52 del Expediente.



10. Mediante Proveído N° 1, de fecha 6 de septiembre de 2016¹⁸, se apersona y se corre traslado a Unacem el Informe N° 347-2016-OEFA/DS de fecha 23 de agosto de 2016, a efectos que presente sus alegatos respecto a las conclusiones señaladas en el referido informe, otorgándole para ello un plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificado el referido proveído.
11. Con fecha 15 de septiembre de 2016, Unacem presenta su escrito¹⁹ de registro N° 64201, en el que detalla sus descargos referido al Informe N° 347-2016-OEFA/DS de fecha 23 de agosto de 2016.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

12. Las cuestiones en discusión en el presente procedimiento son las siguientes:
 - (i) Única cuestión procesal: determinar si la Resolución Subdirectoral N° 313-2016-OEFA/DFSAI/SDI habría vulnerado el principio de tipicidad.
 - (ii) Primera cuestión en discusión: determinar si Unacem habría cumplido con recuperar la mayor cantidad de suelos de la Cantera Cristina, toda vez que no se observó almacenamiento de suelo superficial (top soil) dentro de la cantera, conforme al compromiso asumido en su Estudio de Impacto Ambiental; y, de ser el caso, si corresponde ordenar medidas correctivas (hecho imputado N° 1).
 - (iii) Segunda cuestión en discusión: determinar si Unacem habría cumplido con implementar un almacén central para el acopio de los residuos sólidos peligrosos en la Cantera Cristina respetando los requisitos establecidos en el Artículo 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, toda vez que el almacén central se encontraba ubicado sobre una plataforma de cemento impermeabilizada con geomembrana, al aire libre, sin cerco ni señalización que identificara los tipos de residuos almacenados y no contaba con sistema de drenaje ante posibles derrames; y, de ser el caso, si corresponde ordenar medidas correctivas (hecho imputado N° 2).



III. CUESTIÓN PREVIA

III.1 Normas procedimentales aplicables al procedimiento administrativo sancionador. Aplicación de la Ley N° 30230, Ley para la promoción de la inversión, la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD y la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

13. Mediante 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, Ley N° 30230), publicada el 12 de julio del 2014, se ha dispuesto que durante un plazo de tres (3) años, contado a partir de su publicación, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.
14. El Artículo 19° de la Ley N° 30230 estableció que durante dicho período el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, esto es, si se verifica la

¹⁸ Folio 61 al 62 del Expediente

¹⁹ Folio 63 al 65 del Expediente



existencia de una infracción, únicamente dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador, salvo las siguientes excepciones²⁰:

- a) 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.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) 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.

15. En concordancia con ello, en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, TUO del RPAS) se dispuso que, durante la vigencia del Artículo 19° de la Ley N° 30230, en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador se aplicarán las siguientes reglas:



- (i) Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, en la resolución final se impondrá la multa correspondiente, sin la reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.
- (ii) Si se verifica la existencia de una infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, en la resolución final, se dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora, y se suspenderá el procedimiento sancionador. De verificarse el cumplimiento de la medida correctiva, la Autoridad Decisora emitirá una resolución

²⁰

Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país

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

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establézcase 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:

- a) 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.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) 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.



declarando concluido el procedimiento sancionador. De lo contrario, lo reanudará quedando habilitada para imponer sanción administrativa.

Dicha sanción administrativa será equivalente al 50% (cincuenta por ciento) de la multa que corresponda, en caso esta haya sido calculada en base a la "Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones", aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya.

- (iii) En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa.

Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su posible inscripción en el registro correspondiente.

16. Asimismo, de acuerdo con el Artículo 6° de las Normas Reglamentarias²¹ que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, lo establecido en dicho artículo no afecta la potestad del OEFA de imponer multas coercitivas frente al incumplimiento de medidas cautelares y medidas correctivas, de conformidad con lo establecido en el Artículo 199° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), en los Artículos 21° y 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011, (en adelante, Ley del SINEFA) y en los Artículos 40° y 41° del TUO del RPAS.



17. Al respecto, las infracciones imputadas en el presente procedimiento administrativo sancionador son distintas a los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, pues de las imputaciones no se aprecia un presunto daño real a la salud o vida de las personas, que se haya desarrollado actividades sin certificación ambiental o reincidencia. En tal sentido, de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:

- (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa y ordene la correspondiente medida correctiva, de ser el caso.
- (ii) En caso de incumplir la medida correctiva, una segunda resolución que sancione la infracción administrativa.

²¹ Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

Artículo 6°.- Multas coercitivas

Lo establecido en el Artículo 19 de la Ley N° 30230 no afecta la potestad del OEFA de imponer multas coercitivas frente al incumplimiento de medidas cautelares y medidas correctivas, de conformidad con lo establecido en el Artículo 199 de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, los Artículos 21 y 22 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, y los Artículos 40 y 41 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA-CD.



18. Cabe resaltar que en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, la primera resolución suspenderá el procedimiento administrativo sancionador, el cual solo concluirá si la autoridad verifica el cumplimiento de la medida correctiva, de lo contrario se reanudará quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.
19. En tal sentido, en el presente procedimiento administrativo sancionador corresponde aplicar las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230, en las Normas reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD y el TUO del RPAS.

IV. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

20. Antes de proceder con el análisis de las cuestiones en discusión, es preciso indicar que las conductas imputadas materia del presente procedimiento administrativo sancionador fueron detectadas durante el desarrollo de las acciones de supervisión del OEFA.
21. El Artículo 16° del TUO del RPAS²² señala que los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios dentro del procedimiento administrativo sancionador y la información contenida en ellos –salvo prueba en contrario– se presume cierta y responde a la verdad de los hechos que en ellos se afirma²³.
22. Por consiguiente, los hechos constatados por los funcionarios públicos, quienes tienen la condición de autoridad, y que se precisen en un documento público observando lo establecido en las normas legales pertinentes, adquirirán valor probatorio dentro de un procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los administrados en virtud de su derecho de defensa.
23. En ese sentido, el Acta de Supervisión del 21 de octubre de 2013, el Informe de Supervisión N° 0118-2013-OEFA/DS-IND y el Informe Técnico Acusatorio N° 0303-2014-OEFA/DS constituyen medios probatorios fehacientes, sin perjuicio del derecho del administrado de presentar medios probatorios que acrediten lo contrario.



²² Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-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.

²³ En este contexto, Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez señalan lo siguiente:

«(...) la llamada "presunción de veracidad de los actos administrativos" no encierra sino una suerte de prueba documental privilegiada, en tanto se otorga legalmente al contenido de determinados documentos la virtualidad de fundamentar por sí solos una resolución administrativa sancionadora, siempre que dicho contenido no sea desvirtuado por otros resultados probatorios de signo contrario, cuya proposición y práctica, como ya se dijo, viene a constituirse en una "carga" del presunto responsable que nace cuando la Administración cumple la suya en orden a la demostración de los hechos infractores y de la participación del inculpaado en los mismos». (GARBERÍ LLOBREGAT, José y BUITRÓN RAMÍREZ, Guadalupe. El Procedimiento Administrativo Sancionador. Volumen I. Quinta edición. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008, p. 403).

En similar sentido, se sostiene que "La presunción de veracidad de los hechos constatados por los funcionarios públicos es suficiente para destruir la presunción de inocencia, quedando a salvo al presunto responsable la aportación de otros medios de prueba (...)". (ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO. DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO. MINISTERIO DE JUSTICIA. Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Tomo I. Segunda edición. Pamplona: Arazandi, 2009, p. 480).



IV.1 Única cuestión procesal: determinar si la Resolución Subdirectoral N° 313-2016-OEFA/DFSAI/SDI habría vulnerado el principio de tipicidad.

24. Unacem alegó que la resolución Subdirectoral N° 313-2016-OEFA/DFSAI/SDI vulnera el principio de tipicidad regulado en el Numeral 4 del Artículo 230° de la LPAG, y el Artículo 3° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo de OEFA N° 045-2015-OEFA-PCD debido a lo siguiente:
- Las normas utilizadas para sancionar, tales como el literal i) del Artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, y los literales d), g) y K) del Numeral 2 del Artículo 145° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante, el RLGRS), no constituyen especificaciones expresas de la infracción, por el contrario, señala que deja abierta la posibilidad para interpretaciones y dudas, lo cual está expresamente prohibido.
 - Las supuestas disposiciones establecidas en el RLGRS, no han sido emitidas o establecidas por la autoridad competente, siendo, por tanto, inaplicable el literal d) del Numeral 2 del Artículo 145° de este mismo cuerpo normativo.
25. Al respecto, el Numeral 4 del Artículo 230° de la LPAG establece como principio que rige la potestad sancionadora administrativa, **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 analogía²⁴.
26. Bajo este principio se establece que debe existir una exhaustividad suficiente en la descripción de la conducta prohibida, de modo tal que se identifiquen los elementos de la conducta sancionable. No obstante, la exigencia de taxatividad del tipo sancionador no debe llevar a situaciones extremas en las que pretenda ser utilizado como sustento de la inaplicación de una sanción cuando exista una evidente infracción administrativa.
27. En la misma línea, la doctrina señala que *"la descripción rigurosa y perfecta de la infracción es, salvo excepciones, prácticamente imposible. El detallismo del tipo tiene su límite. Las exigencias maximalistas sólo conducen, por tanto, a la parálisis normativa o a las nulidades de buena parte de las disposiciones sancionadoras existentes o por dictar"*²⁵. En efecto, en el derecho administrativo no es posible establecer un catálogo de conductas infractoras, siendo suficiente una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre ambas.
28. Asimismo, Juan Carlos Morón Urbina ha precisado que el mandato de tipificación derivado del principio referido en el considerando anterior no sólo se impone al

²⁴ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 230°.- Principios de la Potestad Sancionadora Administrativa. La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios: (...)

4. Tipicidad.- 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 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.

²⁵ NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 2000, p. 293.



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.

29. En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional a través de la sentencia recaída en el expediente N° 0010-2002-AI/TC, en la cual ha señalado que en la determinación de conductas infractoras está permitido el empleo de los denominados "conceptos jurídicos indeterminados", siempre que su concreción sea factible en virtud de criterios lógicos, técnicos y de experiencia²⁶.

Respecto del literal i) del Artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI

30. En el presente caso, la Resolución Subdirectorial N° 313-2016-OEFA/DFSAI/SDI estableció como conducta infractora: (i) no habría cumplido con recuperar la mayor cantidad de suelos de la Cantera Cristina, toda vez que no se observó almacenamiento de suelo superficial (top soil) dentro de la cantera, conforme al compromiso asumido en su EIA, conducta que contravendría lo dispuesto en Numeral 3 del Artículo 6° del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera (en adelante, **RPADAIM**), en concordancia con el Literal i) del Artículo 21° del Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM, conforme se muestra a continuación:



Tipo de norma	Normas	Contenido	Hallazgo detectado por la Dirección de Supervisión y calificado como hecho imputado por la DFSAI
SUSTANTIVA	Numeral 3 del Artículo 6° del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.	<i>Son obligaciones del titular de la industria manufacturera, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales: (...)</i> 3. Ejecutar los programas de prevención y las medidas de control contenidas en el EIA, DIA o PAMA. (...)"	"Unión Andina de Cementos S.A.A. no habría cumplido con recuperar la mayor cantidad de suelos de la Cantera Cristina, toda vez que no se observó almacenamiento de suelo superficial (top soil) dentro de la cantera, conforme al compromiso asumido en su Estudio de Impacto Ambiental." (Hecho imputado).
TIPIFICADORA	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 mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.	Tipifica como infracción administrativa: "Son conductas que constituyen infracciones, los incumplimientos al Reglamento, al presente Régimen, otras disposiciones legales complementarias así como aquellas disposiciones dictadas por la autoridad ambiental competente sobre conservación del ambiente."	

Elaboración: DFSAI-OEFA

31. Conforme se aprecia del cuadro anterior, los hechos que fueron detectados

²⁶ Disponible en: <http://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/0010-2002-AI.html>.



durante la supervisión efectuada por el OEFA, calzan como incumplimiento a la obligación de ejecutar las medidas contempladas en el EIA del administrado, de acuerdo con el Numeral 3 del Artículo 6° del RPADAIM, **motivo por el cual fueron calificados como hallazgos por la Dirección de Supervisión; y, posteriormente presuntos hechos infractores mediante la Resolución de Inicio.**

32. En ese sentido, el incumplimiento de las obligaciones que versan sobre la recuperación de la mayor cantidad de suelos de la Cantera Cristina, conforme al compromiso asumido en su EIA, se encuentra tipificado como infracción en el Literal i) del Artículo 21° del Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM, el cual tipifica como incumplimiento los compromisos no realizados en el EIA y que son compromisos establecidos ante la autoridad competente.

Respecto de los literales d), g) y k) del Numeral 2 del Artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

33. En la Resolución Subdirectorial N° 313-2016-OEFA/DFSAI/SDI se estableció como conducta infractora: (ii) el administrado no habría cumplido con implementar un almacén central para el acopio de los residuos sólidos peligrosos en la Cantera Cristina, respetando los requisitos establecidos en el Artículo 40° del RLGRS, toda vez que el almacén central se encontraba ubicado sobre una plataforma de cemento impermeabilizada con geomembrana, al aire libre, sin cerco ni señalización que identificara los tipos de residuos almacenados y no contaba con sistema de drenaje ante posibles derrames, conducta que contravendría lo dispuesto en el Numeral 2 del Artículo 16° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **LGRS**), el Numeral 5 del Artículo 25° y Artículo 40° del RLGRS, en concordancia con los Literales d) g) y k) del Numeral 2 del Artículo 145° del mismo cuerpo normativo, conforme se muestra a continuación:



Tipo de norma	Normas	Contenido	Hallazgo detectado por la Dirección de Supervisión y calificado como hecho imputado por la DFSAI
SUSTANTIVA	<ul style="list-style-type: none"> - Numeral 2 del Artículo 16° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos. - Numeral 5 del Artículo 25° y Artículo 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. 	Es obligación del generador de residuos del ámbito municipal el almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada. Asimismo, tener un almacén central para residuos peligrosos, la misma que debe estar cerrado, cercado y, en su interior tener 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. Tales instalaciones deben reunir condiciones	"Unión Andina de Cementos S.A.A. no habría cumplido con implementar un almacén central para el acopio de los residuos sólidos peligrosos en la Cantera Cristina respetando los requisitos establecidos en el Artículo 40° del RLGRS, toda vez que el almacén central se encontraba ubicado sobre una plataforma de cemento impermeabilizada con geomembrana, al aire libre, sin cerco ni señalización que identificara los tipos de residuos almacenados y



TIPIFICADORA	Literales d), g) y k) del Numeral 2 del Artículo 145° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	<p>Tipifica como infracción administrativa:</p> <p>"d) Incumplimiento de las disposiciones establecidas por la autoridad competente, (...)</p> <p>g) Falta de rotulado en los recipientes o contenedores donde se almacena residuos peligrosos, así como la ausencia de señalizaciones en las instalaciones de manejo de residuos; (...)</p> <p>k) Otras infracciones que generen riesgos a la salud pública y al ambiente."</p>	no contaba con sistema de drenaje ante posibles derrames." (Hecho imputado).
---------------------	--	---	--

Elaboración: DFSAI-OEFA

34. Conforme se aprecia del cuadro anterior, los hechos que fueron detectados durante las supervisiones efectuadas por el OEFA, calzan como incumplimiento a las obligaciones señaladas en el artículo 40° del RLGRS, **motivo por el cual fueron calificados como hallazgos por la Dirección de Supervisión; y, posteriormente presuntos hechos infractores mediante la Resolución de Inicio.**
35. Asimismo, la conducta referida a la no implementación de un almacén central para el acopio de los residuos sólidos peligrosos en la Cantera Cristina, conforme a los requisitos establecidos en el Artículo 40° del RLGRS, se encuentra tipificado como infracción en el Literal d) del Numeral 2 del Artículo 145° del RLGRS²⁷, toda vez que el administrado incumple con las disposiciones establecidas por la autoridad competente, esto es, la Presidencia de Consejo de Ministros (en adelante, **PCM**) quien aprobó el RLGRS.
36. En efecto, la segunda disposición complementaria, transitoria y final de la LGRS determinó que sea la PCM, la autoridad competente encargada de la aprobación del RLGRS.²⁸



²⁷ Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante 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,

(...)

²⁸ Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES

Segunda.- Propuestas de reglamento y procedimientos técnicos administrativos

La Presidencia del Consejo de Ministros aprobará, en un plazo no mayor de 1 (un) año contado a partir de la publicación de la presente Ley, el Reglamento de Manejo de Residuos Sólidos, así como el de los procedimientos técnicos administrativos e instrumentos de aplicación indicados en los Artículos 37 y 38, con la opinión favorable previa de los Ministros de Salud; Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales; Pesquería; Agricultura; Defensa, y Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

Para este efecto, el Ministerio de Salud, a través de la DIGESA, propondrá el proyecto de Reglamento y los procedimientos e instrumentos señalados en el párrafo anterior, en un plazo no mayor de 6 (seis) meses contados a partir de la publicación de la presente Ley.



37. Asimismo, la conducta de no implementar un almacén central para el acopio de los residuos sólidos peligrosos en la Cantera Cristina respetando los requisitos establecidos en el Artículo 40° del RLGRS, se encuentra tipificado como infracción en el literal g) del Numeral 2 del Artículo 145° del RLGRS²⁹, toda vez que, al no contar con un almacén central, el administrado no cumpliría con el rotulado de los recipientes o contenedores donde se almacena los residuos sólidos peligrosos, así como la ausencia de señalizaciones en las instalaciones de manejo de residuos sólidos.
38. En efecto, en la supervisión regular realizada el 21 de octubre del 2013, la Dirección de Supervisión detectó que el punto de acopio de residuos peligrosos se encontraba sobre una plataforma de cemento impermeabilizada con geomembrana, al aire libre, sin cerco, dique de contención, ni sistema anti derrames, asimismo, se señaló que no tiene ningún rótulo que indique residuos peligrosos³⁰.
39. Finalmente, la conducta de no implementar un almacén central para el acopio de los residuos sólidos peligrosos en la Cantera Cristina respetando los requisitos establecidos en el Artículo 40° del RLGRS, se encuentra tipificado como infracción en el literal k) del Numeral 2 del Artículo 145° del RLGRS³¹, toda vez, que el administrado genera riesgos a la salud pública y al ambiente con su accionar.
40. En efecto, el administrado al no tener implementado un almacén central cerrado, cercado y con los contenedores necesarios para el acopio de los residuos sólidos peligrosos, pone en riesgo de contaminación y afectación al aire, suelo, las fuentes cercanas de agua y la salud pública.
41. En consecuencia, las presuntas conductas infractoras contenidas en el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador cumplen con el principio de tipicidad, debido a que se ha expresado claramente el tipo infractor y la obligación específica que debe ser incumplida para que se configure la infracción, por lo que la presunta vulneración a dicho principio ha quedado desvirtuada.



- 29 **Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante 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:
(...)
g) Falta de rotulado en los recipientes o contenedores donde se almacena residuos peligrosos, así como la ausencia de señalizaciones en las instalaciones de manejo de residuos;
(...)
- 30 Punto 3 del Informe de Supervisión N° 0118-2013-OEFA/DS-IND, que obra en el folio 4 (Reverso) del Informe de Supervisión N° 0118-2013-OEFA/DS-IND.
- 31 **Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante 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:
(...)
k) Otras infracciones que generen riesgos a la salud pública y al ambiente.



IV.2 Análisis de la primera cuestión en discusión, sobre la obligación ambiental de cumplir con los compromisos establecidos en los instrumentos de gestión ambiental

42. De acuerdo al Artículo 16° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente³², los instrumentos de gestión ambiental constituyen medios operativos diseñados para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen el país.
43. El Artículo 55° del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM³³ señala que la certificación ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en el EIA.

IV.2.1. Primera cuestión en discusión: determinar si Unacem habría cumplido con recuperar la mayor cantidad de suelos de la Cantera Cristina, toda vez que no se observó almacenamiento de suelo superficial (top soil) dentro de la cantera, conforme al compromiso asumido en su Estudio de Impacto Ambiental; y, de ser el caso, si corresponde ordenar medidas correctivas (hecho imputado N° 1)

44. El Numeral 3 del Artículo 6° del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de las Actividades de la Industria Manufacturera establece que *son obligaciones del titular de la industria manufacturera, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales, ejecutar los programas de prevención y medidas de control establecidas en el EIA, DIA o PAMA.*
45. En este sentido, el titular de la industria manufacturera tiene la obligación de ejecutar los programas de prevención o medidas de control establecidas en su instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.

a) Hecho detectado

46. En el Plan de Manejo Ambiental del EIA, Unacem se comprometió a rescatar la mayor cantidad posible de suelos, para lo cual seguirá un procedimiento, conforme se detalla a continuación³⁴:

³² Ley N° 28611, Ley General del Ambiente
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.

³³ Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM

Artículo 55°.- Resolución aprobatoria

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

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

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

³⁴ Folio 168 del Informe de Supervisión N° 0118-2013-OEFA/DS-IND, que se encuentran contenido en el CD que obra a folio 7 del Expediente.





"(...)

5. PLAN DE MANEJO AMBIENTAL

5.1 PLAN DE MITIGACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES

5.11 Medidas para los impactos por la explotación de la cantera

(...)

Recuperación de suelos

Para compensar la pérdida de suelos, se deberá rescatar la mayor cantidad posible de suelos (...).

(...) se seguirá el procedimiento siguiente: El suelo removido deberá ser apilado para utilizarlo en las áreas en proceso de recuperación. Deberá almacenarse en un lugar donde no se interfiera con los trabajos de explotación del yacimiento.

(...)"

(Negrilla agregada).

- 47. Durante la supervisión regular realizada el 21 de octubre del 2013, la Dirección de Supervisión no observó el almacén *top soil* dentro de la concesión Cristina³⁵, por lo que no estaría cumpliendo con su compromiso previo establecido en su EIA de rescatar la mayor cantidad de suelos, conforme se detalla en el punto 3 del Informe de Supervisión N° 0118-2013-OEFA/DS-IND³⁶:

"(...)

3. Desarrollo de la supervisión

(...)

3.2 Fase de Campo

(...)

1.2.2 Descripción General de la Actividad

En la supervisión se verificaron las siguientes áreas:

(...)

- **Almacén de top soil:** *No se observó almacén de top soil en la concesión, pese a que en su Estudio de Impacto Ambiental (página 34, Plan de Manejo Ambiental) dice "para compensar la pérdida de suelos, se deberá rescatar la mayor cantidad posible de suelos, para lo cual con bastante anticipación se determinará y evaluará la calidad y profundidad del suelo que se va a recuperar".*

(...)

3.3. Cuadro de verificación de compromisos

Compromiso N°03	Cumplimiento
<i>Para compensar la pérdida de suelos, se deberá rescatar la mayor cantidad posible de suelos, para lo cual (...) se determinará y evaluará la calidad y profundidad del suelo que se va a recuperar. Referencia: Pagina 34 "EIA Concesión Cristina" 1998.</i>	No se observó depósito de top soil en la concesión.

(...)"

- 48. La Dirección de la Supervisión consignó el referido hecho detectado como hallazgo N° 2 en el Informe de Supervisión N° 0118-2013-OEFA/DS-IND, respecto del cual señaló lo siguiente:

"(...)



³⁵ Folio 3 del Informe de supervisión N° 0118-2013-OEFA/DS-IND, que se encuentran contenido en el CD que obra a folio 7 del Expediente.

³⁶ Folio 4 (reverso) del Informe de Supervisión 0118-OEFA/DS-IND, que se encuentran contenido en el CD que obra a folio 7 del Expediente.

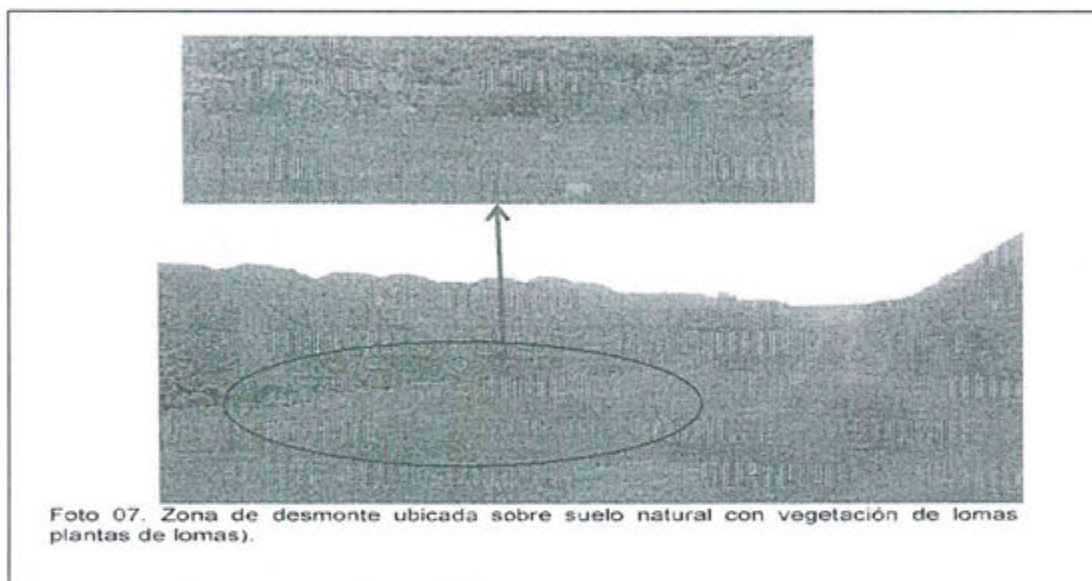


4. HALLAZGOS

Hallazgo N° 02
<i>A lo largo de la supervisión in situ no se pudo hallar un almacén de top soil dentro de la concesión "Cristina" del administrado UNACEM S.A.A.</i>
<i>El administrado tiene un compromiso previo establecido en su Estudio de Impacto Ambiental aprobado en la que para compensar la pérdida de suelos, deberá rescatar la mayor cantidad posible de suelos (...).</i>
<i>Siendo de obligación del administrado el cumplimiento de sus compromisos como una propuesta para mitigar el impacto de sus actividades en el suelo de este ecosistema, este no estaría cumpliendo, y considerando las características de esta actividad habría afectación sobre el recurso suelo.</i>
Medios Probatorios
<i>Fotos del N°01 al N°30 del anexo N°06.</i>
<i>Anexo N°07: Pág. 34, Estudio de Impacto Ambiental de la Concesión "Cristina". (...)</i>

(Negrilla agregada).

- 49. La conducta infractora se sustenta en las fotografías N° 7, 12 y 13 que obran en el Informe de Supervisión N° 0118-2013-OEFADS-IND³⁷:



³⁷ Folios 150 al 152 del Informe de Supervisión N° 0118-2013-OEFA/DS-IND, que se encuentran contenido en el CD que obra a folio 7 del Expediente.

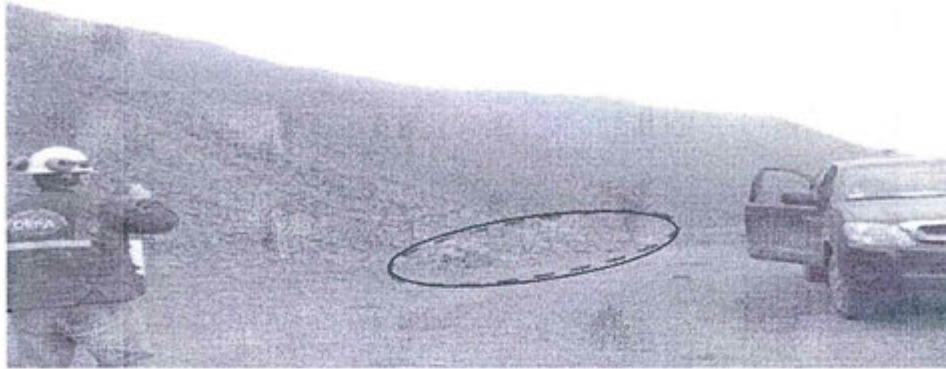


Foto 12: Amontonamiento de piedras que denota la falta de estabilidad.



Foto 13. Zona de derrumbamiento de material desde el talud (circulo)



50. En el Informe Técnico Acusatorio³⁸, la Dirección de Supervisión concluyó lo siguiente:

"17. En ese sentido, cabe señalar que el Informe N° 0118-2013-OEFA/DS-IND, en el Hallazgo 2 y las fotos que se adjuntan a dicho Informe, señala que durante la supervisión se observó que el administrado no ha cumplido con el compromiso N° 3 (el cual establece que para compensar la pérdida de suelos, se deberá rescatar la mayor cantidad posible de suelos, (...) en la medida que a lo largo de la supervisión in situ no se pudo hallar un almacén de top soil dentro de la Concesión Cristina del administrado Unión Andina de Cementos S.A.A.(...)"

(Negrilla agregada)

b) Análisis del hecho imputado N° 1

51. Unacem alegó que debido a la escasa vegetación y su potencial de propagación o renuevo en las áreas donde se conformaron las actuales operaciones establecidas en la Concesión Cristina, hicieron imposible el rescate de suelos

³⁸ Folio 3 (Reverso) del Expediente.



que sirvan para compensar la pérdida de suelo. Sustenta su argumento con el "Informe Técnico del Potencial de Recuperación de Top Soil"³⁹ (en adelante, **Informe Técnico de UNACEM**), citando lo siguiente⁴⁰:

"(...) El nivel de materia orgánica hallado en los suelos es de media a baja, presenta además bajo nitrógeno mineral y el fósforo y potasio disponible es alto o bajo. Las características de las capas superficiales de los suelos evaluados, presenta una serie de limitaciones para su remoción y su posterior uso como suelo orgánico en la revegetación, principalmente por ser poco profundo (7 a 25 cm), con altos contenidos de fragmentos gruesos (gravillas y gravas) en algunos suelos como Río Seco (50%) y Lomas (60%) y cantidades significativas (20 a 70%) de fragmentos muy gruesos (gravas, guijarros y piedras) sobre la superficie. Estos aspectos dificultarían las actividades de la remoción y desbroce del material orgánico, permitiendo que el escaso material orgánico obtenido se mezcle con los fragmentos gruesos que se encuentran sobre la superficie y dentro del perfil, logrando así perder la calidad del suelo. Además, otra de las limitaciones es la alta concentración de sales solubles en los suelos Portillo (CE: 8,40 dS/m) y Lomas (CE: 11,40 dS/m), que de alguna manera podrían interferir en el crecimiento de la vegetación deseada".

"(...) Los depósitos de almacenamiento de topsoil, requieren una configuración geométrica que permita el acceso a maquinaria para remover y oxigenar el suelo allí almacenado, evitando así que pierda su capacidad de fertilización. Las pendientes del área de estudio oscilan entre 30 a 60% siendo pendientes moderadas o empinadas, por tanto dificultan la correcta disposición del material, comprometiendo también la estabilidad de los depósitos."

"(...) Para el acceso el proceso de revegetación en la etapa de cierre de los componentes, se recomienda el uso de especies vegetales nativas o naturales de la zona, debido a que estas especies dentro del proceso de sucesión vegetal (evolución del suelo y vegetación por miles de años) han co-evolucionado con el suelo que se encuentra en el sitio bajo la acción del clima. Las especies que se proponen son: Vacheliamacracantha, Schinus molle y Trixiscacalioides. Una buena práctica a implementarse, debido al poco volumen de material orgánico que es posible extraer, consistiría en la implementación de un vivero donde puedan hacerse las investigaciones botánicas necesarias para ver qué tipo de flora puede desarrollarse en ese material con facilidad"



52. Para un mejor análisis de las citas referidas, estas se agruparan de la siguiente manera:
- (i) El nivel de materia orgánica, hallada en el suelo, es de media a baja, el nitrógeno mineral es bajo, el fosforo y potasio disponible es alto y bajo.
 - (ii) Las características de las capas superficiales de los suelos evaluados presentan una serie de limitaciones para su remoción y su posterior uso como suelo orgánico en la **revegetación, principalmente por ser poco profundo (7 a 25 cm)** con altos contenidos de fragmentos gruesos (gravillas y gravas) en algunos suelos como Río Seco (50%) y Lomas (60%) y cantidades significativas (20 a 70%) de fragmentos muy gruesos (gravas, guijarros y piedras) sobre la superficie.
 - (iii) Otra limitación es la alta concentración de sales solubles en los suelos Portillo (CE: 8,40 ds/m) y Lomas (CE: 11,40 ds/m) que podrían inferir en el crecimiento de la vegetación.

³⁹ Ver Anexo 1 del "Informe Técnico del Potencial de Recuperación de Top Soil en la concesión Cristina" elaborado por la empresa consultora J. Cesar Ingenieros & Consultores S.A.C, que se encuentran contenido en el CD que obra a folio 47 del Expediente

⁴⁰ Folio 40 al 41 del Expediente



- (iv) Los depósitos de almacenamiento del top soil requiere una configuración geométrica que permita el acceso de maquinaria para remover y oxigenar el suelo allí almacenado evitando así que se pierda su capacidad de fertilización. Las pendientes del área de estudio oscilan entre 30 a 60% siendo pendientes moderadas o empinadas por tanto dificultan la correcta disposición del material comprometiéndolo la estabilidad de los depósitos.

El nivel de materia orgánica, hallada en el suelo, es de media a baja, el nitrógeno mineral es bajo, el fosforo y potasio disponible es alto y bajo.

53. Al respecto, si bien en el Informe Técnico de UNACEM se detalla la presencia de diferentes tipos de suelo⁴¹ en la Cantera Cristina, con presencia en ellas de materia orgánica baja o media⁴², la presencia de estas últimas no impide que en el suelo de las zonas intervenidas se desarrolle la revegetación con especies vegetales características de la zona, debido a que la materia orgánica involucra la presencia de microorganismos y es un componente dinámico que ejerce una influencia física, química y biológica en el suelo.
54. Asimismo, el administrado tenía conocimiento de las características iniciales del suelo antes de dar inicio a sus operaciones, toda vez, que en el EIA se contempló como línea de base que la capa superficial del suelo de la zona tenía de 5 a 25 cm de profundidad la misma que contiene mayor cantidad de materia orgánica que la capa subsiguiente⁴³.

Las características de las capas superficiales de los suelos evaluados presentan una serie de limitaciones para su remoción y su posterior uso como suelo orgánico en la revegetación, principalmente por ser poco profundo (7 a 25 cm) con altos contenidos de fragmentos gruesos (gravillas y gravas) en algunos suelos como Río Seco (50%) y Lomas (60%) y cantidades significativas (20 a



- ⁴¹ Folio 13 del Anexo 1 del "Informe Técnico del Potencial de Recuperación de Top Soil en la concesión Cristina" elaborado por la empresa consultora J. Cesar Ingenieros & Consultores S.A.C, que se encuentran contenido en el CD que obra a folio 47 del Expediente.

Cuadro 6: Clasificación taxonómicas de suelos

Soil taxonomy (2014)				
Orden	Suborden	Gran grupo	Subgrupo	Tipo de suelos
Entisols	Orthents	Torriorthents	Lithic Torriorthents	Manzano Pucará Botija
			Typic Torriorthents	Río Seco Portillo
Aridisols	Salids	Haplosalids	Typic Haplosalids	Lomas

- ⁴² Folio 13 del Anexo 1 del "Informe Técnico del Potencial de Recuperación de Top Soil en la concesión Cristina" elaborado por la empresa consultora J. Cesar Ingenieros & Consultores S.A.C, que se encuentran contenido en el CD que obra a folio 47 del Expediente.

Cuadro 9: Clasificación físicas – químicas de los suelos

Características	Nombre del suelo					
	Manzano	Pucará	Botija	Río Seco	Lomas	Portillo
Textura	Franca	Franca a franco arenosa	Franco arenoso a arenosa	Franco arenoso a arenosa	Franco arenosa	Franca arenosa
Salinidad	No salino	No salino	No salino a moderadamente salino	No salino	Fuertemente salino	Fuertemente salino
Carbonatos	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo	Medio a nulo	Alto a medio
pH	Neutro a moderadamente	Neutro	Neutro	Ligeramente básico a neutro	Moderadamente básica	Ligeramente básica a neutro
Materia orgánica	Bajo	Bajo	Baja	Baja	Medio a baja	Baja
Nitrógeno	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Baja	Baja
Fosforo	Bajo	Bajo	Medio	Baja	Alta a medio	Medio
Potasio	Bajo	Alto	Alto a bajo	Medio a bajo	Alta	Alta
CIC	Medio	Medio	Baja	Medio	Baja	Baja

- ⁴³ Folio 53 del Expediente



70%) de fragmentos muy gruesos (gravas, guijarros y piedras) sobre la superficie.

55. Al respecto, en el EIA se señaló que la vegetación en la Concesión Cristina es escasa en el área debido a la falta de precipitación, pero destacaron que a pesar del estrés hídrico de la zona existen diversas especies vegetales en el área tales como la sábila, chilco, varita de San José y otros, lo que permite afirmar que la profundidad efectiva de la Concesión Cristina es apta para el crecimiento de plantas comunes, lo que permitiría revegetar las zonas intervenidas⁴⁴ y las características del suelo eran poco a moderadamente profundos y bien drenados.
56. Por su parte, en el Informe Técnico de UNACEM se detalla la clasificación taxonómica del suelo de Cantera Cristina, indicando que tiene diferentes tipos de suelos como son Manzano, Pucara, Botija, Río Seco, Portillo y Lomas. Las características de tales suelos son de material parental, paisaje, pendiente, pedregosidad superficial, profundidad efectiva y drenaje. La profundidad efectiva oscila entre el rango de 15 a 40 cm en los suelos de tipo Manzano, Pucará, Botija, Río Seco, Lomas y Portillo⁴⁵.
57. La profundidad efectiva del suelo es el espacio en el que las raíces de las plantas comunes puede penetrar sin mayores obstáculos con vistas a conseguir agua y los nutrientes indispensables, para plantas comunes, la profundidad

⁴⁴ Página 11 del Estudio de Impacto Ambiental de la Concesión Cristina, que obra en el folio 68 del Expediente

Cuadro 3.6: Especies vegetales registradas en la zona de estudio

Concesión Cristina			
Nombre científico	Familia	Nombre común	Abundancia
<i>Aloe Vera</i>	Aloaceae	Sábila	No
<i>Hymenocallis amancay</i>	Amarillidaceae	Amancay	Si
<i>Trixis sp</i>	ASTERACEAE	Chilco	Si
<i>Annedera diffusa</i>	Basellaceae	-	No
<i>Carica caridicans</i>	Caricaceae	Mito	No
<i>Commelina hispida</i>	Commelinaceae	-	Si
<i>Sieyos baderoa</i>	Cucurbitaceae	Barredera	Si
<i>Croton ruizianus</i>	Euphorbiaceae	-	No
<i>Salvia rhombifolia</i>	Lamiaceae	-	Si
<i>Salvia sp</i>	Lamiaceae	-	No
<i>Anthericum eccremorrhizum</i>	Liliaceae	Varita de San José	Si
<i>Bomarea sp</i>	Liliaceae	Sullu - sullu	No
<i>Fortunalia billora</i>	Liliaceae	-	No
<i>Stenomesson coccineum</i>	Liliaceae	Umpullucuy	No
NW	Liliaceae	-	No
<i>Loasa urens</i>	Loasaceae	Ortiga	Si
<i>Oxalis sp 1</i>	Oxalidaceae	Trebol	No
<i>Oxalis sp 2</i>	Oxalidaceae	Trebol	Si
<i>Cistanthe paniculata</i>	Portulacaceae	-	No
<i>Exodeconus prostratus</i>	Solanaceae	Campanilla	No
<i>Nicotiana knightiana</i>	Solanaceae	Tabaquillo	Si
<i>Salnun sp. 1</i>	Solanaceae	-	No
<i>Solanum sp 2</i>	Solanaceae	Chavez	No
<i>Pilea lamioides</i>	Urticaceae	-	Si
NW(*)	Cactaceae	Cactus	No
NW	Lychen	Liquen	Si

(*) No colectado

⁴⁵ Folio 14 del Anexo 1 del "Informe Técnico del Potencial de Recuperación de Top Soil en la concesión Cristina" elaborado por la empresa consultora J. Cesar Ingenieros & Consultores S.A.C, que se encuentran contenido en el CD que obra a folio 47 del Expediente.

Cuadro 8: Características generales de los suelos

Características	Nombre del suelo					
	Manzano	Pucará	Botija	Río Seco	Lomas	Portillo
Material Parental	Residual	Residual	Coluvio - aluvial	Coluvio - aluvial	Coluvio - aluvial	Coluvio - aluvial
Paisaje	Ladera de colina	Ladera de colina	Pie de monte	Valle intermontañoso	Ladera de colina	Valle intermontañoso
Pendiente (%)	15 a 50	15 a 50	0 a 25	Menor de 4	15 a 25	Menor de 4
Pedregosidad superficial (%)	20 a 70	20 a 70	60 a 80	20 a 50	30 a 40	40 a 60
Profundidad efectiva (cm)	15 a 20	20 a 25	10 a 15	30 a 40	20 a 25	10 a 15
Drenaje	Bueno	Bueno	Bueno a algo excesivo	Bueno a algo excesivo	Bueno	Bueno



efectiva es de 25 cm. Por lo cual, el informe técnico afirmó y respaldó las características del suelo ya establecido en el instrumento de gestión ambiental, es decir el administrado conocía la situación indicada.

58. Asimismo, en el EIA se señaló que las texturas del suelo de la Concesión Cristina tiene las siguientes texturas como **gravosos a franco-gravosos, franco-limosos y franco-arenoso**⁴⁶, tanto en el llano como en las laderas empinadas. El tipo de suelo (familia de suelo) predominante en Pucará es un **típico Torriorthents de textura franco-limosa**.
59. Por lo expuesto, el administrado tenía conocimiento desde el inicio de sus actividades de operación de las texturas del suelo de la Concesión Cristina y sobre esta realidad, proporcionó como alternativa, recuperar la mayor cantidad de suelo para utilizarlo en la revegetación de las zonas intervenidas.

Otra limitación es la alta concentración de sales solubles en los suelos Portillo (CE: 8,40 ds/m) y Lomas (CE: 11,40 ds/m) que podrían inferir en el crecimiento de la vegetación.

60. Al respecto, las sales solubles son aquellas que se disuelven en el agua. Las concentraciones elevadas de sales solubles como los cloruros, nitratos, sulfatos así como las de carbonatos y bicarbonatos o la presencia de sodio generan altos potenciales osmóticos en el suelo con la consecuente menor disponibilidad de agua para las plantas.⁴⁷
61. En el EIA de la Concesión Cristina se señaló que el pH del suelo mayormente es cercano al neutro (pH=7) o ligeramente alcalino⁴⁸: Por su parte, en el Informe Técnico de UNACEM, se señala que los suelos Lomas y Portillo son fuertemente salinos pero en el caso de los suelos Manzano, Pucara, Botija y Río Seco no son



46

Ballesta Andonaegui Carina

2006 Manual de jardinería. Ediciones Ceac S.A.

El suelo franco es el que presenta las mejores condiciones para el desarrollo de las plantas, ya que al estar integrado proporcionalmente por tres tipos de partículas aúna las ventajas de las tres y se contrarrestan una a otras los inconvenientes.

Tabla 2.1 : Tipos principales de suelos

Tipo de suelo según su textura	Composición (aprox.)	Características de manejabilidad
Arenoso	Arena + 70%	Suelo suelto o ligero
Franco	Arena +30, -50%, limo -50%; arcilla - 30%	Suelo optimo
Arcilloso	Arcilla + 40%	Suelo pesado

La arena favorece la circulación del agua, la aireación, el trabajo del suelo y el desarrollo de un sistema radicular extenso; la arcilla, y en menor medida el limo, favorecen la retención del agua y de los nutrientes, mejorando la fertilidad.

Consultado el 07 de setiembre del 2016 y disponible en:

https://books.google.com.pe/books?id=fCFBvngXSY8C&pg=PA16&dq=suelo+franco+es&hl=es-419&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=suelo%20franco%20es&f=true

47

Núñez Solís Jorge

Fundamentos de Edafología. San José de Costa Rica. Editorial Universidad Estatal a distancia.

Consultado el 07 de setiembre del 2016 y disponible en:

<https://books.google.com.pe/books?id=dpAChUt7xoxC&pg=PA102&dq=sales+solubles+suelo&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwjizamKpP7OAhXG9R4KHT90BUQ6AEIITAB#v=onepage&q=sales%20solubles%20suelo&f=false>

48

Página 31 del Estudio de Impacto Ambiental de la Concesión Cristina

2. Descripción del área

2.6 Suelos



salinos⁴⁹, esta situación se presenta exclusivamente en los dos tipos de suelos. Un suelo fuertemente salino es aquel que tiene altas concentraciones de sales solubles principalmente cloruros, sulfatos y nitratos y se caracterizan por tener un pH menor de 8, 5⁵⁰.

62. De la comparación del potencial de hidrógeno (pH) entre el EIA y el Informe Técnico, el promedio es 7,5, por lo cual el pH se mantuvo constante en el tiempo, es decir no existió una variación para que Unacem alegue que el suelo tiene altas concentraciones de sales solubles.

Los depósitos de almacenamiento del top soil requiere una configuración geométrica que permita el acceso de maquinaria para remover y oxigenar el suelo allí almacenado evitando así que se pierda su capacidad de fertilización. Las pendientes del área de estudio oscilan entre 30 a 60% siendo pendientes moderadas o empinadas por tanto dificultan la correcta disposición del material comprometiendo la estabilidad de los depósitos.

63. Al respecto, la acumulación de Top Soil es un proceso sistemático que requiere de la preparación de depósitos de almacenamiento del Top Soil, las mismas que requieren estar adecuadamente identificadas y desarrolladas con la debida estabilidad física y, solo en el caso que lo amerite, deberá realizarse la construcción de canales de coronación y derivación para evitar que el acceso de aguas superiores pueda erosionar el Top Soil acumulado.

64. Para evitar que el suelo orgánico pierda su capacidad de fertilidad existen otras alternativas que no se condiciona al uso de maquinaria para remover u oxigenar el top soil, por lo que es recomendable ejercer control operacional para evitar la mezcla del Top Soil con otros materiales que puedan hacer que se pierda, es decir, el uso de barreras naturales con árboles, arbustos y/o proceder a vegetar los depósitos de Top Soil con especies locales de la zona para lograr mantener la actividad orgánica del suelo preservado.

65. Por lo expuesto, el administrado tenía conocimiento de las características iniciales del suelo de la Concesión Cristina y sobre la base de esto, proporcionó como alternativa, recuperar la mayor cantidad de suelo para utilizarlo en la revegetación de las zonas intervenidas.

66. Asimismo, Unacem alegó que, en cumplimiento de las recomendaciones señaladas en el Informe Técnico, se decidió implementar el vivero Amancaes, el mismo que considera una mejora ambiental manifiestamente evidente, toda vez,

⁴⁹ Folio 15 del Anexo 1 del "Informe Técnico del Potencial de Recuperación de Top Soil en la concesión Cristina" elaborado por la empresa consultora J. Cesar Ingenieros & Consultores S.A.C, que se encuentran contenido en el CD que obra a folio 47 del Expediente

Cuadro 9: Clasificación físicas – químicas de los suelos

Características	Nombre del suelo					
	Manzano	Pucará	Botija	Rio Seco	Lomas	Portillo
Salinidad	No salino	No salino	No salino a moderadamente salino	No salino	Fuertemente salino	Fuertemente salino

⁵⁰ Nuñez Solís Jorge
Fundamentos de Edafología. San José de Costa Rica. Editorial Universidad Estatal a distancia.
Consultado el 07 de setiembre del 2016 y disponible en:
<https://books.google.com.pe/books?id=dpAcHU17xxoC&pg=PA102&dq=sales+solubles+suelo&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwizamKpP70AhXG9R4KHT9OBUQ6AEIITAB#v=onepage&q=sales%20solubles%20suelo&f=false>



que supera lo exigido en el EIA. Unacem adjunta fotografías⁵¹ que se detallan a continuación:



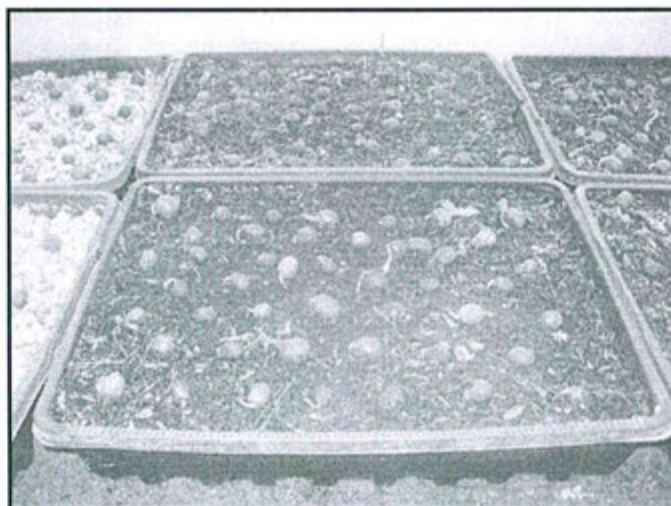
Fotografía N° 1: Especies de Lomas reproducidas para revegetación de zonas impactadas (Nolana Humifusa)



Fotografía N° 2: Camas de propagación con sistema de riego por goteo.



⁵¹ Ver Anexo 2 del Informe fotográfico del vivero "Amancaes" presentado por Unacem, que se encuentran contenido en el CD que obra a folio 47 del Expediente.



Fotografía N° 3: Germinación de semillas de Amancay (Ismene Amancaes).



Fotografía N° 4: Camas de propagación de amancay (Ismene Amancaes).



Fotografía N° 5: Sistema de Riego por Aspersión en Zona de aclimatación del vivero de Quebrada Amancay.





Fotografía N° 6: Pruebas de revegetación de áreas con *Ismene Amancaes*



Fotografía N° 7: Especies en aclimatación del vivero Amancaes.



Fotografía N° 8: Vista de camas de crecimiento. Especies que se utilizarán para una futura revegetación.





67. Al respecto, es preciso señalar que Unacem solicita la aplicación del acápite 4.2 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD⁵², que regula la calificación de una mejora manifiestamente evidente como supuesto de exención de responsabilidad administrativa.
68. Al respecto, el Artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM⁵³, señala que una vez obtenida la Certificación Ambiental del estudio ambiental será responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las medidas, compromisos y obligaciones señaladas en dicho estudio, los cuales están destinados a prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos derivados de la ejecución del proyecto.
69. El Reglamento que regula la mejora manifiestamente evidente, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, señala que una medida o actividad constituye una mejora manifiestamente evidente⁵⁴ si excede o supera, en términos de una mayor protección ambiental o un mayor cumplimiento de obligaciones socioambientales, lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental, sin generar daño o riesgo alguno para el ambiente o la vida y salud de las personas ni afecte la función de certificación ambiental. El pronunciamiento sobre la existencia de una mejora manifiestamente evidente requiere la opinión técnica de la Autoridad de Supervisión Directa.
70. En ese sentido, la constatación de una mejora evidente requiere que la Dirección de Supervisión informe si el administrado ha cumplido con su compromiso



⁵² Reglamento que regula la mejora manifiestamente evidente a que se refiere el numeral 4.2 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo n° 049-2013-OEFA/CD, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 041-2014-OEFA/CD
Artículo 4°.- De la calificación de una conducta como mejora manifiestamente evidente
4.2 La Autoridad de Supervisión Directa se pronunciará sobre la existencia de una mejora manifiestamente evidente solo si el administrado lo alega a su favor y presenta los medios probatorios que acreditan tal alegación.

⁵³ Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM
Artículo 29°.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto
Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

⁵⁴ Reglamento que regula la mejora manifiestamente evidente a que se refiere el numeral 4.2 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo n° 049-2013-OEFA/CD, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 041-2014-OEFA/CD
Artículo 3.- Definición de mejora manifiestamente evidente
3.1 Existe una mejora manifiestamente evidente cuando la medida o actividad realizada por el administrado excede o supera, en términos de una mayor protección ambiental o un mayor cumplimiento de obligaciones socioambientales, lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental, sin que dicho exceso o superación genere daño o riesgo alguno para el ambiente o la vida y salud de las personas ni menoscabe o afecte el interés público que subyace a la función de certificación ambiental.
3.2 De conformidad con lo establecido en el Numeral 3.1 precedente, una mejora manifiestamente evidente implica no solo el cumplimiento de lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental, sino que la actividad u obra realizada por el administrado va más allá de lo exigido en dicho instrumento, favoreciendo la protección ambiental o ejecutando una mayor prestación socioambiental.

Artículo 6°.- Determinación de una mejora manifiestamente evidente en los procedimientos sancionadores y recursivos

6.1 En los procedimientos sancionadores y recursivos, la Autoridad Decisora, o el Tribunal de Fiscalización Ambiental, según corresponda, podrá valorar la condición de una mejora manifiestamente evidente siempre y cuando haya solicitado de manera previa opinión técnica a la Autoridad de Supervisión Directa.

6.2 Es nulo el pronunciamiento de la Autoridad Decisora, o del Tribunal de Fiscalización Ambiental sobre la existencia de una mejora manifiestamente evidente, si no obra en el expediente la opinión técnica sobre el particular de la Autoridad de Supervisión Directa.



ambiental e implemente una medida adicional que alcance un mayor grado de protección ambiental.

71. Sobre el particular, mediante Informe N° 347-2016-OEFA/DS⁵⁵, la Dirección de Supervisión, señaló que la implementación de un vivero en la Cantera Cristina no constituye una mejora, sino el cumplimiento del compromiso establecido en su EIA, según los siguientes términos:

"II ANÁLISIS

(...)

II.1.2 Análisis de la medida de mitigación implementada por Unión Andina de Cementos S.A.A.

(...)

Al respecto, corresponde señalar que el Estudio de Impacto Ambiental de las actividades de explotación minera de la Cantera Cristina, aprobado por Resolución Directoral N° 042-98-EM/DGM, contiene como compromiso la implementación de un vivero en la Cantera Cristina, conforme se observa a continuación:

"(...)

5. PLAN DE MANEJO AMBIENTAL

5.1 PLAN DE MITIGACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES

5.11 Medidas para los impactos por la explotación de la cantera

(...)

Revegetación de áreas perturbadas

*La vegetación de normas que se encuentre sobre el yacimiento se perderá inevitablemente (...), como medida de mitigación, promoverá la recuperación y registro de las especies vegetales y sus ecolitos, así como la colección de material de propagación o germoplasma y la **producción de renuevos en viveros**, en convenio con alguna Universidad a determinarse.*

Los "botaderos o canchas de desbroces" podrían ser revegetados. Para tal efecto se tomarán en cuenta los siguientes criterios:

(...)

- *Para la revegetación de las áreas se considerará especies nativas y resistentes a sequías. Sin embargo, un problema frecuente para la forestación de las plantas nativas es la dificultad para conseguir semillas y plantones. Podría encargarse, mediante un convenio, la **producción de renuevos de especies nativas de lomas a un vivero de investigación.***

"10. (...) La implementación de un vivero en la Cantera Cristina es una medida de mitigación ya establecida en el Plan de Manejo Ambiental del Estudio de Impacto Ambiental, por lo que su ejecución no constituye una mejora ambiental manifiestamente evidente sino el cumplimiento del compromiso al cual Unión Andina de Cementos S.A.A., se encuentra obligado.

(...)

III CONCLUSIONES

(...)

14. Sobre la base de las consideraciones expuestas, se concluye respecto a Unión Andina de Cementos S.A.A., lo siguiente:

(i) La implementación de un vivero en la Cantera Cristina constituye el cumplimiento del compromiso establecido en su Estudio de Impacto Ambiental de las actividades de explotación minera en la Cantera Cristina, aprobado por Resolución Directoral N° 042-98EM/DGM.

(ii) En las supervisiones del 26 de mayo de 2014 y el 18 de marzo de 2015 se advirtió que el administrado implementó un vivero forestal en sus instalaciones, así de acuerdo a lo manifestado por el administrado, el suelo recuperado habría sido utilizado en la siembra de las especies propagadas.

(...)"





72. Por lo expuesto, el vivero no constituye una mejora, pues constituye el cumplimiento de un compromiso asumido en el EIA del administrado.
73. Por su parte Unacem, en su escrito de registro N° 64201 de fecha 15 de septiembre de 2016, señala que el compromiso asumido por Unacem en su EIA es una medida de manejo ambiental cuyo objetivo es la recuperación del suelo removido producto de la explotación de la Cantera Cristina, sustenta lo manifestado realizando la siguiente cita del EIA:

"(...)

Recuperación de suelos

Para compensar la pérdida de suelos, se deberá rescatar la **mayor cantidad posible de suelos**, para lo cual con bastante anticipación **se determinará y evaluará la calidad y profundidad del suelo que se va a recuperar (...)**

(...) **En los casos que sea viable recuperar el suelo** se seguirá el procedimiento siguiente: El suelo removido deberá ser apilado para utilizarlo en las áreas en proceso de recuperación. Deberá almacenarse en un lugar donde no se interfiera con los trabajos de explotación del yacimiento (...)"

74. Asimismo, manifiesta que el compromiso "es condicional a la calidad y potencialidad (profundidad) del suelo que se va a recuperar, además de estar condicionado a la viabilidad de rescate del mismo"⁵⁶ y que todo ello se sustenta en el Informe Técnico de Unacem. Asimismo, señala que ha cumplido con la implementación del compromiso, toda vez que implementó un vivero forestal en los exteriores de la zona de explotación donde se utilizó el suelo recuperado, tal como se detalla en el Informe N° 347-2016-OEFA/DS y que recoge supervisiones posteriores realizadas⁵⁷, tal como se detalla a continuación:

"(...) el administrado implementó un vivero forestal en los exteriores de la zona de explotación (...)" "(...) que el suelo que se recuperó ha sido utilizado en la siembra de las especies propagadas"

75. Al respecto, es preciso señalar que Unacem tiene un compromiso previo establecido en su EIA, en el que para compensar la pérdida de suelos, deberá rescatar la mayor cantidad posible de suelos. Y, que en los casos en que sea viable recuperar el suelo, se seguirá un procedimiento consistente en el apilamiento, almacenamiento y protección del top soil.
76. Asimismo, es necesario precisar que, la recuperación de suelos, por un lado, y la implementación de un vivero, por el otro, constituyen dos compromisos ambientales distintos señalados en el EIA. En ese sentido, el hecho que Unacem indique que el suelo recuperado fue utilizado en el vivero, ello no resulta suficiente para eximir de responsabilidad a Unacem.
77. De lo expuesto, ha quedado acreditado que Unacem no cumplió con recuperar la mayor cantidad de suelos de la Cantera Cristina, toda vez que no se observó almacenamiento de suelo superficial (top soil) dentro de la cantera, conforme al compromiso asumido en su EIA. Esta conducta infringió la obligación contenida en el Numeral 3 del Artículo 6° del RPADAIM, tipificado como infracción en el Literal i) del Artículo 21° del Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento

⁵⁶ Folio 64 del Expediente.

⁵⁷ Durante los años 2014 y 2015, se realizaron las siguientes supervisiones a la Concesión Cristina de titularidad Unión Andina de Cementos S.A.A.: a) el 26 de mayo de 2014 se realizó una supervisión regular en la Cantera Cristina emitiéndose el Informe de Supervisión N° 55-2014-OEFA-DS-IND; b) el 18 de marzo de 2015 se realizó una supervisión regular en la Cantera Cristina emitiéndose el Informe de Supervisión N° 46-2015-OEFA-DS-IND



de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI (en adelante, Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM).

78. Por tanto, corresponde **declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Unacem en este extremo.**

c) Procedencia de medidas correctivas

79. Habiéndose determinado la existencia de responsabilidad administrativa de Unacem, corresponde verificar si esta amerita el dictado de medidas correctivas.
80. Unacem señaló que la implementación de un vivero constituye una mejora. Sin embargo, mediante el Informe N° 347-2016-OEFA/DS, se demostró que ello no constituye una mejora.
81. Por lo expuesto, Unacem no subsanó la conducta imputada, por lo que corresponde determinar la medida correctiva a fin de mitigar los efectos nocivos de la conducta.

Conducta Infractora	Medidas Correctivas		
	Obligación	Plazo de Cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Unión Andina de Cementos S.A.A., no cumplió con recuperar la mayor cantidad de suelos de la Cantera Cristina, toda vez que no se observó almacenamiento de suelo superficial (top soil) dentro de la cantera, conforme al compromiso asumido en su EIA.	Implementar el depósito de top soil ⁵⁸ para situar el suelo orgánico para ser utilizado en las áreas en proceso de recuperación, de acuerdo al compromiso ambiental asumido en su instrumento de gestión ambiental.	En un plazo de treinta (30) días hábiles contado desde el día siguiente de la notificación de la presente resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado desde el día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá presentar ante esta Dirección, un informe que contenga los medios probatorios visuales (fotografías y/o videos, debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS84) u otros que se consideren necesarios, que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva.



82. La medida correctiva tiene como finalidad que el administrado ejecute y cumpla con la actividad contemplada en su EIA, toda vez, que se comprometió a rescatar la mayor cantidad posible de suelos, el cual debió ser apilado para utilizarlo en las áreas en proceso de recuperación, y así prevenir el suelo orgánico de posibles alteraciones como son evitar la muerte de microorganismos aerobios, riesgo de contaminación por sustancias ácidas o tóxicas, alteración del ciclo normal de los compuestos nitrogenados, riesgo de erosión hídrica o eólica⁵⁹

⁵⁸ El depósito de top soil es un área donde únicamente deberá disponerse el suelo orgánico obtenido en las actividades realizadas en la Concesión Cristina.

⁵⁹ MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS-Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros. Guía para el diseño de coberturas de depósitos de residuos mineros. Volumen XXIII. Primera edición, setiembre de 2007. Consultado el 09 de junio del 2016 y disponible en: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGAAM/quias/XXII_Coberturas.pdf



y protegerlo para la futura regeneración al momento del abandono de la zona afectada.

83. A efectos de establecer plazos razonables para el cumplimiento de la medida correctiva en el presente caso, se ha tomado como referencia proyectos relacionados al acondicionamiento o preparación de depósitos de Top Soil, con un plazo de ejecución de treinta (30) días hábiles⁶⁰. La ejecución de esta obra estima los siguientes aspectos: (i) levantamiento topográfico de la rumas top soil existente; (ii) identificación y ubicación del top soil; (iii) identificación y acondicionamiento de la zona de depósito top soil; (iv) acopio y traslado del top soil a la zona de depósito; (v) cubrir el top soil con geotextil; y (vi) confección e instalación del letrero identificatorio.
84. Para acreditar el cumplimiento de la medida correctiva, el administrado deberá presentar ante esta Dirección en un plazo de cinco (5) días hábiles contados desde el vencimiento del plazo otorgado para el cumplimiento de la medida correctiva, un informe detallado que contenga los medios probatorios visuales u otros que se consideren necesarios, que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva.

IV.3 Análisis de la segunda cuestión en discusión, sobre el manejo de los residuos sólidos peligrosos.

85. El Artículo 119° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente⁶¹, establece que los residuos que no sean de origen doméstico ni comercial o que siendo de origen distinto no presenten características similares a las mencionadas, son de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.
86. Al respecto, el Artículo 16° de la Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, LGRS) señala que el generador 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 dispuesto en la legislación y normas técnicas correspondientes.
87. El Artículo 9° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante, RLGRS) establece que el manejo de los residuos que realiza toda persona deberá ser sanitaria y ambientalmente adecuado de manera tal de prevenir impactos negativos y asegurar la protección de la salud.

⁶⁰ Declaración de Impacto Ambiental (DIA) – Categoría I. Proyecto de Explotación de arcilla Victoria. Capítulo I. Resumen Ejecutivo. Item 1.3 Descripción del proyecto. Item 1.3.4 Etapa de Construcción. Tabla N° 2: Programa de Trabajo-Etapa de Construcción. Abril 2011. p.10. Consultado el 09 de junio del 2016 y disponible en: <http://www.regionhuancavelica.gob.pe/webhvca/descargas/Direccion%20Energia%20y%20Minas/2012/estudio/DIA-Proyecto-Explotacion-de-arcilla.pdf>

⁶¹ Ley 28611, Ley General del Ambiente
Artículo 119°.- Del manejo de los residuos sólidos
119.1 La gestión de los residuos sólidos de origen doméstico, comercial o que siendo de origen distinto presenten características similares a aquellos, son de responsabilidad de los gobiernos locales. Por ley se establece el régimen de gestión y manejo de los residuos sólidos municipales.
119.2 La gestión de los residuos sólidos distintos a los señalados en el párrafo precedente son de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.



88. De conformidad con la normativa expuesta, los generadores de residuos sólidos en el ámbito de gestión no municipal son responsables del manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado de estos; para ello, deben tener en consideración los criterios técnicos apropiados a la naturaleza de cada tipo de residuo, diferenciando los peligrosos de los no peligrosos.

IV.3.1 Segunda cuestión en discusión: determinar si Unacem habría cumplido con implementar un almacén central para el acopio de los residuos sólidos peligrosos en la Cantera Cristina respetando los requisitos establecidos en el Artículo 40° del RLGRS, toda vez que el almacén central se encontraba ubicado sobre una plataforma de cemento impermeabilizada con geomembrana, al aire libre, sin cerco ni señalización que identificara los tipos de residuos almacenados y no contaba con sistema de drenaje ante posibles derrames; y, de ser el caso, si corresponde ordenar medidas correctivas (hecho imputado N° 2)

89. El Artículo 16° de la LGRS dispone que el generador de residuos sólidos fuera del ámbito de la gestión municipal es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado. Asimismo, en su numeral 2 señala que estos generadores son responsables de 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 seguridad⁶².
90. El Numeral 5 del Artículo 25° del RLGRS⁶³ establece como obligación de los generadores almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada.
91. Asimismo, el Artículo 40° del RLGRS⁶⁴ señala que el almacenamiento central

⁶² Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos
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:

(...)

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.

(...).

⁶³ Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante 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;

(...).

⁶⁴ Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante 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:





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.

a) **Hecho detectado**

92. En la supervisión regular realizada el 21 de octubre del 2013, la Dirección de Supervisión detectó que el punto de acopio de residuos peligrosos se encontraba sobre una plataforma de cemento impermeabilizada con geomembrana, al aire libre, sin cerco, dique de contención, ni sistema anti derrames⁶⁵, conforme se detalló en el Punto 3 del Informe de Supervisión N° 0118-2013-OEFA/DS-IND⁶⁶ :

"(...)

3. Desarrollo de la supervisión

"(...)

3.2 Fase de Campo

"(...)

1.2.3 Descripción General de la Actividad

En la supervisión se verificaron las siguientes áreas:

"(...)

- **Punto de acopio de residuos peligrosos:** *Está sobre una plataforma de cemento impermeabilizada con geomembrana, al aire libre, sin cerco o dique de contención, ni sistemas antiderrames[sic]. No tiene ningún rótulo que indique residuos peligrosos. El punto de acopio tiene dos cisternas cuadradas de aproximadamente 300 galones de capacidad cada una, cuatro cilindros con trapos y papeles con hidrocarburos, un contenedor con filtros de motores. (...)*

(Negrilla agregada).

93. Asimismo, en el Hallazgo N° 3 del Informe de Supervisión N° 0118-2013-OEFA/DS-IND⁶⁷, la Dirección de Supervisión consignó que en el almacén de residuos sólidos peligrosos no había una adecuada identificación de los tipos de residuos, tampoco espacios para el tránsito de personal (hacinamiento) y que no se visualizó un sistema de drenaje, conforme se detalla a continuación:

"(...)

4. HALLAZGOS

"(...)

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.

⁶⁵ Folio 7 del Informe de Supervisión N° 0118-2013-OEFA/DS-IND, que se encuentran contenido en el CD que obra a folio 7 del Expediente.

⁶⁶ Folio 4 (Reverso) del Informe de Supervisión N° 0118-2013-OEFA/DS-IND.

⁶⁷ Folios 16 y 18 del Informe de supervisión N° 030-2013-OEFA/DS-IND.

**Hallazgo N° 03**

El punto de acopio de residuos peligrosos está sobre una plataforma de cemento impermeabilizada con geomembrana, al aire libre, sin cerco o dique de contención, ni sistema antiderrames[sic]. No tiene ningún rótulo que indique es residuo peligroso.

El administrado está obligado a seguir las leyes vigentes en lo que atañe a su quehacer, y siendo el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos aplicable a su actividad, se evidencia que no ha cumplido con el adecuado manejo de los residuos sólidos peligrosos.

(...)

Medios Probatorios

Foto N° 25. Anexo 06.

Norma Legal incumplida

Art. 40° 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 (D.S. 057-2004-PCM.

(...)"

(Negrilla agregada).

94. Lo verificado por la Dirección de Supervisión se sustenta en la fotografía N° 25 del Informe de supervisión N° 0118-2013-OEFA/DS-IND⁶⁸:



Foto 25. Aceite usado (residuo peligroso) tiene una poza de contención insuficiente en caso de derrame, está a la intemperie y no está cerrado.

95. Por su parte, en el Informe Técnico Acusatorio⁶⁹, la Dirección de Supervisión concluyó lo siguiente:

"20. Estando a lo señalado en el Informe N° 0118-2013-OEFA/DS-IND, se aprecia que respecto al manejo de los residuos peligrosos (...) por el administrado Unión Andina de Cementos S.A.A. – Cantero Cristina, este no ha cumplido con su obligación de contar con almacén central de residuos sólidos peligrosos y almacenar estos últimos en el indicado almacén, por lo que se ha incumplido lo dispuesto por los artículos 25°, (...) y 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos (...)"

(Negrilla agregada).



⁶⁸ Folio 160 del Informe de supervisión N° 0118-2013-OEFA/DS-IND, que se encuentran contenido en el CD que obra a folio 7 del Expediente.

⁶⁹ Folio 4 del Expediente.

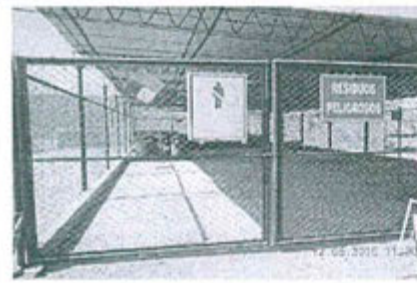


b) Análisis del hecho imputado N° 2

96. Unacem alegó que a la fecha tiene implementado su almacén central de residuos sólidos peligrosos, el cual cumple con la actual normativa ambiental vigente (artículo 40° del RLGRS), adjunta como prueba de ello, fotografías del actual almacén, en las cuales, señala que se puede apreciar la existencia del sistema de drenaje que el OEFA no pudo apreciar en las fotos enviadas previamente el 16 de marzo de 2016. Unacem adjunta fotografías⁷⁰



Fotografía N° 1: Vista exterior del punto de acopio de RRSS peligrosos



Fotografía N° 2: Vista exterior del punto de acopio de RRSS peligrosos



Fotografía N° 3: Vista interior del punto de acopio de RRSS peligrosos



Fotografía N° 4: Vista del sistema de drenaje ante posibles derrames (poza de contención y canaleta de descarga)

⁷⁰ Ver Anexo 3 del Informe fotográfico del almacén de residuos peligrosos- cristina presentado por Unacem, que se encuentran contenido en el CD que obra a folio 47 del Expediente.



Fotografía N° 5: Vista del sistema de drenaje ante posibles derrames (poza de contención y canaleta de descarga)



Fotografía N° 6: Vista de la canaleta de descarga del sistema de drenaje.



Fotografía N° 7: Vista exterior del almacén de residuos peligrosos geo referenciada



- 97. Respecto a la subsanación posterior, cabe precisar lo señalado en el Artículo 5° del TUO del RPAS, que el cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable⁷¹. En tal sentido, la subsanación posterior al hallazgo no exime al administrado de su responsabilidad administrativa por no haber implementado un almacén central para el acopio de los residuos sólidos peligrosos. Sin perjuicio de ello, la subsanación posterior al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador será considerada y valorada para determinar si corresponde ordenar una medida correctiva para revertir los efectos de esta conducta.
- 98. Asimismo, Unacem señala no estar de acuerdo con el punto 20 del Informe Técnico Acusatorio, toda vez, que siempre contó con el almacén central de residuos sólidos peligrosos.
- 99. Al respecto, el espacio que se utilizaba para el almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos, tal como se aprecia en la fotografía N° 25, no reúne las

⁷¹ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

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 será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el artículo 35° del presente Reglamento.



condiciones señaladas en el Artículo 40° del RLGRS.

100. Por lo expuesto, de los medios probatorios que obran en el expediente, ha quedado acreditado que Unacem no implementó un almacén central para el acopio de los residuos sólidos peligrosos. Esta conducta infringió las obligaciones contenidas en el Numeral 2 del artículo 16 de la LGRS, el Numeral 5 del Artículo 25° y el Artículo 40° del RLGRS, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con los Literales d), g) y k) del Artículo 145° del referido cuerpo normativo.
101. Por tanto, corresponde **declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Unacem en este extremo.**

c) Procedencia de medidas correctivas

102. Habiéndose determinado la existencia de responsabilidad administrativa de Unacem, corresponde verificar si esta amerita el dictado de medidas correctivas.
103. Conforme se señaló en los acápites precedentes, Unacem informó que a la fecha tiene implementado su almacén central de residuos sólidos peligrosos u adjuntó fotografías que sustentan lo señalado.
104. A continuación se procederá a realizar la descripción de las imágenes para determinar si el administrado cumplió con implementar la medida correctiva establecida en la resolución subdirectorial. De las fotografías se visualiza:

- a) Fotografías N° 1 y 2, el almacén de residuos sólidos peligrosos, el área se encuentra cercada con mallas metálicas, cerrado y techada. En el contorno del cerco se visualiza carteles de advertencia e información como son: el rombo NFPA⁷², prohibición de no fumar, prohibido el ingreso de personal y un letrero de color verde indicando área de "residuos peligrosos" respectivamente.



Fotografía N° 1: Vista exterior del punto de acopio de RRSS peligrosos



Fotografía N° 2: Vista exterior del punto de acopio de RRSS peligrosos

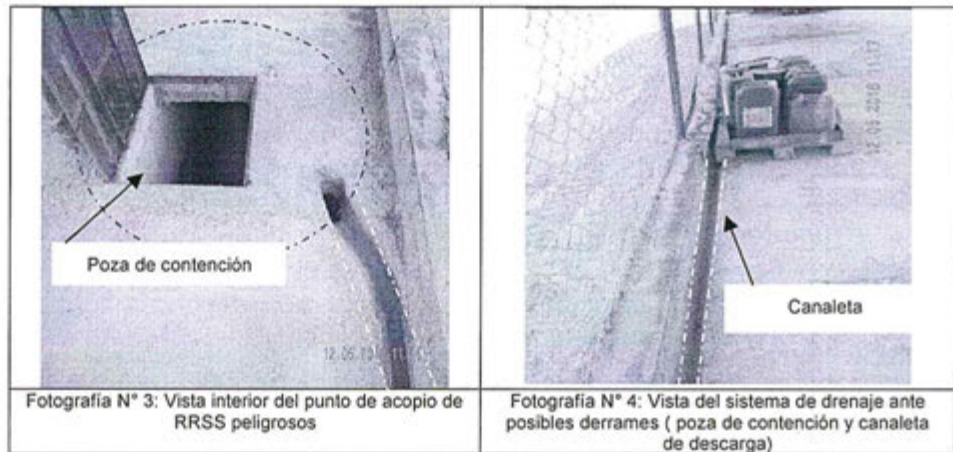
- b) Fotografía N° 3: La canaleta se ubica paralela de la vereda de concreto. La canaleta desembocando a la poza de contención. La poza es de forma rectangular y tiene una tapa metálica.

⁷²

La "National Fire Protection Association (NFPA)" o "Asociación Nacional de Protección contra el Fuego" es una entidad internacional voluntaria creada para promover la protección y prevención contra el fuego. La norma NFPA 704 establece un sistema de identificación de riesgos para que en un eventual incendio o emergencia, las personas afectadas puedan reconocer los riesgos de los materiales y su nivel de peligrosidad respecto del fuego y diferentes factores. Establece a través del rombo NFPA la vía para comunicar los riesgos de los materiales peligrosos que se transportan o almacenan en un lugar determinado.

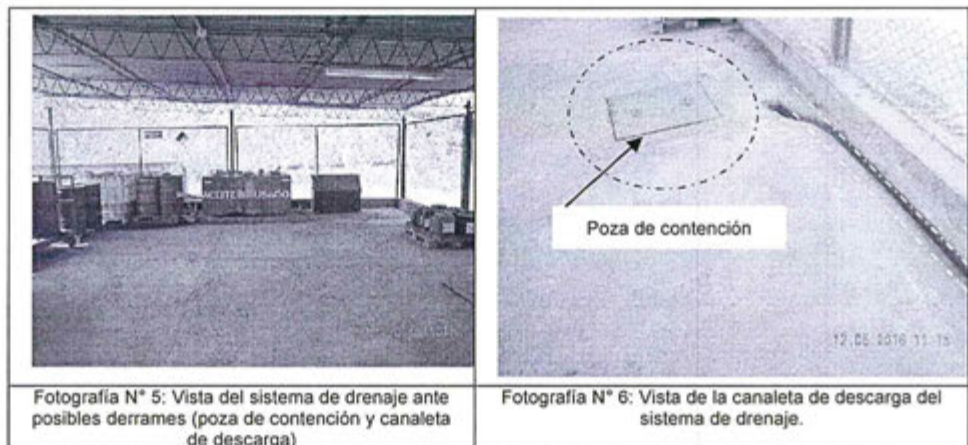


Fotografía N° 4: Envases plásticos, los recipientes se encuentran contenidos en una bandeja. Al costado de la vereda de concreto se ubica la malla metálica paralela al piso de concreto, nótese que la canaleta inicia su recorrido en un vértice de la imagen y se extiende hasta el vértice final del área.



- c) Fotografía N° 5: iniciando la descripción desde la parte derecha se visualiza envases plásticos de color rojo y verde sobre parihuelas, caja metálica, tres contenedores rectangulares de aceite usado con tapas circulares ubicados sobre una bandeja, cilindros plomo y blanco al costado de envase plástico modelo IBC, finalmente dos cilindros rojos y uno de color negro dispuestos sobre una parihuela y un coche.

Fotografía N° 6: En el piso de concreto se ubica una tapa metálica y al costado de la vereda de concreto una canaleta.



- d) Fotografía N° 7: Se visualiza en la imagen las coordenadas UTM 18 L 0303287 y 8647597. Las coordenadas se ingresaron al programa de Google Earth para determinar si estos puntos se ubican dentro de las instalaciones de Cantera Cristina. Las coordenadas se ubican en el área comprendida en el distrito de Pachacámac, provincia de Lima, departamento de Lima, en la margen derecha del río Lurín, al noreste de la localidad de Pachacámac, tal como se visualiza en el siguiente mapa.



105. De las fotografías N° 3, 4 y 6, el administrado implementó en el almacén de residuos peligrosos el sistema de drenaje. El sistema de drenaje tiene por finalidad evitar la infiltración de cualquier sustancia contaminante hacia el agua subterránea y suelo. El sistema de drenaje recoge y conduce cualquier tipo de derrame hacia el sistema de tratamiento donde serán caracterizados y analizados de acuerdo a su composición química. Además, la construcción de un sistema de drenaje tiene por objeto recolectar los líquidos contaminantes y facilitar su posterior tratamiento en caso sea necesario⁷³.
106. Además un sistema de contención puede ser de varios tipos: muros de contención impermeabilizados, *un sistema de recuperación (canales de drenaje impermeabilizados con un área de recolección)*, bandejas de contención metálicas o de PET (dependiendo del tipo de sustancia química), barreras de contención, barreras adsorbentes o cualquier otra medio que el administrado considere adecuada, siempre y cuando cumpla la función de aislar las sustancias químicas del suelo y cuerpos de agua.
107. El administrado implementó un canal de drenaje y una poza de contención que cumple la función dirigir el líquido contaminante derramado o fugado por el canal para luego contenerlo en la poza de contención y evitar que las sustancias químicas dispuestas en el almacén tengan contacto con el suelo y cuerpos de agua superficial y subterránea en el caso de una fuga o derrame.
108. Por lo expuesto, el administrado implementó el almacén de residuos sólidos peligrosos toda vez que a través de las fotografías se visualizó un área que se encontraba debidamente cerrada, cercada, con contenedores rotulados, pasillos o áreas de tránsito amplios que permitirían el paso de máquinas, equipos para el desplazamiento de personal de seguridad o de emergencia, piso de concreto, señalización y sistema de drenaje. Además, el administrado remitió las coordenadas para ubicar el almacén, concluyendo que los puntos se localizan dentro de las instalaciones de Cantera Cristina. (Ver mapa N° 1)

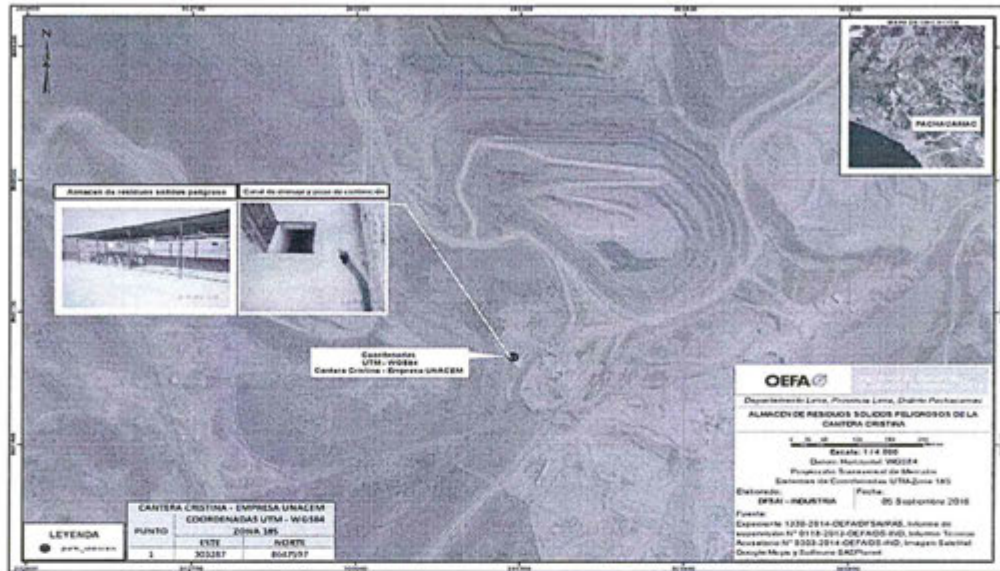
⁷³VERTICE. *Gestión Medioambiental: Manipulación de Residuos y Productos Químicos*. Primera Edición. España: Publicaciones Vértice SL, 2008, p. 126.

Consultado el 01 de agosto del 2016 y disponible en el portal web:

<http://books.google.com.pe/books?id=0FaR35BO!EQC&pg=PA126&dq=drenaje+de+lixiviados%2Bresiduos&hl=es-419&sa=X&ei=KMU9U-mdGLHqsAS49oDQBq&ved=0CB4Q6AEwAzgK#v=onepage&q=drenaje%20de%20lixiviados%2Bresiduos&f=false>



Grafico N° 1: Ubicación de las coordenadas del almacén de residuos peligrosos de la Cantera Cristina



109. Adicionalmente, mediante el informe N° 347-2016-OEFA/DS⁷⁴ remitido por la Dirección de Supervisión el 23 de septiembre de 2016, indica que se realizó una nueva visita de supervisión a las instalaciones de Cantera Cristina el 18 de marzo de 2015 confirmando que la empresa UNACEM cuenta con un infraestructura para el almacenamiento central de sus residuos peligrosos con las siguientes condiciones: techado, cercado, cerrado con mallas metálicas, piso de concreto y poza de contención ante eventuales derrames, tal como se detalla a continuación:



II ANÁLISIS

II.2 SOBRE LASUBASANACIÓN DE LOS HALLAZGOS DETECTADOS EL 21 DE OCTUBRE DE 2013

(...)

"Según el Informe N° 046-2015-OEFA/DS-IND, durante la supervisión efectuada el 18 de marzo de 2015 se constató que el administrado cuenta con una infraestructura para el almacenamiento central de sus residuos peligrosos, encontrándose techado, cercado y cerrado con mallas metálicas, piso de concreto y poza de contención ante eventuales derrames"

III CONCLUSIONES

14. Sobre la base de las consideraciones expuestas, se concluye respecto a Unión Andina de Cementos S.A.A., lo siguiente:

(...)

(iii) Según el Informe N° 046-2015-OEFA/DS-IND, el administrado cuenta con una infraestructura para el almacenamiento central de sus residuos peligrosos, encontrándose techado, cercado y cerrado con mallas metálicas, piso de concreto y poza de contención ante eventuales derrames."

110. Conforme se advierte de las fotografías, se acredita que el administrado ha adecuado su conducta a lo dispuesto por la normativa ambiental.



111. En ese sentido, en tanto la conducta infractora ha sido subsanada, en este caso, no resulta pertinente ordenar una medida correctiva, en aplicación de la Única Disposición Complementaria Transitoria del TUO del RPAS.
112. Cabe informar que de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, luego de ordenadas las medidas correctivas, se suspenderá el procedimiento administrativo sancionador. Si la autoridad administrativa verifica el cumplimiento de la(s) medida(s) correctiva(s) ordenada(s), el presente procedimiento administrativo sancionador concluirá. De lo contrario, se reanudará, habilitando al OEFA para imponer la sanción respectiva.
113. Finalmente, es importante señalar que de acuerdo a la Única Disposición Complementaria Transitoria del TUO del RPAS, en caso que la declaración de existencia de responsabilidad administrativa adquiera firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia del administrado, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

En uso de las facultades conferidas en el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, y de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país y en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD;

**SE RESUELVE:**

Artículo 1°.- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Unión Andina de Cementos S.A.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
1	Unión Andina de Cementos S.A.A. no cumplió con recuperar la mayor cantidad de suelos de la Cantera Cristina, toda vez que no se observó almacenamiento de suelo superficial (top soil) dentro de la cantera, conforme al compromiso asumido en su Estudio de Impacto Ambiental.	Numeral 3 del Artículo 6° del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, tipificado como infracción 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 mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.
2	Unión Andina de Cementos S.A.A. no cumplió con implementar un almacén central para el acopio de los residuos sólidos peligrosos en la Cantera Cristina respetando los requisitos establecidos en el Artículo 40° del RLGRS, toda vez que el almacén central se encontraba ubicado sobre una plataforma de cemento impermeabilizada con geomembrana, al aire libre, sin cerco ni señalización que identificara los tipos de residuos almacenados y no contaba con sistema de drenaje ante posibles derrames.	Numeral 2 del Artículo 16° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos; el Numeral 5 del Artículo 25° y Artículo 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; Literales d) g) y k) del Numeral 2 del Artículo 145° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.



Artículo 2°.- Ordenar a Unión Andina de Cementos S.A.A., que en calidad de medidas correctivas, cumpla con lo siguiente:

N°	Conducta Infractora	Medidas Correctivas		
		Obligación	Plazo de Cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	Unión Andina de Cementos S.A.A. no cumplió con recuperar la mayor cantidad de suelos de la Cantera Cristina, toda vez que no se observó almacenamiento de suelo superficial (top soil) dentro de la cantera, conforme al compromiso asumido en su Estudio de Impacto Ambiental.	Implementar el depósito de top soil ⁷⁵ para situar el suelo orgánico para ser utilizado en las áreas en proceso de recuperación, de acuerdo al compromiso ambiental asumido en su instrumento de gestión ambiental.	En un plazo de treinta (30) días hábiles contado desde el día siguiente de la notificación de la presente resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado desde el día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá presentar ante esta Dirección, un informe que contenga los medios probatorios visuales (fotografías y/o videos, debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS84) u otros que se consideren necesarios, que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva.

Artículo 3°.- Informar a Unión Andina de Cementos S.A.A., que mediante el presente pronunciamiento se suspende el procedimiento administrativo sancionador, el cual concluirá si la autoridad administrativa verifica el cumplimiento de la(s) medida(s) correctiva(s) ordenada(s). De lo contrario, el procedimiento se reanudará, habilitando al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA a imponer la sanción respectiva, conforme a lo establecido en el segundo numeral de la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 4°.- Informar a Unión Andina de Cementos S.A.A., que el cumplimiento de la(s) medida(s) correctiva(s) ordenada(s) será verificado en el procedimiento de ejecución que iniciará la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA. En ese sentido, el administrado deberá presentar ante esta Dirección los medios probatorios vinculados con el cumplimiento de la(s) medida(s) correctiva(s) ordenada(s), de conformidad con lo establecido en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 5°.- Declarar que en el presente caso no resulta pertinente el dictado de medidas correctivas respecto de la imputación N° 2, de acuerdo a los fundamentos señalados en la parte considerativa de la presente resolución y de conformidad con lo previsto en el segundo numeral de la Única Disposición Complementaria Transitoria

⁷⁵ El depósito de top soil es un área donde únicamente deberá disponerse el suelo orgánico obtenido en las actividades realizadas en la Concesión Cristina.



del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 6°.- Informar a Unión Andina de Cementos S.A.A., que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición de los recursos de reconsideración y apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y en los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 7°.- Informar a Unión Andina de Cementos S.A.A., que el recurso de apelación que se interponga contra la(s) medida(s) correctiva(s) ordenada(s) se concederá con efecto suspensivo, conforme a la facultad establecida en el Numeral 24.6 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 8°.- Disponer la inscripción de la presente resolución en el Registro de Actos Administrativos; sin perjuicio de que si esta adquiere firmeza, los extremos que declaran la responsabilidad administrativa serán tomados en cuenta para determinar la reincidencia y su posible inscripción en el registro correspondiente, de acuerdo con la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Regístrese y comuníquese,


.....
Eliot Gianfranco Mejía Trujillo
Director de Fiscalización, Sanción y
Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

