



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

RESOLUCIÓN N° 012-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 1425-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : UNIÓN DE CONCRETERAS S.A.
SECTOR : INDUSTRIA
RUBRO : FABRICACIÓN DE ARTÍCULOS DE HORMIGÓN, CEMENTO Y YESO
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 928-2017-OEFA/DFSAI

SUMILLA: *Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 928-2017-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2017, por haberse incurrido en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG al haberse vulnerado los principios del debido procedimiento y tipicidad, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Unión de Concreteras S.A., por no haber permitido el ingreso de los supervisores de la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción a su Planta de materiales, durante la supervisión realizada el 17 de abril de 2015, lo cual generó el incumplimiento de la obligación prevista en el numeral 130.2 del artículo 130° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente y, en consecuencia, archivar el presente procedimiento administrativo sancionador, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.*

¹ El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2007-MINAM mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA y se derogó el ROF del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 1425-2016-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF de OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización, sanción y aplicación de incentivos; sin embargo, a partir de la modificación del ROF, su denominación es la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

Lima, 26 de enero de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Unión de Concreteras S.A.² (en adelante, **Unicon**) es titular de una planta de materiales, ubicada en la cuadra 32 de la av. Enrique Meiggs, cercado de Lima, provincia y departamento de Lima (en adelante, **Planta de materiales**).
2. El 13 de enero de 2012, a través del Oficio N° 206-2012-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI, el Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**) aprobó la Declaración de Impacto Ambiental de la Planta de materiales.

Actividades previas a la Supervisión Documental del Oefa

3. El 09 de abril de 2015, el OEFA recibió el Oficio N° 629-2015-DIREPMA-DIRCMIPA-DEPASSUE³ de fecha 13 de marzo de 2015, mediante el cual la Dirección Contra la Minería Ilegal y Protección Ambiental de la Policía Nacional del Perú (en adelante, **PNP**), solicitó que un representante del OEFA participe en la inspección ambiental en la Planta de materiales, programada para el 17 de abril de 2015.
4. En razón a ello, mediante el Oficio N° 307-2015-OEFA/DFSAI⁴ de fecha 14 de abril de 2015, sustentado en el Informe N° 034-2015-OEFA/DFSAI-COFEMA/L⁵ de fecha 14 de abril de 2015, el OEFA comunicó al Produce que ellos son la entidad competente para participar de la inspección ambiental señalada en el considerando anterior, toda vez que a dicha fecha no se había transferido las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de las actividades manufactureras previstas en la División 26: "2695 Fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso".
5. A su vez, el 29 de mayo de 2015, el Produce mediante el Oficio N° 4785-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM⁶, dirigido a Unicon y el Oficio N° 4787-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM⁷, dirigido al OEFA, comunicó que el 17 de abril de 2015, el personal del Produce y de otras instituciones públicas se apersonaron la Planta de materiales, a fin de realizar la Inspección Técnica Policial programada; sin embargo ésta no se pudo llevar a cabo por cuanto los

² Registro Único de Contribuyente N° 20297543653.

³ Folio 205

⁴ Folio 206

⁵ Folio 207 a 209

⁶ Folio 138

⁷ Folio 139

representantes de Unicon no permitieron el ingreso, conforme consta en el Acta de Inspección Técnico Policial⁸.

6. Posteriormente, a partir del 7 de agosto de 2015, el OEFA asumió las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de las actividades manufactureras previstas en la División 26: "2695 Fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso", conforme lo establecido en la Resolución de Consejo Directivo N°031-2015-OEFA/CD⁹.

Supervisión Documental del OEFA

7. En razón a ello, el 7 de setiembre de 2015, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA realizó una supervisión documental a la Planta de materiales (en adelante, **supervisión documental 2015**), consistente en el análisis de la información documental de Unicon.
8. Como resultado de la revisión documentaria que obra en poder del OEFA, se evidenció que el 17 de abril de 2015, Unicon no permitió el ingreso a los supervisores del Produce a la Planta de materiales.
9. De otro lado, a solicitud de la PNP¹⁰, el OEFA mediante el Oficio N° 1156-2015-OEFA/DFSAI de fecha 25 de noviembre de 2015, remitió a la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Lima. Lima Sur y Lima Este, el Informe Fundamentado N° 063-2015-OEFA/DFSAI-COFEMA de fecha 17 de noviembre de 2015, emitido por la Coordinación con las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (en adelante, **Cofema**).
10. Posteriormente, en el Informe de Supervisión Directa N° 345-2016-OEFA/DS-IND¹¹ del 24 de mayo de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión Directa**), se recogió el hallazgo detectado en la supervisión documental 2015, donde se señaló, lo siguiente:

⁸ Folios 139 (página posterior) a 140.

⁹ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 031-2015-OEFA/CD**, publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de agosto de 2015.

Artículo 1°.- Determinar que a partir del 7 de agosto de 2015, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de las actividades manufactureras previstas en la División 26: "2695 Fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso".

¹⁰ Mediante el Oficio N° 1676-15-DIRNAOP-PNP-DIREPMA-DIRCMIPA-DEPASSUE de fecha 31 de agosto de 2015 (folio 210), Oficio N° 1904-15-DIRNAOP-PNP-DIREPMA-DIRCMIPA-DEPASSUE de fecha 30 de setiembre de 2015 (folio 211) y Oficio N° 2086-15-DIRNAOP-PNP-DIREPMA-DIRCMIPA-DEPASSUE de fecha 12 de noviembre de 2015 (folio 212), la PNP a pedido de la Fiscalía solicitó al OEFA, en su calidad de autoridad competente en materia ambiental, la elaboración del Informe Fundamentado.

¹¹ Contenido en el CD-ROM que obra en el folio 6.

"Hallazgo N° 01:

El representante del administrado no permitió el ingreso de los supervisores de la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción a la planta industrial del administrado"

11. Dicho resultado fue analizado por la DS en el Informe Técnico Acusatorio N° 1500-2016-OEFA/DS del 30 de junio de 2016¹² (en adelante, **ITA**).
12. Sobre la base del Informe de Supervisión, del ITA, y de los descargos presentados por el administrado¹³, mediante la Resolución Subdirectoral N° 381-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 3 de marzo de 2017¹⁴, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra Unicon¹⁵.
13. El 4 de agosto de 2017, se notificó a Unicon la Carta N° 1314-2017-OEFA/DFSAI/SDI mediante la cual se remitió el Informe Final de Instrucción N° 672-2017-OEFA/DFSAI/SDI (en adelante, **Informe Final de Instrucción**).
14. Posteriormente, mediante la Resolución Directoral N° 928-2017-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2017, la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Unicon por la comisión de la conducta infractora detallada a continuación¹⁶:

¹² Folios 1 a 5.

¹³ Mediante escrito de fecha 9 de setiembre de 2016 (folios 7 a 30) y escrito de fecha 12 de octubre de 2016 (folios 32 a 58), Unicon formuló descargos respecto del ITA.

¹⁴ Folios 59 a 69, debidamente notificada el 13 de marzo de 2017 (Folio 70).

¹⁵ Mediante escrito de fecha 5 de abril de 2017, Unicon formuló descargos respecto a la Resolución Subdirectoral N° 381-2017-OEFA/DFSAI/SDI. (Folio 72 al 83)

¹⁶ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Unicon, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

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

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

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

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

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Unicon no permitió el ingreso de los supervisores de la Dirección General de Asuntos Ambientales del Produce a su Planta de materiales, durante la supervisión realizada el 17 de abril de 2015.	Numeral 130.2 del artículo 130° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente ¹⁷ (en adelante, LGA).	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 ¹⁸ (en adelante, Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM)

Fuente: Resolución Directoral N° 928-2017-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:(...)

2.2 Si se verifica la existencia de 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, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante 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, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

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 inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia. (...)

¹⁷
Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Artículo 130.- De la fiscalización y sanción ambiental (...)

130.2 Toda persona, natural o jurídica, está sometida a las acciones de fiscalización que determine la Autoridad Ambiental Nacional y las demás autoridades competentes. Las sanciones administrativas que correspondan, se aplican de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.

¹⁸
Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, mediante el cual se aprobó el Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera.

Artículo 21°.- Conductas que constituyen Infracciones.

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

(...)

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

15. La Resolución Directoral N° 928-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

(i) La DFSAI indicó que durante la acción de supervisión documental 2015, se detectó que Unicon no habría permitido el ingreso de las autoridades del Produce, que acudieron el 17 de abril de 2015 a la Planta de materiales a fin de realizar una inspección, conforme lo señalado en el Hallazgo N° 1 del Informe de Supervisión¹⁹, analizado posteriormente en el ITA.

(ii) Respecto a los descargos del administrado, referidos a que, al tratarse de la investigación preliminar de un supuesto delito penal, el Produce no resulta ser la autoridad competente para liderar y llevar a cabo las diligencias de investigación preliminar penal, la DFSAI precisó que, al 17 de abril de 2015, fecha en que se dispuso la inspección, la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental para las actividades de la industria manufacturera (fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso), era el Produce. En ese sentido, la DFSAI, señaló que la referida acción de supervisión fue realizada por el Produce en ejercicio de sus funciones y bajo su ámbito de competencia.

(iii) Respecto a lo señalado por el administrado, relacionado a que el Produce no participó de la inspección del 17 de abril de 2015, conforme se consignó en el Informe Fundamentado N° 063-2015-OEFA/DFSAI-COFEMA de fecha 17 de noviembre de 2015; la DFSAI señaló que si bien el referido informe se tomó como referencia el Oficio N° 4787-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM, en el cual se precisa que el personal del Produce acudió a la Planta de materiales a fin de realizar la inspección programada, sin embargo, los representantes de Unicon no les permitieron el ingreso.

(iv) Asimismo, en relación con lo señalado por Unicon referido a que existe contradicción entre lo indicado en el Oficio N° 4785-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM de fecha 29 de mayo de 2015, el Oficio N° 4787-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM de fecha 29 de mayo de 2015 y el Informe Fundamentado N° 063-2015-OEFA/DFSAI-COFEMA de 17 de noviembre de 2015, por lo que no existiría certeza sobre la participación del Produce en la mencionada acción de supervisión, la DFSAI indicó que de la revisión de los mencionados documentos, se advierte que no existe contradicción, toda vez que los tres documentos concluyen que el 17 de abril de 2015, acudió el personal del Produce a la Planta de materiales para realizar la acción de supervisión; sin embargo, los representantes de Unicon no permitieron el ingreso.

¹⁹ Folios 20 y 21 (Reverso) del Informe de Supervisión Directa N° 345-2016-OEFA/DS-IND.

- (v) Adicionalmente, la DFSAI indicó que existe certeza sobre la participación del Produce en la acción de supervisión del 17 de abril de 2015, tal como se advierte de la lectura del Acta de Inspección Técnico Policial, la misma que fue suscrita por las autoridades participantes y los representantes de Unicon.
- (vi) Finalmente, respecto a lo alegado por Unicon, referido a que el Produce no elaboró el Informe Fundamentado que fue solicitado por la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental, lo cual evidencia que el Produce no participó de la inspección realizada por la Fiscalía; la DFSAI precisó que si bien el Produce no presentó el Informe Fundamentado solicitado por la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental, ello fue en razón de que los representantes de UNICON no permitieron el ingreso a las instalaciones de la Planta materiales, por lo que no se pudo verificar las medidas de prevención y/o mitigación comprometidas por la empresa en su estudio ambiental, conforme se indicó en los Oficios N° 4785-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM y N° 4787-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM.

16. El 26 de setiembre de 2017, Unicon interpuso recurso de apelación²⁰ contra la Resolución Directoral N° 928-2017-OEFA/DFSAI, indicando lo siguiente:

- a) La autoridad que lideró la diligencia el 17 de abril de 2015 era la Policía Nacional del Perú (en adelante, **PNP**), conforme se desprende de los siguientes documentos: (i) Oficio N° 629-2015-DIRNAOP-PNP-DIREPMA-DIRCMIPA-DEPASSUE de fecha 13 de marzo de 2015, (ii) Oficio N° 307-2015-OEFA/DFSAI, que incluye el Informe N° 034-2015-OEFA de fecha 14 de abril de 2015.
- b) Asimismo, señala que mediante el Oficio N° 4787-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAN de fecha 29 de mayo de 2015, el Produce reconoce que el 17 de abril de 2015 no acudió a la Planta de materiales de Unicon.
- c) De otro lado, el administrado señala que mediante el Informe Fundamentado N° 063-2015-OEFA/DFSAI-COFEMA de fecha 17 de noviembre de 2015, la Coordinación con las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (en adelante, **Cofema**) señaló lo siguiente:

(...) PRODUCE remitió el OFICIO N° 4787-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM, recibido el 2 de junio de 2015, mediante el cual señaló que se encontraba impedido de emitir el informe fundamentado debido a que no participó en la diligencia programada por la División de Medio Ambiente de la PNP".

²⁰ Folios 186 a 199.

- d) En esa línea, Unicon señala que existe incongruencia entre lo manifestado por la DFSAI y lo expresado en el mencionado informe fundamentado. Señalando, además, que "(...) si el OEFA reconoce que Produce acudió a la visita programada para el 17 de abril de 2015, ¿por qué asume el OEFA la función de elaborar el informe sustentado de un hecho sobre el cual no tenía competencia? (...)."
- e) Asimismo, el administrado manifiesta en el supuesto que se hubiera impedido el ingreso del personal del Produce, debió haber elaborado el Informe Fundamentado.
- f) Finalmente, señala que se debe proceder al archivo definitivo, ello en aplicación del principio de verdad material, toda vez que existen indicios razonables que evidencian que el personal del Produce no participó de la inspección del 17 de abril de 2015.

II. COMPETENCIA

17. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²¹, se crea el OEFA.
18. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011²² (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público

²¹ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

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

²² **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

- c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el

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

19. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²³.
20. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM²⁴ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 031-2015-OEFA/CD se estableció que el OEFA, a partir del 7 de agosto de 2015, asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de las actividades manufactureras previstas en la División 26: "2695 Fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso".
21. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁵, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁶, disponen que el Tribunal de Fiscalización

OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

²³ **LEY N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

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

²⁴ **DECRETO SUPREMO N° 009-2011-MINAM, aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA,** publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de junio de 2011.

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

²⁵ **Ley N° 29325**

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

²⁶ **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA,** publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

22. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁷.
23. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**)²⁸, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
24. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
25. En el ordenamiento jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una

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

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

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

²⁸ LEY N° 28611

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

“Constitución Ecológica”, dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁹.

26. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental³⁰ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve³¹; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³².
27. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos³³: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica³⁴; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³⁰ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:(...)

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

³¹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

³² Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

³⁴ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida³⁵.

28. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
29. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁶.
30. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

VI. NULIDAD DE LA RESOLUCION DIRECTORAL N° 928-2017-OEFA/DFSAI

Debido procedimiento

31. Teniendo en cuenta lo señalado, debe mencionarse que el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS³⁷ (en adelante, **TUO de la LPAG**), se

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁷ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

TUO DE LA LPAG.

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

2. **Debido procedimiento.**- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la

establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas, y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas³⁸.

32. Por otro lado, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
33. En esa línea, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 246° del TUE de la LPAG³⁹, 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.
34. Asimismo, Morón Urbina⁴⁰ ha precisado que el mandato de tipificación derivado del principio referido en el considerando anterior, no solo se impone al legislador cuando redacta la infracción, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento administrativo sancionador y, en dicho contexto, realiza la subsunción de una conducta en el tipo legal de la infracción.
35. En virtud de lo expuesto, se advierte que el principio de tipicidad exige a la Administración que, en un procedimiento administrativo sancionador, el hecho imputado al administrado corresponda con aquel descrito en el tipo infractor⁴¹, el cual debe serle comunicado en la resolución de imputación de cargos.

sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

³⁸ En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

³⁹ TUE DE LA LPAG.

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

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 o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

⁴⁰ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, pp. 709, 710.

⁴¹ Es importante señalar que, conforme a Nieto:

36. Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles: (i) exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y (ii) en un segundo nivel —esto es, en la fase de la aplicación de la norma— la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto⁴².
37. Con relación al primer nivel, la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas⁴³, tiene como finalidad que —en un caso en concreto— al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre⁴⁴.

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

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

⁴² “En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)”. NIETO GARCIA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Tecnos, 5ta. ed., 2012, p. 269.

⁴³ Es importante señalar que, conforme a Morón: “Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) **La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas**; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.

⁴⁴ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

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

38. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel en el examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente.
39. Partiendo de lo antes expuesto, esta sala considera pertinente determinar si, en observancia al principio de tipicidad antes descrito, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho que califica como infracción administrativa y, con base en ello, determinar si la DFSAI – en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador- realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si el hecho imputado a Unicon en el presente caso corresponde con el tipo infractor (esto es, la norma que describe la infracción administrativa).
40. Para ello, a efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde precisar que el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha señalado en reiterados pronunciamientos⁴⁵, la diferencia entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda, la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.
41. Es así que, en el presente caso, el procedimiento administrativo sancionador en contra de Unicon fue iniciado el 13 de marzo de 2017 mediante la notificación de la Resolución Subdirectorial N° 381-2017-OEFA/DFSAI/SDI, a través de la cual la SDI informó al administrado que el hecho detectado en la Supervisión Documental 2015, habría generado el incumplimiento de la obligación ambiental establecida en el numeral 130.2 del artículo 130° de la LGA, en concordancia con el literal g) del artículo 21° del Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM⁴⁶ (normas sustantivas). Asimismo, precisó que dicho incumplimiento

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

Expediente N° 2192-2004-AA

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

⁴⁵ Conforme se observa por ejemplo, de las Resoluciones N° 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de agosto de 2017 y N° 024-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2017.

⁴⁶ Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, mediante el cual se aprobó el Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM.

Artículo 21°.- Conductas que constituyen Infracciones.

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

- g) Obstaculizar las acciones de control y fiscalización dispuestas por la autoridad del Sector. (...)

configuraría la infracción administrativa prevista en los artículos 22° y 29° del Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM⁴⁷ (norma tipificadora), según detalle siguiente:

Cuadro N° 2: Detalle de las normas imputadas

Hecho imputado	Norma sustantiva	Norma tipificadora	Eventual sanción aplicable
Unicon no habría permitido el ingreso de los supervisores de la Dirección General de Asuntos Ambientales del Produce a su Planta de materiales, durante la supervisión realizada el 17 de abril de 2015.	Numeral 130.2 del artículo 130° de la LGA, en concordancia con el Literal g) del artículo 21° del Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM.	Literal 2 del artículo 22° y el artículo 29° del Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM.	Hasta 600 UIT

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 381-2017-OEFA/DFSAI/SDI
Elaboración: TFA

42. Sin embargo, la DFSAI, a través de la Resolución Directoral N° 928-2017-OEFA/DFSAI, determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Unicon, considerando como normas sustantivas y como normas tipificadoras, las siguientes:

Cuadro N° 3: Detalle de las normas por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa

Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Unicon no permitió el ingreso de los supervisores de la Dirección General de Asuntos Ambientales del Produce a su Planta de materiales, durante la supervisión realizada el 17 de abril de 2015.	Numeral 130.2 del artículo 130° de la LGA.	Literal i) del artículo 21° del Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM.

Fuente: Resolución Directoral N° 928-2017-OEFA/DFSAI

Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, mediante el cual se aprobó el Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM.

Artículo 22°.- Sanciones y Medidas Administrativas.

Las personas naturales o jurídicas del sector público o privado que realicen actividad en la industria manufacturera, que infrinjan las disposiciones establecidas en el Reglamento, el presente Régimen y en todas las disposiciones reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a una o más de las sanciones o medidas siguientes:

Sanciones coercitivas:(...)

2. Multa.

Artículo 29°.- De las Multas.

Las multas se imponen teniendo como valor referencial a la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) aprobada por la autoridad tributaria nacional, aplicable al momento de expedirse la resolución sancionatoria, hasta por un máximo de 600 UIT.(...)

43. De análisis de los cuadros N° 2 y N° 3 de la presente resolución, se tiene que las normas sustantivas y tipificadoras señaladas en la resolución de imputación de cargos –que inició el procedimiento sancionador– difieren las normas establecidas en la resolución mediante la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Unicon⁴⁸.
44. En ese sentido, se procederá a analizar el alcance de la obligación ambiental contenida en los referidos dispositivos legales con el fin de verificar si existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción del hecho que califica como infracción administrativa (normas sustantivas y normas tipificadoras).

Respecto de las normas sustantivas

45. Sobre el particular, debe mencionarse que el numeral 130.2 del artículo 130° de la LGA, ésta referido a las acciones de fiscalización ambiental a que están sometidas toda persona (natural o jurídica):

Artículo 130.- De la fiscalización y sanción ambiental (...)

130.2 *Toda persona, natural o jurídica, está sometida a las acciones de fiscalización que determine la Autoridad Ambiental Nacional y las demás autoridades competentes. Las sanciones administrativas que correspondan, se aplican de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.*

46. En razón a ello, es preciso recordar que en el presente procedimiento administrativo se imputó al administrado específicamente la infracción referida a no permitir el ingreso de los supervisores de la Dirección General de Asuntos Ambientales del Produce a su Planta de materiales, durante la supervisión realizada el 17 de abril de 2015;
47. En tal sentido, la conducta infractora en el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra estrictamente vinculada con la inobservancia de las facultades de fiscalización ambiental que ostenta la autoridad competente, lo que en el caso concreto se materializó al no permitir el ingreso de los supervisores de la Dirección General de Asuntos Ambientales del Produce a su Planta de materiales, durante la supervisión realizada el 17 de abril de 2015. Por tanto,

⁴⁸ Como se puede advertir en el cuadro siguiente

Detalle de las normas por las cuales se imputó los cargos y se declaró la responsabilidad administrativa	
Resolución Subdirectorial N° 381-2017-OEFA/DFSAI/SDI	Resolución Directoral N° 928-2017-OEFA/DFSAI
Norma sustantiva	Norma sustantiva
Numeral 130.2 del artículo 130° de la LGA, en concordancia con el Literal g) del artículo 21° del Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM.	Numeral 130.2 del artículo 130° de la LGA.
Norma Tipificadora	Norma Tipificadora
Artículo 22° y 29° del Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM.	Literal i) del artículo 21° del Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM.

dicha conducta del administrado infringe la norma sustantiva antes expuesta al no haber permitido a la autoridad competente realizar las acciones de fiscalización.

Respecto de las normas tipificadoras

48. Ahora bien, tal como se ha señalado en la resolución de imputación de cargos se señala como normas tipificadoras el artículo 22^o⁴⁹ y el artículo 29° del Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM, cuyos artículos establecen lo siguiente:

Artículo 22°.- Sanciones y Medidas Administrativas.

Las personas naturales o jurídicas del sector público o privado que realicen actividad en la industria manufacturera, que infrinjan las disposiciones establecidas en el Reglamento, el presente Régimen y en todas las disposiciones reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a una o más de las sanciones o medidas siguientes:

Sanciones coercitivas:

1. *Amonestación.*
2. *Multa.*
3. *Prohibición o restricción de la actividad causante de la infracción.*
4. *Suspensión o cancelación del permiso, concesión o cualquier otra autorización sectorial, según sea el caso.*
5. *Clausura parcial o total, temporal o definitiva, del local o establecimiento donde se lleva a cabo la actividad que ha generado la infracción.*
6. *Decomiso de los objetos, instrumentos o artefactos empleados para la comisión de la infracción.*

(...)

Artículo 29°.- De las Multas.

Las multas se imponen teniendo como valor referencial a la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) aprobada por la autoridad tributaria nacional, aplicable al momento de expedirse la resolución sancionatoria, hasta por un máximo de 600 UIT. (...)

⁴⁹ Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, mediante el cual se aprobó el Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM.

Artículo 22°.- Sanciones y Medidas Administrativas.

Las personas naturales o jurídicas del sector público o privado que realicen actividad en la industria manufacturera, que infrinjan las disposiciones establecidas en el Reglamento, el presente Régimen y en todas las disposiciones reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a una o más de las sanciones o medidas siguientes:

Sanciones coercitivas:

1. *Amonestación.*
2. *Multa.*
3. *Prohibición o restricción de la actividad causante de la infracción.*
4. *Suspensión o cancelación del permiso, concesión o cualquier otra autorización sectorial, según sea el caso.*
5. *Clausura parcial o total, temporal o definitiva, del local o establecimiento donde se lleva a cabo la actividad que ha generado la infracción.*
6. *Decomiso de los objetos, instrumentos o artefactos empleados para la comisión de la infracción.(...)*

49. Del análisis de los dispositivos legales citados se tiene que en el artículo 22° se establece las posibles sanciones a que se harán acreedores los titulares de actividades de la industria manufactureras en caso infrinjan las disposiciones establecidas en el mismo reglamento y; en el artículo 29° solo se establece el tope máximo de las multas en caso éstas se impongan. En tal sentido, se tiene que en dichas normas no se recogen las conductas que constituyen infracciones, siendo que solo prevén una eventual sanción.
50. Ahora bien, en la Resolución Directoral N° 928-2017-OEFA/DFSAI, mediante la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Unicon, se establece como norma tipificadora el literal i) del artículo 21° del Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM, la cual prevé como conductas que constituyen infracciones, otros incumplimientos al Reglamento y a otras disposiciones legales

Artículo 21°.- Conductas que constituyen infracciones.

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

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

51. En consecuencia, esta sala considera que el supuesto contenido en el numeral 130.2 del artículo 130° de la LGA., se encuentra tipificado como infracción administrativa en el literal i) del artículo 21° del Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM, al establecer esta última como conductas que constituyen infracciones a los incumplimientos a otras disposiciones legales.

52. Sin embargo, si bien la Resolución Directoral N° 928-2017-OEFA/DFSAI, establece como norma tipificadora la mencionada norma, esta no se encuentra recogida en la Resolución Subdirectoral N° 381-2017-OEFA/DFSAI/SDI.

53. En razón a ello, esta sala es de la opinión que la Resolución Directoral N° 928-2017-OEFA/DFSAI fue emitida vulnerando el principio de debido procedimiento y de tipicidad recogidos en los numerales 2 y 4 del artículo 246° del TUO de la LPAG, lo cual contraviene a la Constitución, a las leyes y a las normas reglamentarias, por tanto constituye un vicio del acto administrativo que causa su nulidad⁵⁰; y, en consecuencia, declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 928-2017-OEFA/DFSAI⁵¹.

⁵⁰ TUO DE LA LPAG.

Artículo 10.- Causales de nulidad

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

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

⁵¹ TUO DE LA LPAG.

Artículo 13.- Alcances de la nulidad

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él. (...)

54. Atendiendo a todo lo expuesto, esta sala considera que corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 928-2017-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2017, por haberse incurrido en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG, ello al haberse vulnerado los principios del debido procedimiento y tipicidad. En consecuencia, corresponde archivar el presente procedimiento administrativo sancionador, por los fundamentos expuestos en los considerandos previos de la presente resolución.
55. En atención a lo señalado en el considerando anterior, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre los argumentos expuestos por el administrado en su recurso de apelación.
56. Finalmente, este tribunal considera necesario señalar que en el Informe Fundamentado N° 063-2015-OEFA/DFSAI-COFEMA de fecha 17 de noviembre de 2015, emitido en atención a la solicitud de la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Lima, se señala que se encuentra en investigación penal hechos relacionados con emisiones de gases tóxicos y ruidos que estarían afectando la salud de la población aledaña a la Planta de Materiales que presuntamente configurarían el delito de contaminación ambiental, tipificado en el artículo 304° del Código Penal⁵².

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 928-2017-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2017, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Unión de Concreteras S.A., por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y, en

⁵²

Código Penal

Artículo 304.- Contaminación del ambiente

El que, infringiendo leyes, reglamentos o límites máximos permisibles, provoque o realice descargas, emisiones, emisiones de gases tóxicos, emisiones de ruido, filtraciones, vertimientos o radiaciones contaminantes en la atmósfera, el suelo, el subsuelo, las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño grave al ambiente o sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de seis años y con cien a seiscientos días-multa.

Si el agente actuó por culpa, la pena será privativa de libertad no mayor de tres años o prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas

consecuencia, **ARCHIVAR** el presente procedimiento administrativo sancionador, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

SEGUNDO- Notificar la presente resolución a Unión de Concreteras S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (Ahora, DFAI), para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental