



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

**RESOLUCIÓN N° 091-2018-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 1577-2017-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS<sup>1</sup>  
ADMINISTRADO : UNIÓN DE CONCRETERAS S.A.  
SECTOR : INDUSTRIA  
RUBRO : FABRICACIÓN DE ARTÍCULOS DE HORMIGÓN, CEMENTO Y YESO  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1377-2017-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** *Se confirma la Resolución Directoral N° 1377-2017-OEFA/DFSAI del 21 de noviembre de 2017, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Unión de Concreteras S.A., por obstaculizar la supervisión realizada por el OEFA a las instalaciones de la Planta Asia, durante la supervisión efectuada el 8 de marzo de 2016, toda vez que ordenó el retiro de los supervisores del OEFA de las instalaciones de dicha planta.*

**Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 1377-2017-OEFA/DFSAI del 21 de noviembre de 2017, en el extremo que ordenó el dictado de la medida correctiva referida a implementar las acciones y medidas necesarias para que todo el personal que labora en la Planta Asia permita el ingreso de los supervisores de la autoridad competente a las instalaciones de la referida planta, a fin de facilitar las acciones de fiscalización en supervisiones posteriores.**

<sup>1</sup> 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° 1577-2017-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, 12 de abril de 2018

## I. ANTECEDENTES

1. Unión de Concreteras S.A.<sup>2</sup> (en adelante, **Unicon**) realiza actividades industriales de fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso en su Planta Asia, ubicada en la carretera Panamericana Sur kilómetro 100, distrito de Asia, provincia de Cañete, departamento de Lima (en adelante, **Planta Asia**).
2. El 8 de marzo de 2016, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una Supervisión Especial a las instalaciones de la Planta Asia (en adelante, **Supervisión Especial 2016**), a fin de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental y los compromisos asumidos en el instrumento de gestión ambiental de Unicon.
3. Sin embargo, la referida diligencia no se concretó, debido a que los supervisores del OEFA fueron retirados de las instalaciones de la Planta Asia por el personal de seguridad de Unicon, conforme se desprende del Informe de Supervisión Directa N° 445-2016-OEFA/DS-IND<sup>3</sup> (en adelante, **Informe de Supervisión**) y del Informe Técnico Acusatorio N° 2267-2016-OEFA/DS<sup>4</sup> del 25 de agosto de 2016 (en adelante, **ITA**).
4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante la Resolución Subdirectorial N° 589-2017-OEFA/DFSAI/SDI<sup>5</sup> del 28 de abril de 2017, 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 contra Unicon.
5. Luego de evaluar los descargos presentados por el administrado<sup>6</sup>, el 10 de octubre de 2017 se notificó a Unicon la Carta N° 1617-2017-OEFA/DFSAI/SDI<sup>7</sup> mediante la cual se remitió el Informe Final de Instrucción N° 672-2017-OEFA/DFSAI/SDI<sup>8</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) de fecha 31 de agosto de 2017.

<sup>2</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20297543653.

<sup>3</sup> Contenido en disco compacto que obra en folio 5 del expediente.

<sup>4</sup> Folios 1 al 5.

<sup>5</sup> Folios 6 al 7.

<sup>6</sup> Folios 23 al 40.

<sup>7</sup> Folio 57.

<sup>8</sup> Folios 50 al 56.

6. Evaluados los descargos presentados por Unicon<sup>9</sup>, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1377-2017-OEFA/DFSAI<sup>10</sup> del 21 de noviembre de 2017, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa del administrado por la comisión de la conducta infractora detallada a continuación<sup>11</sup>:

**Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora**

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Unicon obstaculizó la supervisión realizada por el OEFA a las	Numeral 31.1 del artículo 31° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-	Numeral 2.2 del rubro 2 del Cuadro de Tipificaciones de Infracciones y Escala de Sanciones Vinculadas con la

<sup>9</sup> Folios 59 al 67.

<sup>10</sup> Folios 76 al 82.

<sup>11</sup> 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. (...)

**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. (...)

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
instalaciones de la Planta Asia, durante la supervisión efectuada el 8 de marzo de 2016, toda vez que ordenó el retiro de los supervisores del OEFA de las instalaciones de dicha planta.	OEFA/CD <sup>12</sup> (en adelante, <b>Reglamento de Supervisión Directa del OEFA</b> ).  Literal b) del artículo 4° de la Tipificación de las infracciones administrativas y escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD <sup>13</sup> (en adelante, <b>Tipificación y Escala de Sanciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD</b> ).	Eficacia de la Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD <sup>14</sup> (en adelante, <b>Cuadro de Tipificación y Escala de Sanciones contenido en la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD</b> ).

Fuente: Resolución Directoral N° 1377-2017-OEFA/DFSAI

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

7. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 1377-2017-OEFA/DFSAI, la DFSAI dispuso a Unicon cumpla con la siguiente medida correctiva:

<sup>12</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA-CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de marzo de 2015.

**Artículo 31.- De las facilidades para el normal desarrollo de la supervisión**

31.1 El administrado está obligado a brindar al supervisor todas las facilidades para el ingreso a las instalaciones objeto de supervisión, sin que medie dilación alguna para su inicio. En caso de no encontrarse en las instalaciones un representante del administrado, el personal encargado de permitir el ingreso a estas deberá facilitar el acceso al personal del OEFA en un plazo no mayor a quince (15) minutos.

<sup>13</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA-CD, que aprueba la tipificación de las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 16 de octubre de 2013.

**Artículo 4.- Infracciones administrativas relacionadas con la obstaculización de la función de supervisión directa**

Constituyen infracciones administrativas relacionadas con la obstaculización de la función de supervisión directa: (...)

- b) No brindar las facilidades para el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión, o para su desarrollo regular. La referida infracción es leve y será sancionada con amonestación o multa de hasta cien (100) Unidades Impositivas Tributarias.

<sup>14</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA-CD

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LA EFICACIA DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL				
2. OBLIGACIONES REFERIDAS A NO OBSTACULIZAR LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN DIRECTA				
INFRACCIÓN BASE	NORMATIVA REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
2.2. No brindar las facilidades para el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión, o para su desarrollo regular.	Numeral 20.1 del Artículo 20° del Reglamento de Supervisión Directa.	LEVE	Amonestación	Hasta 100 UIT

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva

Conducta Infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo para el cumplimiento	Forma de acreditar el cumplimiento
Unicon obstaculizó la supervisión realizada por el OEFA a las instalaciones de la Planta Asia, durante la supervisión efectuada el 8 de marzo de 2016, toda vez que ordenó el retiro de los supervisores del OEFA de las instalaciones de dicha planta.	Implementar las acciones y medidas necesarias para que todo el personal que labora en la Planta Asia (personal administrativo, vigilancia u operario) permita el ingreso de los supervisores de la autoridad competente a las instalaciones de la referida planta, a fin de facilitar las acciones de fiscalización en supervisiones posteriores.	En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a la DFSAI un informe técnico detallado que contenga: i) Las medidas y acciones necesarias que permitan el ingreso de los supervisores y que faciliten las funciones de la autoridad competente. ii) Documentos, fotografías a color y/o videos con fecha cierta y coordenadas UTM WGS-84 que acrediten las medidas y acciones adoptadas. iii) El informe deberá ser suscrito por las gerencias respectivas.

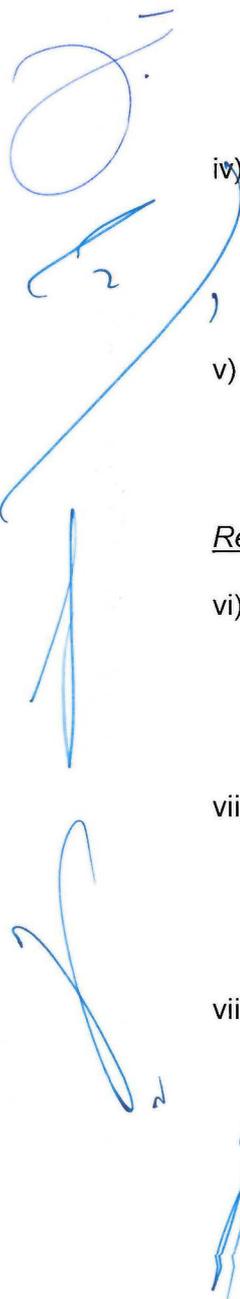
Fuente: Resolución Directoral N° 1377-2017-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

8. La Resolución Directoral N° 1377-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Respecto a la conducta infractora

- i) La primera instancia señaló que el Reglamento de Supervisión Directa del OEFA aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD se encontraba vigente al momento de realizada la Supervisión Especial 2016, por lo que, contrario a lo alegado por el administrado, corresponde aplicar dicha norma en el presente caso.
- ii) La DFSAI indicó que el día de la Supervisión Especial 2016 los supervisores del OEFA se encontraban ejecutando funciones de fiscalización, conforme a las atribuciones otorgadas normativamente por la Resolución de Consejo Directivo N° 031-2015-OEFA/CD, motivo por el cual no resultaba necesario que contaran con una orden judicial para el ingreso a las instalaciones del administrado y, en consecuencia, no existió una vulneración al principio de legalidad.
- iii) La primera instancia agregó que el administrado se encontraba en la obligación de brindar a los supervisores todas las facilidades a fin de que las acciones de supervisión se desarrollen con total regularidad, evitando medie alguna dilación para su inicio. Así, en caso de no encontrarse en el establecimiento un representante de la empresa, como ocurrió, el personal encargado de permitir el ingreso debió facilitar el acceso al personal del OEFA en un plazo no mayor a quince (15) minutos, conforme lo establece la norma, por lo que no se vulneró el principio del debido procedimiento.

- 
- iv) Por otro lado, la primera instancia refirió que no constituye un caso de fuerza mayor el hecho de que la Planta Asia, al momento de desarrollarse la Supervisión Especial 2016, se encontrara inoperativa; lo anterior, en tanto la determinación de paralizar las actividades o producción de la planta corresponde a una decisión exclusiva del administrado.
- ii) Al respecto, la DFSAI advirtió que el administrado no presentó medio probatorio alguno que acredite que la Planta Asia se encontraba inoperativa al momento de la Supervisión Especial 2016, lo cual tampoco pudo ser constatado por los supervisores del OEFA, al no contar con el tiempo suficiente en las instalaciones de la planta para reunir evidencias que permitan verificar este hecho.
- iii) Asimismo, la primera instancia sostuvo que, conforme al numeral 1 del artículo 65° del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, el administrado debía comunicar a la autoridad competente la suspensión o el cierre temporal de sus operaciones con una anticipación no menor a noventa (90) días calendario antes de llevarlo a cabo. En consecuencia, en tanto el administrado no realizó dicho trámite, sus obligaciones asumidas le resultaban exigibles.
- iv) La DFSAI advirtió que, sin perjuicio de lo anterior, aun cuando la Planta Asia se hubiera encontrado inoperativa al momento de la Supervisión Especial 2016, no significa que el OEFA esté impedido de desarrollar sus funciones de supervisión, en tanto la inoperatividad de la planta no implica que no existan aspectos ambientales susceptibles de ser supervisados.
- v) Sobre la base de dichas consideraciones, la primera instancia concluyó que correspondía declarar la responsabilidad administrativa del administrado por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

Respecto a la medida correctiva

- vi) La primera instancia refirió que la obstaculización de las acciones de supervisión a las instalaciones de la Planta Asia impidió ejercer de manera regular las funciones que se encuentran dentro de la competencia de los supervisores del OEFA y ocasionó un perjuicio para el desarrollo regular de la Supervisión Especial 2016.
- vii) Asimismo, la DFSAI indicó que, como consecuencia, se impidió a la autoridad administrativa verificar si el administrado implementó medidas de control ambiental, a fin de evitar las posibles emisiones atmosféricas y ruido generados en el proceso productivo, los cuales podrían generar una alteración negativa en la calidad del aire y el ambiente.
- viii) Sobre la base de dichas consideraciones, la primera instancia concluyó que correspondía imponer al administrado la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

- ix) Respecto al plazo otorgado para su cumplimiento, la primera instancia señaló que tomó en consideración el tiempo que le tomaría al administrado recabar información y documentación que sustente el informe técnico, la aprobación por parte de las gerencias respectivas y la remisión del mismo a fin de acreditar el cumplimiento.
9. El 18 de diciembre de 2017, Unicon interpuso recurso de apelación<sup>15</sup> contra la Resolución Directoral N° 1377-2017-OEFA/DFSAI, indicando lo siguiente:

Respecto de la conducta infractora

- a) El administrado señaló que al momento de la Supervisión Especial 2016 no se encontraba ningún representante o trabajador de la empresa en las instalaciones de la Planta Asia, dado que esta se encontraba inoperativa desde el mes de enero de 2018. Por lo que, únicamente se encontraban los vigilantes, quienes no tienen vinculación laboral con Unicon, pues son parte del servicio de vigilancia prestado por una empresa privada.
- b) En esa línea, Unicon sostiene que la participación del administrado en una actividad de fiscalización resulta indispensable para garantizar y cautelar el respeto al debido procedimiento, en tanto permite que este pueda ejercer oportunamente su derecho a la defensa, siendo, por tanto, un elemento esencial del procedimiento de supervisión.
- c) Sobre el particular, el recurrente indica que, conforme se desprende del inciso 4 del numeral 242.1 del artículo 242° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), el personal del administrado que participe en la supervisión debe encontrarse debidamente autorizado para ello.
- d) Asimismo, el administrado refiere que la presencia de un representante o trabajador debidamente facultado por la persona jurídica materia de fiscalización que autorice acceder a un predio a realizar acciones de supervisión guarda estrecha relación con el derecho fundamental a la inviolabilidad de domicilio, consagrado en el numeral 9 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, que, conforme lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, asiste también a las personas jurídicas como Unicon, y el cual únicamente puede verse limitado por los supuestos establecidos en la referida norma, los cuales no se han verificado en el presente caso.
- e) En esa línea, Unicon agregó que el derecho a la inviolabilidad de domicilio ha sido reconocido también en el inciso 3 del numeral 238.2 del artículo 238° del TUO de la LPAG, el cual dispone expresamente que las entidades públicas

<sup>15</sup>

Folios 85 a 117

que llevan a cabo funciones de fiscalización deben realizar dicha actividad respetando este derecho fundamental cuando corresponda.

- f) En ese sentido, el recurrente sostiene que no se obstaculizó el desarrollo regular de la Supervisión Especial 2016, puesto que resulta razonable que el vigilante haya retirado de las instalaciones de Unicon a los supervisores del OEFA con el objetivo de garantizar y cautelar el debido procedimiento que asiste a todo administrado, así como el derecho fundamental a la inviolabilidad de domicilio, toda vez que no se encontraba en la Planta Asia un representante o persona debidamente autorizada por Unicon para participar de la supervisión.
- g) Al respecto, el administrado señala que la Supervisión Especial 2016 se llevó a cabo vulnerando el derecho fundamental a la inviolabilidad de domicilio, el principio al debido procedimiento y el principio de legalidad, toda vez que los supervisores del OEFA llegaron a realizar acciones de supervisión, pese a que no se contó con la presencia de un representante o trabajador autorizado por Unicon para que participe de la supervisión, por lo que el Acta de Supervisión levantada y la resolución impugnada devienen en nulas de pleno derecho.
- h) De otro lado, señaló que la resolución impugnada vulneró el principio de legalidad, en tanto determinó la responsabilidad administrativa de Unicon, pese a que se configuró la causal de eximente de responsabilidad, en la medida que califica como fuerza mayor el hecho que a la fecha de la Supervisión Especial 2016 la Planta Asia se encontraba inoperativa, lo que determinó que no se encontrara representante o trabajador alguno de Unicon en las instalaciones para participar de la misma.
- i) En esa línea, para Unicon la resolución impugnada fue emitida vulnerando los principios de presunción de veracidad y el principio de verdad material, en la medida que la primera instancia no realizó todas las diligencias probatorias necesarias para sostener que lo alegado por Unicon respecto a la inoperatividad de la planta en la fecha de la Supervisión Especial 2016 no permite acreditar que efectivamente se presentó dicha situación de fuerza mayor.
- j) De otro lado, el recurrente indicó que la resolución impugnada fue emitida en contravención del principio de culpabilidad, que establece que la responsabilidad administrativa es subjetiva, ello en razón a que Unicon no tuvo el ánimo o la intención de obstaculizar la Supervisión Especial 2016, en la medida que los vigilantes dispusieron el retiro de los mismos debido a la ausencia del representante o trabajador autorizado por Unicon para participar de la fiscalización.
- k) El recurrente señala que la resolución impugnada carece de una debida motivación y, por tanto, fue emitida en contravención del principio del debido procedimiento, en tanto: i) omitió analizar lo referido al derecho de la

inviolabilidad de domicilio que asiste a Unicon frente a toda actividad de supervisión; ii) no realizó las actuaciones probatorias necesarias que le permitan sostener su posición respecto a la presencia de una situación de fuerza mayor; y, iii) no explicó cuáles son los efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas que habrían sido producidos como consecuencia de la presunta obstaculización de Unicon.

#### Respecto de la medida correctiva

- l) Unicon señaló en su recurso de apelación que su conducta no ocasionó efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, los mismos que tampoco han sido identificados por la primera instancia en la resolución impugnada, por lo que la resolución impugnada habría sido emitida en contravención al principio de legalidad.
- m) Unicon advierte, finalmente, que la resolución impugnada también presentada un defecto en uno de sus elementos de validez, esto es, lo relativo a su objeto o contenido, en la medida que la elaboración del informe cuya presentación permitiría acreditar el cumplimiento de la medida correctiva constituye un imposible, ya que, mediante dicho informe, se pretendería recrear el ingreso del personal del OEFA a la Planta Asia.
- n) En base a las consideraciones expuestas, el administrado solicita se declare la nulidad de la resolución impugnada y, como consecuencia, se disponga el archivo definitivo del presente procedimiento administrativo sancionador.

## II. COMPETENCIA

- 10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>16</sup>, se crea el OEFA.
- 11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011<sup>17</sup>

<sup>16</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.  
**Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

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

<sup>17</sup> **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

(en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

12. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>18</sup>.
13. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>19</sup> 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".
14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>20</sup>, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto

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

**Artículo 11°.- Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

<sup>18</sup> **LEY N° 29325.**

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

<sup>19</sup> **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.

<sup>20</sup> **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

Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>21</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización 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

15. 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)<sup>22</sup>.

16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**)<sup>23</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

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.

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

**Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

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

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

**Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- 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.

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>23</sup> **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.**

**Artículo 2°.- Del ámbito (...)**

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

17. 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.
18. 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 "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>24</sup>.
19. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental<sup>25</sup> cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>26</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>27</sup>.
20. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos<sup>28</sup>: (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 armónica<sup>29</sup>; y, (ii) el derecho

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>25</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993**

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

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

<sup>26</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

<sup>27</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>28</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

<sup>29</sup> 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:

a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida<sup>30</sup>.

21. 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.

22. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>31</sup>.

23. 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. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso consiste en determinar si correspondía declarar responsabilidad administrativa de Unicon, por obstaculizar la Supervisión Especial 2016 realizada a las instalaciones de la Planta Asia.

---

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.

<sup>30</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

<sup>31</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

## VII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. Sobre el particular, debe mencionarse que en el literal b) del artículo 4° de la Tipificación y Escala de Sanciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, se recoge lo siguiente:

**Artículo 4.- Infracciones administrativas relacionadas con la obstaculización de la función de supervisión directa**

Constituyen infracciones administrativas relacionadas con la obstaculización de la función de supervisión directa: (...)

- b) No brindar las facilidades para el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión, o para su desarrollo regular. La referida infracción es leve y será sancionada con amonestación o multa de hasta cien (100) Unidades Impositivas Tributarias.

26. Asimismo, en el numeral 31.1 del artículo 31° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA<sup>32</sup>, aplicable al momento de la supervisión, se señala lo siguiente:

**Artículo 31.- De las facilidades para el normal desarrollo de la supervisión**

31.1 El administrado está obligado a brindar al supervisor todas las facilidades para el ingreso a las instalaciones objeto de supervisión, sin que medie dilación alguna para su inicio. En caso de no encontrarse en las instalaciones un representante del administrado, el personal encargado de permitir el ingreso a estas deberá facilitar el acceso al personal del OEFA en un plazo no mayor a quince (15) minutos.

27. De lo expuesto, esta sala considera que las disposiciones normativas antes señaladas imponen la obligación de los administrados sujetos a una fiscalización por parte del OEFA a brindar, entre otros, las facilidades para el desarrollo regular de la referida acción de la autoridad fiscalizadora.

28. Ahora, bien en el presente caso, se tiene que, durante la Supervisión Especial 2016, se verificó y luego se consignó en el Acta de Supervisión Directa<sup>33</sup> del 8 de marzo de 2016, el siguiente hallazgo:

**Hallazgo N° 1**

Siendo las 10:56 a.m. del día 08 de marzo y estando dentro de la planta industrial del administrado se observa la vista panorámica de la planta, la cancha de materias primas, el silo de almacenamiento de cemento, un sector techado destinado para residuos sólidos, una barraca para oficinas, dos tanques de aditivos para concreto, la cabina del operador de la planta, la tolva de agregados, un cargador frontal, cuando de pronto manifestó el vigilante que abandonáramos el local por orden del Sr. Salomón Quispe representante del administrado a lo que tuvimos que retirarnos manifestando que estarían

<sup>32</sup> Norma vigente al momento de efectuarse la Supervisión Especial 2016, actualmente derogada por la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, publicada el 3 de febrero de 2017.

<sup>33</sup> Contenido en disco compacto que obra en folio 5 del expediente.

obstaculizando nuestra labor de supervisión y que redactaríamos el acta en ese sentido. (Énfasis agregado)

29. A su vez, dicho hallazgo fue recogido en el Informe de Supervisión, donde se señaló lo siguiente:

**Hallazgo N° 01**

El administrado obstaculizó la supervisión directa efectuada el 8 de marzo de 2016, toda vez que retiró de las instalaciones de la Planta Asia al equipo supervisor del OEFA, a pesar que las acciones de supervisión aún no habían culminado.

30. El mencionado hecho, se complementó con las fotografías del Informe de Supervisión, conforme el siguiente detalle:

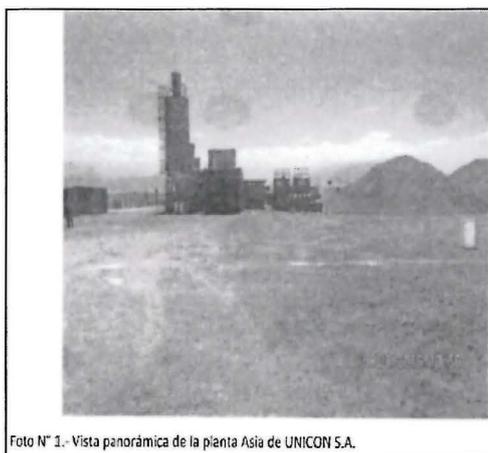


Foto N° 1.- Vista panorámica de la planta Asia de UNICON S.A.



Foto N° 2.- Caseta de vigilancia del administrado y al fondo contenedores para segregación de residuos sólidos.



Foto N° 7.- Tolva de agregados de la planta del administrado



Foto N° 8.- Supervisor del OEFA al costado del cargador frontal dentro de la planta del administrado



Foto N° 9.- Supervisor del OEFA tomando nota fuera de las instalaciones del administrado.



Foto N° 10.- Vigilante del administrado informandosele sobre el cierre de la supervisión.

31. Basada en dichos medios probatorios la DS concluyó que Unicon no habría cumplido con la observancia del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, pues habría permitido al personal continuar con las acciones de supervisión al personal del OEFA.
32. En ese sentido, la SDI mediante la Resolución Subdirectoral N° 589-2017-OEFA-DFSAI consideró iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra Unicon por el incumplimiento de lo establecido en el literal b) del artículo 4° de la Tipificación y Escala de Sanciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD y en el numeral 31.1 del artículo 31° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA.
33. En virtud de ello, la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Unicon por obstaculizar la supervisión realizada por el OEFA a las instalaciones de la Planta Asia, durante la supervisión efectuada el 8 de marzo de 2016, toda vez que ordenó el retiro de los supervisores del OEFA de las instalaciones de dicha planta.

Respecto a la ausencia de un representante de Unicon en la Supervisión Regular 2016

34. Ahora bien, el administrado señaló que al momento de la Supervisión Especial 2016 no se encontraba ningún representante o trabajador de la empresa en las instalaciones de la Planta Asia, dado que esta se encontraba inoperativa desde el mes de enero de 2018. Por lo que, únicamente se encontraban los vigilantes, quienes no tienen vinculación laboral con Unicon, pues son parte del servicio de vigilancia prestado por una empresa privada.
35. En esa línea, Unicon sostiene que la participación del administrado en una actividad de fiscalización resulta indispensable para garantizar y cautelar el respeto al debido procedimiento, en tanto permite que este pueda ejercer oportunamente su derecho a la defensa, siendo, por tanto, un elemento esencial del procedimiento de supervisión.

36. Agregó que dicha circunstancia no permitió garantizar y cautelar el debido procedimiento que asiste a todo administrado -al ser la participación de este en una actividad de fiscalización indispensable para asegurar que pueda ejercer oportunamente su derecho a la defensa, así como de salvaguardar el derecho fundamental a la inviolabilidad de domicilio.
37. Por tanto, el administrado señaló que en tanto la Supervisión Especial 2016 se llevó a cabo sin la participación de su representante o un trabajador, esta habría atentado el derecho fundamental a la inviolabilidad de domicilio, el principio al debido procedimiento y el principio de legalidad, motivo por el cual el Acta de Supervisión levantada y la resolución impugnada devienen en nula.
38. Al respecto, debe señalarse que la inviolabilidad de domicilio como todo derecho fundamental no es absoluto, sino que se encuentra sujeto a límites. En ese sentido, debe precisarse que de conformidad con la normativa vigente, el OEFA es el organismo competente para realizar el seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables, en el caso de empresas que realizan actividades de fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso, en virtud a las facultades transferidas del Ministerio de la Producción al OEFA a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 031-2015-OEFA/CD; en ese sentido, el OEFA realizó la Supervisión Especial 2016, conforme las funciones de fiscalización dentro de su competencia.
39. Asimismo, cabe indicar que conforme se señala en el numeral 31.1 del artículo 31° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, en caso de no encontrarse en las instalaciones objeto de supervisión un representante del administrado, el personal encargado debe permitir el ingreso a las mismas -en este caso, el vigilante- deberá ser quien facilite el acceso del personal del OEFA, como en efecto ocurrió al inicio de la Supervisión Especial 2016.
40. Así, contrariamente a lo alegado por el administrado, no se requería de la presencia del representante o un trabajador autorizado de Unicon para que los supervisores del OEFA pudieran llevar a cabo el desarrollo regular de la supervisión, recayendo en el personal encargado la obligación de facilitar las acciones de fiscalización a cargo de estos.
41. A ello, cabe agregar que la función supervisora del OEFA tiene por finalidad prevenir daños ambientales y verificar incumplimiento de obligaciones fiscalizables para garantizar una adecuada protección ambiental, lo que debe entenderse como una restricción al derecho fundamental en comento.
42. En ese sentido, lo anterior no vulnera el derecho de defensa de Unicon y, por tanto, el debido procedimiento que asiste al administrado, en la medida que las conclusiones de las supervisiones realizadas a cargo del personal del OEFA son comunicadas a los administrados y constituyen un medio de prueba pasible de ser rebatido por aquellos al momento hacer efectivo sus descargos o en la utilización de los mecanismos impugnatorios.

43. Asimismo, corresponde advertir que el inicio de la Supervisión Especial 2016 se realizó en presencia del personal de vigilancia del administrado, quien permitió el ingreso a las instalaciones de la Planta Asia conforme se observa en el Acta de Supervisión:

ÍTEM	OCURRENCIAS ADICIONALES A LA SUPERVISIÓN
	SIENDO LAS 10:30 AM, DEL DÍA 08 DE MARZO LOS SUPERVISORES DEL OEFA NOS APERSONAMOS A LA PUERTA DE INGRESO DE LA EMPRESA UNION DE CONCRETERAS S.A (UNICON), PLANTA ASIA; HACIENDO LA PRESENTACIÓN RESPECTIVA Y ENSEÑANDO NUESTRAS CREDENCIALES LAS CUALES ENTREGADAS Y TOMADAS POR EL VIGILANTE DE LA EMPRESA, QUIEN A SU VEZ NOS PERMITE EL INGRESO A LA PLANTA, COMUNICÁNDONOS POR TELÉFONO CON EL Sr. SALOMÓN QUISPE REPRESENTANTE DEL ADMINISTRADO, QUIEN NOS MANIFESTÓ QUE SE ENCONTRABA EN CHINCHA Y QUE APROXIMADAMENTE EN 2 HORAS LLEGARÍA A LA EMPRESA. A QUE LA SUPERVISIÓN RESPONDIÓ QUE LO ESPERABAMOS.

Fuente: Extracto del Acta de Supervisión

44. De la lectura del Acta de Supervisión se evidencia que previa identificación y acreditación por parte de los supervisores del OEFA, el vigilante encargado de la seguridad y custodia de la Planta Asia permitió el ingreso del personal del OEFA. Asimismo, se observa que mediante comunicación telefónica un representante de Unicon señaló que se acercaría a Planta Asia en aproximadamente 2 horas, no evidenciándose alguna oposición a la realización de la Supervisión Especial.
45. En razón a ello, se desprende que los supervisores del OEFA entraron a las instalaciones con el consentimiento del vigilante y del representante de Unicon, sin mediar restricción o prohibición alguna para el ingreso, toda vez que este se llevó a cabo de mutuo acuerdo y sin violencia.
46. En ese sentido, en la Supervisión Especial 2016 no se vulneró el derecho a la inviolabilidad de domicilio, el principio al debido procedimiento y el principio de legalidad, conforme indicó el administrado, en la medida que la actuación de los supervisores del OEFA, al dar inicio a las acciones de supervisión, respondía a las atribuciones que les fueron otorgadas normativamente, por lo que corresponde desestimar los argumentos del administrado en estos extremos de su apelación.

Respecto a la presunta vulneración del principio de legalidad

47. De otro lado, señaló que la resolución impugnada vulneró el principio de legalidad, en tanto determinó la responsabilidad administrativa de Unicon, pese a que se

configuró la causal de eximente de responsabilidad, en la medida que califica como fuerza mayor el hecho que a la fecha de la Supervisión Especial 2016 la Planta Asia se encontraba inoperativa, lo que determinó que no se encontrara representante o trabajador alguno de Unicon en las instalaciones para participar de la misma.

48. Al respecto, cabe señalar que de acuerdo con el principio de legalidad consagrado en el literal d) del numeral 24 del artículo 2º de la Constitución Política del Perú<sup>34</sup>, no se puede atribuir infracciones ni aplicar sanciones que no hayan sido previamente determinadas por ley.
49. Por su parte, en el numeral 1 del artículo 246º del TUO de la LPAG<sup>35</sup> se recoge el principio de legalidad, señalando que solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a los administrados.
50. Sobre el principio de legalidad, Morón Urbina ha señalado lo siguiente<sup>36</sup>:

*“Como aplicación del principio de legalidad de la función ejecutiva, los agentes públicos deben fundar todas sus actuaciones – decisorias o consultivas – en la normativa vigente.*

*El principio de sujeción de la Administración a la legislación, denominado modernamente como “vinculación positiva de la Administración a la Ley”, exige que la certeza de validez de toda acción administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que, partiendo desde este, pueda derivarse como su cobertura o desarrollo necesario. El marco jurídico para la Administración es un valor indisponible motu proprio, irrenunciable ni transigible”.*

<sup>34</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**

**Artículo 2º. - Derechos fundamentales**

Toda persona tiene derecho:

(...)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

(...)

d) Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley.

<sup>35</sup> **TUO de la LPAG**

**Artículo 246º. - Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

(...)

1. **Legalidad.** - Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

<sup>36</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 60.

51. 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.
52. Teniendo en cuenta ello, esta sala procederá a analizar el marco normativo relativo a la eximencia de responsabilidad por fuerza mayor alegada por el administrado, con la finalidad de determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa por la conducta infractora señalada en el cuadro N° 1 de la presente resolución.
53. Al respecto, corresponde señalar que de conformidad con el artículo 18° de la Ley N° 29325<sup>37</sup>, los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, normas ambientales, así como mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.
54. Asimismo, de acuerdo con los numerales 4.2 y 4.3 del artículo 4° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, **TUO del RPAS**)<sup>38</sup>, la responsabilidad administrativa aplicable en el marco de un procedimiento administrativo sancionador es objetiva, razón por la cual, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción, el administrado solo puede eximirse de responsabilidad si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
55. Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en el literal a) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG, constituye condición eximente de la responsabilidad por infracciones el caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.

37

**Ley N° 29325.**

**Artículo 18°.- Responsabilidad objetiva**

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

38

**RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

**Artículo 4.- Responsabilidad administrativa del infractor**

- 4.1 La responsabilidad administrativa del infractor es independiente de la responsabilidad civil o penal que pudiera originarse por las acciones u omisiones que a su vez configuran la infracción administrativa.
- 4.2 El tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento es objetiva, de conformidad con lo establecido en el Artículo 18 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
- 4.3 En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
- 4.4 Cuando el incumplimiento corresponda a varios sujetos conjuntamente, responderán de forma solidaria por las infracciones cometidas.

56. Al respecto, es pertinente señalar que en el artículo 1315° del Código Civil<sup>39</sup>, aplicable de manera supletoria al presente procedimiento administrativo sancionador, se define al “caso fortuito o fuerza mayor”, como:

*“(…) la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso”.*

57. Partiendo de ello, para considerar un evento como fortuito y eximente de responsabilidad, debe determinarse, en primer lugar, la existencia del evento y, adicionalmente, que este reviste de las características de extraordinario, imprevisible e irresistible<sup>40</sup>.

58. En el caso en concreto, corresponde indicar que se le imputó al administrado obstaculizar la Supervisión Especial 2016, toda vez que ordenó el retiro de los supervisores de dicha instalación.

59. Sobre el particular es pertinente señalar que de acuerdo con el literal b) del artículo 11° de la Ley N° 29325, corresponde al OEFA la función supervisora directa, que comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables<sup>41</sup> por parte de los administrados.

<sup>39</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 295. Código Civil**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de julio de 1984. **Artículo 1315°.**- Caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.

<sup>40</sup> Respecto a estas características, cabe precisar que, de acuerdo con lo señalado por De Trazegnies, lo extraordinario es entendido como aquel riesgo atípico de la actividad o cosa generadora del daño, notorio o público y de magnitud; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo. Asimismo, siguiendo al citado autor, lo imprevisible e irresistible implica que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistir a él. (DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. *La responsabilidad extracontractual*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2001. pp. 336 - 341.)

Partiendo de ello, el mencionado académico señala: *“para considerar la notoriedad del hecho como elemento esencial del caso fortuito no se requiere que esta característica (notorio o público o de magnitud) haya sido expresamente señalada en el artículo 1315: está implícitamente en la exigencia de que se trate de un hecho extraordinario”* (p 339).

<sup>41</sup> Cabe indicar que de acuerdo con el numeral 2.2 del artículo 2° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD, aplicable al momento de la supervisión, y el numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD que aprobó el nuevo reglamento de supervisión directa del OEFA, las obligaciones ambientales fiscalizables se encuentran contenidas en:

- a) La normativa ambiental.
- b) Los instrumentos de gestión ambiental.
- c) Los mandatos o disposiciones emitidas por los órganos competentes del OEFA.
- d) Otras fuentes de obligaciones ambientales fiscalizables.

60. En ese sentido, es pertinente señalar que las supervisiones (regulares o especiales) que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA no se encuentran limitadas a que el administrado se encuentre operando, toda vez que el OEFA, según sus facultades, podrá realizar todas aquellas acciones de supervisión que convengan para lograr la finalidad del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, consistente en asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables, según lo normado en el artículo 3° de la Ley N° 29325<sup>42</sup>.

61. Siendo ello así, corresponde señalar que lo alegado por Unicon en sus descargos no constituye un supuesto de fuerza mayor, toda vez que determinar la inoperatividad de la planta corresponde a una decisión exclusiva del administrado, quien debió tomar las precauciones para que el OEFA pueda desarrollar sus funciones de supervisión, en tanto dicha circunstancia no implica que no existan aspectos ambientales susceptibles de ser fiscalizados; por tanto, se advierte que ello no produjo la ruptura del nexo causal.

62. En razón a ello, esta sala considera que lo señalado por la DFSAI en este extremo es correcto, por lo que, contrario a lo alegado por el administrado, la interpretación realizada por la primera instancia no vulneró el principio de legalidad, toda vez que los considerandos expuestos por ella recogen lo anteriormente expresado por esta sala.

Respecto de la presunta vulneración al principio de culpabilidad

63. De otro lado, el recurrente indicó que la resolución impugnada fue emitida en contravención del principio de culpabilidad, que establece que la responsabilidad administrativa es subjetiva, ello en razón a que Unicon no tuvo el ánimo o la intención de obstaculizar la Supervisión Especial 2016, en la medida que los vigilantes dispusieron el retiro de los mismos debido a la ausencia del representante o trabajador autorizado por Unicon para participar de la fiscalización.

42

**Ley N° 29325.**

Artículo 3°.- Finalidad

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

64. Al respecto, tenemos que, conforme con el artículo 144° de la Ley N° 28611<sup>43</sup>, la responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva.
65. Por su parte, en el artículo 18° de la Ley N° 29325<sup>44</sup> se establece que los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, normas ambientales, así como mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.
66. Asimismo, de acuerdo con los numerales 4.2 y 4.3 del artículo 4° del TULO del RPAS<sup>45</sup>, la responsabilidad administrativa aplicable en el marco de un procedimiento administrativo sancionador es objetiva, razón por la cual, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción, el administrado solo puede eximirse de responsabilidad si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

<sup>43</sup> **LEY N° 28611**

**Artículo 144.- De la responsabilidad objetiva**

La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos contemplados en el artículo 142 precedente, y los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de la recuperación del ambiente afectado, así como los de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir.

<sup>44</sup> **LEY N° 29325.**

**Artículo 18°.- Responsabilidad objetiva**

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

<sup>45</sup> **RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 7 de abril de 2015.**

**Artículo 4.- Responsabilidad administrativa del infractor**

4.1 La responsabilidad administrativa del infractor es independiente de la responsabilidad civil o penal que pudiera originarse por las acciones u omisiones que a su vez configuran la infracción administrativa.

4.2 El tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento es objetiva, de conformidad con lo establecido en el Artículo 18 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

4.3 En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

4.4 Cuando el incumplimiento corresponda a varios sujetos conjuntamente, responderán de forma solidaria por las infracciones cometidas.

Cabe precisar que dicho Texto Único Ordenado fue derogado por la Única Disposición Complementaria de la Resolución N° 027-2017-OEFA-CD, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de octubre de 2017.

67. Al respecto, cabe indicar que, según Peña Chacón:

*"(...) la responsabilidad ambiental objetiva encuentra asidero en las teorías clásicas del riesgo creado y riesgo provecho, por cuanto quien asumen un riesgo donde exista peligrosidad, debe responder por todos los daños causados por dicha peligrosidad, incluyendo si la conducta es lícita, de esta forma, la asunción de riesgo de una actividad intrínsecamente peligrosa no podría bajo ninguna circunstancia corresponder a la víctima ni a la sociedad, sino a los responsables de la misma"<sup>46</sup>.*

68. De lo expuesto, se advierte que, en tanto la responsabilidad administrativa en el marco de un procedimiento administrativo sancionador seguido ante el OEFA es objetiva, y el administrado no ha logrado acreditar la ruptura de nexo causal que supondría su eximencia de responsabilidad –conforme a los considerandos 52 a 57 de la presente resolución- corresponde desestimar el presente extremo de la apelación planteada por Unicon.

Respecto a la presunta vulneración de los principios de presunción de veracidad y de verdad material

69. En esa línea, para Unicon la resolución impugnada fue emitida vulnerando los principios de presunción de veracidad y el principio de verdad material, en la medida que la primera instancia no realizó todas las diligencias probatorias necesarias para sostener que lo alegado por Unicon respecto a la inoperatividad de la planta en la fecha de la Supervisión Especial 2016 no permite acreditar que efectivamente se presentó dicha situación de fuerza mayor.

70. Sobre el particular, debe indicarse que en el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se consagra el principio de presunción de veracidad, el cual establece que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en el marco de un procedimiento administrativo responden a la verdad de los hechos que ellos afirman, salvo prueba en contrario<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> PEÑA CHACÓN, Mario, *Daño responsabilidad y reparación ambiental*. Disponible en: <[http://cmsdata.iucn.org/downloads/cel10\\_penachacon03.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/cel10_penachacon03.pdf)>. Consulta: 21 de diciembre de 2017.

Cabe agregar que según Martín Mateo *"La objetivización de la responsabilidad tiene un campo extraordinariamente propicio en las relaciones reguladas por el Derecho ambiental en cuanto que efectivamente buena parte de los daños causados al perturbarse los elementos ambientales, tienen carácter ocasional y son producto de fallos en los dispositivos técnicos de control."*

MARTÍN MATEO, Ramón, *Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, p 112.

<sup>47</sup> TUO de la LPAG

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

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

(...)

**1.7 Principio de presunción de veracidad.** - En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

71. En ese sentido, se advierte que en virtud del citado principio "...se debe presumir la verdad en todas las actuaciones de los particulares ante la Administración Pública y no desconfiar de sus afirmaciones o documentaciones<sup>48</sup>". Solo cuando se cuente con evidencia suficiente en contrario, se podrá superar dicha presunción.
72. En ese contexto, el Tribunal Constitucional ha señalado que los administrados pueden presentar las pruebas relacionadas con los hechos que configuran su pretensión o su defensa, siendo que la omisión injustificada de la valoración de una prueba aportada por las partes comporta una vulneración al derecho fundamental a la prueba y, por ende, al debido proceso<sup>49</sup>. Por tanto, los medios probatorios presentados por parte de los administrados (destinados a contradecir los hechos imputados por la administración) deben ser analizados y valorados con la motivación debida, es decir, con criterios objetivos y razonables.
73. Asimismo, en virtud de lo establecido en el principio de verdad material recogido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>50</sup>, le corresponde a la autoridad competente verificar los hechos que motivaron sus decisiones utilizando todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la norma.
74. No obstante, lo señalado en los considerandos precedentes, es preciso notar que se está al interior de un procedimiento administrativo sancionador, desarrollado en el marco de la potestad sancionadora del Estado, en la cual la Administración Pública es dotada de mecanismos que garanticen el cumplimiento de obligaciones previstas en el ordenamiento jurídico administrativo y sancione su incumplimiento<sup>51</sup>.
75. Ello, en atención que la actividad sancionadora tiene como objetivo ejercer la pretensión sancionadora a través de un procedimiento especial que concluye con

<sup>48</sup> MORON, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2011, p. 76.

<sup>49</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 4831-2005-PHC/TC. Fundamentos jurídicos 6 y 9.

<sup>50</sup> **TUO de la LPAG**

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

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

<sup>51</sup> Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015, p. 11. Disponible en: <<https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/MINJUS-DGDOJ-Gu%C3%ADa-pr%C3%A1ctica-sobre-el-procedimiento-administrativo-sancionador.pdf>>. Consulta: 25 de abril de 2017.

la imposición de una sanción<sup>52</sup>, el cual se rige por principios especiales<sup>53</sup>, los cuales producen una atenuación de los principios generales que rigen el procedimiento administrativo<sup>54</sup>.

76. Así, por ejemplo, al formularse la imputación de una infracción administrativa, la carga de la prueba corresponde al administrado imputado, no siendo aplicable el principio de presunción de veracidad, pues previamente a tal imputación, la administración ya desarrolló actividades destinadas a la verificación de una conducta infractora, desvirtuando de esta manera la referida presunción.

77. En el presente caso, lo señalado por la primera instancia, en lo referido a que el administrado no logró acreditar la inoperatividad de la Planta Asia mediante medios probatorios, no resulta lesivo de este principio, en tanto que tal circunstancia permitiría crear certeza respecto de las alegaciones del administrado.

78. Sin perjuicio de lo anterior, esta sala precisa que, conforme a los considerandos 52 a 57 de la presente resolución, la circunstancia descrita por el administrado no califica como un supuesto de fuerza mayor, porque aun cuando este presentara un medio probatorio que acreditara la inoperatividad de la Planta Asia al momento de la Supervisión Especial, no lo exonera de su obligación referida a facilitar el normal desarrollo de las funciones de supervisión del OEFA.

79. Por las consideraciones expuestas, las alegaciones formuladas por el administrado en este extremo de su apelación deben ser desestimadas por este colegiado.

<sup>52</sup> Sobre el particular, Morón Urbina señala lo siguiente:

*"A diferencia de las demás actividades de la Administración, la actividad sancionadora tiene un objetivo único: Ejercer la pretensión sancionadora del poder público administrativo, mediante un procedimiento especial, donde el administrado tenga las suficientes garantías para el ejercicio de su defensa. Aquí, la Administración no busca el esclarecimiento de los hechos, la indagación de lo acontecido, o despejar una incertidumbre o duda. Parte de una imputación o cargo directo, y su procesamiento busca obtener certidumbre jurídica y real, a partir de la convicción a que ha llegado a obtener luego de una actividad común de comprobación o inspección."*

MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décima edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014, p. 741.

<sup>53</sup> Sobre el particular Morón Urbina señala que los principios generales del derecho, y en particular en derecho administrativo, buscan resolver aquello que no se encuentra regulado por el ordenamiento jurídico, a través de la integración y el desarrollo de normas administrativas complementarias.

MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décima edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014, p. 62.

<sup>54</sup> Contenidos en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

Respecto a la debida motivación

80. De manera preliminar, debe indicarse que el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>55</sup>, establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos al derecho a obtener una debida motivación de las resoluciones.
81. En ese contexto, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>56</sup>, al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
82. Asimismo, respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que el numeral 4 del artículo 3<sup>o57</sup> del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6<sup>o58</sup> del citado instrumento, establece que el acto administrativo debe estar

<sup>55</sup> TUO de la LPAG

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

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

**1.2. Principio del debido procedimiento.** - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

<sup>56</sup> 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 sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

<sup>57</sup> TUO de la LPAG

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

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

<sup>58</sup> TUO de la LPAG

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

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

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

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

83. En este contexto, nuestro régimen jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa. Así, los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación<sup>59</sup>. En primer lugar, se recoge la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública<sup>60</sup>, conforme al principio del debido procedimiento;

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

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

<sup>59</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03891-2011-AA/TC (fundamento jurídico 17) ha señalado lo siguiente:

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

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

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

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

*(...)*

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

<sup>60</sup> TUO de la LPAG

mientras que, en segundo lugar, se consigna –como requisito previo a la motivación – la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material<sup>61</sup>.

84. Asimismo, de acuerdo con el artículo 3° de la citada ley, la motivación constituye un elemento de validez del acto administrativo, mientras que el artículo 6° del citado instrumento establece con mayor detalle sus alcances, prohibiciones y excepciones.
85. Conforme a lo expuesto, se concluye que la motivación exige la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa en un caso concreto, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados y su relación con la norma que contiene la obligación cuyo incumplimiento es materia de imputación, ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
86. Por tanto, esta sala, en consideración a que Unicon indicó en su apelación que existe una falta de valoración de los descargos presentados, procederá a verificar si la DFSAI al emitir la Resolución Directoral N° 1377-2017-OEFA/DFSAI evaluó todos los argumentos expuestos por el administrado en sus descargos en relación: (i) al derecho de la inviolabilidad de domicilio, (ii) la presencia de una situación de fuerza mayor y (iii) cuáles son los efectos nocivos en el ambiente de su conducta, de acuerdo a lo alegado por el administrado, conforme se aprecia a continuación:

**Cuadro N° 3: Argumentos esgrimidos por el administrado y análisis realizado por la DFSAI**

Argumentos de Unicon	Análisis de la DFSAI
2.3 Sobre la supervisión en campo, el Reglamento de Supervisión precisa en el numeral 12.4 del artículo 12 que, al finalizar la supervisión de campo, el Acta de Supervisión Directa debe ser suscrita por el supervisor, el personal del administrado que participa en la supervisión y, de ser el caso, los testigos, observadores, peritos y/o técnicos.	18. En relación a lo manifestado por el administrado respecto a la vulneración del principio de legalidad, se debe precisar que el OEFA es el organismo público técnico especializado, competente para realizar el seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables. Mediante Resolución de Consejo Directivo N.º

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

**1.2. Principio del debido procedimiento.** - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

61

**TUO de la LPAG**

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

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

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

2.4 La exigencia de la presencia y suscripción del Acta por parte del administrado, entendido como la persona natural o jurídica que desarrolla una actividad económica o función sujeta a supervisión de la Autoridad de Supervisión o de la Entidad de Fiscalización Ambiental, guarda relación con el mandato constitucional dispuesto en el inciso 9 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el cual señala:

"Artículo 2. Toda persona tiene derecho:  
(...)

**9. A la inviolabilidad de domicilio. Nadie puede ingresar en él ni efectuar investigaciones o registros sin autorización de la persona que lo habita** o sin mandato judicial, salvo flagrante delio o muy grave peligro de su perpetración. Las excepciones por motivos de sanidad o de grave riesgo son reguladas por la ley." [El énfasis es nuestro]

2.5 Por lo tanto, ingresar al domicilio sin la autorización de la persona que lo habite resulta ser una vulneración a un derecho constitucional. En consecuencia, las supervisiones en campo referidas en el Reglamento de Supervisión se realizan con presencia del administrado, caso contrario dicho acto resultaría en nulo, ilegal e inconstitucional.

2.6 En el presente caso, el 8 de marzo de 2016 la Planta Asia se encontraba paralizada, no se ejecutaban trabajos operativos y/o de comercialización por UNICON debido a la falta de demanda en la zona. Es por ello, que los supervisores del OEFA no encontraron al responsable de Planta de Asia, ni trabajador de UNICON alguno; a excepción de la persona que brinda el servicio de vigilancia (persona que no mantiene vínculo laboral y/o representación con UNICON).

2.7 Si en el domicilio de UNICON no se encontraba ningún representante y/o trabajador, resulta razonable y legal que no se permita el ingreso de terceros a las instalaciones.

2.8 Al respecto el Tribunal Constitucional<sup>2</sup> ha dicho lo siguiente:

"(...) 12. Este Tribunal debe precisar que, por la naturaleza del derecho, las personas jurídicas también pueden ser titulares del

031-2015-OEFA/CD 14, se establece que el OEFA asume funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción para el caso de empresas que realizan actividades de fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso, entre las cuales se encuentra comprendida las actividades desarrolladas por el administrado.

19. En atención a lo mencionado precedentemente, el día 08 de marzo del 2016 los supervisores que se acercaron a realizar la acción de supervisión en la Planta Asia, se encontraban ejecutando funciones de fiscalización, la cual forma parte de sus funciones, motivo por el cual no resultaba necesario que contaran con una orden judicial para el ingreso a las instalaciones del administrado. De acuerdo a lo mencionado, se concluye que en el presente caso no existió una vulneración al principio de legalidad, en tanto la actuación de los supervisores respondió a atribuciones otorgadas normativamente.

20. Asimismo, conforme a lo establecido en el numeral 1 del artículo 31° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, el administrado se encontraba en la obligación de brindar todas las facilidades a los supervisores del OEFA a fin de que la acción de supervisión se desarrolle con total regularidad, evitando medie alguna dilación para su inicio.

21. De igual manera, a través de la norma citada en el considerando precedente, se precisa que en caso de no encontrarse en el establecimiento un representante del administrado, el personal encargado de permitir el ingreso deberá facilitar el acceso al personal del OEFA en un plazo no mayor a quince (15) minutos. En atención a ello, los supervisores del OEFA no vulneraron el Principio del Debido Procedimiento, ya que el personal de vigilancia tenía la obligación normativa de otorgar las facilidades para el ingreso, dado que no se encontraba un representante del administrado.

<p>derecho a la inviolabilidad del domicilio, en la medida que éstas pueden ser titulares de espacios físicos para desarrollar su objeto social (...)."</p> <p>2.9 Por lo tanto, en el presente caso no se obstaculizó la supervisión del OEFA, por el contrario, debido a razones de fuerza mayor (falta de operatividad de la Planta Asia) ante la ausencia no solo del responsable de la Planta Asia, sino ante la falta de personal de UNICON, no se podía permitir el ingreso de terceros ajenos a UNICON, a menos que llegasen con un mandato judicial, lo cual no era el caso.</p> <p>2.10 Por el contrario, en claro incumplimiento y vulneración a lo dispuesto en el Reglamento de Supervisión, el TULO de la LPAG, y la Constitución Política del Perú, los supervisores del OEFA pretendían realizar una visita de supervisión en las instalaciones de la Planta Asia sin presencia de ningún representante de UNICON, vulnerando así el derecho al debido procedimiento.</p>	
<p>2.15 En consecuencia, pretender sancionar a UNICON por una supuesta infracción cometida el 08 de marzo de 2016, por una diligencia que no pudo realizarse debido a motivos de fuerza mayor no punibles, resulta una clara vulneración al principio de legalidad recogido y amparado en la Constitución Política del Perú, motivo por el cual la Resolución deviene en nula de pleno derecho.</p> <p>2.16 Sobre ello, debemos reiterar que la Planta Asia se encontraba paralizada al 8 de marzo de 2016, la coyuntura comercial no generaba demanda de operaciones en la Planta Asia. pudiendo UNICON abastecer el sur de Urna desde otras plantas operativas. Razón por la cual, no había trabajadores en la Planta Asia al momento de visita del OEFA, lo cual se les dejó saber y se precisa tanto en la Resolución como en el Informe de Supervisión Directa (antes Informe Técnico Acusatorio - ITA).</p> <p>2.17 De realizarse una supervisión en las instalaciones de UNICON sin presencia de algún representante resulta ser contrario a derecho y un ejercicio arbitrario de las facultades del OEFA.</p> <p>2.18 En tal sentido, en el presente caso resulta de aplicación lo dispuesto en el</p>	<p>22. En relación a lo manifestado por el administrado respecto a que no se pudo desarrollar la acción de supervisión por causas de fuerza mayor, es pertinente mencionar que el hecho de que la Planta Asia al momento de desarrollarse la acción de supervisión se encontrara inoperativa, no constituye un caso de fuerza mayor, toda vez que las decisiones de realizar la paralización de las actividades o la no producción de la planta, es de exclusiva decisión del administrado. Por ello, se pudo adoptar las medidas necesarias a fin de no causar un perjuicio a la acción de supervisión que se realizaba.</p> <p>23. Asimismo, de conformidad al numeral 1 del artículo 65° del Decreto Supremo N.º 017-2015-PROCUDE, se establece que en el supuesto que el administrado hubiese tomado la decisión de suspender o realizar el cierre temporal de sus operaciones, esto debía ser comunicado a la autoridad competente, con una anticipación no menor de noventa (90) días calendario antes de ejecutar el cierre.</p> <p>24. En atención a que el administrado no realizó el trámite de cierre temporal de sus actividades productivas, resultaba necesario el cumplimiento de sus obligaciones a las cuales se encuentra sujeto, por lo cual debió tomar las</p>

artículo 255 del TUO de la LPAG el cual señala:

**"Artículo 255.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones**

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada. (...)"

2.19 Resulta ser un caso fortuito y fuerza mayor que la Planta Asia se encontraba inoperativa al 8 de marzo de 2016, por lo que no se encontraba personal alguno de UNICON en las instalaciones. Sin la presencia de un representante de UNICON, y al amparo legal, no se puede permitir el ingreso de terceros, aunque sea el Estado, a menos que tengan un mandato judicial.

(...)

2.11 De otro lado, no entendemos por qué en el Informe Final se indica que no es fuerza mayor el hecho de que la planta se hay encontrado inoperativa, señalando además que UNICON ha debido de comunicar la suspensión o cierre temporal de sus operaciones.

2.12 Sobre el particular, debemos indicar que UNICON en ningún momento ha realizado una suspensión o cese de sus operaciones que deba ser materia de comunicación, cuando explicamos que la Planta Asia se encontraba inoperativa, se dejó claro que la no operación respondía a la poca demanda en esas fechas, es decir, a cuestiones netamente de mercado y no de una suspensión temporal.

Debemos resaltar entonces que UNICON en ningún momento pretendió obstaculizar el trabajo de supervisión en su Planta Asia a los supervisores del OEFA. siendo que únicamente se consideró que se necesitaba de la presencia de un representante del administrado a efectos de llevar a cabo la supervisión y, posteriormente, proceda a firmar el Acta de Supervisión.

2.13 En consecuencia, siendo que UNICON no obstruyó la visita de supervisión del OEFA, sino que debido a circunstancias de fuerza mayor esta no pudo realizarse al encontrarse cerrada las instalaciones. solicitamos se proceda con el archivo del presente procedimiento.

medidas necesarias para que se realice la acción de supervisión con total regularidad.

25. Es preciso indicar que el administrado solo manifestó que la Planta Asia se encontraba inoperativa, sin embargo, no logró acreditar mediante medios probatorios dicha afirmación. Así también, el día en que se desarrolló la acción de supervisión los supervisores del OEFA no pudieron constatar que la Planta Asia se encontraba inoperativa, ya que los supervisores del OEFA, tuvieron acceso a las instalaciones solamente por un lapso de 30 minutos, tiempo insuficiente para reunir evidencias suficientes que permitan acreditar la inoperatividad de la Planta Asia.

26. Sin perjuicio de lo mencionado, si fuera el caso que la Planta Asia se encontró inoperativa al momento de la ejecución de la acción de supervisión materia del presente procedimiento, ello no es causal para que el OEFA no pueda desarrollar sus funciones de supervisión, ella debida a que la inoperatividad de la planta no implica que no existan aspectos ambientales susceptibles de ser supervisados por el OEFA.

2.26 Dicho ello, cabe resaltar que en el presente caso no se ha determinado de manera alguna que UNICON haya ocasionado o venga ocasionando efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; más aún, no habiéndose realizado la supervisión por el OEFA el 8 de marzo de 2016 es imposible que se determine la existencia de estos efectos nocivos.

40. Así también, la presente conducta infractora, impidió a la Autoridad Administrativa poder verificar si el administrado había implementado medidas de control ambiental, a fin de evitar las posibles emisiones atmosféricas y ruido generados en el proceso productivo, los cuales podrían generar una alteración negativa en la calidad del aire y al ambiente.

Fuente: Expediente N° 1577-2017-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA

87. Tal como se desprende del Cuadro N° 3 de la presente resolución, la DFSAI valoró y absolvió cada uno de los argumentos planteados por el administrado, concluyendo que Unicon incurrió en la infracción administrativa desarrollada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y dictando la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la misma.
88. En ese sentido, la Resolución Directoral N° 1377-2017-OEFA/DFSAI se encuentra debidamente motivada en relación a lo alegado por el administrado, por lo que corresponde desestimar el presente extremo de la apelación.

Respecto de la medida correctiva impuesta a Unicon

89. De acuerdo con el artículo 22° de la Ley N° 29325, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas<sup>62</sup>.
90. Al respecto, es preciso recordar que el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra dentro del régimen excepcional del artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, **Ley N° 30230**), que estableció que durante un periodo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la referida Ley, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Así, durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos

<sup>62</sup> LEY 29325

**Artículo 22°.- Medidas correctivas**

- 22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
- 22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:
- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
  - b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
  - c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
  - d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

excepcionales y si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.

91. En atención a dicho régimen excepcional, en la tramitación de procedimientos excepcionales que están en el marco de la Ley N° 30230, se dictan medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora (suspendiéndose el procedimiento), y en caso no se cumplan, se reanuda el procedimiento y se impone la sanción correspondiente, que tiene como el presupuesto objetivo la declaración de la existencia de una infracción administrativa.

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

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

93. Asimismo, de conformidad con el artículo 19° del TUO del RPAS<sup>63</sup>, la autoridad decisora es el órgano competente para determinar el dictado de las medidas

<sup>63</sup> **RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

**Artículo 19.- De la resolución final**

19.1 La Autoridad Decisora emitirá pronunciamiento final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada uno de los hechos imputados.

19.2 La resolución final deberá contener, según corresponda, lo siguiente:

(i) Fundamentos de hecho y de derecho sobre la existencia o inexistencia de infracción administrativa, respecto de cada hecho imputado;

(ii) Graduación de la sanción respecto de cada hecho constitutivo de infracción administrativa; y,

(iii) La determinación de medidas correctivas que permitan proteger adecuadamente los bienes jurídicos tutelados. Para ello, se tendrá en cuenta la propuesta planteada por el administrado, de ser el caso.

Cabe señalar que, actualmente, conforme con el numeral 4.3 del artículo 4° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador la autoridad decisora es el órgano competente para determinar la existencia de infracciones administrativas, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones. Conforme se presenta, a continuación:

**Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA**

**Artículo 4°.-** De las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador Las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

(...)

**4.3 Autoridad Decisora:** Es la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, la cual constituye la primera instancia y es competente para determinar la existencia de responsabilidad administrativa, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones

correctivas que permitan proteger adecuadamente los bienes jurídicos tutelados.

94. Como puede apreciarse del marco normativo antes expuesto, es posible inferir que la imposición de una medida correctiva debe resultar necesaria y adecuada para revertir o disminuir en lo posible los efectos nocivos que la conducta infractora haya podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
95. En base a tales consideraciones, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1377-2017-OEFA/DFSAI, a través de la cual dispone como medida correctiva las obligaciones señaladas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
96. Al respecto, el administrado señaló en su recurso de apelación que su conducta no ocasionó efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, los mismos que tampoco han sido identificados por la primera instancia en la resolución impugnada, por lo que la resolución impugnada habría sido emitida en contravención al principio de legalidad.
97. Sobre el particular, este tribunal considera necesario señalar que las actividades desarrolladas en la industria manufacturera pueden generar un impacto ambiental que se traduce en daños en el ambiente o riesgo de su producción; circunstancia que ha sido considerada por la normativa ambiental vigente, en tanto en el literal f) del numeral 22.1 artículo 22° de la Ley N° 29325<sup>64</sup> se dispone que el OEFA podrá considerar el dictado de medidas correctivas orientadas a evitar los efectos nocivos que la conducta infractora pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
98. De lo expuesto, se desprende que las medidas correctivas pueden dictarse si resulta necesario revertir, remediar o compensar no solo los impactos negativos generados al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, sino que además este colegiado ratifica lo señalado en pronunciamientos anteriores<sup>65</sup> en el sentido que una vez determinada la responsabilidad del administrado por la comisión de una conducta infractora en la cual se ha generado un riesgo ambiental, corresponde la imposición de medidas correctivas ante la posibilidad de una afectación al ambiente.
99. En ese sentido, esta sala advierte que no se ha vulnerado el principio de legalidad en relación al dictado de la medida correctiva en el presente caso, toda vez que la

64

**Ley 29325**

**Artículo 22.- Medidas correctivas**

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas (...)

**f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.** (Énfasis agregado)

65

Por ejemplo, mediante Resolución N° 051-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de octubre de 2017, el TFA confirmó la medida correctiva impuesta por la primera instancia, ante una posible afectación ambiental.

primera instancia identificó de manera acertada el riesgo que ocasionó la conducta del administrado cuando obstaculizó la Supervisión Especial 2016 a la Planta Asia, referido a la imposibilidad de verificar si las actividades de Unicon podrían generar impactos negativos a los bienes jurídicos tutelados.

100. A mayor abundamiento, es importante resaltar que, en el caso concreto, el administrado al obstaculizar la Supervisión Especial 2016, lesionó, el bien jurídico protegido (observancia a las facultades de supervisión y fiscalización), en ese sentido, debió adoptar las medidas necesarias a fin de brindar las facilidades a los supervisores del OEFA.

101. De otro lado, el administrado señaló que la resolución impugnada presentada un defecto en uno de sus elementos de validez, esto es, lo relativo a su objeto o contenido, en la medida que la elaboración del informe cuya presentación permitiría acreditar el cumplimiento de la medida correctiva constituye un imposible, ya que, mediante dicho informe, se pretendería recrear el ingreso del personal del OEFA a la Planta Asia.

102. Al respecto, esta sala advierte que la forma de acreditar el cumplimiento de la medida correctiva dictada de ninguna manera supone un imposible, conforme señala Unicon, toda vez que el administrado, para dar cumplimiento a la misma, puede llevar a cabo acciones pasibles de ser documentadas y/o grabadas audiovisualmente. Tal sería el caso, por ejemplo, de que Unicon decidiera brindar charlas de capacitación a su personal, a fin de que estos posibiliten el desarrollo regular de las acciones de fiscalización del personal del OEFA, conforme lo establece la normativa.

103. En ese sentido, de acuerdo con las consideraciones antes expuestas, deben desestimarse los argumentos expuestos por el administrado en el presente extremo de su apelación.

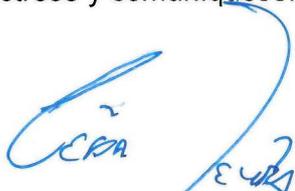
De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, 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- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1377-2017-OEFA/DFSAI del 21 de noviembre de 2017, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Unión de Concreteras S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como el dictado de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

**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 correspondientes.

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

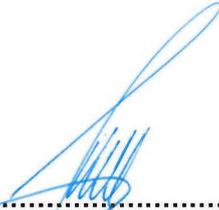


.....  
**RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ  
Vocal

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



CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ  
Vocal

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



MARCOS MARTIN YUI PUNIN  
Vocal

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