



EXPEDIENTE N° : 1425-2016-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : UNIÓN DE CONCRETERAS S.A.¹
UNIDAD PRODUCTIVA : PLANTA DE MATERIALES
UBICACIÓN : DISTRITO DE CERCADEO DE LIMA, PROVINCIA Y
DEPARTAMENTO DE LIMA
SECTOR : INDUSTRIA
RUBRO : FABRICACIÓN DE ARTÍCULOS DE HORMIGÓN,
CEMENTO Y YESO
MATERIA : MONITOREOS AMBIENTALES
IMPEDIMENTO DE ACCIÓN DE
SUPERVISIÓN
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

Lima, 31 de agosto del 2017

VISTOS: El Informe Final de Instrucción N° 672-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de julio del 2017, el escrito de descargos al citado informe presentado con fecha 11 de agosto del 2017 por Unión de Concreteras S.A.; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1. El 7 de setiembre del 2015, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (en adelante, **Dirección de Supervisión**) realizó una acción de supervisión documental a la planta de Materiales², de titularidad de Unión de Concreteras S.A. (en adelante, **UNICON**). Los hallazgos detectados fueron analizados en el Informe de Supervisión Directa N° 345-2016-OEFA/DS-IND³ (en adelante, **Informe de Supervisión**) del 24 de mayo del 2016.
2. El 14 de julio del 2016, la Dirección de Supervisión remitió a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, **Dirección de Fiscalización**) el Informe Técnico Acusatorio 1500-2016-OEFA/DS⁴ del 30 de junio del 2016 (en adelante, **ITA**) concluyendo que UNICON incurrió en supuestas infracciones a la normativa ambiental.
3. Mediante Resolución Subdirectoral N° 381-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 3 de marzo del 2017⁵, notificada el 13 de marzo del 2017⁶, (en adelante, **Resolución Subdirectoral**) la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20297543653.

² La planta de Materiales se encuentra ubicada en la Cuadra 32 de la Av. Enrique Meiggs, distrito de Cercado de Lima, provincia y departamento de Lima.

³ Contenido en un CD que obra a folios 6 del Expediente.

⁴ Folios 1 al 6 del Expediente.

⁵ Folios 34 al 44 del Expediente.

⁶ Folios 45 al 46 del Expediente.





adelante PAS), contra UNICON, imputándole a título de cargo lo siguiente:

Tabla N° 1: Presuntas infracciones administrativas imputadas a UNICON

N°	Presuntas infracciones imputadas	Norma sustantiva presuntamente incumplida
1	UNICON no habría ejecutado el programa de monitoreo ambiental conforme al compromiso asumido en su DIA, toda vez que no realizó el monitoreo ambiental correspondiente al semestre I del año 2013.	<p>Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI “Artículo 6°.- Obligaciones del Titular.- Son obligaciones del titular de la industria manufacturera, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales: (...) 3. Ejecutar los programas de prevención y las medidas de control contenidas en el EIA, DIA o PAMA. (...)”</p> <p>Norma que tipifica la presunta infracción Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI “Artículo 21°.- Conductas que constituyen infracciones. Son conductas que constituyen infracciones, además de las establecidas en los artículos 36, 37 y 38 del Reglamento, las siguientes: (...) Otros incumplimientos al Reglamento, al presente Régimen, otras disposiciones legales complementarias así como aquellas disposiciones dictadas por la autoridad ambiental competente sobre conservación del ambiente.”</p> <p>Norma que establece la eventual sanción Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI “Artículo 22.- Sanciones y Medidas Administrativas Las personas naturales o jurídicas del sector público o privado que realicen actividad en la industria manufacturera, que infrinjan las disposiciones establecidas en el Reglamento, el presente Régimen y en todas las disposiciones reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a una o más de las sanciones o medidas siguientes: Sanciones coercitivas: (...) 2. Multa”.</p> <p>“Artículo 29.- De las Multas. Las multas se imponen teniendo como valor referencial a la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) aprobada por la autoridad tributaria nacional, aplicable al momento de expedirse la resolución sancionatoria, hasta por un máximo de 600 UIT”.</p>
2	UNICON no habría ejecutado el programa de monitoreo ambiental conforme al compromiso asumido en su DIA, toda vez que no realizó los monitoreos ambientales correspondientes a los semestres I y II del año 2014.	<p>Norma sustantiva presuntamente incumplida Ley N° 28611, Ley General del Ambiente “Artículo 24°.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental 24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. 24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.”</p> <p>Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental “Artículo 15°.- Seguimiento y control 15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.</p>





		<p>15.2 El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica”.</p> <p>Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM “Artículo 29°.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental”.</p> <p>Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI “Artículo 6°.- Obligaciones del Titular.- Son obligaciones del titular de la industria manufacturera, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales: (...) 3. Ejecutar los programas de prevención y las medidas de control contenidas en el EIA, DIA o PAMA. (...)”</p> <p style="text-align: center;">Norma que tipifica la presunta infracción</p> <p>Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD del 18 de diciembre del 2013 se aprobó la norma para tipificar las infracciones administrativas y establecer la escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aplicables a los administrados que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA “Artículo 4.- Infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental 4.1 Constituyen infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en un Instrumento de Gestión Ambiental: a) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o la salud humana. Esta infracción se refiere al incumplimiento de compromisos contemplados de los Instrumentos de Gestión Ambiental que tiene carácter social, formal u otros que por su naturaleza no implican la generación de un daño potencial o real.”</p> <p style="text-align: center;">Norma que establece la eventual sanción</p> <p>Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD que aprueba la Tipificación de Infracciones y la Escala de Sanciones vinculadas a los instrumentos de gestión ambiental y al desarrollo de actividades en Zonas Prohibidas</p> <table border="1" data-bbox="590 1518 1345 1915"> <thead> <tr> <th></th> <th>Infracción</th> <th>Base Legal</th> <th>Calificación de Gravedad</th> <th>Sanción no Monetaria</th> <th>Sanción Pecuniaria</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td colspan="5">2. Desarrollar Actividades incumpliendo lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental</td> </tr> <tr> <td>Rubro 2</td> <td>2.1 Incumplir lo establecido en los instrumentos de gestión ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana</td> <td>Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA</td> <td>LEVE</td> <td>Amonestación</td> <td>De 5 a 500 UIT</td> </tr> </tbody> </table>		Infracción	Base Legal	Calificación de Gravedad	Sanción no Monetaria	Sanción Pecuniaria		2. Desarrollar Actividades incumpliendo lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental					Rubro 2	2.1 Incumplir lo establecido en los instrumentos de gestión ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA	LEVE	Amonestación	De 5 a 500 UIT
	Infracción	Base Legal	Calificación de Gravedad	Sanción no Monetaria	Sanción Pecuniaria															
	2. Desarrollar Actividades incumpliendo lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental																			
Rubro 2	2.1 Incumplir lo establecido en los instrumentos de gestión ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA	LEVE	Amonestación	De 5 a 500 UIT															
3		Norma sustantiva presuntamente incumplida																		



Handwritten signature





UNICON no habría permitido el ingreso de los supervisores de la Dirección General de Asuntos Ambientales del PRODUCE a su planta de Materiales, durante la supervisión realizada el día 17 de abril del 2015	<p>Ley N° 28611, Ley General del Ambiente "Artículo 130.- De la fiscalización y sanción ambiental (...) 130.2 Toda persona, natural o jurídica, está sometida a las acciones de fiscalización que determine la Autoridad Ambiental Nacional y las demás autoridades competentes. Las sanciones administrativas que correspondan, se aplican de acuerdo con lo establecido en la presente Ley."</p>
	<p align="center">Norma que tipifica la presunta infracción</p>
	<p>Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI "Artículo 21°.- Conductas que constituyen Infracciones. Son conductas que constituyen infracciones, además de las establecidas en los artículos 36, 37 y 38 del Reglamento, las siguientes: (...) i) Otros incumplimientos al Reglamento, al presente Régimen, otras disposiciones legales complementarias así como aquellas disposiciones dictadas por la autoridad ambiental competente sobre conservación del ambiente."</p>
	<p align="center">Norma que establece la eventual sanción</p>

Norma que establece la eventual sanción

"Artículo 22.- Sanciones y Medidas Administrativas

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

(...)

2. Multa".

"Artículo 29.- De las Multas.

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

4. El 5 de abril del 2017⁷, UNICON presentó su escrito de descargos contra la Resolución Subdirectoral (en lo sucesivo, **escrito de descargos I**).
5. Mediante Carta N° 542-2017-OEFA/DFSAI/SDI, notificada el 27 de abril del 2017, esta Subdirección de Instrucción remitió a UNICON, información adicional relacionada al PAS.
6. En atención a ello, mediante escrito del 3 de mayo del 2017, UNICON solicitó la programación de una audiencia de informe oral, la cual se llevó a cabo el día 12 de julio del 2017.
7. El 4 de agosto del 2017, la Subdirección de Instrucción notificó el Informe Final de Instrucción N° 672-2017-OEFA/DFSAI/SDI⁸ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) a UNICON.
8. El 11 de agosto de 2017⁹, UNICON presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción (en adelante, **escrito de descargos II**).

II. NORMAS PROCEDIMENTALES APLICABLES AL PAS: PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL

⁷ Folios 47 al 73 del Expediente.

⁸ Folios 110 al 117 del Expediente.

⁹ Folios 142 al 150 del Expediente.





9. El presente PAS se encuentra en el ámbito de aplicación de la Ley N° 30230, por lo que corresponde aplicar al mismo las disposiciones contenidas en la citada Ley, en las "Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230", aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en lo sucesivo, **Normas Reglamentarias**) y en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en lo sucesivo, **TUO del RPAS**).
10. En ese sentido, siendo de aplicación la Ley N° 30230, se verifica que las infracciones imputadas en el presente PAS son distintas a los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del Artículo 19° de la referida Ley, pues de las imputaciones no se aprecia infracción que genere daño real a la salud o vida de las personas, el desarrollo de actividades sin certificación ambiental o en zonas prohibidas, o la reincidencia. En tal sentido, en concordancia con el Artículo 2° de las Normas Reglamentarias, de acreditarse la existencia de infracciones administrativas, corresponderá emitir:
- (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa y ordene la correspondiente medida correctiva, de ser el caso.
 - (ii) En caso de incumplir la medida correctiva, una segunda resolución que sancione la infracción administrativa.
11. Cabe resaltar que en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, la primera resolución suspenderá el procedimiento administrativo sancionador, el cual sólo concluirá si la autoridad verifica el cumplimiento de la medida correctiva, de lo contrario se reanudará quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

III. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

III.1. Cuestión Procesal

12. En su escrito de descargos I, UNICON alegó la nulidad del inicio del PAS, toda vez que se habría vulnerado lo dispuesto en el Artículo 6° del TUO de la LPAG, el cual establece que los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo. En ese sentido, manifestó que tanto el Informe de Supervisión, como el ITA, no le fueron notificados junto con la Resolución de inicio del PAS; en ese sentido, la imputación de cargos no es precisa, clara ni lícita, dejando al administrado en estado de indefensión, al no permitirle contar con todos los elementos legalmente exigidos para garantizar su derecho al debido procedimiento y por tanto su derecho de defensa.

13. Al respecto, corresponde señalar que la Resolución Subdirectoral N° 381-2017-OEFA/DFSAI/SDI que inició el presente PAS, fue notificada al administrado el 13 de marzo del 2017 mediante Cédula de Notificación N° 486-2017, la cual consignó como adjunto a la referida Resolución Subdirectoral: *"un (01) CD conteniendo el Informe Técnico Acusatorio N° 1500-2016-OEFA/DS, el Informe de Supervisión N° 345-2016 y sus anexos con Código N° 2322017SDI"*¹⁰. En ese sentido, se



¹⁰ Folio 45 del Expediente.



evidencia que los mencionados informes sí fueron debidamente notificados a UNICON.

14. Sin perjuicio de ello, cabe agregar que la Resolución Subdirectoral cita textualmente los extractos pertinentes del Informe de Supervisión y del ITA; en ese sentido, UNICON sí tuvo conocimiento del contenido de dichos medios probatorios, por lo cual no se ha vulnerado su derecho de defensa.
15. Por otro lado, se debe indicar que de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 169° del TUO de la LPAG¹¹, el administrado puede acceder al Expediente en cualquier momento durante la tramitación del PAS; sin embargo, hasta la fecha de emisión de la presente Resolución, UNICON no realizó la consulta directa del expediente.
16. Asimismo, es preciso mencionar que mediante la notificación del Informe de Preliminar de Supervisión Directa N° 111-2016-OEFA/DS-IND¹², UNICON tomó conocimiento de los hallazgos detectados durante la acción de supervisión de gabinete realizada el 7 de setiembre del 2015. Ello se evidencia en los escritos remitidos por UNICON el 6 de mayo y el 12 de octubre del 2016, en los que se refiere a los hallazgos detectados durante la supervisión. Asimismo, el 14 de setiembre del 2016¹³, concurrieron los representantes de UNICON a las oficinas del OEFA, con la finalidad de brindar alcances generales sobre los hallazgos verificados durante la supervisión realizada en su planta industrial. Por lo expuesto, se concluye que UNICON sí tuvo conocimiento de los hallazgos detectados durante la supervisión realizada el 7 de setiembre del 2015.
17. Finalmente, cabe señalar que la imputación de cargos cumple con los requisitos de validez descritos en el Artículo 3° del TUO de la LPAG¹⁴, y no adolece de vicios

¹¹ T.U.O de la Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 27444

Artículo 169.- Acceso al expediente

169.1 Los administrados, sus representantes o su abogado, tienen derecho de acceso al expediente en cualquier momento de su trámite, así como a sus documentos, antecedentes, estudios, informes y dictámenes, obtener certificaciones de su estado y recabar copias de las piezas que contiene, previo pago del costo de las mismas. Sólo se exceptúan aquellas actuaciones, diligencias, informes o dictámenes que contienen información cuyo conocimiento pueda afectar su derecho a la intimidad personal o familiar y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional de acuerdo a lo establecido en el inciso 5) del artículo 2 de la Constitución Política. Adicionalmente se exceptúan las materias protegidas por el secreto bancario, tributario, comercial e industrial, así como todos aquellos documentos que impliquen un pronunciamiento previo por parte de la autoridad competente.

169.2 El pedido de acceso al expediente puede hacerse verbalmente, sin necesidad de solicitarlo mediante el procedimiento de transparencia y acceso a la información pública, siendo concedido de inmediato, sin necesidad de resolución expresa, en la oficina en que se encuentre el expediente, aunque no sea la unidad de recepción documental.

Notificado al administrado el 14 de abril del 2016 mediante Carta N° 1982-2016-OEFA/DS-SD.
Folio 14 del Informe de Supervisión Directa N° 345-2016-OEFA/DS-IND.

Folio 74 del Expediente.

¹⁴ T.U.O de la Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 27444

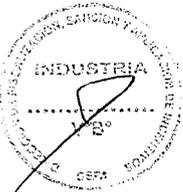
Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. **Competencia.-** Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.

2. **Objeto o contenido.-** Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

3. **Finalidad Pública.-** Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitarse a perseguir mediante el acto, aun encubiertamente,





que causen su nulidad, conforme a lo señalado en el Artículo 10° del TUO de la LPAG¹⁵.

18. Por otro lado, UNICON manifestó que el Oficio N° 04785-2015-PRODUCE-DVMYPE-I/DIGGAM no le fue notificado junto con la Resolución Subdirectoral, y siendo que la supuesta infracción se motiva en el referido Oficio, al no habersele puesto en conocimiento, este extremo de la resolución deviene en nulo de pleno derecho.
19. Sobre el particular, debe indicarse que el contenido del citado Oficio fue puesto en conocimiento de UNICON mediante la Resolución Subdirectoral en el considerando N° 49; en ese sentido, no se habría vulnerado su derecho de defensa.
20. Sin perjuicio de ello, el 27 de abril del 2017, mediante Carta N° 542-2017-OEFA/DFSAI/SDI, la Subdirección de Instrucción e Investigación del OEFA, notificó a UNICON el referido Oficio, otorgándole un plazo de 5 días hábiles para que remita sus correspondientes observaciones, de conformidad con lo señalado en el Numeral 4 del Artículo 252° del TUO de la LPAG¹⁶.
21. En ese sentido, mediante escrito del 3 de mayo del 2017, UNICON solicitó el uso de la palabra a fin de exponer sus descargos; siendo que el 12 de julio del 2017 se llevó a cabo la audiencia de informe oral.

III.2. Hechos imputados N° 1 y N° 2

III.2.1 Compromiso ambiental asumido por UNICON

alguna finalidad sea personal de la propia autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley. La ausencia de normas que indique los fines de una facultad no genera discrecionalidad.

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

5. Procedimiento regular.- Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

¹⁵ T.U.O de la Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 27444

Artículo 10.- Causales de nulidad

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

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

T.U.O de la Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 27444

Artículo 252.- Caracteres del procedimiento sancionador

252.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

1. Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción.
2. Considerar que los hechos probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a las entidades en sus procedimientos sancionadores.
3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.
4. Otorgar al administrado un plazo de cinco días para formular sus alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico conforme al numeral 171.2 del artículo 171, sin que la abstención del ejercicio de este derecho pueda considerarse elemento de juicio en contrario a su situación.





22. Conforme a lo establecido en el Anexo 2 del Oficio N° 0206-2012-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI¹⁷, se dispuso el cumplimiento del Programa de Monitoreo Ambiental para UNICON, según el cual debía realizar monitoreos ambientales de calidad de aire, parámetros meteorológicos, ruido ambiental y ruido ocupacional, con una frecuencia semestral.

III.2.1 Análisis de los hechos imputados N° 1 y N° 2

23. Durante la acción de supervisión de gabinete realizada el 7 de setiembre del 2015, la Dirección de Supervisión advirtió que UNICON no habría realizado los monitoreos ambientales correspondientes a los semestres I del 2013, I y II del 2014 y I del 2015. Ello, toda vez que de la revisión del acervo documentario transferido por PRODUCE, no se evidenció la presentación de los informes de monitoreo ambiental correspondientes a dichos periodos, conforme se indicó en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 111-2016-OEFA/DS-IND¹⁸.

24. UNICON presentó un escrito el 6 de mayo del 2016 —con registro N° 34456— donde adjuntó copia de los cargos de las solicitudes de evaluación de Informes de Monitoreo Ambiental presentadas ante PRODUCE el 18 de julio del 2013, 31 de julio del 2014 y 3 de febrero del 2015, y asimismo, una copia de una carta dirigida a PRODUCE remitiendo el Informe de Monitoreo Ambiental correspondiente al segundo semestre del 2015 (recibida el 14 de julio del 2015)¹⁹. Sin embargo, de los referidos cargos de presentación, no era posible determinar la fecha en que efectivamente se realizaron los monitoreos ambientales.

25. En ese sentido, en el ITA, la Dirección de Supervisión concluyó que UNICON "(...) no habría realizado los realizó los monitoreos ambientales a su Planta de Materiales (...) "²⁰.

26. Sobre el particular, es preciso señalar que mediante Oficios N° 01970-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM y N° 02159-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM, del 23 de mayo y 7 de junio del 2016, respectivamente, PRODUCE remitió a la Dirección de Supervisión, documentación adicional de la Actividad Industrial Manufacturera "2695: Fabricación de Artículos de Hormigón, Cemento y Yeso", correspondiente a UNICON.

27. De la revisión de los referidos documentos, se advierte que UNICON presentó ante PRODUCE, los Informes de Monitoreo Ambiental correspondientes a los semestres 2013-I, 2014-I y 2014-II, de acuerdo al siguiente detalle.

N°	PERIODO DE MONITOREO	FECHA DE EJECUCIÓN DE MONITOREO	REGISTRO DE PRODUCE	FECHA DE PRESENTACIÓN ANTE PRODUCE
1	2013-I	20 y 21 de junio del 2013	00051300-2013	18/07/2013
2	2014-I	23 y 24 de junio del 2014	00061284-2014	31/07/2014



¹⁷ Con el cual se aprobó la Declaración de Impacto Ambiental del "Proyecto de traslado e Instalación de una planta de Concreto Premezclado en la calle Materiales" (en adelante, DIA).

¹⁸ Folio 10 (reverso) del Informe de Supervisión Directa N° 345-2016-OEFA/DS-IND.

¹⁹ Al respecto, cabe precisar que posteriormente, con fecha 12 de octubre del 2016, UNICON presentó otro escrito —con registro N° 70028— reiterando los argumentos previamente esgrimidos mediante el escrito con registro N° 34456.

²⁰ Folios 4 (Reverso) del Expediente.





3	2014-II	11 y 12 de diciembre del 2014	00009967-2015	03/02/2015
---	---------	-------------------------------	---------------	------------

28. Conforme a lo expuesto, ha quedado acreditado que UNICON realizó los monitoreos ambientales correspondientes a los semestres 2013-I, 2014-I y 2014-II, los cuales fueron presentados oportunamente ante PRODUCE, en ese sentido, **corresponde archivar el procedimiento administrativo sancionador en este extremo.**
29. En tal sentido, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de lo alegado por UNICON en sus escritos de descargos.

III.3. Hecho imputado N° 3

III.3.1 Análisis del hecho imputado N° 3

30. Durante la acción de supervisión de gabinete realizada, se detectó que UNICON no habría permitido el ingreso de las autoridades de PRODUCE y la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental, que acudieron el 17 de abril del 2015 a la Planta de Materiales a fin de realizar una inspección a consecuencia de una denuncia presentada contra dicha empresa, conforme a lo señalado en el Hallazgo N° 1 del Informe de Supervisión²¹.
31. En ese sentido, en el ITA, la Dirección de Supervisión concluyó que el administrado "(...) *no habría permitido el ingreso de los supervisores de la Dirección General de Asuntos Ambientales de PRODUCE a la planta de materiales del administrado*"²².

III.3.2 Análisis de los descargos

32. UNICON manifestó en su escrito de descargos I que, al tratarse de la investigación preliminar de un supuesto delito penal, PRODUCE no resulta ser la autoridad competente para liderar y llevar a cabo diligencias de investigación preliminar penal. En ese sentido, pretender imputar un incumplimiento al literal g) del artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, vulnera el principio de tipicidad y legalidad; toda vez que la acción de control y fiscalización no fue dispuesta por la autoridad del Sector.
33. Al respecto, se debe precisar que, de conformidad con lo señalado en el Numeral 1 del Artículo 149° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**)²³, en caso se efectúen investigaciones penales por los delitos ambientales recogidos en el Título Décimo Tercero del Libro Segundo del Código Penal (en adelante, **Título XIII**), la autoridad ambiental competente deberá emitir un informe



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

²² Folio 4 (reverso) del Expediente.

²³ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**

Artículo 149.- Del informe de la autoridad competente sobre infracción de la normativa ambiental

149.1 En las investigaciones penales por los delitos tipificados en el Título Décimo Tercero del Libro Segundo del Código Penal, será de exigencia obligatoria la evacuación de un informe fundamentado por escrito por la autoridad ambiental, antes del pronunciamiento del fiscal provincial o fiscal de la investigación preparatoria en la etapa intermedia del proceso penal. El informe será evaluado dentro de un plazo no mayor de treinta (30) días, contados desde la recepción del pedido del fiscal de la investigación preparatoria o del juez, bajo responsabilidad. Dicho informe deberá ser meritado por el fiscal o juez al momento de expedir la resolución o disposición correspondiente.





fundamentado.

34. Asimismo, el Numeral 2.1 del Artículo 2° del Reglamento de la Ley General del Ambiente, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2013-MINAM, señala que la entidad responsable de elaborar el informe fundamentado en los delitos contenidos en el Título XIII, es la autoridad administrativa ambiental que ejerza funciones de fiscalización ambiental respecto de la materia objeto de la investigación penal en trámite.
35. En el presente caso, al 17 de abril del 2015, fecha en que se dispuso la acción de supervisión por parte de PRODUCE y la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental, la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental para las actividades de la industria manufacturera (fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso), era PRODUCE. En ese sentido, la referida acción de supervisión fue realizada por PRODUCE en ejercicio de sus funciones y bajo su ámbito de competencia.
36. Con relación al principio de tipicidad, establecido en el Numeral 4 del Artículo 246° del TUO de la LPAG, éste dispone que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente, las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía²⁴.
37. Bajo este principio se establece que debe existir una exhaustividad suficiente en la descripción de la conducta prohibida, de modo tal que se identifiquen los elementos de la conducta sancionable. No obstante, la exigencia de taxatividad del tipo sancionador no debe llevar a situaciones extremas en las que pretenda ser utilizado como sustento de la inaplicación de una sanción cuando exista una evidente infracción administrativa.
38. En la misma línea, la doctrina señala que *“la descripción rigurosa y perfecta de la infracción es, salvo excepciones, prácticamente imposible. El detallismo del tipo tiene su límite. Las exigencias maximalistas sólo conducen, por tanto, a la parálisis normativa o a las nulidades de buena parte de las disposiciones sancionadoras existentes o por dictar”*²⁵. En efecto, en el derecho administrativo no es posible establecer un catálogo de conductas infractoras, siendo suficiente una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre ambas.
39. En cuanto al principio de legalidad, cabe mencionar que el Numeral 1.1 del Artículo IV de la LPAG recoge el Principio de Legalidad²⁶, señalando expresamente que



24

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo 230°.- Principios de la Potestad Sancionadora Administrativa.

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

(...)

4. **Tipicidad.**- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.

25

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

26

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo





las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

40. De acuerdo al citado artículo, el fundamento de actuación de la administración pública reside en el principio de legalidad, el cual exige que toda acción administrativa debe estar establecida en un precepto jurídico o que, partiendo desde éste, pueda derivarse como su cobertura o desarrollo necesario²⁷.
41. En este sentido, se cumple con el principio de legalidad si la actuación de las autoridades administrativas se sustenta en alguna normativa. Por lo tanto, puede afirmarse que este principio se concreta en la subordinación de la Administración al ordenamiento legal.
42. Por lo expuesto, imputar el incumplimiento del Literal g) del Artículo 21° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, no vulnera los principios de tipicidad ni legalidad, toda vez que, en efecto, UNICON no permitió el ingreso de los supervisores de PRODUCE a la Planta de Materiales, lo cual obstaculiza las acciones de control y fiscalización de PRODUCE, las cuales fueron dispuestas en ejercicio de sus funciones y bajo su ámbito de competencia, conforme se indicó en párrafos precedentes.
43. Por otra parte, tanto en el escrito de descargos I, como durante la audiencia de Informe Oral del 12 de julio del 2017, y en el escrito de descargos II, UNICON manifestó que PRODUCE no participó de la diligencia programada para el 17 de abril del 2015, conforme se consignó en el Informe Fundamentado N° 063-2015-OEFA/DFSAI-COFEMA.
44. Sobre el particular, es preciso señalar que si bien el referido Informe Fundamentado señala que, conforme al Oficio N° 4787-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM, PRODUCE *“no participó en la diligencia programada por la División de Medio Ambiente de la PNP”*, en el mencionado Oficio, se señala que el personal de PRODUCE acudió al local industrial de UNICON a fin realizar la supervisión especial, sin embargo, los representantes de la empresa no les permitieron el ingreso a la Planta de Materiales, tal como se señala a continuación:

“ (...)”

Al respecto, comunico a usted que personal de este Ministerio y de otras instituciones públicas se apersonaron al local industrial de la empresa Unión de Concreteras S.A., a fin de efectuar la diligencia de inspección conjunta, la misma que no pudo llevarse a cabo en razón de que los representantes de la empresa señores Luis Castillo Polanco y José Martín Risco Soto, no permitieron el ingreso a las instalaciones de la misma aduciendo que no tenían conocimiento de la denuncia; motivo por el cual el representante de este Sector no pudo verificar las medidas de prevención y/o mitigación comprometidas por la empresa en su estudio ambiental, razón por la que no se emite informe fundamentado.

(...)”

(El énfasis es agregado).



1.3. Principio de legalidad.- las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

²⁷ MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Décima edición 2014, p. 63.





45. Asimismo, en el acápite de Conclusiones del referido Informe Fundamentado, se señaló que *“del legajo documentario remitido por PRODUCE se desprende que se trató de realizar una inspección a la planta de materiales de UNICON. Sin embargo, ésta se frustró debido a que se impidió el ingreso del personal de dicha institución”*.
46. En la misma línea, UNICON señaló que existe contradicción entre lo señalado en el Oficio N° 4785-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM, el Oficio N° 4787-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM y el Informe Fundamentado N° 063-2015-OEFA/DFSAI-COFEMA, por lo que no existiría certeza sobre la participación de PRODUCE en la mencionada acción de supervisión.
47. Sobre el particular, es preciso reiterar que en el Informe Fundamentado N° 063-2015-OEFA/DFSAI-COFEMA se concluye que se intentó realizar una inspección a la planta de materiales de UNICON; sin embargo, ésta se frustró debido a que se impidió el ingreso del personal de dicha empresa.
48. Del mismo modo, tanto el Oficio N° 4785-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM, como el Oficio N° 4787-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM señalan que personal de PRODUCE acudió a la Planta de Materiales para efectuar la acción de supervisión; sin embargo, los representantes de UNICON no permitieron el ingreso de las autoridades a las instalaciones de la misma.
49. Conforme a lo expuesto, de la revisión de los documentos antes mencionados, se advierte que no existe contradicción entre ellos, toda vez que los tres documentos concluyen que el día 17 de abril del 2015, acudió el personal de PRODUCE a la Planta de Materiales para realizar la acción de supervisión; sin embargo, los representantes de UNICON no permitieron el ingreso a las instalaciones de la planta industrial.
50. A mayor abundamiento, cabe precisar que no podría existir contradicciones entre los Oficios N° 4785-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM y N° 4787-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM, toda vez que el contenido de los mismos es idéntico, conforme se observa a continuación:





PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 928-2017-OEFA/DFSAI

Expediente N° 1425-2016-OEFA/DFSAI/PAS



PERÚ

Ministerio de la Producción

Viceministerio de MYPE e Industria

Dirección General de Asuntos Ambientales

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

4

San Isidro, 29 MAYO 2015

OFICIO N° 048-2015-PRODUCE/DVMYPE-INDIGGAM

Señorita
KARINA DIANA VARGAS QUIÑÓNEZ
Fiscal Provincial Especializado en Materia Ambiental de Lima
Ministerio Público
Av. Abancay Cdra 5, 7° Piso, Of. 700
Lima.-

Ref.: Oficio N° 630-15-DIRNAOP-PNP- DIRE JMA-DIRCMIPA-DEPASSON
Expediente N° 09030174 (09-04-15)

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al Oficio de la referencia, mediante el cual la policía nacional del Perú solicitó la participación de un representante de este Ministerio, en la diligencia de inspección realizada el 17 de abril del 2015, a la empresa Unión de Concreteras S.A., sito en la Av. Enrique Meiggs Cuadra 32, Lima.

Al respecto, comunico a usted que personal de este Ministerio y de otras instituciones públicas se apersonaron al local industrial de la empresa Unión de Concreteras S.A., a fin de efectuar la diligencia de inspección conjunta, la misma que no pudo llevarse a cabo en razón de que los representantes de la empresa señores Luis Castillo Polanco y José Martín Risco Soto, no permitieron el ingreso a las instalaciones de la misma aduciendo que no tenían conocimiento de la denuncia, motivo por el cual el representante de este Sector no pudo verificar las medidas de prevención y/o mitigación comprometidas por la empresa en su estudio ambiental, razón por la que no se emite informe fundamentado.

Se adjunta el Acta de la diligencia de inspección

Aprovecho la oportunidad para reiterarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

Rosa María del Castillo Rosas
Econ. ROSA MARIA DEL CASTILLO ROSAS
Directora General de Asuntos Ambientales
Viceministerio de MYPE e Industria
Ministerio de la Producción



PERÚ

Ministerio de la Producción

Viceministerio de MYPE e Industria

Dirección General de Asuntos Ambientales

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

San Isidro, 29 MAYO 2015

OFICIO N° 048-2015-PRODUCE/DVMYPE-INDIGGAM

Señorita
MARIA LUISA EGUSQUIZA MORI
Directora de Fiscalización y Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA
Av. República de Panamá N° 3542
San Isidro.-

Ref.: Oficio N° 307-2015-OEFA/DFSAI
Expediente N° 00932992 (15-04-15)

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al Oficio de la referencia, mediante el cual corre traslado de la solicitud de la Policía Nacional del Perú para que un representante de su institución participe en la diligencia de inspección del día 17 de abril a la empresa Unión de Concreteras S.A., en razón de que somos el órgano competente.

Al respecto, comunico a usted que personal de este Ministerio y de otras instituciones públicas se apersonaron al local industrial de la empresa Unión de Concreteras S.A., a fin de efectuar la diligencia de inspección conjunta, la misma que no pudo llevarse a cabo en razón de que los representantes de la empresa señores Luis Castillo Polanco y José Martín Risco Soto, no permitieron el ingreso a las instalaciones de la misma aduciendo que no tenían conocimiento de la denuncia, motivo por el cual el representante de este Sector no pudo verificar las medidas de prevención y/o mitigación comprometidas por la empresa en su estudio ambiental, razón por la que no se emite informe fundamentado.

Se adjunta el Acta de la diligencia de inspección

Aprovecho la oportunidad para reiterarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

Rosa María del Castillo Rosas
Econ. ROSA MARIA DEL CASTILLO ROSAS
Directora General de Asuntos Ambientales
Viceministerio de MYPE e Industria
Ministerio de la Producción





- 51. Adicionalmente, es preciso indicar que existe certeza sobre la participación de PRODUCE en la acción de supervisión del día 17 de abril del 2015, tal como se advierte de la lectura del Acta de Inspección Técnico Policial, que se adjuntó a los Oficios N° 4785-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM y N° 4787-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM, la misma que fue suscrita por las autoridades participantes y los representantes de UNICON:

ACTA DE INSPECCION TECNICO POLICIAL.

En el Distrito del Cercado de Lima siendo las 15:45 Horas del día 17 de abril del 2015, el Instructor Contador Guisela Patricia de la Dra. Dignidad Claudia García Flores, Fiscal Asesor FEMO-UNA, Ing. Cesar Mercedes Cerezo, DNI. N° 08265862, de la Dirección de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción, Dra. Karina Cardenas Caverio Procuradora Pública del Ministerio del Ambiente, Ing. Mariya Salvaterra Medina, DNI. N° 417719976, de la Gerencia del Ambiente - SEGAM, de la Municipalidad Metropolitana de Lima, Ing. Mario Alvarado Rodríguez, DNI. N° 25449392, Psicólogo Biólogo Godo Franco Tullio López Pacheco, DNI. N° 07865164, de la DIGESA, Ing. Hector Bazan Billo, DNI. N° 090829322, de la DETA II LIMA SUR, D.R. Roberto Rodríguez Sara Con. Cr. N° 13941, Abogado, Representante de los Demandantes, A Hoyo del Ingreso N° 063-15-FEMO-HP-FM, Presentes en la Planta Hotelera de la Empresa Unión Constructora S.A. Unión Valero en la Unidad N° 82 de la Av. Enrique Meiggs, - Miraflores, Procediéndose a Realizar la Preserte I.T.P. con el siguiente resultado: - - -

- En la Ciudad Planta, Del Interior sala una Persona de sexo masculino en diploma, Avdo. Enrique Meiggs Luis Castillo.

Handwritten notes on the left:
 KARINA CARDENAS CAVERIO
 REG. CALL N° 41770
 PROCURADORA PUBLICA DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE
 M.H.1.
 D.P.1 4219476
 D.P.1 08265862

- 52. En la referida Acta, que fue suscrita por los representantes de UNICON en señal de conformidad, se indica que los señores Luis Castillo Polanco y José Martín Risco Soto, representantes de la empresa, no permitieron el ingreso a las instalaciones de la Planta de Materiales. Asimismo, se evidencia la participación del personal de PRODUCE en la acción de supervisión:

- En la Ciudad Planta, Del Interior sala una Persona de sexo masculino en diploma, Avdo. Enrique Meiggs Luis Castillo Polanco, Tercer DNI. N° 418629123, y ser el Administrador de la Planta, a quien se le comunicó el motivo de la I.T.P., indicando que no podía permitir el ingreso a la Planta por no disposición de los representantes legales de la empresa Unión Constructora, quienes estaban en el momento.

- Prosiguiendo con la diligencia de la Parte Exterior que la Planta en Mención se encuentra construida de Material Noble, Teniendo

Handwritten notes on the left:
 Dña. D. S.
 ING. ESCOBAR BARRERA
 D. BARRERA

Handwritten notes on the right:
 Control ambiental con

(...)





SEÑALA LOS 16:00 HORAS SE NIÑO PRESENTA LA FISCALIA DE
 JOSE MARTIN RISO SOTO DNI. N° 07625175, QUE HA RECORRIDO POR CON-
 DUCTOR DE RELACIONES COMUNITARIAS DE LA EMPRESA UNION DE CONCRE-
 TERA S.A. (UNICON S.A.), QUE AL SER SOLICITADO PARA ADECUAR AL
 INGRESO DE LA PLANTA PARA EFECTUAR LA DILIGENCIA DE INSPECCION...
 DEJO QUE NO AUTORIZA EL INGRESO A LA PLANTA POR NO TENER CON-
 DUMENTO DE LA DENUNCIA Y POR LA SEGURIDAD DEL PERSONAL QUE ACUDE
 A ESTA DILIGENCIA, HABILITANDO QUE LA PLANTA SE ENCUENTRA EN OBRAS
 DONDE REALIZA LA ACTIVIDAD DE MEZCLA DE CONCRETO POR MET-
 ODO, UTILIZANDO COMO MATERIA PRIMA ARENA CUERNA, PIEDRA CANCHAL
 Y AGUA, DESTINADO PARA LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION...
 EN ESTE ACO se le concede el uso de la PALABRA AL REPRESENTANTE
 DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCION SOLICITANDO UNA OPIÓN TECNICA CIDE-
 TIVA QUE SE HA PROYECTADO EN LA DILIGENCIA, PEDIENDO QUE EN DICHOS
 LUGAR QUE EL SECTOR GOBIERNO QUE ES EL MINISTERIO DE LA PRODUCCION,
 QUE HA APRECIADO UN ESTUDIO DABLEMENTE SI NO INGRESAR A LA PLANTA
 INDUSTRIAL NO SE HA PODIDO VERIFICAR LAS MEDIDAS CORRECTIVAS
 QUE LA EMPRESA DE EFECTUARSE EN UN PLAZO DETERMINADO. - - -

SEÑALA LOS 17:00 HORAS DEL DIA DE LA FECHA SE DA POR CONCLUIDA
 LA PRESENTE DILIGENCIA PRESENDO LOS PARTICIPANTES EN SEÑAL DE
 CONFIRMACION: - - -

JOSE MARTIN RISO SOTO
 07625175

(7) ORIGINAL
 A LA FISCALIA DE MATERIA AMBIENTAL
 A LA FISCALIA DE MATERIA AMBIENTAL
 A LA FISCALIA DE MATERIA AMBIENTAL

M. J. Castillo
 6.000.000.000

(...)

SEÑALA LOS 17:00 HORAS DEL DIA DE LA FECHA SE DA POR CONCLUIDA
 LA PRESENTE DILIGENCIA PRESENDO LOS PARTICIPANTES EN SEÑAL DE
 CONFIRMACION: - - -

3- J. C. Alvarado
 PRODUCE

2016 25441
 J/25A



- 53. Finalmente, UNICON alegó que PRODUCE no elaboró el Informe Fundamentado que fue solicitado por la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental, aun cuando no es requisito que previamente se haya realizado una diligencia de inspección por parte de la autoridad competente en materia ambiental; ello evidencia que PRODUCE no participó de la diligencia de inspección realizada por la Fiscalía.
- 54. Al respecto, se debe indicar que, de los medios probatorios evaluados previamente, se evidencia que PRODUCE sí acudió a la supervisión programada para el 17 de abril del 2015; sin embargo, UNICON no permitió el ingreso de la Autoridad a la Planta de Materiales.
- 55. Asimismo, es preciso indicar que si bien PRODUCE no presentó el Informe Fundamentado solicitado por la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental, ello





fue en razón de que los representantes de UNICON no permitieron el ingreso a las instalaciones de la Planta Materiales, por lo que no se pudo verificar las medidas de prevención y/o mitigación comprometidas por la empresa en su estudio ambiental, conforme se indicó en los Oficios N° 4785-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM y N° 4787-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM.

56. De lo actuado en el Expediente, ha quedado acreditado que UNICON es responsable por no permitir el ingreso de los supervisores de la Dirección General de Asuntos Ambientales del PRODUCE a su Planta de Materiales, durante la acción de supervisión realizada el día 17 de abril del 2015, lo que infringe el Numeral 2 del Artículo 130° de la Ley N° 28611, Ley General de Ambiente (en adelante, LGA), en concordancia con el Literal i) del Artículo 21° del Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI. Por lo que, corresponde declarar la responsabilidad administrativa de UNICON en el presente procedimiento administrativo sancionador.

IV. CORRECCIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA Y/O PROPUESTA DE MEDIDA CORRECTIVA

57. De acuerdo al Numeral 1 del Artículo 136° de la LGA, las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en esa Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas²⁸.
58. Cabe indicar que, la responsabilidad administrativa no exime del cumplimiento de la obligación incumplida; en tal sentido, el administrado debe permitir el desarrollo de las acciones de fiscalización que determine la Autoridad Ambiental Nacional y las demás autoridades competentes, de conformidad con lo previsto en el Numeral 2 del Artículo 130° de la LGA.
59. Sin perjuicio de lo anterior, en caso la conducta del infractor haya producido algún efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, la autoridad podrá dictar medidas correctivas, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 22° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental²⁹.



Ley General del Ambiente - Ley N° 28611

Artículo 136.- De las sanciones y medidas correctivas

136.1 Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la presente Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas.

²⁹

Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental – SINEFA - Ley N° 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.

(El énfasis es agregado)

En un sentido similar, el Artículo 249.1 del T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General también establece que el dictado de medidas correctivas tiene como objetivo ordenar la reposición o reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados.

T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 27444.- Artículo 249. Determinación de la responsabilidad





60. A nivel reglamentario, el Artículo 28° de la Resolución de Consejo Directivo N°007-2015-OEFA/CD³⁰ y el Numeral 19 de los lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental³¹, establecen que para dictar una medida correctiva **es necesario que la conducta infractora haya producido un efecto nocivo** en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. Asimismo, el Literal f) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental³² establece que se pueden imponer las medidas correctivas que se consideren necesarias para evitar la **continuación del efecto nocivo de la conducta infractora** en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
61. Atendiendo a este marco normativo, los aspectos a considerar para la emisión de una medida correctiva son los siguientes:
- Se declare la responsabilidad del administrado por una infracción;
 - Que la conducta infractora haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; y,
 - La medida a imponer permita lograr la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

Secuencia de análisis para la emisión de una medida correctiva cuando existe efecto nocivo o este continúa

249.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de **medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior**, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente. Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto.

(...)

(El énfasis es agregado)

³⁰ **Resolución que aprueba el Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA; Artículo 28°.- Definición**

La medida correctiva es 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.

³¹ Mediante Resolución de Consejo Directivo N°010-2013-OEFA/CD se aprobó el referido lineamiento.

19. En esta sección se va a identificar las medidas correctivas que pueden ser ordenadas por el OEFA, teniendo en cuenta lo establecido en la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente (en adelante, la LGA) y la Ley del SINEFA.

Resulta oportuno señalar que existen claras diferencias conceptuales entre las medidas correctivas y las sanciones administrativas. Las sanciones son medidas administrativas que afectan negativamente la esfera jurídica de los administrados infractores, y que tienen por objeto desincentivar la realización de conductas ilegales. Las sanciones pueden tener carácter monetario (v. gr. la multa) como no monetario (v. gr. la amonestación). Por su parte, **las medidas correctivas tienen por objeto “revertir” o “disminuir en lo posible” el efecto nocivo de la conducta infractora; buscan corregir los efectos negativos de la infracción sobre el bien jurídico protegido; reponer el estado de las cosas a la situación anterior al de la comisión de la infracción.** Como se observa, los fines de las sanciones y las medidas correctivas son distintos.

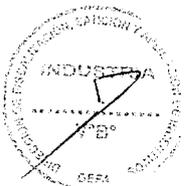
(El énfasis es agregado)

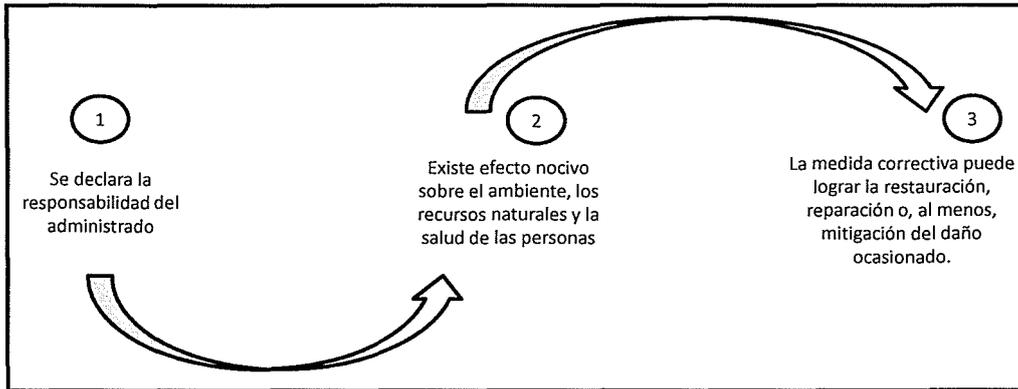
³² **Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental – SINEFA; Ley N° 29325; Artículo 22.- Medidas correctivas**

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes: (...)

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.

(El énfasis es agregado)





Elaboración: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA.

62. De acuerdo al marco normativo antes referido, corresponderá a la Autoridad Decisora ordenar una medida correctiva en los casos en que la conducta infractora haya ocasionado un efecto nocivo en el ambiente, a los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; habida cuenta que la medida correctiva en cuestión tiene como objeto revertir, reparar o mitigar tales efectos nocivos³³. En caso contrario -inexistencia de efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas- la autoridad no se encontrará habilitada para ordenar una medida correctiva, pues no existiría nada que remediar o corregir.

63. De lo señalado se tiene que no corresponde ordenar una medida correctiva si se presenta alguno de los siguientes supuestos:

- a) No se haya declarado la responsabilidad del administrado por una infracción;
- b) Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado, la conducta infractora no haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y,
- c) Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado y existiendo algún efecto nocivo al momento de la comisión de la infracción, este ya no continúa; resultando materialmente imposible³⁴ conseguir a través del dictado de la medida correctiva, la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

64. Sin perjuicio de lo señalado, cabe indicar que en el Artículo 29° del Reglamento

³³ En ese mismo sentido, Morón señala que la cancelación o reversión de los efectos de la conducta infractora es uno de los elementos a tener en cuenta para la emisión de una medida correctiva. Al respecto, ver MORON URBINA, Juan Carlos. "Los actos-medida (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración". *Revista de Derecho Administrativo. Círculo de Derecho Administrativo*. Año 5, N° 9, diciembre 2010, p. 147, Lima.

T.U.O de la Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 27444.-

Artículo 3. Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

2. Objeto o contenido.- Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. **Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento** jurídico, debiendo ser lícito, preciso, **posible física** y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

(...)

Artículo 5. Objeto o contenido del acto administrativo

5.1 El objeto o contenido del acto administrativo es aquello que decide, declara o certifica la autoridad.

5.2 **En ningún caso será admisible un objeto o contenido** prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, obscuro o **imposible de realizar**.

(El énfasis es agregado)



Handwritten signature





de Medidas Administrativas del OEFA, concordante con el Literal f) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental³⁵, se establece que en los casos donde la conducta infractora tenga posibles efectos perjudiciales en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas, la Autoridad Decisora puede ordenar una medida correctiva de adecuación para que el administrado adapte sus actividades a determinados estándares que mitiguen los posibles efectos perjudiciales de dicha conducta. Para emitir ese tipo de medidas se tendrá en cuenta lo siguiente:

- (i)Cuál es el posible efecto nocivo o nivel de riesgo que la obligación infringida podría crear; y,
- (ii)Cuál sería la medida idónea para prevenir ese posible efecto nocivo, de conformidad al principio de razonabilidad regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. En caso el cumplimiento de la obligación infringida sea suficiente para evitar el efecto nocivo, no se emitirá medida correctiva alguna.

65. De otro lado, en el caso de medidas compensatorias, estas solo serán emitidas cuando el bien ambiental objeto de protección ya no pueda ser restaurado. En este tipo de escenarios, se deberá analizar lo siguiente:

- (i) la imposibilidad de restauración del bien ambiental; y,
- (ii) la necesidad de sustituir ese bien por otro.

IV.2. Aplicación al caso concreto del marco normativo respecto de si corresponde dictar una medida correctiva

66. En el presente caso, la conducta infractora imputada a UNICON se encuentra referida a no haber permitido el ingreso de los supervisores del PRODUCE a las instalaciones de la Planta de Materiales durante la acción de supervisión efectuada el 17 de abril del 2015.

67. Sobre el particular, corresponde señalar que, con posterioridad a la acción de supervisión materia de análisis, la Dirección de Supervisión realizó una acción de supervisión especial del 26 al 29 de octubre del 2015 a las instalaciones de la Planta de Materiales, en la cual UNICON permitió el ingreso de los supervisores de OEFA, adecuando de este modo su conducta a lo previsto en la normativa en análisis, conforme se puede verificar de la revisión del Acta de Supervisión de fecha 26 al 29 de octubre del 2015, a continuación:



H

³⁵

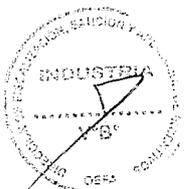
Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental – SINEFA; Ley N° 29325; Artículo 22.- Medidas correctivas

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

(...)

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.

(El énfasis es agregado)





PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 928-2017-OEFA/DFSAI

Expediente N° 1425-2016-OEFA/DFSAI/PAS

"Decreto de las personas con Discapacidad en el Perú"
"Ley de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

ACTA DE SUPERVISIÓN DIRECTA

INFORMACIÓN DEL ADMINISTRADO			
ADMINISTRADO	UNION DE CONCRETOS S.A.	R.U.C.	20297543653
UNIDAD FISCALIZABLE	Planta Materiales	C.U.C.	0058-10-2015-12
UBICACIÓN	Av. Enrique Arizaga Km 12 - Unión LT.1 Urb. Haburta C/ta Indus. Dist. Repse - Camana	Departamento	Limá
		Provincia	Limá
		Distrito	Cercado de Lima
ACTIVIDAD(ES)	Distribución 26° 2695		
ETAPA	Operación		
NOTIFICACIONES **	Domicilio legal		X
	Dirección electrónica		
	SARRECONSTRUCION S.A. PUNTA 11400 S.T. de AVIACIONES		
** El administrado declara que acepta ser notificado a través de la vía de comunicación marcada			
DATOS DE LA SUPERVISIÓN			
REGULAR	-	INICIO: 26/10/2015	HORA: 12:00
ESPECIAL	X	CIERRE: 29/10/2015	HORA: 18:15
ESTADO	En Actividad:	X	sin actividad
	Otros:		
¿LA SUPERVISIÓN SE REALIZÓ CON NORMALIDAD?		SI <input checked="" type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
LOCALIZACIÓN UTM (WGS 84) ZONA (4,5)		OBSERVACIONES (RELATIVO COMPONENTES VERIFICADOS)	

68. Conforme a lo señalado previamente, en el presente caso no existe conducta pendiente de ser corregida, toda vez que durante supervisión especial llevada a cabo del 26 al 29 de octubre del 2015 en la Planta de Materiales, UNICON permitió el ingreso de los supervisores de OEFA. En ese sentido, no existe alteración negativa en el ambiente (efecto nocivo en el bien jurídico ambiente) que se deba corregir o revertir.
69. Por lo tanto, en estricto cumplimiento del artículo 22° de la Ley del SINEFA, a la fecha no existen consecuencias que se deban corregir, compensar, revertir o restaurar, que es precisamente el presupuesto legal que habilita el dictado de una medida correctiva.
70. En tal sentido, en virtud del Artículo 28° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, en concordancia con el Inciso 22.1 del Artículo 22° de la Ley N° 29325, y en aplicación de la Única Disposición Complementaria Transitoria del TUO del RPAS³⁶, esta Dirección considera que no resulta pertinente el dictado de medidas correctivas al respecto.



36

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

“DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA ÚNICA.- Aplicación del Artículo 19 de la Ley N° 30230 (...)

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 correspondiente.”





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 928-2017-OEFA/DFSAI

Expediente N° 1425-2016-OEFA/DFSAI/PAS

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

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la responsabilidad administrativa de Unión de Concreteras S.A. por la comisión de la infracción N° 3 descrita en la Tabla N° 1; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la resolución.

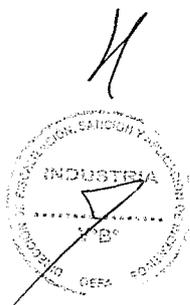
Artículo 2°.- Archivar el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Unión de Concreteras S.A. con relación a los hechos imputados N° 1 y N° 2 de la Tabla N° 1, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 3°.- Declarar que no resulta pertinente el dictado de medidas correctivas a Unión de Concreteras S.A. por la comisión de la conducta infractora indicada en el Artículo 1°, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 4°.- Informar a Unión de Concreteras S.A. que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración o apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, y los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 5°.- Disponer la inscripción en el Registro de Actos Administrativos de la presente resolución; sin perjuicio de que si esta adquiere firmeza, el extremo que declara la responsabilidad administrativa será tomado en cuenta para determinar la reincidencia y su posible inscripción en el registro correspondiente, de acuerdo a la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Regístrese y comuníquese,



JMT/spf

Eduardo Melgar Córdova
Director de Fiscalización, Sanción
y Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

