



**EXPEDIENTE N°** : 304-2016-OEFA/DFSAI/PAS  
**ADMINISTRADO** : UNIÓN ANDINA DE CEMENTOS S.A.A.<sup>1</sup>  
**UNIDAD FISCALIZABLE** : PLANTA INDUSTRIAL Y CANTERAS ATOCONGO  
**UBICACIÓN** : DISTRITO VILLA MARIA DEL TRIUNFO,  
PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE LIMA  
**SECTOR** : INDUSTRIA  
**MATERIA** : ARCHIVO

Lima, 11 ABR. 2018

**VISTOS:** El Informe Final de Instrucción N° 0032-2018-OEFA/DFAI/SFAP, el escrito de descargo del 08 de noviembre de 2017 presentado por UNACEM; y,

**CONSIDERANDO:**

**I. ANTECEDENTES**

1. Del 10 al 13 de diciembre del 2014, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (en adelante, **Dirección de Supervisión**) realizó una supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2016**) a las instalaciones de la Planta Industrial y Canteras Atocongo operada por Unión Andina de Cementos S.A.A. (en adelante, **UNACEM**).
2. Los hechos verificados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 304-2014-OEFA/DS-IND, de fecha 31 de diciembre de 2014 (en adelante, **Informe de Supervisión**)<sup>2</sup> y el Informe Ampliatorio N° 0279-2015-OEFA/DS-IND del 30 de diciembre de 2014.
3. Mediante Informe Técnico Acusatorio N° 1119-2015-OEFA/DS<sup>3</sup> del 31 de diciembre del 2015 (en lo sucesivo, **ITA**), la Dirección de Supervisión analizó el hallazgo detectado durante la Supervisión Regular 2014, concluyendo que UNACEM habría incurrido en una supuesta infracción a la normativa ambiental.
4. A través de la Resolución Subdirectoral N° 1349-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de agosto de 2017<sup>4</sup> y notificada el 10 de octubre de 2017<sup>5</sup> (en lo sucesivo, **Resolución Subdirectoral**), la Autoridad Instructora (ahora, la **Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas**)<sup>6</sup> de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (ahora, **Dirección de Fiscalización y**

<sup>1</sup> Registro Único del Contribuyente N° 20100137390.

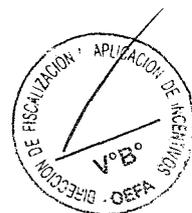
<sup>2</sup> Folio 55 al 58 del Expediente.

<sup>3</sup> Folios 1 al 5 (reverso) del Expediente.

<sup>4</sup> Folios del 7 al 9 del Expediente.

<sup>5</sup> Folio 10 del Expediente.

<sup>6</sup> Cabe indicar que, a la fecha de notificación de la Resolución Subdirectoral el órgano encargado para imputar cargos se denominaba Subdirección de Instrucción e Investigación, quien hacía las funciones de autoridad instructora; no obstante, a la fecha de emisión de la presente Resolución, de acuerdo al nuevo Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, vigente desde el 22 de diciembre de 2017, es la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas quien ha asumido la función de autoridad instructora de los procedimientos administrativos sancionadores relacionadas a las actividades productivas de agricultura, pesca, acuicultura e industria manufacturera y la encargada de realizar la imputación de cargos. En ese sentido, toda mención a la Subdirección de Instrucción e Investigación en el presente PAS debe entenderse a la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas.





**Aplicación de Incentivos<sup>7)</sup>**, inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra UNACEM, por no haber cumplido con implementar las medidas preventivas necesarias para reducir o eliminar la generación de material particulado en la zona de chancado primario, que eviten su dispersión al ambiente, incumpliendo con las disposiciones del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.

5. El 08 de noviembre de 2017<sup>8</sup> (en adelante, **escrito de descargos**), UNACEM presentó sus descargos al presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**).

## II. NORMAS PROCEDIMENTALES APLICABLES AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL

6. El presente PAS se encuentra en el ámbito de aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimiento y permisos para la promoción y dinamización de inversión en el país, 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 Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (en lo sucesivo, **RPAS**).
7. En ese sentido, se verifica que la infracción imputada en el presente PAS es distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del artículo 19° de la Ley N° 30230, pues no se aprecia que la supuesta infracción genere daño real a la salud o vida de las personas, se trate del desarrollo de actividades sin certificación ambiental o en zonas prohibidas, o que configure el supuesto de la reincidencia. En tal sentido, en concordancia con el artículo 2° de las Normas Reglamentarias<sup>9</sup>, de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:

<sup>7</sup> De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, vigente desde el 22 de diciembre de 2017, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos es la autoridad encargada de conocer y resolver en primera instancia los procedimientos administrativos sancionadores por incumplimiento a la normativa ambiental, a los instrumentos de gestión ambiental y otras obligaciones ambientales. En ese sentido, toda mención a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos en el presente PAS debe entenderse a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos.

<sup>8</sup> Folios del 11 al 54 del Expediente.

<sup>9</sup> **Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD**  
**"Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite**  
*Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:*

2.1 Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.

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.



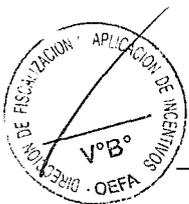


- (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa del infractor y ordene la correspondiente medida correctiva, de ser el caso.
  - (ii) En caso de incumplirse la medida correctiva, una segunda resolución que sancione la infracción administrativa.
8. Cabe resaltar que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, la primera resolución suspenderá el PAS, el cual sólo concluirá si la autoridad verifica el cumplimiento de la medida correctiva, de lo contrario se reanuda quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

### III. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

#### III.1. Único hecho imputado: Unacem no ha cumplido con implementar las medidas preventivas necesarias para reducir o eliminar la generación de material particulado en la zona de chancado primario, que eviten su dispersión al ambiente incumpliendo con las disposiciones del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.

9. De acuerdo a lo consignado en el Acta de Supervisión<sup>10</sup> y en el Informe de Supervisión, durante la acción de supervisión efectuada del 10 al 13 de diciembre de 2014, la Dirección de Supervisión constató que UNACEM no cumplió con implementar las medidas preventivas necesarias para reducir o eliminar la generación de material particulado en la zona de chancado primario (específicamente, en el sistema de captura de material particulado) que eviten su dispersión al ambiente, incumpliendo con las disposiciones del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI. Dicha conducta fue materia de imputación de cargos en la Resolución Subdirectorial.
10. Al respecto, cabe señalar que mediante la Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI del 30 de junio del 2015, recaída en el Expediente N° 908-2014-OEFA/DFSAI/PAS, la Autoridad Decisora declaró la responsabilidad del administrado, entre otras infracciones, por no haber cumplido con poner en marcha ni mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos contaminantes en la fuente generadora, toda vez que el sistema de captura de material particulado de la zona de chancado primario finalmente era descargado en la pila de almacenamiento que se encuentra a la intemperie.
11. Sobre el particular, cabe indicar que en ambos casos, las medidas de prevención que el administrado omitió implementar se encuentran dirigidas a la mitigación del material particulado que genera el sistema de captación de material particulado de la zona de chancado primario de las Canteras Atocongo.



*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. (...)*

Folio 59 al 49 (Reverso) del Expediente.





12. El Numeral 11 del Artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**)<sup>11</sup> establece el principio de *non bis in ídem*, según el cual no se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecie la identidad del sujeto, hecho e identidad causal o fundamento.
13. La aplicación de esta garantía requiere la acreditación de tres presupuestos. En primer lugar, la identidad subjetiva, que consiste en que la doble imputación sea dirigida frente al mismo administrado. En segundo lugar, la identidad objetiva, esto es, que los hechos constitutivos del supuesto infractor sean iguales a los que fueron materia de análisis en un procedimiento previo. El tercer presupuesto es la identidad causal o fundamento, de acuerdo al cual debe existir coincidencia entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas<sup>12</sup>.
14. Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado que el principio de *non bis in ídem* presenta una doble configuración: material y procesal. Respecto al primer aspecto, se prohíbe sancionar dos o más veces a una persona por una misma infracción; y, tratándose del segundo aspecto, se proscribe que un mismo hecho pueda ser objeto de dos procesos distintos<sup>13</sup>.
15. De acuerdo a lo señalado previamente, se procede a analizar si en el presente caso existe una triple identidad de sujeto, hecho y fundamento entre los procedimientos administrativos sancionadores seguidos en los Expedientes N° 304-2016-OEFA/DFSAI/PAS y 908-2014-OEFA/DFSAI/PAS, respecto del único hecho imputado.

#### Cuadro comparativo entre los dos (2) PAS seguidos contra el administrado

<sup>11</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS  
Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:  
(...)

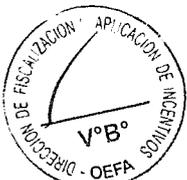
11. **Non bis in ídem.**- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

<sup>12</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la ley peruana. En: *Advocatus*. N 13, 2005. p. 250.

<sup>13</sup> Numeral 19 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC:  
«19. El principio de *non bis in ídem* tiene una doble configuración: por un lado, una versión sustantiva y, por otro, una connotación procesal:

a. **En su formulación material**, el enunciado según el cual, "nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho", expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento.  
(...)

b. **En su vertiente procesal**, tal principio significa que "nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos", es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal) y, por otro, el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos (dos procesos administrativos con el mismo objeto, por ejemplo).  
(...)

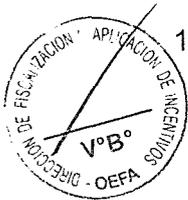




Elementos	Expediente N° 908-2014-OEFA/DFSAI/PAS	Expediente N° 304-2016 OEFA/DFSAI/PAS	Identidad
Sujetos	Unión Andina de Cementos S.A.A. UNACEM S.A.A.	Unión Andina de Cementos S.A.A. UNACEM S.A.A.	Sí
Hechos	UNACEM no habría cumplido con poner en marcha ni mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos contaminante en la fuente generadora, toda vez que el sistema de captura de material particulado ubicado en la zona de chancado primario finalmente es descargado en una pila de almacenamiento que se encuentra a la intemperie.	UNACEN no ha cumplido con implementar las medidas preventivas necesarias para reducir o eliminar la generación de material particulado en la zona de chancado primario (específicamente, en el sistema de captación de material particulado), que eviten su dispersión al ambiente.	Sí
Identidad Causal o Fundamentos	Artículo 6° del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, en concordancia con el Literal i) del Artículo 21° del Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, Numeral 2 del Artículo 22° del Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, Artículo 29° del Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI Bienes jurídicos: ambiente y salud.	Artículo 6° del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, en concordancia con el Literal i) del Artículo 21° del Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, Numeral 2 del Artículo 22° del Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, Artículo 29° del Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI Bienes jurídicos: ambiente y salud.	Sí

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

16. Del cuadro anterior, se concluye que el hallazgo imputado, referido a no cumplir con implementar las medidas preventivas necesarias para reducir o eliminar la generación de material particulado en la zona de chancado primario, que eviten su dispersión al ambiente, incumpliendo con las disposiciones del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, está a su vez comprendida en el análisis que fue materia de declaración de responsabilidad a través de la Resolución Directoral N° 638-2015-OEFA/DFSAI.
17. Sin perjuicio de ello, es preciso indicar que lo resuelto en la presente Resolución, no exime a UNICEM de su obligación de cumplir con la normativa ambiental vigente y los compromisos asumidos en sus instrumentos de gestión ambiental, incluyendo hechos similares o vinculados a los que han sido analizados, los que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión y fiscalización por parte del OEFA.
18. Por lo antes expuesto, en aplicación del principio del *non bis in ídem*, recogido en el Numeral 11 del Artículo 246° del TUO de la LPAG, corresponde archivar el presente PAS.





19. En tal sentido, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de lo alegado por el administrado en su escrito de descargos.

En uso de las facultades conferidas en el literal c) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N° 30011, los literales a), b) y o) del artículo 60° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, 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 de lo dispuesto en el artículo 4° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD;

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.-** Declarar el archivo del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra **Unión Andina de Cementos S.A.A.** por la comisión de la presunta infracción que consta en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 1349-2017-OEFA/DFSAI/SDI; por los fundamentos expuestos en el desarrollo de la presente Resolución.

**Artículo 2°.-** Informar a **Unión Andina de Cementos S.A.A.**, que, contra lo resuelto en la presente Resolución, es posible la interposición del recurso de reconsideración o apelación ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, 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 por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

Regístrese y comuníquese,

.....  
Eduardo Maigar Córdova  
Director de Fiscalización y Aplicación de Incentivos  
Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA



DCP/isa