



EXPEDIENTE N° : 1543-2017-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : J.C.A. TRANSPORTES S.R.L.¹
UNIDAD FISCALIZABLE : CAMIÓN CISTERNA DE PLACA N° C6X-722 / B6Y-983
UBICACIÓN : DISTRITO DE SANTA LUCÍA, PROVINCIA DE LAMPA Y DEPARTAMENTO PUNO
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
MATERIAS : REHABILITACIÓN DE ÁREA IMPACTADA
 REMISIÓN DE REPORTE FINAL DE EMERGENCIAS
 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
 ARCHIVO
 MEDIDA CORRECTIVA

Lima, 28 de noviembre del 2017

VISTOS: El Informe Final de Instrucción N° 1125-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 8 de noviembre del 2017, el escrito de descargo presentado por el administrado; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- Mediante el Informe Preliminar de Emergencias Ambientales remitido el 13 de setiembre del 2013, J.C.A. Transportes S.R.L. (en adelante, JCA Transportes) comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) que el 13 de setiembre del 2013 a las 9:40 horas se produjo un derrame de hidrocarburos (Jet Turbo A-1) a la altura del Kilómetro 199.5 de la Carretera Panamericana Sur, distrito de Santa Lucía, provincia de Lampa, departamento de Puno, como consecuencia de la volcadura del Camión Cisterna de Placa N° C6X-722 / B6Y-983 de JCA Transportes².
- En atención a dicha emergencia ambiental, la Dirección de Supervisión realizó dos (2) supervisiones especiales, los días 14 de setiembre y 5 de diciembre del 2013. Los hechos detectados se encuentran recogidos en los siguientes documentos:

Cuadro N° 1: Supervisiones especiales realizadas por la Dirección de Supervisión

Supervisiones	Fecha de las supervisiones	Actas de Supervisión	Informes de Supervisión ³
Primera	14 de setiembre del 2013	Acta de Supervisión S/N del 14 de setiembre del 2013 ⁴	- Informe de Supervisión N° 1691-2013-OEFA/DS-HID del 27 de diciembre del 2013.
Segunda	5 de diciembre del 2013	Actas de Supervisión N° 003937 y N° 003938 del 5 de diciembre del 2013 ⁵	- Informe Técnico Complementario N° 581-2014-OEFA/DS-HID del 22 de diciembre del 2014.

Elaborado por: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20126616733 .

² Páginas 25 a la 29 del archivo digitalizado del Informe de Supervisión N° 1691-2013-OEFA/DS-HID, contenido en el disco compacto (en adelante, CD) que obra en el folio 8 del Expediente.

³ Documentos contenidos en el CD que obra en el folio 8 del Expediente.

⁴ Páginas 31 y 32 del Informe de Supervisión N° 1691-2013-OEFA/DS-HID, contenido en el CD que obra en el folio 8 del Expediente.

⁵ Páginas 663 y 665 del Informe de Supervisión N° 1691-2013-OEFA/DS-HID, contenido en el CD que obra en el folio 8 del Expediente.



3. Mediante Informe Técnico Acusatorio N° 59-2016-OEFA/DS⁶ del 4 de febrero del 2016 (en lo sucesivo, Informe de Técnico Acusatorio), la Dirección de Supervisión analizó los hallazgos detectados, concluyendo que JCA Transportes habría incurrido en supuestas infracciones a la normativa ambiental.
4. A través de la Resolución Subdirectoral N° 928-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 27 de junio del 2017⁷, notificada al administrado el 07 de julio del 2017⁸ (en adelante, Resolución Subdirectoral), la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, SDI) inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, PAS) contra el administrado, imputándole a título de cargo las presuntas infracciones contenidas en la Tabla N° 1 de la referida Resolución Subdirectoral⁹.
5. El 4 de agosto del 2017, JCA Transportes presentó sus descargos (en adelante, escrito de descargos a la Resolución Subdirectoral)¹⁰ al presente PAS.
6. El 18 de setiembre del 2017, se llevó a cabo la primera audiencia de informe oral solicitada por JCA Transportes, en la cual reiteró los argumentos desarrollados en su escrito de descargos a la Resolución Subdirectoral.
7. El 8 de noviembre del 2017, la SDI notificó a JCA Transportes el Informe Final de Instrucción N° 1125-2017-OEFA/DFSAI/SDI¹¹.
8. El 20 de noviembre del 2017, JCA Transportes presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción¹² reiterando lo señalado en su escrito de descargos a la Resolución Subdirectoral.
9. El 28 de noviembre del 2017, se llevó a cabo la segunda audiencia de informe oral solicitada por JCA Transportes.

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

10. 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 adelante, 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 Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, TUO del

⁶ Folios 1 al 8 del Expediente.

⁷ Folios del 9 al 12 del Expediente.

⁸ Folio 13 del Expediente.

⁹ Cabe indicar que mediante Resolución Subdirectoral N° 1605-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 12 de octubre del 2017 y notificada el 13 de octubre del 2017, se rectificó el error material incurrido en la Resolución Subdirectoral y se enmendó la misma. Folios del 71 al 73 del Expediente.

¹⁰ Folios del 14 al 54 del Expediente.

¹¹ Folio 90 del Expediente. Carta N° 924-2017-OEFA/DFSAI del 8 de noviembre del 2017.

¹² Folios del 91 al 133 del Expediente.





RPAS), al tratarse de un procedimiento en trámite a la fecha de entrada en vigencia de la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD¹³.

11. En ese sentido, 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 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 configuren el supuesto de reincidencia. En tal sentido, en concordancia con el Artículo 2° de las Normas Reglamentarias¹⁴, de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:
- (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.
12. 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 reanudará quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

III. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

III.1 Cuestiones Procesales

- a) La presunta nulidad de la Resolución Subdirectoral, por vulneración del principio de debido procedimiento, derecho de defensa y derecho de tutela jurisdiccional efectiva
13. En su escrito de descargos a la Resolución Subdirectoral JCA Transportes alegó lo siguiente:
- (i) La notificación de la Resolución Subdirectoral y el inicio del PAS devienen en nulos; por cuanto, tanto en la cédula de notificación como en la Resolución Subdirectoral no se consignó quién es la autoridad sancionadora

¹³ Ello conforme a lo dispuesto en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, el cual establece lo siguiente:

Disposición Complementaria Transitoria

Única: Los procedimientos administrativos sancionadores que se encuentren en trámite continúan rigiéndose por las disposiciones bajo las cuales fueron iniciados, salvo las disposiciones del nuevo Reglamento que reconozcan derechos o facultades más beneficiosos a los administrados.

En ese sentido, a efectos del presente procedimiento administrativo sancionador seguirá rigiendo el TUO del RPAS, salvo en los aspectos que se configure el supuesto de la excepción establecida en la referida Única Disposición Transitoria.

¹⁴ 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.

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. (...)"



y cuál es la norma que atribuye tal competencia, ello conforme lo dispone el Numeral 3 del Artículo 234° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG)¹⁵ -norma contemplada actualmente en el Artículo 252° del TUO de la LPAG¹⁶-. En tal sentido, el procedimiento debe retrotraerse al momento de la notificación.

- (ii) Se hace referencia en determinadas partes de la Resolución Subdirectoral a la Autoridad Decisora, como la que sanciona o impone una medida correctiva, pero no se realizó su individualización; es decir, no se señaló al funcionario que ejerce tal función, a fin de poder utilizar el recurso de recusación.
- (iii) Se ha vulnerado el debido procedimiento administrativo y la tutela procesal efectiva, por cuanto no se ha cumplido con la secuencia procedimental para la notificación. Ya el Tribunal Constitucional se ha pronunciado mediante la sentencia recaída en el expediente 1003-1998-AA-TC, que omitir proveer determinada información impide ejercer el derecho de defensa de manera idónea y eficaz.
- (iv) Mediante sentencia recaída en el expediente N° 618-200-AA/TC, el Tribunal Constitucional ha determinado que un órgano administrativo que ejerce potestad sancionadora tiene el deber de respetar los derechos fundamentales de los individuos y en caso no sean garantizados o los desconozcan, ello supone que las atribuciones ejercidas tengan que entenderse como viciadas de arbitrariedad y son susceptibles de ser reparadas a través del proceso constitucional de amparo.



14. Sobre el particular, es preciso indicar que mediante Resolución Subdirectoral N° 1605-2017-OEFA/DFSAI/SDI, notificada el 13 de octubre del 2017, la SDI enmendó la Resolución Subdirectoral N° 928-2017-OEFA/DFSAI/SDI indicándose expresamente que la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (Autoridad Decisora), es la autoridad competente para, de ser el caso, imponer la respectiva sanción producto del incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables.
15. Asimismo, se indicaron las normas que le atribuyen al OEFA la referida competencia para el caso específico del sub sector hidrocarburos (el Decreto Legislativo N° 1013 - Decreto Legislativo que Aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD que aprueba los aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en

¹⁵ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS
 "Artículo 234. Caracteres del procedimiento sancionador
 234.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:
 (...)
 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.
 (...)"

¹⁶ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS
 "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:
 (...)
 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."





materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN y el OEFA).

16. Cabe precisar que, conforme a lo dispuesto en el Numeral 17.2 del Artículo 17° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, TUO de la LPAG)¹⁷, la enmienda tiene eficacia anticipada, en tal sentido, la enmienda previamente señalada es eficaz desde la notificación la Resolución Subdirectorial que inició el presente PAS.
17. En cuanto a la individualización de la autoridad que impone la sanción y/o las medidas correctivas que correspondan, se debe resaltar que, tal como lo ha reconocido el propio administrado, éste conocía que la Autoridad Decisora (DFSAI)¹⁸ es la autoridad competente para, de ser el caso, imponer sanciones producto del incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables. Asimismo, JCA Transportes estuvo en condición de acceder a la información referente a los funcionarios de la DFSAI, debido que a éstos participaron en la Audiencia de Informe Oral realizada el 18 de setiembre del 2017¹⁹ y la información respecto a sus identidades es de carácter público²⁰.
18. Cabe precisar que conforme al principio del debido procedimiento recogido en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar y en el Numeral 2 del Artículo 230° del TUO de la LPAG²¹ todo administrado goza de todos los derechos y garantías inherentes al debido proceso, que comprende el derecho a exponer sus



¹⁷ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 17.- Eficacia anticipada del acto administrativo

17.1 La autoridad podrá disponer en el mismo acto administrativo que tenga eficacia anticipada a su emisión, sólo si fuera más favorable a los administrados, y siempre que no lesione derechos fundamentales o intereses de buena fe legalmente protegidos a terceros y que existiera en la fecha a la que pretenda retrotraerse la eficacia del acto el supuesto de hecho justificativo para su adopción.

17.2 También tienen eficacia anticipada la declaratoria de nulidad y los actos que se dicten en enmienda."

(Énfasis agregado)

¹⁸ Cabe precisar que la tercera disposición complementaria final del TUO del RPAS y actualmente el Artículo 4° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, precisan que la Autoridad Decisora en el marco de los procedimientos administrativos tramitados ante el OEFA es la Dirección de Fiscalización Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI).

En tal sentido, siendo que el TUO del RPAS forma parte de la normativa del sector, en virtud del principio del derecho *ignorantia juris non excusat* o *ignorantia legis neminem excusat* (la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento) JCA Transportes no puede alegar su desconocimiento.

¹⁹ Cabe precisar que el 18 de octubre del 2016, en el marco del procedimiento administrativo sancionador tramitado contra JCA Transportes mediante el Expediente N° 1299-2016-OEFA/DFSAI/PAS, se llevó a cabo una audiencia de informe oral solicitada por el administrado en donde asistió el Director de la DFSAI. En tal sentido, desde octubre del 2016 el administrado ya tenía conocimiento de quien ejercía la potestad sancionadora del OEFA.

²⁰ Información pública disponible de manera permanente en el portal del OEFA: <http://www.oefa.gob.pe/funcionarios>

²¹ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

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

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

Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

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





argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

19. En esa línea, en el presente procedimiento administrativo se ha garantizado el derecho de defensa de JCA Transportes, toda vez que, con la notificación de la Resolución Subdirectoral el administrado ha tenido la oportunidad de cuestionar y pronunciarse respecto de cada elemento probatorio señalado en la misma y de presentar los medios probatorios que considere pertinentes para ejercer su defensa, así como a solicitar un informe oral para exponer sus alegatos, los mismos que serán valorados en la presente Resolución Directoral.
20. Finalmente, en la audiencia de informe oral realizada el 28 de noviembre del 2017, JCA Transportes añadió que la referida enmienda es inconstitucional, sin embargo, no sustentó dicha afirmación; por lo que, no se tienen los elementos necesarios para emitir un pronunciamiento al respecto. Sin perjuicio de ello, cabe precisar que, conforme a lo desarrollado precedentemente, la enmienda se efectuó de acuerdo a las normas aplicables, manteniendo la eficacia de la Resolución Subdirectoral que inició el presente PAS.
21. En consecuencia, conforme a lo previamente expuesto, queda acreditado que la Resolución Subdirectoral no presenta vicios de nulidad, no se vulneró el derecho de defensa y la tutela jurisdiccional efectiva del administrado, ni el principio del debido procedimiento. Por lo que queda desestimado lo alegado por JCA Transportes en este extremo.

b) Sobre el cálculo del plazo prescriptorio

22. Durante las audiencias de informe oral efectuadas y en sus descargos al IFI, el administrado señaló que los hechos imputados ocurrieron el 13 de setiembre del 2013 y que, al ser supuestamente defectuosa la notificación de la Resolución Subdirectoral, las conductas infractoras imputadas habrían prescrito, conforme al plazo establecido en el Artículo 233° de la LPAG²² y en el Artículo 42° del TUO del RPAS²³.

²² Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

"Artículo 233. Prescripción

233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.

233.2 (...)

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 235, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado."

Norma actualmente recogido en el Artículo 250° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 250.- Prescripción

250.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.

250.2 (...)

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 253, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado."

²³ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

"Artículo 42°.- Prescripción

42.1 La facultad para determinar la existencia de una infracción administrativa y la imposición de una sanción prescribe en un plazo de cuatro (4) años, contado a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que hubiera cesado, en caso fuera acción continuada. (...)"





23. En la segunda audiencia de informe oral, JCA Transportes añadió que desde la presentación de sus descargos a la Resolución Subdirectoral han transcurrido ochenta y seis (86) días hábiles, habiendo superado los veinticinco (25) días hábiles de suspensión para el conteo de la prescripción, previstos en la LPAG.
24. Al respecto, corresponde señalar que el Numeral 233.1 del Artículo 233° de la LPAG, vigente a fecha de comisión de las infracciones materia de análisis en el presente PAS, establece que la facultad de la Autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe a los cuatro (4) años²⁴.
25. En dicha línea, el Numeral 233.2 del Artículo 233° de la LPAG y el Numeral 250.2 del Artículo 250° del TUO de la LPAG señalan que el computo del plazo de prescripción sólo se suspende con el inicio del PAS a través de la notificación de los hechos constitutivos de la infracción que sean imputados; reanudándose dicho cómputo si el trámite del procedimiento se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.
26. Adicionalmente, de conformidad con lo señalado en el Numeral 13.1 del Artículo 13° del TUO del RPAS²⁵, vigente a la fecha de inicio del presente PAS, una vez notificada la Resolución Subdirectoral de imputación de cargos, el administrado tenía un plazo improrrogable de veinte (20) días hábiles para la presentación de sus descargos contados a partir del día siguiente de la referida notificación, siendo dicho plazo atribuible al administrado en la medida que la Autoridad no puede emitir un pronunciamiento en dicho periodo.
27. Ahora bien, en el presente PAS, mediante la Resolución Subdirectoral se imputó a JCA Transportes la comisión de dos (2) infracciones, las cuales tienen como fecha de comisión el 15 de octubre del 2013 (primera imputación) y el 27 de setiembre del 2013 (segunda imputación) conforme al siguiente detalle:

N°	Hechos imputados	Fechas de comisión de la infracción
1	JCA Transportes no rehabilitó el área impactada con hidrocarburo (Jet-Turbo A-1) producto del derrame ocurrido el 13 de setiembre del 2013, a la altura del kilómetro 199.5 de la carretera Panamericana, distrito de Santa Lucía, provincia de Lampa, departamento de Puno, <u>dentro del plazo establecido en el cronograma de actividades de remediación presentado al OEFA.</u>	La fecha en la que debía finalizar la rehabilitación de acuerdo al cronograma presentado por el administrado, es decir, el 15 de octubre del 2013.
2	JCA Transportes presentó extemporáneamente el Reporte Final de Emergencias Ambientales, respecto del derrame de (Jet- Turbo A-1) ocurrido el 13 de setiembre del 2013, a la altura del kilómetro 199.5 de la carretera Panamericana, distrito de Santa Lucía, provincia de Lampa, departamento de Puno.	Considerando que la emergencia ambiental se produjo el 13 de setiembre del 2013, la fecha del vencimiento del plazo legal para la presentación del reporte final de emergencias fue el 27 de setiembre del 2013.

28. En ese línea, respecto del plazo prescriptorio de las conductas infractoras señaladas precedentemente, se debe precisar lo siguiente:



Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

"Artículo 233°.- Prescripción

233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.
(...)"

25

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.

(...)

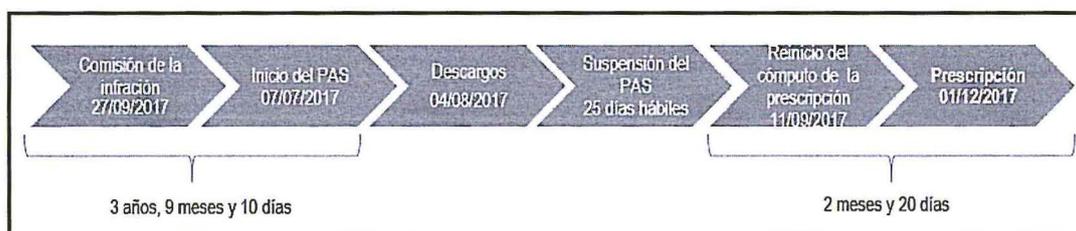
13.1. El administrado imputado podrá presentar sus descargos en un plazo improrrogable de veinte (20) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la resolución de imputación de cargos.

(...)"



- (i) La fecha de comisión de la infracción para el inicio del plazo prescriptorio es el 15 de octubre del 2013 (primera imputación) y el 27 de setiembre del 2013 (segunda imputación).
- (ii) Considerando que la notificación de la Resolución Subdirectoral es eficaz desde el **7 de julio del 2017**, el plazo prescriptorio se suspendió en dicha fecha con el inicio del presente PAS. Cabe indicar que el PAS se inició antes de los 4 años establecidos para que la Autoridad pueda determinar la existencia de infracciones administrativas.
- (iii) El plazo prescriptorio se reanudó el 11 de setiembre del 2017²⁶, considerando la fecha en la que se presentaron los descargos a la Resolución Subdirectoral de imputación de cargos y el periodo de reanudación de veinticinco (25) días hábiles dispuesto por el Numeral 233.2 del Artículo 233° de la LPAG y el Numeral 250.2 del Artículo 250 del TUO de la LPAG.
- (v) Por lo tanto, de acuerdo a las normas antes citadas, el plazo para la prescripción de la Potestad Sancionadora del OEFA recién se cumpliría el 20 de diciembre del 2017 (primera imputación) y el 1 de diciembre del 2017 (segunda imputación).

29. A modo de ejemplo, en el siguiente gráfico se detalla el cómputo del plazo prescriptorio de la segunda imputación, por ser la más próxima:



Elaborado por la Dirección de Fiscalización Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA

30. Por lo tanto, considerando el gráfico antes desarrollado, se advierte que a la fecha de emisión de la presente Resolución, la Potestad Sancionadora del OEFA para determinar la existencia de responsabilidad administrativa de JCA Transportes respecto de los hechos imputados no ha prescrito. Motivo por el cual, queda desestimado lo alegado por el administrado en este extremo.

c) Presunta vulneración a los principios de tipicidad y legalidad

31. JCA Transportes alegó que se habría vulnerado el principio de tipicidad, recogido en el Numeral 4 del Artículo 230° de la LPAG, actualmente regulado en el Numeral 4 del Artículo 245° del TUO de la LPAG²⁷, por cuanto el incumplimiento atribuido ampara su tipificación en el Artículo 3° del RPAAH, el cual no establecería infracción alguna. Sumado a ello, según el administrado el Numeral 3.3 del

²⁶ Cabe señalar que el 30 de agosto del 2017 fue feriado calendario.

²⁷ 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:

(...)

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

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

(...)"





Decreto Supremo N° 028-2003-OS/CD no contempla la infracción imputada, por lo tanto, no existe sanción alguna.

32. Al respecto, corresponde señalar que de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral que contiene las presuntas infracciones administrativas imputadas a JCA Transportes en el presente PAS, se observa que en ninguna de las conductas infractoras se imputó el incumplimiento del Artículo 3° del RPAAH y tampoco se tipificó alguna de las imputaciones utilizando el Numeral 3.3 del Decreto Supremo N° 028-2003-OS/CD.
33. Por otro lado, JCA Transportes alegó que las infracciones imputadas no se encuentran debidamente tipificadas en una norma con rango de Ley, ya que el RPAAH es una norma reglamentaria. Asimismo, añadió que de acuerdo a la Resolución Subdirectoral, la sanción estaría establecida en el Decreto Supremo N° 028-2003-OS/CD, la cual es una "norma de rango menor".
34. Sobre el particular, el 15 de octubre del 2005, se publicó la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente (en adelante, LGA) cuyo Artículo 130²⁸ dispone que la fiscalización ambiental comprende las acciones de vigilancia, control, seguimiento, verificación y otras similares, que realiza la Autoridad Ambiental Nacional y las demás autoridades competentes a fin de asegurar el cumplimiento de las normas y obligaciones establecidas en la dicha Ley, así como en sus normas complementarias y reglamentarias.
35. Por su parte el Artículo 17° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental²⁹ (en adelante, Ley del SINEFA) estableció que constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencias del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), entre otras, el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental. Mientras que su Artículo 11³⁰ dispone que el OEFA es competente, entre otros, para



²⁸ Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente
"Artículo 130.- De la fiscalización y sanción ambiental"
 130.1 La fiscalización ambiental comprende las acciones de vigilancia, control, seguimiento, verificación y otras similares, que realiza la Autoridad Ambiental Nacional y las demás autoridades competentes a fin de asegurar el cumplimiento de las normas y obligaciones establecidas en la presente Ley, así como en sus normas complementarias y reglamentarias. La Autoridad competente puede solicitar información, documentación u otra similar para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales. (...)"

²⁹ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
"Artículo 17.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora"
 Constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencias del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) las siguientes conductas:
 a) El incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental.
 b) El incumplimiento de las obligaciones a cargo de los administrados establecidas en los instrumentos de gestión ambiental señalados en la normativa ambiental vigente.
 c) El incumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en contratos de concesión.
 d) El incumplimiento de las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como de las disposiciones o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA.
 e) Otras que correspondan al ámbito de su competencia.
 El cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables antes mencionadas es obligatorio para todas las personas naturales o jurídicas que realizan las actividades que son de competencia del OEFA, aun cuando no cuenten con permisos, autorizaciones ni títulos habilitantes para el ejercicio de las mismas. Esta disposición es aplicable a todas las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), respecto de sus competencias, según corresponda."



Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
"Artículo 11.- Funciones generales"
 11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente:
 (...)

a) **Función normativa:** comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo; así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de entidades de fiscalización ambiental, las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno.



tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondientes, así como los criterios de graduación de estas y los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por las instancias competentes respectivas.

36. Ahora bien, el 20 de agosto de 1993, se publicó la Ley N° 26221, Ley Orgánica que Norma las Actividades de Hidrocarburos en el Territorio Nacional (en adelante, Ley N° 26221)³¹, cuyo Artículo 87°, dispuso que las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que desarrollen actividades de hidrocarburos deben cumplir con las disposiciones sobre el Medio Ambiente. Precizando que Ministerio de Energía y Minas dictará el Reglamento de Medio Ambiente para regular las actividades de Hidrocarburos. En dicho marco, el 5 de marzo del 2006 se publicó el RPAAH estableciendo las normas y disposiciones para regular en el territorio nacional la Gestión Ambiental de las actividades de hidrocarburos.
37. Finalmente, cabe precisar que mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, se aprobó el proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA. Entre las disposiciones que regulan el proceso de transferencia, se encuentra la establecida en el Artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³², que faculta al OEFA a aplicar la tipificación y escala de multas y sanciones en materia ambiental, que hayan sido aprobadas por el OSINERGMIN.
38. Es importante señalar que el Artículo 1° de la Ley N° 27699, Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional de OSINERG (en adelante, Ley N° 27966) establece que el Consejo Directivo del OSINERGMIN es el órgano facultado para tipificar los hechos y omisiones que configuren infracciones administrativas, así como graduar las sanciones correspondientes, disposición que se reglamenta en el Artículo 22° del Decreto Supremo N° 054-2001-PCM, Reglamento General de OSINERG (en adelante, Decreto Supremo N° 054-2001-PCM) que asigna titularidad exclusiva de la función normativa dicho órgano³³.



En ejercicio de la función normativa, el OEFA es competente, entre otros, para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondientes, así como los criterios de graduación de estas y los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por las instancias competentes respectivas."

- ³¹ **Ley N° 26221, Ley Orgánica que Norma las Actividades de Hidrocarburos en el Territorio Nacional**
"PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE
Artículo 87.- Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que desarrollen actividades de hidrocarburos deberán cumplir con las disposiciones sobre el Medio Ambiente. En caso de incumplimiento de las citadas disposiciones el OSINERG impondrá las sanciones pertinentes, pudiendo el Ministerio de Energía y Minas llegar hasta la terminación del Contrato respectivo, previo informe del OSINERG."
 El Ministerio de Energía y Minas dictará el Reglamento de Medio Ambiente para las actividades de Hidrocarburos."
- ³² **Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, que aprobó el proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**
"Artículo 4.- Referencias Normativas
 Al término del proceso de transferencia de funciones, toda referencia a las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental que realiza el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, se entenderá como efectuada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, pudiendo este último sancionar las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por el OSINERGMIN, aplicando la escala de sanciones que para tal efecto hubiere aprobado dicho organismo regulador."
- ³³ **Ley N° 27699, Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional de OSINERG**
"Artículo 1.- Facultad de Tipificación
 Toda acción u omisión que implique incumplimiento a las leyes, reglamentos y demás normas bajo el ámbito de competencia del OSINERG constituye infracción sancionable.
 Sin perjuicio de lo mencionado en el párrafo anterior, el Consejo Directivo del OSINERG se encuentra facultado a tipificar los hechos y omisiones que configuran infracciones administrativas así como a graduar las sanciones, para lo cual tomará en cuenta los principios de la facultad sancionadora contenidos en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.
 La infracción será determinada en forma objetiva y sancionada administrativamente, de acuerdo a la Escala de Multas y Sanciones del OSINERG, aprobada por el Consejo Directivo; la cual podrá contemplar, entre otras, penas pecuniarias, comiso de bienes, internamiento temporal de vehículos, cierre de establecimientos y paralización de obras.
 El Consejo Directivo del OSINERG establecerá el procedimiento de comiso así como el destino donación o destrucción de los bienes comisados."



Decreto Supremo N° 054-2001-PCM, Reglamento General de OSINERG
"Artículo 22.- Órgano Competente para ejercer la Función Normativa del OSINERG.
 La función normativa de carácter general es ejercida de manera exclusiva por el Consejo Directivo, a través de Resoluciones."



39. En virtud a lo anterior, el Consejo Directivo del OSINERGMIN aprobó la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, que a su vez contiene la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos (en adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD).
40. En el caso materia de análisis, mediante la Resolución Subdirectoral se imputó a JCA Transportes dos (2) presuntos incumplimientos que fueron subsumidos en los siguientes cuerpos normativos:
- (i) Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, RPAAH)
 - (ii) Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las Actividades bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD (en adelante, Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales)
 - (iii) Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenido en las Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias (en adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD).
41. De lo previamente expuesto se desprende que la legalidad de los mencionados cuerpos normativos fue otorgada por la LGA y con relación a cada caso en particular se advierte que (i) la legalidad del RPAAH se encuentra amparada en la Ley N° 26221, (ii) la legalidad del Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales en la Ley del SINEFA y (iii) la legalidad de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD en la Ley N° 27966 en concordancia con el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM.
42. Por otro lado, JCA Transportes en sus descargos señaló textualmente lo siguiente:

“Que, siendo esto así dejamos a salvo nuestro derecho para interponer las acciones de amparo respectivas por violación al derecho a la tutela procesal efectiva, sin perjuicio de proceder a denunciar penalmente a los instructores y autoridades sancionadoras por el delito de abuso de autoridad”

43. Sobre el particular, se le recuerda al administrado que el presente procedimiento administrativo sancionador se ha desarrollado en el marco de las competencias atribuidas al OEFA, respetándose plenamente las garantías y derechos que le asisten. En tal sentido, el manifestar una eventual denuncia penal constituye una conducta temeraria³⁴, carente de fundamento jurídico y que finalmente, no incide en el análisis de la comisión de las conductas infractoras imputadas al administrado.

34

Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil aprobado por Resolución Ministerial N° 010-93-JUS
Deberes de las partes, Abogados y apoderados.-

Artículo 109.- Son deberes de las partes, Abogados y apoderados:

1. Proceder con veracidad, probidad, lealtad y buena fe en todos sus actos e intervenciones en el proceso;
2. No actuar temerariamente en el ejercicio de sus derechos procesales;
3. Abstenerse de usar expresiones descomedidas o agraviantes en sus intervenciones;
4. Guardar el debido respeto al Juez, a las partes y a los auxiliares de justicia;
5. Concurrir ante el Juez cuando este los cite y acatar sus órdenes en las actuaciones judiciales; y
6. Prestar al Juez su diligente colaboración para las actuaciones procesales, bajo apercibimiento de ser sancionados por inconducta con una multa no menor de tres ni mayor de cinco Unidades de Referencia Procesal.



44. En consecuencia, de lo previamente expuesto queda acreditado que no se generó ninguna vulneración a los principios de tipicidad y legalidad en el presente procedimiento administrativo sancionador.

III.2 Hecho imputado N° 1: JCA Transportes no rehabilitó el área impactada con hidrocarburo (Jet- Turbo A-1) producto del derrame ocurrido el 13 de setiembre del 2013, a la altura del kilómetro 199.5 de la carretera Panamericana, distrito de Santa Lucía, provincia de Lampa, departamento de Puno, dentro del plazo establecido en el cronograma de actividades de remediación presentado al OEFA

III.1.1. Análisis del hecho imputado N° 1

45. Conforme al Reporte Final de Emergencias³⁵ presentado el 9 de octubre del 2013, el 13 de setiembre del 2013 se produjo el derrame de nueve mil (9 000) galones de hidrocarburo (Turbo Jet A-1) a la altura del kilómetro 199.5 de la Carretera Panamericana Sur, distrito de Santa Lucía, provincia de Lampa, departamento de Puno, producto de la volcadura del Camión Cisterna de Placa N° C6X-722 / B6Y-983.
46. Durante la supervisión especial del 14 de setiembre del 2013, la Dirección de Supervisión tomó muestras de suelos afectados con hidrocarburos en los siguientes puntos de muestreo, a fin de verificar el impacto al referido componente ambiental producto del derrame de hidrocarburo (Turbo Jet A-1), conforme al siguiente cuadro³⁶:

Cuadro N° 1: Puntos de muestreo de suelo

N°	Punto o Estación de Muestreo	Descripción	Ubicación Coordenadas UTM (WGS84) Zona (18)	
			Este	Norte
1	SL-01	Suelo superficial a 25 m de la carretera asfaltada, margen izquierdo.	0303160	8261809
2	SL-02	Suelo superficial a 20 m de la carretera asfaltada, margen izquierdo.	0303166	8261824
3	SL-03	Suelo superficial a 15 m de la carretera asfaltada, margen izquierdo.	0303176	8261834

Elaborado por la Dirección de Fiscalización Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA
Fuente: Informe de Supervisión

47. Estas muestras fueron analizadas por el laboratorio Inspectorate Services Perú S.A.C, cuyos resultados muestran la excedencia de los Estándares de Calidad Ambiental (en lo sucesivo, **ECA**) de suelo respecto del parámetro TPH F2 (C₁₀-C₂₈) en los puntos de muestreo "SL-01", "SL-02" y "SL-03", evidenciando el impacto negativo generado en el ambiente (**suelo**) como consecuencia del derrame de hidrocarburo (Turbo Jet A-1), conforme se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2: Resultados del análisis de suelo

Resultados de muestreo de suelo realizado el 14 de setiembre del 2013		
Muestra	Hidrocarburos Totales de Petróleo –HTP (mg/kg)	
	HTP F2 (C10-C28)	HTP F3 (C28-40)
SL-01	227908.05	87.98
SL-02	70774.10	98.43

³⁵ Páginas 45 a la 49 del Informe de Supervisión N° 1691-2013-OEFA/DS-HID, contenido en el CD que obra en el folio 8 del Expediente.

³⁶ Página 14 del Informe de Supervisión N° 1691-2013-OEFA/DS-HID, contenido en el CD que obra en el folio 8 del Expediente.



SL-03	64442.39	102.38
ECA Suelo Agrícola aprobado por Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM	1 200	3 000

Elaborado por la Dirección de Fiscalización Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA
Fuente: Informe de Ensayo N° 95697L/13-MA³⁷.

48. Mediante la Carta JCA.Nro.313-13-GG³⁸, el administrado presentó su plan de trabajo denominado "Plan de Remediación del Área Impactada con Turbo Jet A-1, a la altura del Km. 199.500 de la Vía Arequipa Juliaca, Jurisdicción del distrito de Santa Lucía" el cual contenía un cronograma con actividades de remediación y rehabilitación de las áreas afectadas por el referido derrame, comprometiéndose a culminar las labores de limpieza de suelos impactados con hidrocarburos el 12 de octubre del 2013, así como con la replantación de especies de la zona al 15 de octubre del 2013³⁹.
49. El 5 de diciembre del 2013, la Dirección de Supervisión efectuó una acción de supervisión especial, con la finalidad de verificar las acciones de remediación adoptadas por JCA Transportes, de acuerdo al referido plan de trabajo, para lo cual tomó muestras del suelo afectado con hidrocarburos, verificando que a dicha fecha todavía se presentaban excesos en los puntos SL-01, SL-02 y SL-03, evidenciándose que los trabajos de remediación a dicha fecha aún no se habían culminado:

Cuadro N° 3: Resultados del análisis de suelo

Resultados de muestreo de suelo realizado el 5 de diciembre del 2013		
Muestra	Hidrocarburos de Petróleo –HTP (mg/kg)	
	HTP F2 (C10-C28)	HTP F3 (C28-C40)
SL-01	1 330.55	8.22
SL-02	2 095.04	13.99
SL-03	7 462.00	<6.00
ECA Suelo Agrícola aprobado por Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM	1 200	3 000

Elaborado por la Dirección de Fiscalización Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA
Fuente: Informe de Ensayo con Valor Oficial N° 127571L/13-MA⁴⁰ e Informe Técnico Complementario⁴¹.

50. Mediante la Carta JCA.Nro.414-13-GG⁴² del 27 de diciembre del 2013, el administrado presentó el Informe Final de Remediación, denominado "Expediente técnico remediación del área impactada con turbo JetA-1 (9000 Gal), a la altura del Km 199.500 de la vía Arequipa Juliaca, jurisdicción del distrito de Santa Lucía"⁴³, el cual contiene el cronograma con actividades de remediación y rehabilitación de las áreas afectadas por el referido derrame acompañado de los resultados del muestreo efectuado por el administrado en la zona del derrame el 21 de setiembre del 2013⁴⁴; no obstante, se verifica que su análisis correspondió a la fracción ligera F1 y no a la fracción media, que es a la que corresponde el combustible turbo Jet A-1, por lo que los resultados consignados en dicho informe, no desvirtúan la imputación materia de análisis.



Página 657 del Informe de Supervisión N° 1691-2013-OEFA/DS-HID, contenido en el CD que obra en el folio 8 del Expediente.

Página 43 del Informe de Supervisión N° 1691-2013-OEFA/DS-HID, contenido en el CD que obra en el folio 8 del Expediente.

Página 265 del Informe de Supervisión N° 1691-2013-OEFA/DS-HID, contenido en el CD que obra en el folio 8 del Expediente.

Página 13 del Informe Técnico Complementario N° 581-2014-OEFA/DS-HID, contenido en el CD que obra en el folio 8 del Expediente.

41. Página 6 del Informe Técnico Complementario N° 581-2014-OEFA/DS-HID, contenido en el CD que obra en el folio 8 del Expediente.

42. Página 669 del Informe de Supervisión N° 1691-2013-OEFA/DS-HID, contenido en el CD que obra en el folio 8 del Expediente.

43. Páginas 671 a la 831 del Informe de Supervisión N° 1691-2013-OEFA/DS-HID, contenido en el CD que obra en el folio 8 del Expediente.

44. Páginas 823 del Informe de Supervisión N° 1691-2013-OEFA/DS-HID, contenido en el CD que obra en el folio 8 del Expediente.



III.2.1 Análisis de los descargos del hecho imputado N° 1

a) Sobre las primeras acciones realizadas por el administrado ante el incidente

51. JCA Transportes señaló que inmediatamente producido el derrame activó el plan de contingencias, recogió el producto derramado, informó del mismo tanto al OEFA (correo: reportesemergencia@oeffa.gob.pe) como al OSINERGMIN (correo: emergenciasGFHL@osinerg.gob.pe) e incluso a autoridades policiales y no dejó de laborar para mitigar el daño ocasionado, hecho que, según manifestó, no fue considerado en la Resolución Subdirectoral.

52. Al respecto, cabe precisar que la conducta infractora imputada a JCA Transportes consiste en no rehabilitar el área impactada con hidrocarburo (Jet- Turbo A-1) producto del derrame ocurrido el 13 de setiembre del 2013 dentro del plazo establecido en el cronograma de actividades de remediación presentado por el administrado al OEFA y no está referida a las conductas consistentes en (i) no remitir el reporte preliminar de emergencias al OEFA, (ii) no activar el plan de contingencias ante el derrame, (iii) no realizar actividades a fin de mitigar el impacto ocasionado por el derrame; siendo estos supuestos infractores que no fueron imputados al administrado en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador. Por lo tanto, queda desestimado lo alegado por el administrado.

b) Sobre el Informe Técnico de Remediación:

53. JCA Transportes señaló que tomó acciones inmediatas, tales como la limpieza de las cunetas y evaluación de daños, retiro de parte del suelo impactado (3970 kg. de sacos de tierra), recojo del suelo dañado, transporte de los mismos en sacos para su disposición final en un relleno autorizado por la Dirección General de Salud - DIGESA. En esa línea, JCA Transportes alegó que mediante Carta N° 414-13-GG presentada el 27 de diciembre del 2013, remitió el Expediente Técnico de Remediación con su correspondiente registro fotográfico e Informe de Monitoreo de Calidad de Suelos demostrando haber cumplido con remediar la zona afectada.

54. En el presente caso, el Expediente Técnico de Remediación presentado por el administrado describe su Plan de Trabajo así como el cronograma de ejecución de actividades, las cuales incluyen tanto actividades de remediación como de rehabilitación:

Cronograma de Actividades presentado por el administrado

CONTENIDO DEL PLAN DE TRABAJO PARA LA REMEDIACIÓN DEL ÁREA IMPACTADA	MES DE SEPTIEMBRE															MES DE OCTUBRE																																																											
	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15																																																
	F	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M																																																
Inspección del área impactada para clasificación de trabajos de limpieza y posterior remediación. Levantamiento topográfico, evaluación de áreas impactadas y negociación con propietarios del terreno.	ETAPA 1																																																																										
Trabajos de limpieza de suelos y retiro de lodo.																LIMPIEZA ETAPA 2																																																											
Rehabilitación →																															ETAPA 3																																												
Remediación →																																														ETAPA 4																													
Remediación →																																																													ETAPA 4														
Transporte de sacos, lodo impactados por EPA autorizada para el manejo de este tipo de residuos.																																																																											
Firma de acta de conformidad por parte del responsable respecto a trabajos de limpieza y remediación del área impactada.																																																																											



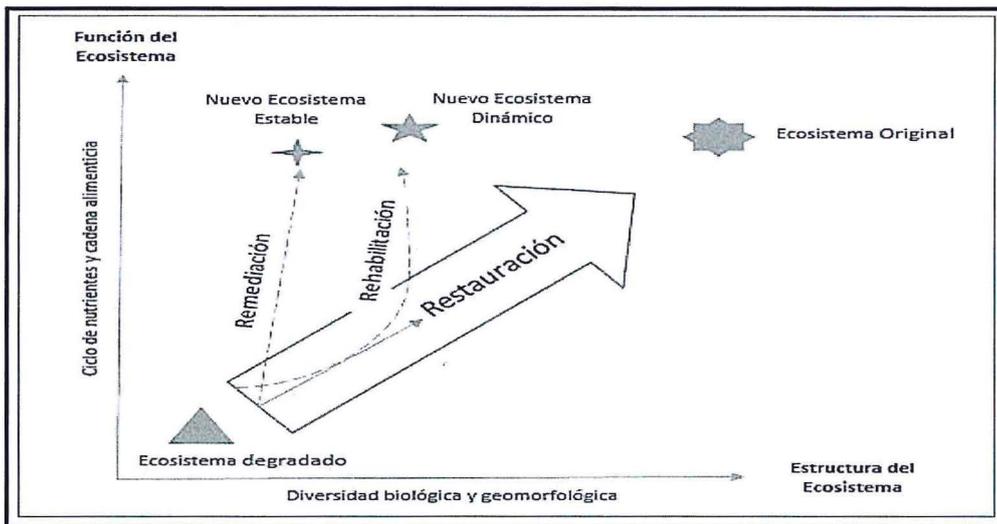


55. Conforme se aprecia del referido informe, durante la ejecución de las actividades de limpieza y retiro de ichu contaminado, el administrado realizó un monitoreo de suelo en el área impactada. Al respecto, cabe precisar que del Informe de Ensayo N° MA 13090712 que forma parte del informe, se advierte la toma de tres (3) muestras de suelo que fueron efectuadas el 21 de setiembre del 2013, es decir veintiún (21) días calendarios antes de culminados los trabajos de limpieza de suelos y flora impactada (ichu).

56. En este punto, esta Dirección considera pertinente precisar las diferencias conceptuales y relaciones entre restauración, remediación y rehabilitación, en la medida que el Expediente Técnico de Remediación presentado por el administrado incluye tanto actividades de remediación como de rehabilitación:

- (i) **Remediación**, es el conjunto de tareas a desarrollarse en un sitio contaminado con la finalidad de eliminar, reducir o estabilizar contaminantes hasta cumplir con los estándares de calidad ambiental vigentes, pero sin implicar una mejora del funcionamiento ecológico (mejora en la estructura del ecosistema)⁴⁵.
- (ii) **Rehabilitación**, implica la mejora del funcionamiento ecológico del sistema en una vía de recuperación hacia una condición objetivo mejorada. La rehabilitación se da en una etapa posterior a la remediación y por lo tanto, la implica⁴⁶.
- (iii) **Restauración**, implica devolver a un ecosistema a su condición previamente inalterada mediante la reconstrucción de la estructura (diversidad biológica y geomorfológica) y función (cadena alimenticia) antes de la perturbación⁴⁷.

Remediación, Rehabilitación Y Restauración



Fuente: Diferencia entre restauración, rehabilitación y remediación adaptado de Breen et al. 1999 and Bradshaw 1987⁴⁸ (Adaptado al caso concreto)

Estándares de Calidad Ambiental para Suelos, aprobados por Decreto Supremo N°002-2013-MINAM.

⁴⁶ *International River Restoration Survey*. Definiciones de Restauración del Río Stockwell (2000) Disponible en: <https://www.geog.soton.ac.uk/users/Wheaton/J/Definitions/Stockwell.htm>

⁴⁷ *International River Restoration Survey*. Definiciones de Restauración del Río Stockwell (2000) Disponible en: <https://www.geog.soton.ac.uk/users/Wheaton/J/Definitions/Stockwell.htm>

⁴⁸ Disponible en: <https://www.geog.soton.ac.uk/users/Wheaton/J/Definitions/Stockwell.htm>





57. De lo antes descrito, se advierte que la estabilización, disminución o eliminación de contaminantes (remediación ambiental), constituye una etapa previa y necesaria para lograr la rehabilitación de un sitio contaminado. En tal sentido, la remediación en este caso implica disminuir la concentración del producto derramado (Turbo Jet A-1) en el área impactada. Por ello, considerando que la remediación tiene por finalidad eliminar o reducir la concentración del contaminante hasta cumplir con los estándares de calidad ambiental vigentes, dicho objetivo debe ser comprobado y acreditado mediante el análisis de muestras de suelo en la zona impactada al concluir las acciones de limpieza y/o remediación⁴⁹.
58. En esa línea, se advierte que el administrado debió realizar la toma de muestras de suelo (monitoreo comprobatorio) una vez finalizada las actividades de limpieza y remediación con la finalidad de evaluar la eficacia de las medidas aplicadas y de esta forma acreditar que efectivamente se realizó la rehabilitación de las áreas afectadas.
59. Por otro lado, se debe considerar que las actividades de remediación ambiental deben estar en función de los contaminantes a eliminar o reducir, aspecto que no fue tomado en cuenta por el administrado, toda vez que, de la revisión de los informes de ensayo presentados por JCA Transportes, se advierte que realizó el análisis de suelos considerando los parámetros de fracción ligera de hidrocarburos (Fracción ligera de C₅ y Fracción ligera de C₆-C₁₀) los cuales no están asociados al combustible derramado (Turbo Jet A-1), el cual está constituido por una mezcla de hidrocarburos derivados del petróleo en el rango aproximado de 9 a 16 carbonos (C₉-C₁₆)⁵⁰.
60. En ese orden de ideas, y conforme a los criterios técnicos antes desarrollados, se concluye que el administrado ejecutó actividades contempladas en el cronograma de su Plan de Trabajo sin seguir criterios técnicos acordes con los objetivos planteados, razón por la cual los documentos presentados no acreditan la remediación del área impactada con hidrocarburo turbo jet A-1.
- c) Sobre la presencia de componentes ajenos al derrame del 13 de setiembre del 2013
61. En sus descargos, el administrado señaló que en el lugar donde ocurrió la emergencia ambiental existían rastros de otros componentes (brea) que no correspondían al evento del que fueron responsables y a fin de acreditar sus afirmaciones presentó las siguientes fotografías:

⁴⁹ Criterio recogido por la Guía para Muestreo de Suelos y denominado "Muestreo de Comprobación"; *aquel orientado a verificar si se alcanzaron los niveles establecidos en el ECA para suelo, los niveles de fondo, los niveles de remediación determinados en el ERSA u otros objetivos de remediación establecidos para suelos.*

Glosario de la Guía para Muestreo de Suelos, aprobada mediante Resolución Ministerial N°085-2014-MINAM. Página 4.

⁵⁰ Hoja de Datos de Seguridad de Materiales del Turbo A-1 producido por Petróleos del Perú. Disponible en: <https://www.petroperu.com.pe/archivos/HojaDatosSeguridad-TurboA-1-dic2013.pdf>





Fotografías N° 5 y 6 del escrito de descargos a la Resolución Subdirectoral⁵¹

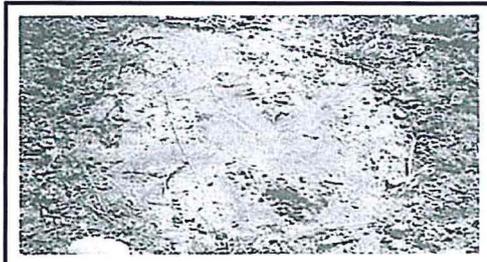


Foto N°5 Vista del accidente de un camión cisterna con asfalto que fue antes de nuestro accidente como se puede apreciar en el fondo existe más asfalto seco.



Foto N°6 Vista en forma lateral del asfalto existente que por el transcurrir del tiempo se va descubriendo.

62. Al respecto, se debe precisar que los rastros de hidrocarburos ajenos (brea) al derrame fueron identificados durante las acciones de supervisión del 14 de setiembre del 2013, conforme consta en el Acta de Supervisión S/N⁵². Dicho producto al ser semisólido e inerte, por sus características solo pudo ocasionar un impacto puntual; no obstante, al entrar en contacto con el turbo Jet A-1 formó una sustancia líquida y facilitó su desplazamiento así como su filtración, extendiéndose aproximadamente sesenta metros (60 m) de largo por efecto de la pendiente, afectando un área de 200 m² con una percolación aproximada de veinte centímetros (20 cm) de profundidad, como se aprecia en la siguiente fotografía presentada por el propio administrado:



63. Al respecto, se debe tener en cuenta que el administrado precisó que la zona de contacto entre el turbo jet A-1 y el asfalto líquido fue incluida y trabajada en la remediación, tal como consta en el Acta de Supervisión N°003938.

64. Asimismo, se debe considerar que los resultados analíticos, correspondientes a los informes de monitoreo ambiental de calidad de suelos realizados por el OEFA el 14 de setiembre de 2013 y el 5 de diciembre de 2013, no detectaron concentraciones elevadas de la fracción pesada de hidrocarburos, F3 (C₂₈-C₄₀), característico de hidrocarburos como la brea y el diésel, sino sólo se detectaron

⁵¹ Fólío 49 del Expediente.

⁵² Acta de Supervisión S/N
"Se deja constancia que el día 14 de setiembre, se realizaron las siguientes actividades:
(...)

6. En la porción superior de la zona afectada por el derrame de hidrocarburos, al finalizar la cuneta del margen izquierdo, se apreció un área donde yacía sobre el suelo natural cierta cantidad de brea, que al tomar contacto con el turbo jet A-1, (combustible líquido para avión), formó otra sustancia líquida de color oscuro, que recorrió el suelo natural afectando la zona descrita en el punto 5." (...)



excedencias a los ECA de suelos para la fracción media de hidrocarburos F2 (C₉-C₁₆) que es característico del combustible Turbo Jet A-1. En tal sentido queda acreditado que los excesos detectados son atribuidos al hidrocarburos derramado por JCA Transportes.

65. En tal sentido, de acuerdo a los argumentos antes descritos, el administrado no puede eximirse de responsabilidad respecto a la remediación del área impactada alegando que la zona ya se encontraba impactada por la presencia de otros hidrocarburos (brea) asociados a eventos pasados (accidentes y derrames), toda vez que de acuerdo a los hechos descritos y evidencias mostradas en la presente resolución, el derrame atribuible a JCA Transportes por sí mismo generó impactos negativos en el suelo y a su vez aumentó la extensión del área afectada con breas. Por lo que, queda desestimado lo alegado por el administrado.

d) Sobre la necesidad de una nueva verificación de la zona afectada

66. Por otro lado, JCA Transportes alegó que el OEFA no realizó una nueva verificación de la zona para contrastar los resultados consignados en los informes de monitoreo de calidad de suelos del Expediente Técnico de Remediación.

67. Sobre el particular, se debe señalar que el objetivo de la supervisión ambiental realizada por el OEFA el 5 de diciembre de 2013, estaba dirigido a verificar precisamente el cumplimiento de la rehabilitación en el plazo establecido en el cronograma de remediación, esto es al 15 de octubre de 2013⁵³; sin embargo, se corroboró que aún no se había rehabilitado el área impactada con hidrocarburos. Por lo tanto, un monitoreo posterior sólo demostraría la rehabilitación posterior al 5 de diciembre del 2013, es decir, fuera del plazo establecido en el cronograma de remediación, situación que le corresponde probar al administrado a fin de que no corresponda el dictado de una medida correctiva, mas no lo exime de responsabilidad por incumplir la rehabilitación en el referido plazo.

e) Sobre los supuestos accidentes posteriores a la supervisión

68. El administrado señaló que a la fecha *no existe contaminación* en el área donde ocurrió la emergencia ambiental, no obstante, indica que luego del evento, se han producido más accidentes que generaron daños en el área donde ocurrió la emergencia ambiental, que no fueron producto de su accionar y que no fueron remediados ni fiscalizado por el OEFA.

69. JCA Transportes en el informe oral añadió que posteriormente a la rehabilitación ocurrieron accidentes de camionetas y cisternas (empresa "Transportes Helio") producto de los cuales se derramaron combustibles en la misma área que ya había sido rehabilitada. Asimismo, el administrado señaló que el OEFA atribuyó los impactos generados por el derrame de la empresa "Transportes Helio" a JCA Transportes y para acreditar su afirmación presentó las siguientes fotografías:



Fotografías N° 7 y 9 del escrito de descargos⁵⁴

Foto N°7 Vista actual de un accidente posterior fatal con muerte de la empresa Transportes ELIO con combustible (B-5).

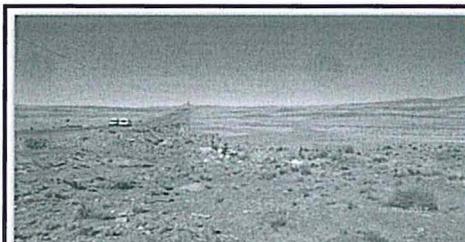


Foto N°9 Vista de las cruces donde fallecieron personas accidentadas con furgonetas y con cisternas como de empresa Transportes Elio derrame de combustible.

70. Sobre el particular, se advierte que las fotografías presentadas por JCA Transportes carecen de coordenadas que permitan a esta Dirección corroborar que las imágenes mostradas corresponden efectivamente al área afectada, por lo que las mismas al generar certeza no acreditan lo alegado por el administrado.
71. Cabe añadir que, de la investigación de noticias relacionadas a accidentes de tránsito en zonas cercanas al kilómetro 199.5 de la carretera Panamericana (Vía Arequipa-Juliaca), distrito de Santa Lucía en la Provincia de Lampa del departamento de Puno, se advierte un accidente con evidencias de derrame de hidrocarburos de la empresa Helio S.A.C. ocurrido el 15 de noviembre de 2016 a la altura del km. 208 de la vía Arequipa – Juliaca⁵⁵, es decir, aproximadamente a 8.7 Km del punto del derrame materia del presente PAS, por lo que a éste accidente no se le puede atribuir la generación de impactos en el área materia de hallazgo de la presente imputación.
72. Por otro lado, de dicha investigación, se encontró dos (2) accidentes vehiculares⁵⁶ ajenos a las actividades de hidrocarburos, los cuales se produjeron con posterioridad a ambas visitas de supervisión, en consecuencia, tampoco pudieron influir en los resultados de las tomas de muestras realizadas por el OEFA.
73. Por lo previamente expuesto, queda desestimado lo alegado por el administrado.
- f) Sobre los informes de ensayo presentados por JCA Transportes en el escrito de descargos a la Resolución Subdirectoral
74. Con la finalidad de mostrar que realizó la remediación, en su escrito de descargos, el administrado adjuntó el Informe de Ensayo N° 114037-2017, del 31 de julio del

⁵⁴ Folio 50 del Expediente.⁵⁵

Fuente	Fecha del Accidente	Descripción
Diario La República	15/11/2016	Cisterna cargada de combustible se incendia a la altura del Km 208 de la vía Arequipa – Juliaca, de propiedad de la empresa Helio SAC. La cisterna transportaba 9000 galones de combustible, el mismo que quedó regado en la pista ardiendo en el asfalto.

Disponible en: <http://larepublica.pe/sociedad/990377-cisterna-cargada-de-combustible-se-incendia-en-via-arequipa-juliaca>

Fuente	Fecha del Accidente	Descripción
Diario El Comercio	12/09/2014	Accidente ocurrido a la altura del Km 235 de la Vía Juliaca – Arequipa. Un bus que iba de Puno a Arequipa impactó con un station wagon en el sector de Santa Lucía.
RPP Noticias	29/07/2017	Accidente ocurrido a la altura del Km 277 de la Vía Juliaca – Arequipa en la Región Puno. Una camioneta Nissan con placa de rodaje V10 se despistó y sufrió un vuelco.

Disponible en: <https://elcomercio.pe/peru/puno/cuatro-muertos-deja-accidente-via-juliaca-arequipa-362873>
<http://rpp.pe/peru/puno/dos-muertos-dejo-accidente-de-transito-en-la-via-juliaca-arequipa-noticia-1067229>

Consultado a la fecha de presentación del primer escrito de descargos donde presentaron el alegato desarrollado.



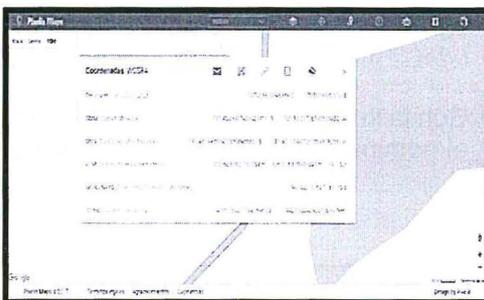
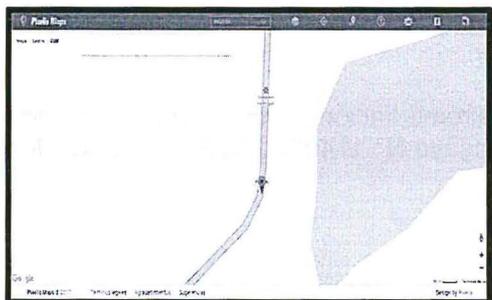
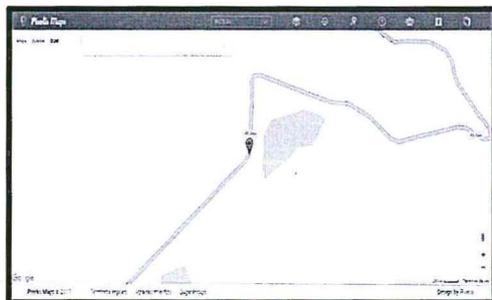


2017⁵⁷, correspondiente a una muestra de suelo tomada el 16 de julio de 2017; sin embargo, de la revisión del mismo y de la cadena de custodia del monitoreo de suelos se advierte que no se consigna el punto de toma de muestra georreferenciado, por lo que la documentación presentada no acredita la remediación del área afectada al no existir certeza de la ubicación de la toma de muestra.

75. Sumado a ello, el Informe de Ensayo N° 114037-2017 consigna los resultados de solo un punto de monitoreo, lo cual no es representativo del área afectada, por lo que tampoco acredita la remediación ambiental del área impactada por el derrame materia de la imputación.

g) Sobre las muestras tomadas por el OEFA

76. El administrado señaló que las muestras de suelo tomadas por el OEFA el 5 de diciembre del 2013 (segunda supervisión), difieren de los puntos donde la empresa J. Ramón (contratada por el administrado) evaluó las muestras el 21 de setiembre del 2013 (monitoreo del administrado), por cuanto solo coincide en un punto. JCA Transportes considera que dicha diferencia determinó otros valores en el resultado de suelos, y que debió corroborarse en las zonas donde se realizó las muestras del 21 de setiembre del 2013, ya que esta corresponde al lugar de los trabajos de remediación efectuados por ellos, más aún si existen indicios de accidentes anteriores al que es materia del presente procedimiento, a fin de acreditar su afirmación presentó los siguientes mapas georreferenciados:



77. Sobre el particular, se debe tener en cuenta la línea de tiempo y el tipo de monitoreo de suelos realizado en el área impactada con hidrocarburo turbo jet A-1, por cuanto el monitoreo de suelos realizado por el OEFA el 14 de setiembre del 2013 fue un muestreo de identificación⁵⁸, un día después de la emergencia ocurrida, es decir, un muestreo realizado en la fase de identificación, en puntos en



⁵⁷ Folios 51 y 52 del Expediente.

⁵⁸ Glosario de la Guía para Muestreo de Suelos. Página 05. **Muestreo de identificación:** Es aquel orientado a identificar si el suelo está contaminado. Entiéndase que toda referencia hecha al muestreo exploratorio en el D.S. N° 002-2013-MINAM, se entenderá como referida al muestreo de identificación.



los cuales existió evidencia de potencial contaminación (para ello se considera por ejemplo el color y olor del suelo).

- 78. Por otro lado, el monitoreo de suelos realizado por el OEFA el 5 de diciembre de 2013, fue un monitoreo de comprobación, es decir, estaba orientado a verificar si se alcanzaron los niveles establecidos en el ECA suelo, por lo que correspondía realizar la toma de muestras en los mismos puntos del monitoreo de identificación, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Responsable		OEFA					
Fecha		14/09/2013			05/12/2013		
Tipo de Muestreo		Muestreo de Identificación (OEFA)			Muestreo Comprobatorio (OEFA)		
Diferencia entre coordenadas (metros)		N° de Muestra	Coordenada UTM, WGS84		N° de muestra	Coordenada UTM, WGS84	
Este	Norte		Este	Norte		Este	Norte
0	0	SL-01	0303155	8261801	M-3	0303173	8261833
0	0	SL-02	0303167	8261820	M-2	0303167	8261820
0	0	SL-03	0303173	8261833	M-1	0303155	8261801

Fuente: Informe Técnico Complementario N°581-2014-OEFA/DS-HID.

Elaborado por la Dirección de Fiscalización Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA

- 79. Cabe añadir que, de la revisión de la ubicación de los puntos de monitoreo ambiental de suelos impactados con turbo Jet A-1, en los monitoreos realizados por el administrado y el OEFA, se puede apreciar que el administrado abarcó un área mayor al ubicar un punto (J-2), más alejado de los puntos tomados por el OEFA (M-1, M-2, M-3), siendo que los puntos tomados por el OEFA fueron identificados un día después de ocurrida la emergencia de acuerdo a los cambios organolépticos evidentes originados por el evento (cambio en la coloración del suelo, olor característico a combustible) y dos (2) de los puntos se encontraron dentro de la zona delimitada por el propio administrado, tal y como se muestra a continuación:

Responsable		OEFA			JCA		
Fecha		05/12/2013			21/09/2013		
Diferencia entre coordenadas (metros)		N° de Muestra	Coordenada UTM, WGS84		N° de muestra	Coordenada UTM, WGS84	
Este	Norte		Este	Norte		Este	Norte
3	5	M-1	0303173	8261833	J-3	0303170	8261828
17	35	M-2	0303167	8261820	J-2	0303150	8261785
0	0	M-3	0303155	8261801	J-1	0303155	8261801

Fuente: Informe Técnico Complementario N°581-2014-OEFA/DS-HID.

Elaborado por la Dirección de Fiscalización Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA



Elaborado por la Dirección de Fiscalización Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA





80. De acuerdo a la Guía para la elaboración de los Planes de Descontaminación de Suelos, la fracción de hidrocarburos F2 o hidrocarburos fracción media, deben analizarse para productos contaminantes como la turbosina o turbo Jet A-1, es decir, para aquellas mezclas de hidrocarburos cuyas moléculas contengan entre diez y veintiocho átomos de carbonos (C₁₀ a C₂₈)⁵⁹.
81. No obstante, de la revisión de los informes de ensayo correspondientes a las muestras del 21 de setiembre del 2013, se advierte que JCA Transportes realizó el análisis de suelos considerando los parámetros de fracción ligera de hidrocarburos (Fracción ligera de C₅ y Fracción ligera de C₆-C₁₀) los cuales no estaban asociados al combustible derramado (Turbo Jet A-1), el cual está constituido por una mezcla de hidrocarburos derivados del petróleo en el rango aproximado de 9 a 16 carbonos (C₉-C₁₆)⁶⁰. Por lo tanto, queda desestimado lo alegado por el administrado.

h) Sobre la causa del derrame de hidrocarburos

82. JCA Transportes señaló que, conforme se indica en el Reporte Final de Emergencias, el derrame se produjo accidentalmente al tratar de evitar a unos animales que cruzaron la pista, siendo un hecho fortuito que no podía ser evitado por la diligencia o pericia normal del conductor. Por lo tanto, el administrado considera que el hecho imputado no constituye una infracción, ya que el Artículo 1314° del Código Civil señala que quien actúa con diligencia ordinaria no es imputable por la inejecución de la obligación, por su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.

83. El administrado agrega que conforme a lo dispuesto en el Artículo 1972° del Código Civil, el autor no está obligado a la reparación cuando el daño fue consecuencia de caso fortuito, fuerza mayor, hecho determinante de tercero o imprudencia de quien padece el daño.

84. Al respecto, cabe indicar que conforme a lo señalado en el Artículo V del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el ordenamiento jurídico administrativo integra un sistema orgánico que tiene autonomía respecto de otras ramas del Derecho, en tal sentido, al presente PAS le resulta aplicable el marco normativo administrativo en general y por la especialidad el marco normativo en materia ambiental.

85. En este punto, corresponde indicar que de acuerdo con el Artículo 18° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental⁶¹, los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental; así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones del OEFA.⁶²

⁵⁹ Guía para la elaboración de los Planes de Descontaminación de Suelos. Pág. 4.

⁶⁰ Hoja de Datos de Seguridad de Materiales del Turbo A-1 producido por Petróleos del Perú. Disponible en: <https://www.petroperu.com.pe/archivos/HojaDatosSeguridad-TurboA-1-dic2013.pdf>

⁶¹ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

"Artículo 18°.- Responsabilidad Objetiva

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

⁶² En el mismo sentido, las Reglas Generales sobre el Ejercicio de la Potestad Sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobadas mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD, establecen lo siguiente:

"Sexta.- Responsabilidad administrativa objetiva

6.1 De conformidad con lo establecido en el Artículo 18° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, la responsabilidad administrativa en materia ambiental es objetiva".





86. En ese sentido, dado que el procedimiento administrativo sancionador del OEFA, se enmarca en un régimen de responsabilidad objetiva, a la autoridad administrativa no le corresponde probar el carácter culpable o doloso de dicha conducta⁶³.
87. Al respecto, cabe precisar que los hechos imputados en el presente procedimiento no le atribuyen a JCA Transportes la causa del derrame sino, ya que el incumplimiento se refiere a *no rehabilitar el área impactada con hidrocarburo (Jet-Turbo A-1) producto del derrame ocurrido el 13 de setiembre del 2013, a la altura del kilómetro 199.5 de la carretera Panamericana, distrito de Santa Lucía, provincia de Lampa, departamento de Puno, dentro del plazo establecido en el cronograma de actividades de remediación presentado al OEFA*. En este contexto, se observa que el administrado no acreditó la configuración de un supuesto de ruptura de nexo causal que lo exima de la responsabilidad administrativa en relación al hecho imputado.
88. Por lo previamente expuesto, queda desestimado lo alegado por el administrado.
- i) Obligación contenida en el Artículo 56° del RPAAH
89. JCA Transportes alegó que el Artículo 56° del RPAAH solo obliga a la rehabilitación mas no al cumplimiento del cronograma del propio administrado, por lo que se habría vulnerado su derecho de defensa y al debido procedimiento, al ser incongruente la imputación y no permitir realizar una adecuada línea de defensa. Finalmente, Añadió que la infracción imputada no se encuentra tipificada en la ley de la materia.
90. Al respecto, de conformidad con lo indicado en el Artículo 56° del RPAAH, los titulares de las actividades de hidrocarburos se encuentran obligados a rehabilitar las áreas que resulten contaminadas o afectadas por el desarrollo de sus actividades dentro del plazo establecido por el OEFA⁶⁴. Dichas acciones de rehabilitación y/o remediación implican que el administrado deberá habilitar nuevamente o restituir a su antiguo estado los hallazgos planteados por el OEFA⁶⁵, quien supervisará y fiscalizará el cumplimiento de dicha obligación.
91. Cabe indicar que el plazo establecido por el OEFA para el cumplimiento de la rehabilitación⁶⁶ de las áreas impactadas se ve materializado a través del

⁶³ Al respecto, Lucía Gomis Catalá aludiendo a las características de los regímenes de responsabilidad objetiva por daño ambiental señala lo siguiente:

"Estos regímenes se caracterizan porque el carácter culpable o negligente de la conducta de quien causa el daño deja de ser relevante, apreciándose únicamente los daños ocasionados. Los mecanismos de responsabilidad objetiva, simplifican, por lo tanto, el establecimiento de la responsabilidad porque eximen de demostrar la existencia de culpa, aunque eso sí, la víctima deberá probar la relación de causalidad entre la actividad del sujeto agente y el daño producido." (GOMIS CATALÁ, Lucía. Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente. Alicante: Tesis Doctoral de la Universidad de Alicante. 1996. P.150-151)

⁶⁴ Conforme a lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, al término del proceso de transferencia de funciones, toda referencia a las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental que realiza el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería-OSINERGMIN, se entenderá como efectuada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA

⁶⁵ Conforme a la definición señalada en el Artículo 4° del RPAAH, donde se indica que la acción de rehabilitar significa "Habilitar de nuevo o restituir a su antiguo estado".

⁶⁶ A mayor abundamiento, las acciones de rehabilitación y/o remediación pueden entenderse como el conjunto de procesos a través de los cuales se intenta recuperar las condiciones ambientales y características físicas, químicas y/o biológicas a ambientes que han sido objeto de impacto, es decir, este se realiza con la finalidad de reparar el cambio producido en el ambiente (componentes bióticos y abióticos del ecosistema). Este proceso puede comprender acciones de recuperación, limpieza, restauración, monitoreos de calidad de aire, agua, suelo, reforestación, entre otros.

SAMEGHINI Federico y Pablo BARQUÍN. *Golfo San Jorge: la remediación ambiental y la capacidad de respuesta, claves para resolver contingencias de la operación*. Trabajo seleccionado por el Comité Organizador del Primer Congreso Latinoamericano y 3° Nacional de Seguridad, Salud Ocupacional y Medio Ambiente. Chubut, Argentina: Tecpetrol S.A., 2011, p. 62.



requerimiento de información que realizó la Oficina Desconcentrada Puno del OEFA (en adelante, OD Puno), quien solicitó el cronograma de actividades de remediación, en tanto es el administrado quien inicialmente cuenta con mayores elementos para determinar la magnitud de la contaminación, el daño ambiental y el riesgo de mantener las áreas sin rehabilitar.

92. Mediante Carta N° 016-2013-OEFA/OD PUNO, notificado el 23 de setiembre del 2013, la OD Puno requirió a JCA Transportes, entre otros documentos, el cronograma para las acciones de remediación, documentos que sustenten las acciones correctivas y de mitigación adoptadas y resultados de los análisis de muestreo ambiental realizado en la zona, referido al derrame materia de análisis.
93. En atención a ello, el 9 de octubre del 2013, el administrado presentó el "Plan de Remediación del área impactada con Turbo Jet A-1", el cual contempla todas las actividades de remediación y rehabilitación que serían ejecutadas por el administrado. De la revisión del referido cronograma se advierte que las actividades de rehabilitación se darían por terminadas el 15 de octubre del 2013, plazo establecido por el propio administrado y que el OEFA hizo suyo para luego ir a supervisar su cumplimiento. Por tanto, fue por su propia declaración que el administrado se vinculó al plazo establecido en su propio cronograma.

94. En tal sentido, conforme a lo desarrollado, el Artículo 56° del RPAAH no solo establece la obligación de rehabilitar las áreas que resulten contaminadas o afectadas por un derrame de hidrocarburos, sino que la rehabilitación debe realizarse en el plazo establecido para tal efecto.

95. Finalmente, cabe añadir que siendo que mediante la Resolución Subdirectoral se imputó a JCA Transportes el presunto incumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 56° del RPAAH, dicho incumplimiento califica como infracción administrativa y las consecuencias derivadas de su incumplimiento se encuentran establecidas en el Numeral 3.13. de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenido en las Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias⁶⁷.

96. Por lo expuesto, queda desestimado lo alegado por el administrado.

j) Sobre la remediación y rehabilitación

97. Respecto a la remediación y rehabilitación de las áreas impactadas, en sus escritos de descargos, JCA Transportes señaló lo siguiente:

- (i) Se han adoptado exitosamente las labores de remediación para proteger al ambiente, a la población aledaña y sus bienes, en tal sentido, no se produjo daño al ambiente.
- (ii) En la zona del derrame existe abundante vegetación (ichu) que es natural de la puna; dicha zona también se encuentra habitada por llamas y alpacas

⁶⁷

Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenido en las Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.

Rubro	Tipificación de Infracción	Base Legal	Sanción	Otras sanciones
3	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
3.13	Incumplimiento de rehabilitación del área contaminada o afectada o con las normas de restauración de áreas y/o vías	Art. 56° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM	Hasta 10,000 UIT	





sin ningún inconveniente.

- (iii) Se ha cumplido con la rehabilitación, el hecho que se cuestione el informe y la metodología aplicada es distinto. Dicha imprecisión vulnera el principio de legalidad, pues la conducta imputada no se encuentra sustentada en el Artículo 56° del RPAAH.
- (iv) Para acreditar la remediación y rehabilitación presentó: (a) el acta de conformidad de trabajo y remediación suscrita por el señor Sacarías Quico Apaza quien declara que JCA Transportes cumplió con todas sus obligaciones ante las autoridades satisfactoriamente, y que no ha tenido daños materiales, ni a sus animales, ni contaminación alguna, (b) la transacción extrajudicial con la empresa Comisur por los daños materiales ocasionados y (c) las siguientes fotografías:

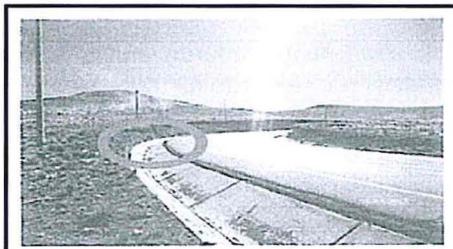


Foto N°1 Vista del lugar donde sufrió la volcadura el camión de placa CGX-722 / B6Y-983 Altura Panamericana Sur Km 199.500 Lagunillas. Distrito Santa Lucía, Provincia Lampa, Departamento Puno. Toma de foto 16/07/17 para su apreciación.

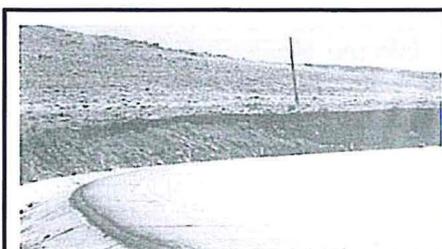


Foto N°2 Vista la curva de la ocurrencia donde se observa al fondo alpacas que se alimentan de los Ichus en la actualidad con vida y con carne y lana para el consumo humano.

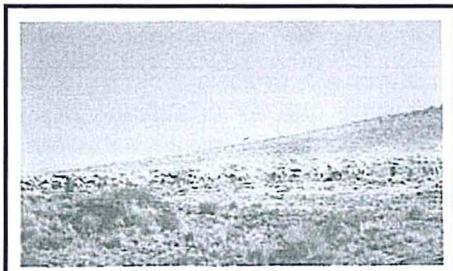


Foto N°3 Vista de animales con su pastor al costado de la zona remediada en la actualidad.

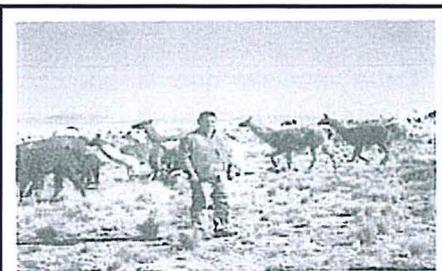


Foto N°4 Vista de llamas, alpacas, vicuñas del propietario del terreno que se encuentran en la fecha.

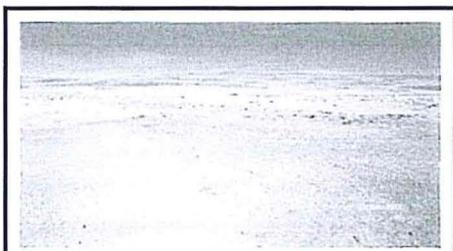


Foto N°8 Vista de la limpieza hecha por empresa posteriormente quedando en esta condición dejando la tierra a otro lugar en la misma carretera área impactada, trabajos hechos con tractor.



Foto N°10 Vista actual como quedo en la zona donde tuvimos el accidente con nuestra camión cisterna.



Sobre el particular, es pertinente señalar que la eficacia de las labores de rehabilitación está referida principalmente al cumplimiento de los ECA para suelo, aspecto que solamente puede ser acreditado mediante análisis de laboratorio a las muestras suelos tomadas en el área de potencial interés⁶⁸, lo cual no fue acreditado por JCA Transportes.



99. De la revisión del registro fotográfico enviado por el administrado, se puede apreciar claramente un estrato de la cadena alimenticia potencialmente afectada (llamas y alpacas que se alimentan de ichu), además se debe tener en presente que el impacto⁶⁹ o los efectos negativos en el entorno no pueden ser observados superficialmente al corto o mediano plazo, toda vez que éstos están en función de las características de peligrosidad (ecotoxicidad) del turbo Jet A-1 que posee un potencial bioacumulativo⁷⁰ y no es fácilmente biodegradable⁷¹, características que permiten a dichos contaminantes permanecer por décadas en el suelo, movilizándose lentamente hasta las aguas subterráneas y afectando, según la exposición, a animales dañando el hígado, el sistema inmunitario y la piel⁷².
100. Con relación a la metodología aplicada en el informe técnico presentado por JCA Transportes, es preciso tener en cuenta que dicha metodología, así como el detalle de las actividades de remediación y rehabilitación desarrolladas en un informe técnico, representan el medio idóneo para verificar las pruebas y las evidencias técnicas y científicas usadas por el administrado en el presente procedimiento administrativo sancionador, por lo cual, si las mismas no están referidas a los objetivos y lineamientos técnicos recogidos en la regulación nacional para la remediación y rehabilitación de áreas contaminadas, no serán válidas a efectos de acreditar lo señalado por el administrado.



101. En conclusión, la verificación del contenido del informe técnico resulta necesaria para acreditar el cumplimiento de la remediación y rehabilitación y, por lo tanto, de la obligación contenida en el Artículo 56° del RPAAH, o en su defecto, la corrección de la conducta infractora; por lo tanto, no existe ninguna imprecisión que vulnere el principio de legalidad⁷³ como indica el administrado.

102. Cabe precisar que la imputación materia de análisis está referida a la no rehabilitación del área impactada, la misma que es una etapa posterior a las actividades de remediación que no han sido debidamente acreditadas por los argumentos técnicos antes expuestos.

k) Sobre la carga de la prueba de la rehabilitación

103. JCA Transporte señaló que no se ha acreditado la no rehabilitación de la zona afectada, más aún si no existe una supervisión reciente del OEFA que corrobore una acción de hace más de tres (3) años. En el informe oral el administrado añadió

Área de Potencial Interés: Extensión de terreno sobre el que se realizarán efectivamente las labores de muestreo. Se trata de áreas identificadas durante la Fase de Identificación en las cuales existe alguna evidencia de potencial contaminación del suelo.

⁶⁹ **Impacto ambiental:** Es el efecto que las acciones del hombre o de la naturaleza causan en el ambiente natural y social. Pueden ser positivos o negativos.

⁷⁰ Ficha de datos de seguridad del combustible Jet A-1
 Disponible en: <http://www.aerodromolajuliana.es/pdf/jet.pdf>
Bioacumulación: Concentración resultante acumulada en el ambiente o en los tejidos de organismos a partir de la incorporación, distribución y eliminación de contaminantes obtenidos por todas las rutas de exposición por ejemplo por aire, agua, suelo, sedimento y alimento.
 Disponible en: http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2014/04/GUIA-PDS-SUELO_MINAM2.pdf

⁷¹ Hoja de seguridad de Materiales del Turbo A-1. Petróleos del Perú S.A.
 Disponible en: <https://www.petroperu.com.pe/archivos/HojaDatosSeguridad-TurboA-1-dic2013.pdf>

⁷² Agencia para Sustancias Tóxicas y el Registro de Enfermedades. ¿Qué les sucede al JP5, JP8, y JET A cuando entran al medio ambiente?
 Disponible en: https://www.atsdr.cdc.gov/es/toxfaqs/es_tfacts121.html

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

1.1. **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."





que corresponde al OEFA constituirse *in situ* conforme a lo dispuesto en Artículo 194° del Código Civil y realizar una toma de muestras de suelo para verificar si se cumplen con los estándares de calidad de suelo.

104. Al respecto, cabe precisar que conforme a lo señalado previamente, el 5 de diciembre del 2013, la Dirección de Supervisión efectuó una acción de supervisión especial, con la finalidad de verificar las acciones de remediación adoptadas por JCA Transportes, de acuerdo al referido plan de trabajo, para lo cual tomó muestras del suelo afectado con hidrocarburos⁷⁴, obteniendo como resultado que el suelo excedía de los **ECA** de suelo del parámetro TPH F2 (C₁₀-C₂₈) en los tres (3) puntos de muestreo tomados.
105. Asimismo, se debe precisar que la carga de la prueba de la rehabilitación del área impactada, obligación cuyo incumplimiento le fue imputado al administrado, le corresponde al administrado y no al OEFA (una de las reglas que regulan la materia procesal es que quien alega un hecho debe probarlo, salvo disposición contraria de la ley, conforme al Artículo 196° del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil aprobado por Resolución Ministerial N° 010-93-JUS⁷⁵); sin embargo, en el presente caso JCA Transportes no logró acreditar la rehabilitación.

I) Conclusión

106. Por lo tanto, en atención de las consideraciones expuestas, y del análisis del contenido del Acta de Supervisión Directa, del Informe de Supervisión y de la Resolución Subdirectoral, queda acreditado que JCA Transportes incumplió lo dispuesto en el Artículo 56° del RPAAH; toda vez que, no rehabilitó el área impactada con hidrocarburo (Jet- Turbo A-1) producto del derrame ocurrido el 13 de setiembre del 2013, a la altura del kilómetro 199.5 de la carretera Panamericana, distrito de Santa Lucía, provincia de Lampa, departamento de Puno, dentro del plazo establecido en el cronograma de actividades de remediación presentado al OEFA.
107. Dicha conducta configura la infracción imputada en el Numeral 1 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 928-2017-OEFA/DFSAI/SDI; por lo que corresponde declarar la responsabilidad del administrado en este extremo del PAS.

III.2 Hecho imputado N° 2: JCA Transportes presentó extemporáneamente el Reporte Final de Emergencias Ambientales, respecto del derrame de Jet-Turbo A-1 ocurrido el 13 de setiembre del 2013, a la altura del kilómetro 199.5 de la carretera Panamericana, distrito de Santa Lucía, provincia de Lampa, departamento de Puno

III.2.1 Análisis del hecho imputado N° 2

108. Teniendo en cuenta que el derrame materia de hidrocarburos se produjo el 13 de setiembre del 2013, de acuerdo a los Artículos 5° y 7° del Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las Actividades bajo el Ámbito de Competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA-CD (en adelante, Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales), JCA Transportes estaba obligado a

⁷⁴ Página 6 del Informe Técnico Complementario N° 581-2014-OEFA/DS-HID, contenido en el CD que obra en el folio 8 del Expediente.

⁷⁵ Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil aprobado por Resolución Ministerial N° 010-93-JUS Artículo 196°
Salvo disposición legal diferente, la carga de probar corresponde a quien afirma hechos que configuran su pretensión, o a quien los contradice alegando nuevos hechos.



presentar el Reporte Final de Emergencias Ambientales, dentro de los diez (10) días hábiles de ocurrida la emergencia ambiental, es decir, hasta el 27 de setiembre del 2013, no obstante, lo presentó el 9 de octubre del 2013, excediendo el plazo establecido, conforme consta en el Informe de Supervisión⁷⁶ y en el Informe Técnico Acusatorio⁷⁷.

Presentación del Informe Final de la Emergencia Ambiental

Fecha de ocurrencia del derrame	Plazo para presentar Reporte Final de la Emergencia Ambiental	Fecha de vencimiento de plazo	Fecha de presentación del Reporte Final de la Emergencia Ambiental
13 de setiembre del 2013	Diez (10) días hábiles	27 de setiembre del 2013	9 de octubre del 2013

III.2.2 Análisis de los descargos

109. En su escrito de descargos y en el informe oral, JCA Transportes alegó que el plazo legal para la presentación del Reporte Final de Emergencias podía ser prorrogado. En dicha línea, el administrado precisa que mediante Carta N° 016-2013-OEFA/OD PUNO⁷⁸, que les fue notificada el 23 de setiembre del 2013, el OEFA les otorgó un plazo de diez (10) días hábiles para presentar el Reporte Final de emergencias, por lo que, presentaron dicho reporte el último día del plazo otorgado en la referida carta, es decir, el 9 de octubre del 2013.

110. Al respecto, de la revisión de los documentos que obran en el expediente se advierte que antes que venciera el plazo legal, mediante Carta N° 016-2013-OEFA/OD PUNO⁷⁹ del 19 de setiembre del 2013 (notificada el 23 de setiembre del 2013), el OEFA requirió al administrado el Reporte Final de Emergencias, otorgándole un plazo de diez (10) días para su presentación, plazo que vencía el 9 de octubre del 2013.

111. En ese sentido, si bien transcurrió el plazo legal de diez (10) días establecido en el Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales, a través del escrito presentado el 9 de octubre del 2013⁸⁰, JCA Transportes remitió al OEFA el Reporte Final de Emergencias, es decir, lo presentó el último día del plazo otorgado en la referida carta, conforme se aprecia a continuación:

⁷⁶ Página 18 del Informe de Supervisión N° 1691-2013-OEFA/DS-HID, contenido en el CD que obra en el folio 8 del Expediente.

⁷⁷ Folio 6 del expediente.

⁷⁸ Folio 36 del expediente.

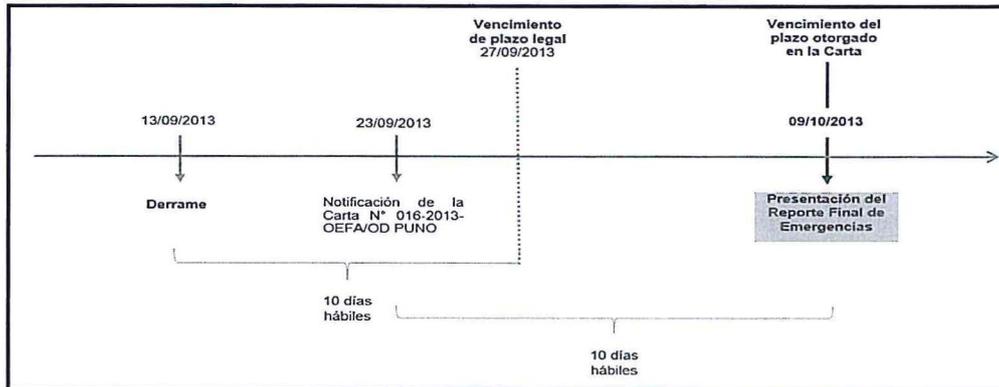
⁷⁹ Cabe indicar que la referida carta señaló de manera referencial que los reportes de las emergencias debían ser presentados en el plazo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 169-2011-OS/CD que aprobó el Procedimiento para el Reporte de Emergencias en las Actividades de Comercialización de Hidrocarburos, no obstante, en materia ambiental ya no se encontraba vigente por cuanto había entrado en vigencia el Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las Actividades bajo el Ámbito de Competencia del OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD.

Folios 37 al 40 del expediente.





Línea de tiempo



Elaborado por la Dirección de Fiscalización Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA

- (i) 7 de octubre del 2013, mediante Decreto Supremo N° 123-2012-PCM fue declarado día no laborable compensable para los trabajadores del sector público
- (ii) 8 de octubre del 2013, feriado por la celebración del Combate de Angamos

112. Por tanto, de acuerdo a lo previamente expuesto corresponde archivar el hecho imputado en el Numeral 2 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 0928-2017-OEFA/DFSAI/SDI. En tal sentido, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre los demás argumentos alegados por JCA Transportes en este extremo.

113. Cabe resaltar que el presente análisis no afecta ni se vincula con otros pronunciamientos emitidos ni por emitirse. Tampoco afecta al análisis o sustento de otros hechos imputados distintos a los relacionados con el presente PAS.

IV. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CORRECTIVAS

IV.1 Marco normativo para la emisión de medidas correctivas

114. Conforme al numeral 136.1 del Artículo 136° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, LGA), las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la referida Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas⁸¹.

115. 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 numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, Ley del Sinefa) y en el numeral 249.1 del artículo 249° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, (en adelante, TUO de la LPAG)⁸².

⁸¹

Ley N° 28611, Ley General de Ambiente.

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.

(...)"

Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

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.

(...)"

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

Artículo 249°.- Determinación de la responsabilidad





- 116. El literal d) del numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del Sinefa⁸³, establece 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 Sinefa⁸⁴, 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.
- 117. Atendiendo a este marco normativo, los aspectos a considerar para la emisión de una medida correctiva son los siguientes:
 - a) Se declare la responsabilidad del administrado por una infracción;
 - b) 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,
 - c) La medida a imponer permita lograr la reversión, 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



Elaborado por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA



- 118. 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, 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 nocivos⁸⁵. En caso contrario -inexistencia de efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la

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”.

⁸³ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
 “Artículo 22°.- Medidas correctivas
 (...) 22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:
 (...) d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

⁸⁴ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
 “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)

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.





salud de las personas- la autoridad no se encontrará habilitada para ordenar una medida correctiva, pues no existiría nada que remediar o corregir.

119. 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 imposible⁸⁶ 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.

120. Como se ha indicado antes, en el literal f) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del Sinefa, se establece que en los casos donde la conducta infractora tenga posibles efectos perjudiciales en el ambiente o la salud de las personas, la Autoridad Decisora puede ordenar acciones para evitar la materialización del efecto nocivo de la conducta infractora sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas. 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 evitar o prevenir ese posible efecto nocivo, de conformidad al principio de razonabilidad regulado en el TUO de la LPAG

121. De otro lado, en el caso de medidas correctivas consistentes en la obligación de compensar⁸⁷, estas solo serán emitidas cuando el bien ambiental objeto de protección ya no pueda ser restaurado o reparado. En este tipo de escenarios, se deberá analizar lo siguiente:

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

⁸⁶ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"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

(...)

5.2 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, oscuro o imposible de realizar".

Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

"Artículo 22°.- Medidas correctivas

(...)

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

(...)

d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.



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

122. Al respecto, habiéndose determinado la existencia de responsabilidad administrativa de JCA Transportes respecto de la infracción imputada en el Numeral 1 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 928-2017-OEFA/DFSAI/SDI, corresponde verificar si se encuentran presentes los elementos necesarios para dictar medidas correctivas; en caso contrario, no se dictará medida alguna.

IV.2.1 Conducta infractora N° 1

123. Conforme a lo desarrollado en el acápite correspondiente a la determinación de la conducta infractora, JCA Transportes a la fecha de emisión de la presente resolución no ha acreditado la rehabilitación del área impactada por el derrame de hidrocarburos materia del presente PAS.

124. Por otro lado, se debe tener presente las características de peligrosidad (ecotoxicidad) del turbo jet A-1, el cual posee un potencial bioacumulativo⁸⁸ y no es fácilmente biodegradable⁸⁹, características que permiten a dichos contaminantes permanecer por décadas en el suelo, movilizándose lentamente hasta las aguas subterráneas y afectando, según la exposición, a animales dañando el hígado, el sistema inmunitario y la piel⁹⁰. Por lo expuesto, se ordena la siguiente medida correctiva:

Tabla N° 1: de Medida Correctiva

Conducta infractora	Medida Correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma de acreditar el cumplimiento
JCA Transportes no rehabilitó el área impactada con hidrocarburo (Jet-Turbo A-1) producto del derrame ocurrido el 13 de setiembre del 2013, a la altura del kilómetro 199.5 de la carretera Panamericana, distrito de Santa Lucía, provincia de Lampa, departamento de Puno, dentro del plazo establecido en el cronograma de actividades de remediación presentado al OEFA.	Remediar y rehabilitar el área impactada con hidrocarburo (Jet-Turbo A-1) producto del derrame ocurrido el 13 de setiembre del 2013, a la altura del kilómetro 199.5 de la carretera Panamericana, distrito de Santa Lucía, provincia de Lampa, departamento de Puno.	En un plazo no mayor de noventa y nueve (99) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución Directoral.	Remitir a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente de vencido el plazo para el cumplimiento de la medida correctiva: <ul style="list-style-type: none"> Sustento técnico que determine las técnicas idóneas de remediación y rehabilitación empleado. Informe de Ensayo de Laboratorio con los análisis de la fracción media de hidrocarburos en la zona afectada, incluyendo muestras a profundidad de acuerdo a criterios debidamente fundamentados acorde con los



⁸⁸ Ficha de datos de seguridad del combustible Jet A-1
 Disponible en: <http://www.aerodromolajuliana.es/pdf/jet.pdf>
Bioacumulación: Concentración resultante acumulada en el ambiente o en los tejidos de organismos a partir de la incorporación, distribución y eliminación de contaminantes obtenidos por todas las rutas de exposición por ejemplo por aire, agua, suelo, sedimento y alimento.
 Disponible en: http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2014/04/GUIA-PDS-SUELO_MINAM2.pdf

⁸⁹ Hoja de seguridad de Materiales del Turbo A-1. Petróleos del Perú S.A.
 Disponible en: <https://www.petroperu.com.pe/archivos/HojaDatosSeguridad-TurboA-1-dic2013.pdf>

⁹⁰ Agencia para Sustancias Tóxicas y el Registro de Enfermedades. ¿Qué les sucede al JP5, JP8, y JET A cuando entran al medio ambiente?
 Disponible en: https://www.atsdr.cdc.gov/es/toxfaqs/es_tfacts121.html



			<p>lineamientos de la Guía para Muestreos de Suelos y Guía para la Elaboración de los Planes de Descontaminación de Suelos.</p> <ul style="list-style-type: none"> Fotografías debidamente fechadas e identificadas con coordenadas UTM WGS84 que detallen las fases de remediación y rehabilitación del área afectada.
--	--	--	--

125. Dicha medida correctiva tiene como finalidad acreditar que las áreas impactadas producto del derrame ocurrido el 13 de setiembre del 2013 se encuentren libres de contaminantes, lo cual lleva a acreditar la adecuada rehabilitación de las mismas.

126. A efectos de fijar plazos razonables de cumplimiento de la medida correctiva, en el presente caso se ha tomado como referencia el plazo del Servicio de Limpieza y Remediación Ambiental de una contingencia ambiental en el Oleoducto Norperuano⁹¹, el cual comprendía cuarenta y tres (43) días calendario, equivalentes a treinta (30) días hábiles. Asimismo, se está considerando un plazo adicional de quince (15) días hábiles para que el administrado pueda recibir los análisis de los resultados de laboratorio y elaborar el informe de muestreo correspondiente, resultando un total de cuarenta y cinco (45) días hábiles para el cumplimiento de las actividades de remediación.

127. Sumado a ello, para las actividades de rehabilitación se ha tomado como referencia una contratación de servicios de implementación y revegetación⁹² con un plazo de ejecución de sesenta (60) días calendario, equivalente a cuarenta y cuatro (44) días hábiles para el cumplimiento de las actividades de rehabilitación.

128. La sumatoria de ambos plazos nos da un total de noventa y nueve (99) días hábiles para la ejecución de actividades de remediación y rehabilitación de la zona impactada.

129. Finalmente, se otorgan cinco (5) días hábiles para que el administrado presente la información que acredite el cumplimiento de las medidas correctivas ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.

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 artículo 6° 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;



⁹¹ Términos de Referencia "Servicio de Limpieza y Remediación Ambiental, Suministro de Materiales y Alimentación al Personal Durante la Contingencia Ambiental del Km.609+031 del Tramo II del Oleoducto Norperuano-ONP" Disponible en: <http://docs.seace.gob.pe/mon/docs/procesos/2014/002433/005438 DIR-209-2014-OLE PETROPERU-BASES.pdf>

⁹² Bases integradas del "Servicio de Implementación y Revegetación con pastos, 5ª etapa, en el Sector Michiquillay, Cajamarca. Año 2014. Disponible en: <http://prodapp2.seace.gob.pe/seacebus-uiwd-pub/fichaSeleccion/fichaSeleccion.xhtml?ptoRetorno=LOCAL#>



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 1451-2017-OEFA/DFSAI

Expediente N° 1543-2017-OEFA/DFSAI/PAS

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de J.C.A. Transportes S.R.L. por la comisión de la infracción que consta en el Numeral 1 de la Tabla N° 1 de los considerandos de la Resolución Subdirectoral N° 928-2017-OEFA/DFSAI/SDI.

Artículo 2°.- Declarar el archivo del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra J.C.A. Transportes S.R.L., respecto al Numeral 2 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 0928-2017-OEFA/DFSAI/SDI.

Artículo 3°.- Ordenar a J.C.A. Transportes S.R.L., el cumplimiento de la medida correctiva detallada en la Tabla N° 1 de la presente Resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa.

Artículo 4°.- Informar a J.C.A. Transportes S.R.L., que la medida correctiva ordenada por la autoridad administrativa suspende el procedimiento administrativo sancionador, el cual sólo concluirá si la autoridad verifica su cumplimiento. Caso contrario, el referido procedimiento se reanuda quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva, conforme a lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que Establece las Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País.

Artículo 5°.- Apercibir a J.C.A. Transportes S.R.L., que el incumplimiento de la medida correctiva ordenada en la presente Resolución generará, la imposición de una multa coercitiva no menor a una (1) UIT ni mayor a cien (100) UIT que deberá ser pagada en un plazo de cinco (5) días, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva; en caso de persistirse el incumplimiento se impondrá una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que el administrado acredite el cumplimiento de la medida correctiva correspondiente, conforme lo establecido en el numeral 22.4 del artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 6°.- Informar al administrado que en caso el extremo que declara la existencia de responsabilidad administrativa adquiera firmeza, ello será tomado en cuenta para determinar la reincidencia del administrado y la correspondiente inscripción en el Registro de Infractores Ambientales (RINA), así como su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

Artículo 7°.- Informar al administrado que transcurridos los quince (15) días hábiles, computados desde la notificación de la Resolución que impone una sanción de multa, la mora en que se incurra a partir de ese momento hasta su cancelación total, generará intereses legales.

Artículo 8°.- Informar a J.C.A. Transportes S.R.L., 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 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.





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 1451-2017-OEFA/DFSAI

Expediente N° 1543-2017-OEFA/DFSAI/PAS



Artículo 9°.- Informar a J.C.A. Transportes S.R.L., que el recurso de apelación que se interponga contra la medida correctiva ordenada se concederá sin efecto suspensivo, conforme a la facultad establecida en el Numeral 24.6 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD⁹³.

Regístrese y comuníquese

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

CGT/UMR/jhc

⁹³

Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD "Artículo 24.- Impugnación de actos administrativos
24.6 La impugnación de la medida correctiva se concede sin efecto suspensivo, salvo que la Autoridad Decisora disponga lo contrario."

