



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Energía**

RESOLUCIÓN N° 064-2015-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE N° : 179141
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : GRAÑA Y MONTERO PETROLERA S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 515-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 515-2015-OEFA/DFSAI del 29 de mayo de 2015, en el extremo que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Graña y Montero Petrolera S.A. contra la Resolución de Gerencia General N° 010234, la misma que lo sancionó por no almacenar el fluido producido durante la etapa de completación de los pozos 12246, 12244, 12221, 12229 y 12237 en el tanque del equipo de Work Over, conforme a lo previsto en el Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado del Proyecto de Perforación de Pozos en el Lote 1, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, y configuró la infracción prevista en el numeral 3.4.4 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

Asimismo, se confirma la mencionada Resolución Directoral N° 515-2015-OEFA/DFSAI, en el extremo que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Graña y Montero Petrolera S.A. contra la Resolución de Gerencia General N° 010234, la misma que lo sancionó por no almacenar los productos químicos y lubricantes correspondientes a la plataforma de perforación del pozo 12237 en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, y configuró la infracción prevista en el numeral 3.2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD".

Lima, 23 de diciembre de 2015

I. ANTECEDENTES

Graña y Montero Petrolera S.A. (en adelante, **GMP**)¹ es operador de la Unidad Productiva Lote 1 (en adelante, **Lote 1**) ubicado en el distrito de La Brea, provincia de Talara, departamento de Piura.

2. Mediante Resolución Directoral N° 752-2006-MEM/AAE² del 1 de diciembre de 2006, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, **DGAEE**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado del Proyecto de Perforación de Pozos en el Lote 1 (en adelante, **EIA-Sd**)³.
3. Entre el 7 y 8 de mayo de 2008, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**) realizó una supervisión a las instalaciones del Lote 1 (en adelante, **Supervisión 2008**), formulándose en ella diversas observaciones que constituirían presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de GMP, tal como consta en el Informe de Supervisión de Medio Ambiente N° 116116-1 (en adelante, **Informe de Supervisión**)⁴ y en el Informe Técnico Sancionador N° 179141-2010-GFHL-UMAL⁵ (en adelante, **ITS**).
4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITS, mediante el Oficio N° 12656-2010-OS-GFHL-DOP del 11 de octubre de 2010⁶, la Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos (en adelante, **GFHL**) del Osinergmin dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra GMP.
5. Luego de la evaluación de los descargos formulados por dicha empresa⁷, el Osinergmin emitió la Resolución de Gerencia General N° 010234 del 27 de enero de 2011⁸, a través de la cual sancionó a GMP con una multa ascendente a doscientos cuarenta y dos con doce centésimas (242,12) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, **UIT**), conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:



² Foja 338.

³ Cabe precisar que dicho instrumento de gestión ambiental contempló la perforación de 35 pozos de desarrollo, distribuidos en toda el área del Lote I, con la finalidad de incrementar los volúmenes de producción y las reservas del mencionado lote. Dentro de los pozos a perforar se encuentran los pozos N° 12246, 12244, 12221, 12229 y 12237.

⁴ Fojas 3 a 17, y 42 y 43.

⁵ Fojas 46 a 48.

⁶ Fojas 53 y 54. Cabe señalar que el referido oficio fue notificado a GMP el 16 de noviembre de 2010.

⁷ Presentados a través del escrito N° GMP-497-2010 del 6 de diciembre de 2010 (fojas 59 a 199).

⁸ Fojas 228 a 236.



Cuadro N° 1: Detalle de la multa impuesta por el Osinergmin mediante la Resolución de Gerencia General N° 010234

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora	Sanción
1	No almacenar el fluido producido durante la etapa de completación de los pozos 12246, 12244, 12221, 12229 y 12237 en el tanque del equipo de <i>Work Over</i> , vertiendo los fluidos producidos sobre la fase acuosa contenida en la fosa de cortes, incumpliendo el EIA-Sd aprobado mediante Resolución Directoral N° 752-2006-MEM/AEE.	Artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁹ .	Numeral 3.4.4 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ¹⁰ .	235,65 UIT
2	No presentar los monitoreos de los efluentes en las operaciones de perforación de pozos.	Artículo 59° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹¹ .	Numeral 1.1 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.	2,59 UIT
3	No almacenar los productos químicos y lubricantes correspondientes a la plataforma	Artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹² .	Numeral 3.2 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de	3,88 UIT

⁹ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006, cuyo Anexo fue publicado el 5 de marzo del mismo año.

Artículo 9°.- Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la DGAAE el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.

¹⁰ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2008.

Rubro	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
	3.4. Incumplimiento de las normas, compromisos y/u obligaciones relativas a Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
3	3.4.4. No cumple con compromisos establecidos en los Estudios Ambientales y/o instrumentos de gestión ambiental	Arts. 108°, 150° y 270° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 9° y 15° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. Art 7° del D.S. N° 002-2006-EM.	Hasta 10,000 UIT.	STA, SDA, CI

CI: Cierre de Instalaciones; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades.

¹¹ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

Artículo 59°.- Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos, están obligados a efectuar el muestreo de los respectivos puntos de control de los efluentes y emisiones de sus operaciones, así como los análisis químicos correspondientes, con una frecuencia que se aprobará en el Estudio Ambiental respectivo. Los reportes serán presentados ante la DGAAE, el último día hábil del mes siguiente al vencimiento de cada periodo de muestreo. Asimismo, deben presentar una copia de dichos reportes ante el OSINERG.

¹² **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

Artículo 44°.- En el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas en general, incluyendo lubricantes y combustibles, se deberá evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora	Sanción
	de perforación del pozo 12237, en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención.		Hidrocarburos contenida en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ¹³ .	
MULTA TOTAL				242,12 UIT

Fuente: Resolución de Gerencia General del Osinergmin N° 010234
Elaboración: TFA

6. La Resolución de Gerencia General N° 010234 se sustentó en los siguientes fundamentos:

En cuanto al incumplimiento del EIA-Sd: No almacenar el fluido producido durante la etapa de completación de los pozos N°s 12246, 12244, 12221, 12229 y 12237 en el tanque del equipo de Work Over

- i) Conforme se desprende de lo establecido en el EIA-Sd¹⁴, GMP se encontraba obligada a almacenar el fluido producido durante la etapa de

subterráneas y se seguirán las indicaciones contenidas en las hojas de seguridad MSDS (Material Safety Data Sheet) de los fabricantes. Para ello, el almacenamiento deberá al menos proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales y realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
3	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.2. Incumplimiento de las normas relativas a prevención, detección y control de derrames, fugas y/o Incendios. Asimismo recuperación de drenajes, fugas y/o derrames.	Arts. 17 numeral 1, 32 numerales 2 y 3, 46 numeral 1, 60, 70, 150 numeral 3, 156 incisos b y c, 179 inciso II 182 incisos a y b, 197 inciso b y 198 del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM. Arts. 82 inciso a) y 83 del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. Arts. 40, 83, 84, 116 y 117 del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. Art. 59 y 65 del Reglamento aprobado por D.S. N° 054-93-EM. Arts. 72, 109 numerales 109.2, 109.3, 109.4 y 109.5 y 118 del Reglamento aprobado por D.S. N° 026-94-EM. Arts. 72, 98 y 101 del Reglamento aprobado por D.S. N° 019-97-EM. Arts. 6, 49, 72 y 76 del Reglamento aprobado por D.S. N° 027-94-EM. Art. 21 y 79 del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 081-2007-EM Art. 20 del Reglamento aprobado por D.S. N° 045-2001-EM. Arts. 72, 106, 128, 142 y 240 del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004- EM. Arts. 43 literales g) y h), 44, 46, 72 y 80 del Reglamento aprobado por D.S. N° 015- 2006-EM.	Hasta 6,500 UIT.	CE, CI, RIE, STA, SDA, CB

¹⁴ El compromiso materia de análisis es el siguiente:

Capítulo II: Descripción del Proyecto
II.C. Características del Proyecto

completación de prueba del pozo en el tanque del equipo *work over*. No obstante, de acuerdo con lo señalado en el Informe de Supervisión, se pudo verificar la presencia de hidrocarburos en las pozas de cortes de los pozos 12237, 12246, 12244, 12221 y 12229 provenientes de las pruebas de producción realizadas en la fase de completación de los mismos.

- ii) Con relación a lo alegado por la empresa, en el sentido de que las trazas de hidrocarburos evidenciadas en la supervisión provendrían de las formaciones productivas generadas al momento de la perforación del pozo, el Osinergmin señaló –basado en el Informe Técnico Complementario N° 179141-2010-GFHL-UPPD, el cual evaluó los descargos efectuados por el administrado a las observaciones realizada en la Supervisión 2008– que ello no habría sido acreditado por la empresa fiscalizada, toda vez que, en caso el mencionado hidrocarburo hubiese sido producido en dicha etapa, se habría ocasionado un proceso denominado "Reventón"¹⁵, el cual debió haber sido informado en los reportes de perforación y comunicado como un incidente y/o accidente al Osinergmin, lo cual no ocurrió.
- iii) GMP señaló, por otro lado, que las pozas de lodos contaminadas con hidrocarburos fueron remediadas (limpieza de la fase acuosa) una vez terminada la perforación de los pozos¹⁶; no obstante, según el Osinergmin, ello no correspondería con lo manifestado por la propia empresa en su escrito de respuesta al Oficio N° 6212-2009-OS-GFH-A¹⁷, en el cual informó que la fecha de limpieza de las pozas de lodos fue el 16 de mayo de 2008 (la cual sería posterior a la fecha de perforación y completación de los mismos), coligiéndose de ello que las pozas de lodos fueron



II.C.4 Operaciones de Completación y/o Abandono

(...)

El trabajo de suab que se realiza con el equipo de *work over*, consiste en pistonear el pozo a través del tubing, con una copa de caucho que se ubica en un varillón unido a un cable de acero.


Con este trabajo se aligera la columna de fluido permitiendo la salida del fluido a superficie, el fluido producido durante esta etapa de prueba del pozo es almacenado en el tanque del equipo de *work over*, concluida la prueba es transferido a un camión cisterna y enviado a la batería más cercana (...)" (página 48 del EIA-Sd)

¹⁵ *Reventón (blowout)*.- flujo incontrolable de gas, petróleo u otros fluidos provenientes del pozo. (Traducción libre efectuada por el Tribunal de Fiscalización Ambiental)

Véase: United States Department of Labor. *Oil and Gas Well Drilling and Service eTool*. Oil and Gas Glossary of Terms

Disponible en: <https://www.osha.gov/SLTC/etools/oilandgas/glossary_of_terms/glossary_of_terms_b.html>

¹⁶ Cabe precisar que, de acuerdo con lo señalado por el Osinergmin, las fases de perforación, completación y remediación de la poza de lodos abarcaron las siguientes fechas:



Pozo	Fecha de Perforación *		Fecha de Completación'	Fecha de Remediación de la poza de lodos	Tiempo que se mantuvo contaminada la poza de
	Inicio	Fin			
12221	26 Ene 2008	09 Feb 2008	11 Feb 2008	16 May 2008	97 días
12229	17 Feb 2008	07 Mar 2008	09 Mar 2008	16 May 2008	70 días
12244	26 Mar 2008	07 Abr 2008	14 Abr 2008	16 May 2008	39 días
12246	07 Abr 2008	14 Abr 2008	16 Abr 2008	16 May 2008	32 días

¹⁷ Documento a través del cual el Osinergmin informó a GMP sobre las observaciones detectadas en la Supervisión 2008.

contaminadas en la etapa de completación y no durante la etapa de perforación.

- iv) Partiendo de lo antes señalado, de acuerdo con el Osinergmin, GMP incumplió el compromiso señalado en el EIA-Sd, toda vez que en la Supervisión realizada a los pozos 12246, 12244, 12221 y 12229 se evidenció la presencia de hidrocarburos provenientes de las pruebas de producción realizadas en la fase de completación en las pozas de lodos (fosas de cortes), los cuales debieron ser almacenados en el tanque del equipo *work over*, conforme lo establece el citado instrumento de gestión ambiental.

En cuanto al almacenamiento de los productos químicos y lubricantes correspondientes a la plataforma de perforación del pozo 12237 en áreas que no se encuentran impermeabilizadas y con sistemas de doble contención

- v) GMP no habría acreditado –ello, sobre la base de lo detectado en la Supervisión– que cumplió con almacenar los productos químicos y lubricantes de la plataforma de perforación del pozo 12237 en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención¹⁸, manteniendo el apilado de los productos químicos protegido de los agentes ambientales.

7. El 22 de febrero de 2011, GMP interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de Gerencia General N° 010234¹⁹, argumentando lo siguiente:

En cuanto al incumplimiento del EIA-Sd: No almacenar el fluido producido durante la etapa de completación de los pozos N°s 12246, 12244, 12221, 12229 y 12237 en el tanque del equipo de Work Over

- a) De acuerdo con el artículo 29° de la Resolución de Consejo Directivo N° 233-2009-OS/CD²⁰, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Osinergmin (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 233-2009-OS/CD**) el plazo máximo para la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores y la consiguiente expedición de la resolución de sanción es de ciento ochenta (180) días hábiles

¹⁸ Conducta a través de la cual habría contravenido lo establecido en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

¹⁹ Fojas 238 a 337.

²⁰ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 233-2009-OS/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Osinergmin, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de diciembre de 2009 (Cabe precisar que la referida resolución de consejo directivo fue derogada por la Resolución N° 272-2012-OS-CD, publicada el 23 enero 2013).

Artículo 29.- Plazo

29.1. El plazo máximo para la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores y la consiguiente expedición de la resolución de sanción es de ciento ochenta (180) días hábiles contados a partir del inicio de los mismos, pudiéndose ampliar de manera automática por un período de noventa (90) días hábiles adicionales. El vencimiento del plazo, no exime a la Entidad de su deber de resolver, así como del cumplimiento de las demás actuaciones a las que se encuentra obligada de realizar.

29.2. El plazo a que se hace referencia en el numeral precedente se suspenderá durante el tiempo en que deban realizarse actuaciones a cargo de terceros o entidades ajenas a OSINERGMIN. La suspensión del procedimiento será comunicada al administra



contados a partir del inicio del mismo, más 90 días adicionales. No obstante, desde la fecha de la Supervisión (realizada en mayo de 2008) hasta la expedición de la resolución de sanción (Resolución de Gerencia General N° 010234) habrían transcurrido más de 2 años y 9 meses, siendo que con ello se haría vulnerado el principio del debido procedimiento administrativo contemplado en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**).

- b) Si bien el EIA-Sd contempla el trabajo de *suab*²¹ que se realiza con el equipo *Work Over*, ello no siempre es realizado durante la etapa de completación del pozo, toda vez que el *suab* no es una tarea vital durante dicha etapa. Afirmaron que ello sería, por el contrario, un trabajo auxiliar, siendo que su aplicación dependerá de las características de los pozos y la necesidad de realizar pruebas para evaluar su aporte productivo.
- c) Sin perjuicio de lo antes mencionado, en contraste con lo señalado por la supervisión, destacaron que no fueron cinco los pozos en los que hicieron trabajos *suab*, sino solo tres (los pozos 12229, 12221 y 12244), y en una sola oportunidad en cada uno de ellos.
- d) Los fluidos derivados de las operaciones de *suab* fueron recolectados en el tanque *Work Over*, debido a que este se instala, necesariamente, en forma temporal en el terraplén del pozo, tal como consta en su instrumento de gestión ambiental; no obstante, el supervisor no pudo verificar ello ya que a la fecha de la supervisión el pozo se encontraba conectado a la batería.
- e) No es correcta la definición de "reventón" que el Osinergmin establece en la resolución de sanción, toda vez que este ocurre cuando la diferencia entre la presión que ejerce el fluido de perforación o "lodo de perforación" (Presión hidrostática + presión de bombeo - pérdida por fricción) es significativamente menor que la presión del reservorio que viene atravesando la broca de perforación. En ese sentido:

"cuando ocurre un "Reventón", el flujo de fluidos del pozo sube hasta la superficie de manera violenta. Así, a pesar que los equipos de perforación cuentan con dispositivos para controlar estas situaciones (BOP) es muy notorio el estado en que quedan las zonas aledañas al pozo. Sin embargo para nuestro caso esto no ha sucedido ni hay evidencia alguna en ninguno de los cinco pozos sobre la existencia de rastros evidentes de hidrocarburos como consecuencia de un "Reventón"²²."

21

Cabe señalar que dicho término proviene de "suabeo", el mismo que es definido por el Decreto Supremo N° 032-2004-EM, Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos de la siguiente manera:

Artículo 2.- Definiciones

En lo que sea pertinente, las definiciones contenidas en el Glosario de Siglas y Abreviaturas del Sub sector Hidrocarburos resultan de aplicación en cuanto no se encuentren previstas en el presente Reglamento. En caso de discrepancia entre las definiciones contempladas en ambas normas primará el Reglamento.

Para los fines del presente Reglamento y en adición a las contenidas en el Glosario de Términos del Sub Sector Hidrocarburos, se considerarán las definiciones y siglas siguientes:

(...)

Suabeo: Acción de pistoneo con cable para agitar y/o extraer fluidos de un Pozo.

22

Fojas 326 y 327.

- f) En la Supervisión solo se encontraron trazas de hidrocarburo en las pozas, las cuales no son consecuencia de un "Reventón", sino más bien se deben a que dentro del proceso de perforación se atravesaron diversas capas geológicas con presencia de hidrocarburos.
- g) GMP detalló las posibles situaciones que se presentarían ante la perforación según las presiones que se ejercen, haciendo alusión a las siguientes²³:

- (i) Si la presión del lodo (P_m) es mucho menor que la presión del reservorio (P_f): Ocurre un "Reventón".
- (ii) Si la presión de lodo (P_m) es menor o ligeramente menor que la presión del reservorio (P_f): Ocurre un desbalance hidrostático que origina un flujo de fluidos del reservorio al pozo (Llegan a la superficie trazas y burbujas).
- (iii) Si la presión del lodo (P_m) es igual que la presión del reservorio (P_f): Existe un balance hidrostático (condición ideal en las de perforación).
- (iv) Si la perforación (P_m) es mayor o ligeramente mayor que la presión del reservorio (P_f): Existe un desbalance hidrostático que origina una invasión del filtrado del fluido de perforación al reservorio.
- (v) Si la presión del lodo (P_m) es mucho mayor que la presión del reservorio (P_f): Existe un desbalance hidrostático que origina una fractura del reservorio.

- h) Respecto de este punto señaló que, si bien las situaciones más comunes son las descritas en los ítems (ii) y (iv), debido a que, comúnmente se atraviesan varios reservorios con presiones diferentes –lo cual hace imposible mantener el balance ideal para todos los reservorios atravesados– para el caso de los cinco pozos mencionados se habría presentado el supuesto descrito en el punto (ii), lo cual demostraría, técnicamente, que el supervisor realizó una interpretación distinta a la realidad de los hechos, siendo que además este:

"... estuvo presente cuando, los pozos ya habían sido completados y dedujo al informarle que habíamos estado recuperando trazas de hidrocarburos de la poza de lodos, supuso que no teníamos los tanques Work Over, lo cual es totalmente falso (...)"²⁴.

- i) En ese sentido, GMP concluyó que, durante el proceso de perforación y completación del pozo, habría seguido lo establecido en el EIA-Sd, así como lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**).

- j) Adicionalmente, respecto de lo afirmado en el punto 3.3 (noveno párrafo) de la Resolución de Gerencia General N° 010234, el administrado señaló que sería incorrecto lo indicado por el Osinergmin, toda vez que las hojas

²³ Fojas 325 y 326.

²⁴ Foja 330.



de seguridad²⁵ de los productos químicos de color negro se refieren al fluido de perforación utilizado solo en el pozo 12237. Asimismo, el color negro de los fluidos de perforación depositados en las pozas de lodos se habría debido a la utilización de ciertos químicos de dicho color como el aditivo Sulfonato de Fenol (Nombre comercial SPNH), el denominado FT-1 (Asfalto sulfonatado) y el SMC (Sulfonato de Madera de Carbón), los cuales fueron utilizados de acuerdo con el EIA-Sd.

- k) GMP indicó que no reutiliza los fluidos de perforación, razón por la cual el único lugar donde estos son vertidos es en las pozas de lodo construidas específicamente para dichos fines en cada una de las plataformas de perforación, y según se describe también en el EIA-Sd.

En cuanto al almacenamiento de los productos químicos y lubricantes correspondientes a la plataforma de perforación del pozo 12237 en áreas que no se encuentran impermeabilizadas y con sistemas de doble contención

- l) Los productos químicos y lubricantes son envasados en distintos recipientes o bolsas, con capa doble, impermeabilizada y no tienen contacto directo con el suelo, en atención a que son colocados en parihuelas de madera con recubrimiento de plástico y son cubiertos con mantas impermeables de plástico.

8. Mediante Resolución Directoral N° 515-2015-OEFA/DFSAI del 29 de mayo de 2015²⁶, la DFSAI declaró fundado el recurso de reconsideración interpuesto por GMP contra la Resolución de Gerencia General N° 010234, en el extremo referido a la infracción al artículo 59° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM (no presentar los monitoreos de los efluentes en las operaciones de perforación de pozos). Asimismo, declaró infundado el citado recurso en los extremos referidos a las infracciones de los artículos 9° y 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, fijando la multa en 119,77 UIT, ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 3° de las Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

9. Los fundamentos de la referida resolución fueron los siguientes:

En cuanto al incumplimiento del EIA-Sd: No almacenar el fluido producido durante la etapa de completación de los pozos N°s 12246, 12244, 12221, 12229 y 12237 en el tanque del equipo de Work Over

- i) De acuerdo con lo indicado en el acápite II.C.4 del EIA-Sd, GMP debió almacenar los fluidos producidos durante la etapa de prueba del pozo en el tanque del equipo *work over* para, luego de concluida dicha prueba, ser transferidos a un camión cisterna y enviados a la batería más cercana. No obstante, durante la Supervisión 2008, la Gerencia de Fiscalización de

²⁵ Fojas 242 a 250.

²⁶ Fojas 340 a 348.

Hidrocarburos Líquidos del Osinergmin verificó la presencia de hidrocarburos en las pozas de cortes de los pozos 12237, 12246, 12244, 12221 y 12229, conforme pudo evidenciarse en las fotografías del Informe de Supervisión.

- ii) Asimismo, a través del Oficio N° 6212-2009-OS-GFH-A, el supervisor a cargo sostuvo que en las fosas de cortes correspondientes a los pozos 12246, 12244, 12221 y 12229 se verificó la presencia de hidrocarburos provenientes de las pruebas de producción realizadas en la fase de completación de los mismos. Añadió que, para el caso del pozo 12244, se evidenció además la presencia de hidrocarburos en el suelo adyacente al mismo, y en el caso del pozo 12237, solo se constató la presencia de hidrocarburos en un área adyacente a la poza de lodos.
- iii) Con relación a los nuevos medios probatorios presentados por GMP, la DFSAI señaló lo siguiente:

Resumen de completación de los pozos

De la revisión del citado resumen, pudo advertirse que GMP realizó trabajos *suab* en los pozos 12246, 12244, 12221, 12229 y 12237, generándose fluidos tales como petróleo y agua de formación; sin embargo, el documento presentado no permitió concluir que los fluidos fueron efectivamente dispuestos en los tanques de equipo de *work over*.

Gráfico que ilustra el concepto de reventón

De la revisión del gráfico en cuestión, pudo advertirse que este sirve para ilustrar el concepto de reventón al que GMP hace referencia en su recurso de reconsideración; sin embargo, a diferencia de un reporte de presión de perforación de la formación productiva del pozo, el gráfico presentado no permitió determinar que las trazas de hidrocarburos detectadas en la supervisión provenían de las diversas capas geológicas por las que atraviesa la perforación.

Inventarios iniciales y finales de todos los productos utilizados para la preparación de los fluidos de perforación.

De la revisión de dichos inventarios, la autoridad advirtió que estos solo acreditarían que GMP contaba con los productos utilizados para la preparación de lodos de perforación; sin embargo, no demostrarían que las manchas oscuras encontradas se debían únicamente a los productos químicos utilizados, más aun cuando GMP admitió que se encontraron trazas de hidrocarburos en las pozas de lodos²⁷.

Ficha Técnica y hojas de seguridad de los productos químicos: FT-1 (Asfalto Sulfonatado) y SMC



De la revisión de dicha ficha y de las hojas de seguridad, pudo advertirse que estos solo acreditarían que GMP contaba con los productos químicos FT-1 y SMC, los mismos que son utilizados como lodos de perforación de pozos; sin embargo, no demostrarían que estos elementos hayan sido utilizados y que las trazas de hidrocarburos encontradas por el supervisor no fuesen trazas de hidrocarburos, sino de los aditivos en mención.

- iv) En consecuencia, de la evaluación de los medios probatorios presentados por GMP, la DFSAI concluyó que dicho administrado incumplió lo establecido en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, al no haber almacenado el fluido producido durante la etapa de completación de los pozos 12246, 12244, 12221, 12229 y 12237 en el tanque del equipo *work over*, vertiendo los fluidos producidos sobre la fase acuosa contenida en la fosa de cortes, incumpliendo así lo establecido en el EIA-Sd.

En cuanto al almacenamiento de los productos químicos y lubricantes correspondientes a la plataforma de perforación del pozo 12237 en áreas que no se encuentran impermeabilizadas y con sistemas de doble contención

- v) El Artículo 44° del RPAAH establece que en el almacenamiento y manipulación de sustancias químicas se deberá evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas. Para ello, el almacenamiento deberá proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales y realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención.

- vi) Durante la visita de supervisión realizada del 13 al 14 de setiembre del 2007 y del 7 al 8 de mayo del 2008, la Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos del Osinergmin constató que GMP no cumplió con almacenar los productos químicos y lubricantes correspondientes a la plataforma de perforación del pozo 12237, en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención, motivo por el cual fue sancionado mediante la Resolución de Gerencia General N° 010234, por incumplir lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

- vii) La DFSAI señaló –del análisis de la constancia del proveedor CPTS Drilling Fluids Limited S.A.C.²⁸ – que GMP únicamente habría contado con los productos químicos utilizados para la preparación de lodos de perforación (los cuales se encontraban en su empaque original de material polipropileno –plástico– y papel *kraft*), mas no que haya tomado las medidas necesarias para almacenar los productos químicos y lubricantes en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención.

- viii) En virtud de lo expuesto, la primera instancia administrativa concluyó que GMP no habría almacenado las sustancias químicas en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención, incumpliendo de

²⁸

Presentada con el fin de demostrar que los productos químicos y lubricantes eran envasados en recipientes o bolsas con capa doble, impermeabilizadas, no teniendo un contacto directo con el suelo (ello, debido a que eran colocados en parihuelas de madera con recubrimiento de plástico) y que, además, eran cubiertas con mantas impermeables de plástico.

esta forma con la obligación establecida en el Artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

10. El 8 de setiembre de 2015, GMP interpuso recurso de apelación²⁹ contra la Resolución Directoral N° 515-2015-OEFA/DFSAI. Los argumentos del referido recurso administrativo fueron los siguientes:

En cuanto al incumplimiento del EIA-Sd: No almacenar el fluido producido durante la etapa de completación de los pozos N°s 12246, 12244, 12221, 12229 y 12237 en el tanque del equipo de Work Over

- a) De acuerdo con el artículo 29° de la Resolución de Consejo Directivo N° 233-2009-OS/CD, el plazo máximo para la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores y la consiguiente expedición de la resolución de sanción es de ciento ochenta (180) días hábiles contados a partir del inicio del mismo, más 90 días adicionales; no obstante, desde la fecha de la Supervisión realizada en mayo de 2008 hasta la expedición de la resolución de sanción (Resolución de Gerencia General N° 010234) habrían transcurrido más de 2 años y 9 meses. En virtud de ello, señalaron que se habría vulnerado el principio del debido procedimiento administrativo contemplado en la Ley N° 27444, siendo que la Resolución Directoral N° 515-2015-OEFA-DFSAI sería nula, al no haberse manifestado sobre dicho extremo de su recurso de reconsideración.

- b) El Tribunal de Fiscalización Ambiental deberá tener en cuenta que el supervisor realizó un trabajo deficiente durante la Supervisión 2008, toda vez que la Unidad de Medio ambiente del Osinergmin –a través del Informe de Archivo de Instrucción Preliminar N° 181600-2010-OS/GFHL-UMAL³⁰– decidió archivar la instrucción preliminar respecto a otras observaciones originadas en la Supervisión 2008, la cual dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador.

- c) Asimismo, el sustento de la presente infracción radica en la afirmación del supervisor que, conforme fuese señalado en el numeral anterior, no habría actuado diligentemente en su función fiscalizadora. Por otro lado, no existiría prueba objetiva alguna que sustente la afirmación de la DFSAI, en el sentido de haberse verificado la presencia de hidrocarburos³¹. En el mismo sentido, tampoco quedó acreditado que GMP no almacenó el fluido producido durante la etapa de completación de los pozos 12246, 12244, 12221 y 12229.

- d) Adicionalmente, señalaron que la supuesta conducta infractora y la evaluación de las pruebas habrían estado basadas solo en una apreciación subjetiva del supervisor y en las fotografías tomadas a las pozas de


²⁹ Fojas 355 a 460.

³⁰ Fojas 44 y 45.

³¹ Por ejemplo, GMP mencionó el análisis químico de una muestra del lugar supuestamente afectado.

recortes de perforación donde se aprecia la coloración negruzca de los recortes (color típico de los lodos de perforación), lo cual no prueba bajo ningún punto de vista la imputación bajo análisis.

- e) En la Supervisión 2008, el supervisor no detectó que se estaba realizando un *work over* en las locaciones de los pozos, ni mucho menos que se estuviera vertiendo los fluidos sobre la fase acuosa de la poza de recortes, tal como se afirmó en el Informe de Supervisión y en la resolución de sanción y pronunciamiento del OEFA.
- f) Por otro lado, según la Administración, en algunas de las locaciones encontró mancha iridiscente de aceite sobre la fase acuosa de los recortes de perforación, lo cual estaría corroborado a través de fotografías; sin embargo, en las mismas no se apreciaría la referida mancha. En consecuencia, las pruebas de la administración obrantes en el expediente no resultarían contundentes, ya que no prueban fehacientemente que se estaba realizando un *work over*, y tampoco prueban que se estuvieran vertiendo los fluidos sobre la fase acuosa de la poza de recortes. Partiendo de ello, señalaron que, en el presente caso, deberá prevalecer el principio de presunción de licitud contemplado en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444, según el cual el administrado no puede ser sancionado sobre la base de una injerencia o de una sospecha (supuesto que se habría presentado en el presente caso)³².
- g) El EIA-Sd no establece la medida de almacenar el fluido durante la etapa de completación en el tanque del equipo *Work Over*, aunque sí el uso de Equipo de *Work Over*, lo cual ha quedado demostrado con los reportes realizados después de la perforación de los pozos en cuestión. Por tal motivo, la actuación de la administración habría vulnerado el principio de tipicidad establecido en el numeral 230.4 del artículo 230° de la Ley N° 27444.



En cuanto al almacenamiento de los productos químicos y lubricantes correspondientes a la plataforma de perforación del pozo 12237 en áreas que no se encuentran impermeabilizadas y con sistemas de doble contención

- h) Conforme fuese indicado en su escrito de descargos y en su recurso de reconsideración, los productos químicos y lubricantes no estaban sujetos a deterioro al encontrarse en recipientes o bolsas que ya cuentan con doble capa impermeabilizada. Además, estos no tienen contacto directo con el suelo, ya que son colocados en parihuelas de madera con recubrimiento de plástico y son también cubiertos con mantas impermeables de plástico.



³²

En ese contexto señalaron que, en virtud del artículo 6° de la Ley N° 27444 (el cual señala que la motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados y las razones jurídicas y normativas relevantes del caso específico), la Administración no puede valerse de indicios para la determinación de la responsabilidad administrativa por la comisión de una infracción. Además, precisaron que, conforme a lo dispuesto en el numeral 3.2 del artículo 3 del TEO del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, en caso la Autoridad Decisoria tenga dudas sobre la existencia de infracción administrativa, decidirá por declarar la inexistencia de infracción administrativa.

- i) Asimismo, la Supervisión no habría acreditado que no existía un área de almacenamiento impermeabilizada y con sistema de doble contención; más bien, lo que habría acreditado es que habían productos químicos y lubricantes expuestos a la intemperie, debido a que estaban ubicados de esta forma temporalmente, a fin de ser luego ubicados en el área de almacenamiento.
- j) En ese sentido, señalaron que el superior jerárquico deberá apreciar que las conductas infractoras y la evaluación de las pruebas estarían basadas solo en una apreciación subjetiva del supervisor, que no prueba bajo ningún punto de vista la comisión de infracción alguna. Por tanto, en virtud del principio de presunción de licitud, debe revocarse la sanción impuesta por la supuesta comisión de la presente conducta infractora, y ordenarse su archivo.

- 11. El 7 de octubre de 2015, el administrado presentó información adicional a su recurso de apelación³³.
- 12. El 17 de diciembre de 2015, se llevó a cabo la audiencia de informe oral solicitada por GMP ante la Sala Especializada en Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, tal como consta en el Acta correspondiente³⁴. En esa misma fecha, la referida empresa solicitó la prescripción de la potestad sancionadora del OEFA respecto a las conductas infractoras materia de apelación³⁵.

II. COMPETENCIA

- 13. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)³⁶, se crea el OEFA.
- 14. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley

³³ Fojas 466 a 571. En dicho escrito adjuntó los documentos denominados "Informe de Monitoreo de suelos: Pozas de recorte Lote I, elaborado por Quimpetrol S.A.C." y "Reportes de Lodos de los pozos 12246, 12237 y 12244".

³⁴ Foja 581.

³⁵ Fojas 582 a 586.

³⁶ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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



N° 30011³⁷ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

15. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA³⁸.
16. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³⁹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin⁴⁰ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD⁴¹ se estableció que el OEFA asumiría las

37

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

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

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

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, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

LEY N° 28964.

Artículo 18°.- Referencia al OSINERGMIN

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERGMIN en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

17. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325⁴², y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA⁴³, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

18. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)⁴⁴.
19. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)⁴⁵, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o

Artículo 2°.- Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

⁴² LEY N° 29325.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

⁴³ **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo con Ley.

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo con Ley.

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

⁴⁵ **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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

antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

20. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
21. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente⁴⁶.
22. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental⁴⁷, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve⁴⁸; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴⁹.
23. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.


46

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

47

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.


Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

48

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:



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

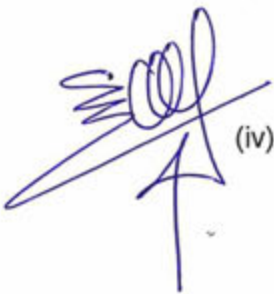
49

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


24. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁵⁰.
25. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

26. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

- (i) Si en el presente caso se ha vulnerado el principio del debido procedimiento administrativo, respecto al plazo máximo para la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.
- (ii) Si ha prescrito la potestad sancionadora de la Administración para sancionar las conductas N° 1 y 3 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
- (iii) Si se encuentra debidamente acreditado que GMP no almacenó el fluido producido durante la etapa de completación de los pozos 12246, 12244, 12221, 12229 y 12237 en el tanque del equipo de Work Over, vertiendo los fluidos producidos sobre la fase acuosa contenida en la fosa de cortes (conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución).
- 
- (iv) Si se encuentra debidamente acreditado que GMP no almacenó los productos químicos y lubricantes correspondientes a la plataforma de perforación del pozo 12237, en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención (conducta infractora N° 3 del Cuadro N° 1 de la presente resolución).

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS



V.1. Si en el presente caso se ha vulnerado el principio del debido procedimiento administrativo respecto al plazo máximo para la tramitación del procedimiento administrativo sancionador

27. En su recurso de apelación GMP señaló que, de acuerdo con la Resolución de Consejo Directivo N° 233-2009-OS/CD, el plazo máximo para la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores era de ciento ochenta (180) días hábiles, pudiendo este ampliarse a noventa (90) días. No obstante, en el

⁵⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

presente procedimiento, habrían transcurrido aproximadamente 2 años y 9 meses, lo cual constituiría una vulneración al principio del debido procedimiento administrativo contemplado en la Ley N° 27444. Asimismo, sostuvo que la DFSAI no se habría pronunciado respecto a dicho argumento al resolver su recurso de reconsideración mediante la Resolución Directoral N° 515-2015-OEFA/DFSAI, razón por la cual dicho pronunciamiento debería ser declarado nulo.

28. Sobre el particular, si bien la DFSAI no se pronunció respecto al plazo máximo en el cual debe desarrollarse el procedimiento administrativo sancionador, debe señalarse que en el marco de la resolución de un recurso de reconsideración, solo correspondía que la referida dirección valore los nuevos medios probatorios presentados por GMP, razón por la cual no le correspondía pronunciarse sobre los argumentos de derecho planteados por la recurrente (como aquel referido al plazo para el desarrollo del procedimiento administrativo)⁵¹. No obstante ello, y partiendo de la premisa que en la presente etapa del procedimiento (resolución del recurso de apelación) se evalúa dicha cuestión de derecho⁵², corresponde a esta Sala valorar tal argumento.
29. Sobre el particular, debe indicarse que el principio del debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, concordado con el principio de legalidad regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del mismo cuerpo normativo⁵³, dispone que los pronunciamientos de la autoridad administrativa deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente. De manera adicional, debe señalarse que el artículo 235° de la referida ley⁵⁴, dispone que el procedimiento administrativo sancionador se inicia de oficio,

⁵¹ Sobre el particular, Morón ha señalado que en reconsideración "...no resultan idóneos como nueva prueba, una nueva argumentación jurídica sobre los mismos hechos, la presentación del documento original cuando en el expediente obraba una copia simple, entre otras."

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. P. 620.

⁵² LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

Artículo 209.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

⁵³ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

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.

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

(...).

⁵⁴ LEY N° 27444.

debiendo la autoridad instructora del procedimiento formular la respectiva notificación de cargo al posible sancionado para que presente los descargos correspondientes.

30. Asimismo, debe mencionarse que el artículo 29° de la Resolución de Consejo Directivo N° 233-2009-OS/CD establecía en su numeral 29.1 que el procedimiento administrativo sancionador debe desarrollarse en un plazo máximo de 180 días hábiles contados a partir de su inicio, pudiendo este ser ampliado, de manera automática, por un período de noventa (90) días hábiles adicionales⁵⁵.
31. En el presente caso, el 16 de noviembre de 2010, mediante el Oficio N° 12656-2010-OS-GFHL-DOP, la GFHL del Osinergmin dio inicio al procedimiento administrativo sancionador contra GMP, en virtud de que la referida gerencia le comunicó –mediante el Informe de Supervisión y, posteriormente, mediante el ITS– la observación detectada en la Supervisión 2008, referida a un hecho que constituiría infracción administrativa (incumplimiento del EIA-Sd).
32. En tal sentido, contrariamente a lo sostenido por GMP, el plazo establecido en la entonces vigente Resolución de Consejo Directivo N° 233-2009-OS/CD debe considerarse desde la fecha en que se inició el procedimiento administrativo

Artículo 235°.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.
2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.
3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.
4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.
5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento resuelve la imposición de una sanción o la no existencia de infracción. En caso de que la estructura del procedimiento contemple la existencia diferenciada de órganos de instrucción y órganos de resolución concluida la recolección de pruebas, la autoridad instructora formulará propuesta de resolución en la que se determinará, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción para dicha conducta y la sanción que se propone que se imponga; o bien se propondrá la declaración de no existencia de infracción. Recibida la propuesta de resolución, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción podrá disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que sean indispensables para resolver el procedimiento.
6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 233-2009-OS/CD.

Artículo 29.- Plazo

29.1. El plazo máximo para la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores y la consiguiente expedición de la resolución de sanción es de ciento ochenta (180) días hábiles contados a partir del inicio de los mismos, pudiéndose ampliar de manera automática por un período de noventa (90) días hábiles adicionales. El vencimiento del plazo, no exime a la Entidad de su deber de resolver, así como del cumplimiento de las demás actuaciones a las que se encuentra obligada de realizar.

29.2. El plazo a que se hace referencia en el numeral precedente se suspenderá durante el tiempo en que deban realizarse actuaciones a cargo de terceros o entidades ajenas a OSINERGMIN. La suspensión del procedimiento será comunicada al administrado.

sancionador (16 de noviembre de 2010) y no desde la fecha en que se efectuó la Supervisión 2008 (7 y 8 de mayo de 2008).

33. Partiendo de ello, el plazo transcurrido desde la fecha de inicio del presente procedimiento administrativo sancionador hasta la fecha en que se emitió el pronunciamiento del Osinergmin (27 de enero de 2011) comprende 2 meses y 11 días, razón por la cual aún no había vencido el plazo establecido en el mencionado numeral 29.1 del artículo 29° de la Resolución de Consejo Directivo N° 233-2009-OS/CD. Nótese además –sin perjuicio de lo antes expuesto– que, conforme a lo dispuesto en el numeral 140.3 del artículo 140° de la Ley N° 27444, así como en el segundo numeral del mencionado artículo 29°, la actuación administrativa fuera de término no se encuentra viciada de nulidad, salvo que la ley expresamente lo disponga de esa manera por la naturaleza perentoria del plazo⁵⁶. Por tanto, el argumento formulado por el administrado en este extremo debe ser desestimado.

V.2. Si ha prescrito la potestad sancionadora de la Administración para sancionar las conductas N° 1 y 3 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución

34. El 17 de diciembre de 2015, GMP presentó un escrito a través del cual solicitó se declare la prescripción de la potestad sancionadora del OEFA, toda vez que desde la visita de supervisión hasta la emisión del acto administrativo que resuelve el recurso de reconsideración (Resolución Directoral N° 515-2015-OEFA/DFSAI) habrían transcurrido 6 años, 6 meses y 28 días, lo cual supera en exceso el plazo de 4 años previsto para el ejercicio de la citada potestad.
35. Al respecto, es pertinente precisar que, contrariamente a lo alegado por GMP, el cómputo del plazo establecido en el numeral 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444 no comprende la etapa recursiva a cargo del Tribunal de Fiscalización Ambiental, puesto que en esta no se determina la existencia de responsabilidad por parte del administrado, sino que se hace una nueva revisión del acto por parte de la autoridad emisora correspondiente.
36. Sobre el particular, el autor Diego Zegarra Valdivia señala que⁵⁷:

"La posibilidad de trasladar el plazo de prescripción a la vía impugnativa (recursos administrativos) no es posible, ya que si la administración ha perseguido oportunamente la infracción y la ha sancionado, sin incurrir en inactividad por un plazo superior al establecido para la prescripción, lo que suceda después, y concretamente, la demora en pronunciarse o resolver los recursos en sede administrativa en nada afecta a la prescripción de la infracción; sino, simplemente

⁵⁶

LEY N° 27444.

Artículo 140°.- Efectos del vencimiento del plazo

(...)

140.3 El vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. La actuación administrativa fuera de término no queda afecta de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo.

⁵⁷

ZEGARRA VALDIVIA, Diego. "La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444". En: *Revista del Derecho Administrativo*. Círculo de Derecho Administrativo. Diciembre 2010, N° 9 Año 5, p. 213.

determina si el órgano autor de la resolución originaria actuó con arreglo al ordenamiento jurídico (...).⁵⁸

37. En tal sentido, este extremo alegado por GMP debe ser desestimado, pues el plazo incurrido por la DFSAI para resolver el recurso de reconsideración no debe incluirse en el cómputo a ser utilizado para determinar la prescripción en favor del administrado⁵⁹.
38. Siendo ello así, corresponde determinar a continuación si la potestad sancionadora de la administración habría prescrito al momento de emitirse la Resolución de Gerencia General N° 010234 del 27 de enero de 2011.
39. Al respecto, debe indicarse que el numeral 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444 establece que la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones e imponer sanciones prescribe a los cuatro (4) años de cometida la infracción o desde que cesó la misma, si fuese continuada⁶⁰.
40. En ese contexto, el numeral 233.2 del artículo 233° de la Ley N° 27444⁶¹ dispone que el inicio del cómputo del plazo de prescripción para el caso de infracciones instantáneas⁶² comienza en la fecha en la cual se cometió la infracción, mientras

⁵⁸ En esa línea, Gómez Tomillo y Sanz Rubiales señalan que "en la actualidad sostiene la jurisprudencia que el límite opera la prescripción de las infracciones lo constituye la resolución sancionadora, sin poderse extender a la vía de recurso" (GÓMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Iñigo. Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo. Segunda Edición 2010. Editorial Aranzadi S.A. P.671.)

⁵⁹ Dicho criterio también ha sido recogido en la Resolución N° 062-2015-OEFA/TFA-SEM.

⁶⁰ LEY N° 27444.

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.

LEY N° 27444.

Artículo 233°.- Prescripción

(...)

233.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada.

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. (Énfasis agregado).

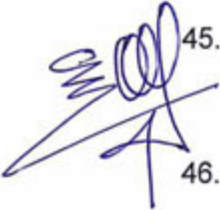
⁶² Para Ángeles De Palma las infracciones instantáneas son aquellas que "se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determina la creación de una situación antijurídica duradera. Por tanto, en este caso, el plazo de prescripción comienza a correr en el momento en que se realiza la acción típica que produce aquel resultado con el que se consume el ilícito".

DE PALMA DEL TESO, ANGELES. Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción. En: Revista Española de Derecho Administrativo, N° 112. Madrid: Editorial Civitas, 2001, p. 556-557.




que para el caso de las infracciones de acción continuada, en la fecha en que cesaron las mismas.


41. Considerando el aludido marco normativo, a efectos de verificar si en el presente caso se produjo la prescripción de la potestad sancionadora respecto de las conductas imputadas, corresponde a esta Sala identificar inicialmente la naturaleza de la obligación, a fin de determinar el tipo de infracción –instantánea o de acción continuada– y en virtud de ello la fecha a partir de la cual debe realizarse el cómputo del plazo prescriptorio.
42. Sobre el particular, cabe indicar que en el presente caso se imputó a GMP el incumplimiento de su EIA-Sd (conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución), dado que no habría almacenado en el tanque del equipo *work over* el fluido producido durante la prueba de producción de los pozos N°s 12246, 12244, 12221, 12229 y 12237 realizada en la fase de Completación de los mismos, lo cual generó el incumplimiento del artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM. Partiendo de ello, y considerando que en el procedimiento se habría determinado que el referido fluido fue encontrado en la poza de lodos –y no en el tanque del equipo *work over*– es posible concluir que dicha infracción se consumó en el momento en el cual se detectó dicho hecho; es decir, en la fecha de la supervisión. Por ello, la naturaleza jurídica de dicha infracción es de naturaleza instantánea.
43. Ahora bien, el numeral 233.2 del artículo 233° de la Ley N° 27444 prevé que el cómputo del plazo de prescripción solo se suspende con el inicio del procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación de los hechos constitutivos de la infracción que sean imputados, reanudándose este si el trámite del procedimiento se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.
44. En el presente caso, el cómputo del plazo de prescripción se inició el 8 de mayo de 2008⁶³, y fue suspendido el 16 de noviembre de 2010, fecha en la cual se notificó a GMP el Oficio N° 12656-2010-OS-GFHL-DOP, a través del cual se dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador.



45. Asimismo, corresponde precisar que, mediante el referido Oficio N° 12656-2010-OS-GFHL-DOP, se otorgó a GMP un plazo de cinco (5) días hábiles para presentar sus descargos, el cual venció el 23 de noviembre de 2010.



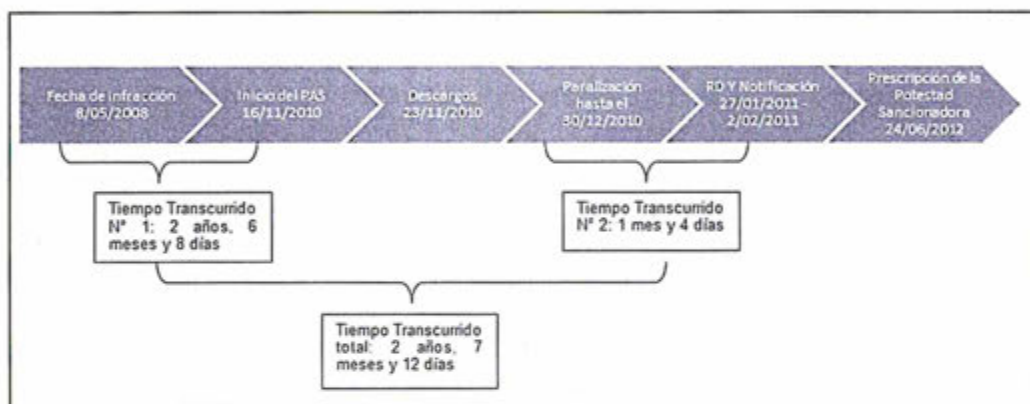
46. En virtud de ello, de acuerdo con el segundo párrafo del numeral 233.2 del artículo 233° de la Ley N° 27444, corresponde verificar si, cumplido el plazo otorgado para la presentación de sus descargos, el trámite del procedimiento sancionador se mantuvo paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles por causa no imputable al administrado, ello a efectos de reanudar el cómputo del plazo de prescripción⁶⁴.



⁶³ El cual corresponde a la fecha en la cual se detectó la comisión de la infracción; es decir, el día en que se llevó a cabo la supervisión. Cabe señalar que se ha tomado el día 8 de mayo de 2008 como fecha inicial del cómputo del plazo de prescripción, por ser más favorable al administrado.

⁶⁴ Cabe indicar que el periodo de veinticinco (25) días hábiles terminó el 30 de diciembre de 2010.

47. Siendo ello así, debe señalarse que desde el 24 de noviembre de 2010 el procedimiento quedó paralizado, reanudándose el plazo prescriptorio el 30 de diciembre de 2010, siendo que la potestad sancionadora de la Gerencia General del Osinergmin podía ejercerse válidamente hasta el 23 de junio de 2012. En tal sentido, se observa que la Resolución de Gerencia General N° 010234 fue emitida el 27 de enero de 2011 y notificada el 2 de febrero del mismo año, es decir, antes de la fecha de prescripción de la potestad sancionadora.
48. Lo expuesto, se puede apreciar en el siguiente gráfico:



49. Por otro lado, en lo concerniente a la conducta infractora N° 3 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución (no almacenar los productos químicos en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención), a criterio de esta Sala, esta tiene la naturaleza de infracción continuada, por cuanto dicha conducta ha producido una situación antijurídica duradera en el tiempo que configura infracción administrativa, y que solo puede cesar por voluntad propia del administrado.
50. Al respecto, es importante hacer hincapié que la Ley N° 27444, al hacer referencia a *acción continuada*, se está refiriendo a una situación antijurídica prolongada en el tiempo. Por ello, el plazo de prescripción comienza a contarse a partir del cese de la conducta infractora correspondiente.
51. Por lo tanto, tomando en consideración que la potestad sancionadora del OEFA no ha prescrito para la infracción instantánea analizada en considerandos previos –cuyo cómputo comienza en la fecha de su comisión– resulta lógico concluir que, para el caso de infracciones continuadas (cuyo cómputo comienza al momento del cese de tales infracciones), tampoco ha prescrito.
52. En conclusión, la facultad sancionadora del OEFA no ha prescrito para ninguna de las infracciones imputadas, correspondiendo por tanto desestimar los argumentos de GMP en este extremo de su recurso.
53. Sobre la base de lo antes expuesto, es posible concluir que la Resolución de Gerencia General N° 010234 fue emitida antes del vencimiento del plazo de prescripción previsto en el numeral 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444,



razón por la cual corresponde desestimar lo solicitado por GMP en el presente punto.

V.3. Si se encuentra debidamente acreditado que GMP no almacenó el fluido producido durante la etapa de completación de los pozos 12246, 12244, 12221, 12229 y 12237 en el tanque del equipo de *Work Over*, vertiendo los fluidos producidos sobre la fase acuosa contenida en la fosa de cortes (Conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución)

54. GMP sostuvo que a través de la Resolución de Gerencia General N° 010234 y la Resolución Directoral N° 515-2015-OEFA/DFSAI no se habría demostrado que el fluido producido durante la etapa de prueba de producción de los pozos Nos 12246, 12244, 12221, 12229 y 12237 –realizadas en la fase de Completación de los mismos– hayan sido dispuestos en las pozas de lodos⁶⁵ (previstas para cada uno de los pozos). Por el contrario, sostiene que el fluido producido en las pruebas de producción fue almacenado en el tanque del equipo work over, conforme a lo establecido en su EIA-Sd.

55. Asimismo, señaló que las pozas de lodos solo contienen los fluidos que provienen de la fase de perforación (fluidos de perforación), los cuales presentan un color "negruzco" debido a la utilización de ciertos químicos –previstos en su EIA-Sd– como el aditivo sulfanato de fenol, el asfalto sulfanato y el SMC. En ese sentido, GMP señaló que no existiría una prueba objetiva que demuestre la "verificación de hidrocarburos" en la poza de lodos de cada uno de los pozos (según lo señalado por la DFSAI)⁶⁶, como, por ejemplo, el análisis químico de una muestra en la zona presuntamente afectada. Todo ello, según el administrado, habría transgredido el principio de presunción de licitud contemplado en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444, lo que ameritaba que el superior jerárquico revoque la decisión de la primera instancia.

56. Sobre el particular, debe mencionarse que el numeral 1.7. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 consagra el principio de presunción de veracidad, el cual establece que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en el marco de un procedimiento administrativo responden a la verdad de los hechos que ellos afirman, salvo prueba en contrario⁶⁷.

⁶⁵ Cabe señalar que, de acuerdo con el EIA-Sd, la "poza de lodos" es una poza de desechos de fluidos de perforación a ser excavada en cada plataforma, y que tendrá en promedio 3 m de profundidad con 2 m de altura útil. En particular, según dicho instrumento, la poza tendrá suficiente profundidad para almacenar los cortes de perforación, siendo que el agua decantada será eliminada por evaporación en la misma poza. Concluida la actividad, la poza será desecada (permitiendo la evaporación del agua contenida en ella). Una vez seca (máximo 5 % de humedad), será tapada con la cubierta superficial que fue conservada desde el inicio de la actividad. (páginas 36, 181 y 185 del EIA-Sd).

Finalmente, cabe precisar que la denominada "poza de lodos" es también llamada por la Administración "fosa de cortes"; por tanto, el empleo indistinto de ambas denominaciones en el marco del presente pronunciamiento deberá entenderse efectuado a una misma instalación, con las características descritas en el párrafo precedente.

⁶⁶ Dicho argumento también fue expuesto por GMP en su escrito presentado el 7 de octubre de 2015. En dicho escrito señala que "*en ningún momento se acredita prueba objetiva alguna que demuestre tal verificación [presencia de hidrocarburos en la pozas de lodos]*" (página 2 de su escrito). Para tales efectos, adjunta un documento al que denomina "Informe de Monitoreo de suelos: Pozas de recorte Lote I, elaborado por Quimpetrol S.A.C."

⁶⁷ LEY N° 27444.

57. En ese sentido, se advierte que en virtud del citado principio "...se debe presumir la verdad en todas las actuaciones de los particulares ante la Administración Pública y no desconfiar de sus afirmaciones o documentaciones⁶⁸". Solo cuando se cuente con evidencia suficiente en contrario, se podrá superar dicha presunción. Asimismo, es menester precisar que dicho principio tiene su correlato en la denominada **presunción de licitud**, consagrada en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁶⁹ como principio que regula el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.
58. Cabe destacar, de manera adicional, que conforme al numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444⁷⁰, el ordenamiento jurídico nacional ha consagrado el principio de verdad material, el cual exige a la Administración que sus decisiones se encuentren basadas en hechos debidamente probados⁷¹. Ello resulta importante a efectos de poder desvirtuar la presunción legal establecida en virtud del principio de presunción de licitud antes mencionado.
59. Para tales efectos, el numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444, en concordancia con el artículo 6° del citado instrumento⁷², ha establecido como

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

⁶⁸ MORON, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2011, p. 76.

⁶⁹ **LEY N° 27444.**

De la Potestad Sancionadora

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

9. **Presunción de licitud.**- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

⁷⁰ **LEY N° 27444.**

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:

(...)

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

(...)"

En ese contexto, es deber de la administración sustentar sus decisiones a través de los medios probatorios correspondientes, de tal manera que su decisión se encuentre motivada y fundada en derecho.

⁷² **LEY N° 27444.**

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

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

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

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

(...)



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

60. En aplicación del marco normativo antes expuesto, esta Sala considera que debe verificarse si se encuentra acreditado que GMP no almacenó el fluido producido durante la etapa de completación de los pozos 12246, 12244, 12221, 12229 y 12237 en el tanque del equipo de *Work Over*, vertiendo los fluidos producidos sobre la fase acuosa contenida en la fosa de cortes que desvirtúe el principio de licitud aplicado a favor del administrado.
61. Sobre el particular, respecto al argumento de GMP esgrimido en el considerando N° 55 de la presente resolución, debe precisarse que el administrado en su recurso de reconsideración señaló que "(...) **Estas trazas de hidrocarburos encontradas** [durante la supervisión] *se deben a que dentro del proceso de perforación se atravesaron diversas capas geológicas con presencia de hidrocarburos, por lo que en consecuencia esto fue lo que se encontró*⁷³. Asimismo, sostuvo que dicha situación presentada en los 5 pozos fue producto de un desbalance hidrostático que originó un flujo de fluidos del reservorio al pozo (superficie) a través de **trazas** y burbujas⁷⁴.
62. De acuerdo con lo indicado por el propio administrado es posible concluir preliminarmente que –con independencia de su causa– tanto en la poza de lodos como en la superficie de la plataforma de los pozos se encontraron trazas de hidrocarburos, lo cual no hace sino confirmar lo detectado por el supervisor en el sentido que se evidenciaron hidrocarburos en las pozas de lodos (petróleo crudo). Por tal motivo el argumento del administrado referido a que "(...) *en ningún momento se acredita prueba objetiva alguna que demuestre tal verificación, es decir la presencia de hidrocarburos, cuya única forma de demostrarlo es a través del análisis químico de una muestra del lugar supuestamente afectado*⁷⁵, carece de sustento⁷⁶.

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

⁷³ Foja 326.

⁷⁴ Foja 325.

⁷⁵ Foja 451. A ello puede añadirse lo señalado por el administrado en su recurso de apelación, en los siguientes términos:

"... Igualmente indican [Osinergmin y OEFA] que para el caso del pozo 12244 se evidenció además la presencia de hidrocarburos en el suelo adyacente y en el caso del pozo 12237 solo se constató la presencia de hidrocarburos en un área adyacente a la poza de lodos" (fojas 450 y 451).

⁷⁶ Dicha conclusión también descarta lo señalado por el administrado en su escrito del 7 de octubre de 2015 en el sentido que "en ningún momento se acredita prueba objetiva alguna que demuestre tal verificación [presencia de hidrocarburos en la pozas de lodos]" (página 2 de su escrito).

63. Ahora bien, en lo concerniente al argumento expuesto por GMP descrito en el considerando N° 54 de la presente resolución (*"no se ha demostrado que el fluido producido durante la etapa de prueba de los pozos N°s 12246, 12244, 12221, 12229 y 12237 (realizadas en la fase de Completación de los mismos) ha sido dispuesto en las pozas de lodos de cada uno de los pozos*), debe precisarse que el EIA-Sd establece el siguiente compromiso, respecto al almacenamiento del fluido producido a consecuencia de la prueba producción en la fase de completación de pozos⁷⁷:

*"II.C.4. Operaciones de Completación y/o Abandono
(...)*

El trabajo de suab que se realiza con el equipo de work over, consiste en pistonear el pozo a través del tubing, con una copa de caucho que se ubica en un varillón unido a un cable de acero.

*Con este trabajo se aligera la columna de fluido permitiendo la salida del fluido a superficie, **el fluido producido durante esta etapa de prueba del pozo es almacenado en el tanque del equipo de work over**, concluida la prueba es transferido a un camión cisterna y enviado a la batería más cercana.*

(...)" (Énfasis agregado)

64. En atención al mencionado compromiso, GMP se encontraba obligado a almacenar los fluidos generados producto del trabajo *suab* –el cual sería realizado con el equipo *work over*– en el tanque de dicho equipo.
65. Partiendo de dicha obligación, tanto el Osinergmin como la DFSAI sustentaron su pronunciamiento sobre la base de lo verificado *in situ* por el supervisor en la Supervisión 2008.
66. Sobre el particular, en el Informe de Supervisión –que contiene los resultados de la Supervisión 2008– el supervisor formuló la siguiente observación⁷⁸:

"(...)

En la supervisión realizada en las locaciones de los pozos 12246, 12244, 12221 y 12229, se evidenció que las fosas de cortes estaban manchadas de hidrocarburos provenientes de las Pruebas de Producción realizadas en la fase de Completación de los mismos. Al momento de realizar las pruebas de producción, los fluidos producidos fueron desfogados sobre la fase acuosa contenida en la fosa de cortes. Como caso particular, en la locación del pozo 12244, la contaminación no solo fue en la fosa de cortes, el desfogue de los hidrocarburos producidos se esparció en suelo adyacentes a la fosa de cortes.

En la supervisión de la locación del pozo 12237, se evidenció suelos contaminados con hidrocarburos, en un área cercana a la fosa de cortes, que fue cerrada en abril de 2008. Graña y Montero Petrolera S.A. desconoce la fuente de contaminación, no se encontraron líneas de producción cercanas a esta área.

⁷⁷ Página 48 del EIA-Sd.

⁷⁸ Foja 43.

*(...). Con respecto a la locación del pozo 12237, al no evidenciarse líneas de producción cercanas, se evalúa la posibilidad de que los suelos contaminados con hidrocarburos, es producto de haber cubierto la fosa de cortes con hidrocarburos provenientes de la prueba de producción y que fueron desfogados en la fosa de cortes, antes de su cierre.
(...)” (Énfasis agregado)*

67. Asimismo, a fin de sustentar dicha observación, el supervisor tomó diversas fotografías a las plataformas de los pozos N^{os} 12246, 1244, 12221, 12229 y 12237, (específicamente a los pozos y a la poza de lodos que contenían petróleo crudo), describiendo en estas iridiscencia en la fase acuosa de la poza de lodos, y que las paredes de las mismas se encontraban manchadas con petróleo crudo⁷⁹:

Pozo N° 12237:



⁷⁹ Fojas 3 a 15.

Pozo N° 12246:

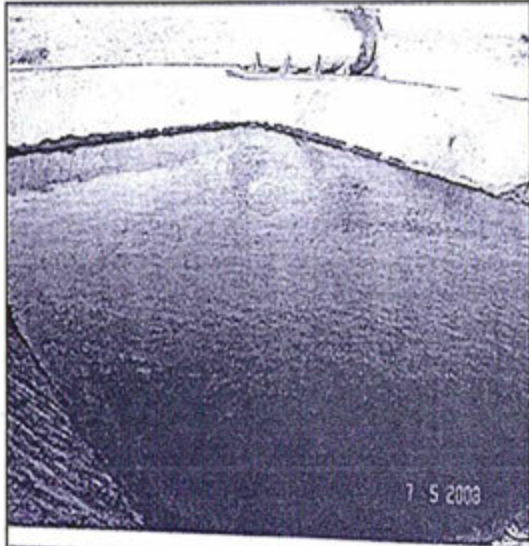


Foto 05: Vista de la fosa de cortes manchada con petróleo crudo

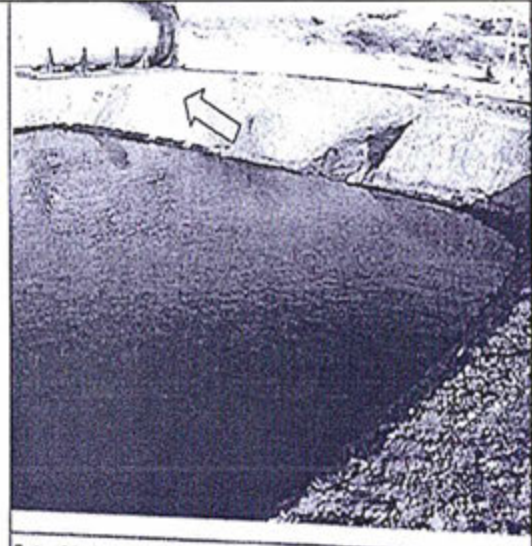


Foto 06: Vista adicional de la fosa con suelos contaminados, obsérvese el tanque usado en la prueba de producción manchado.

Pozo N° 12244:

[Handwritten signatures and scribbles in blue ink]



Foto 09: Vista de la fosa de cortes manchada con petróleo crudo

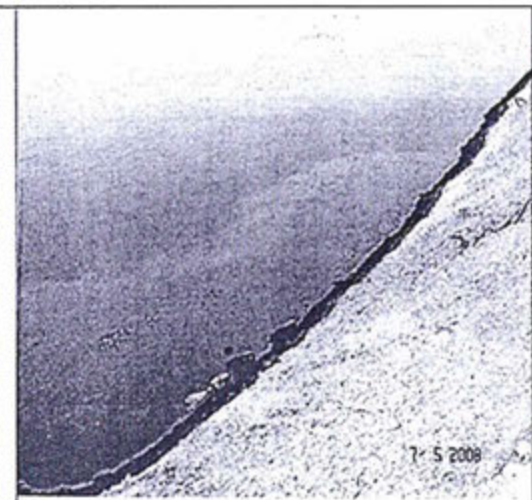


Foto 10: Vista adicional de la fosa con suelos contaminados, obsérvese la iridiscencia en la fase acuosa.

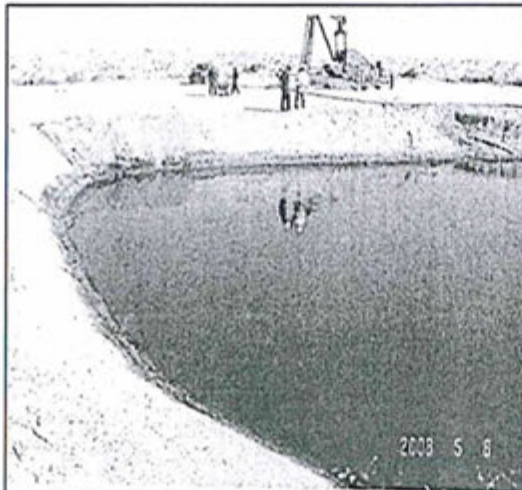
Pozo N° 12221:

Foto 13: Vista de la fosa de cortes manchada con petróleo crudo



Foto 14: Vista adicional de la fosa con suelos contaminados, obsérvese la iridiscencia en la fase acuosa.

Pozo N° 12229:

Foto 15: Vista de la fosa de cortes manchada con petróleo crudo

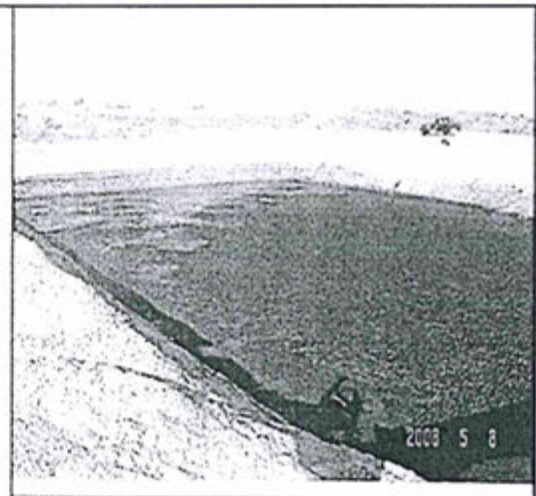
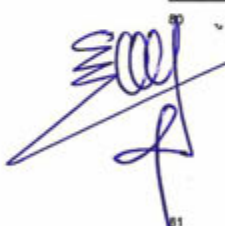


Foto 16: Vista adicional de la fosa con suelos contaminados, obsérvese la iridiscencia en la fase acuosa.

68. Sobre este punto, GMP sostiene que la sanción que se le impuso solo se encontraría sustentada en la apreciación subjetiva del supervisor y en las fotografías tomadas a las pozas de recortes donde se aprecia una coloración (negruzca) típica de los lodos de perforación, mas no se advierte prueba objetiva

alguna que demuestre la afirmación del supervisor⁸⁰. Asimismo, destacó que la tarea realizada por el supervisor fue deficiente dado que el Osinergmin –a través de su Unidad de Medio Ambiente– decidió archivar la instrucción preliminar respecto a otras observaciones formuladas también en virtud de la Supervisión 2008.

69. Sobre este punto, cabe señalar que el artículo 197° del Código Procesal Civil⁸¹ establece que la valoración de los medios probatorios es realizada en forma conjunta y de acuerdo con las reglas del sistema de la libre valoración de la prueba, lo que implica apelar, entre otros, a criterios de suficiencia, lógica y congruencia de los mismos⁸². En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido que *"la valoración de la prueba debe estar debidamente motivada por escrito a fin de que el justiciable pueda comprobar si dicho mérito ha sido efectiva y adecuadamente realizado"*⁸³.
70. Por su parte, el artículo 43° de la Ley N° 27444 prescribe que son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades públicas, mientras que el artículo 165° del mismo cuerpo normativo señala que constituyen hechos no sujetos a actuación probatoria aquellos que hayan sido comprobados con ocasión del ejercicio de las funciones atribuidas a la autoridad administrativa⁸⁴. Dicha función es realizada por supervisores que cuentan con experiencia profesional en la actividad para la cual supervisan y

 Dicho argumento también fue expuesto por GMP en su escrito presentado el 7 de octubre de 2015, en el cual señalaron: *"(...) los lodos de perforación si bien no tienen componente de hidrocarburos o aceites, como son el FT-1: Inhibidor de esquistos, SMC: Controlador de Filtrado, el SMT: Disolvente y el RH-3 (Lubricante de presión extrema), son productos en polvo de Color Negro, situación que pudo apreciar el Supervisor a simple vista, confundiendo con hidrocarburos (...)"* (Página 3 de su escrito). Para tales efectos, adjuntó un documento al que denominó "Reportes de Lodos de los pozos 12246, 12237 y 12244, con las hojas de descripción del producto y hoja MSDS de cada uno".

⁸¹ Debe indicarse que dicho artículo es aplicable al presente caso en virtud de lo dispuesto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual señala:

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

⁸² **RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 010-93-JUS, Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil**, publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de abril de 1993.

Artículo 197°.- Valoración de la prueba.-

Todos los medios probatorios son valorados por el Juez en forma conjunta, utilizando su apreciación razonada. Sin embargo, en la resolución sólo serán expresadas las valoraciones esenciales y determinantes que sustentan su decisión.

⁸³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03271-2012-PA/TC. Fundamento jurídico 11.

⁸⁴ **LEY N° 27444.**

Artículo 43°.- Valor de documentos públicos y privados

43.1 Son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades.

Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria

No será actuada prueba respecto a hechos públicos o notorios, respecto a hechos alegados por las partes cuya prueba consta en los archivos de la entidad, sobre los que se haya comprobado con ocasión del ejercicio de sus funciones, o sujetos a la presunción de veracidad, sin perjuicio de su fiscalización posterior.

cuya labor está orientada a detectar hechos y sustentarlos utilizando como base estudios o informes, cuadros, fotografías, entre otros instrumentos⁸⁵.

71. De lo señalado se desprende que los hechos constados por la empresa supervisora apoyados en los equipos necesarios para la supervisión, y plasmados en el correspondiente Informe de Supervisión, tienen veracidad y fuerza probatoria, al responder a una realidad de hecho apreciada directamente por el supervisor en ejercicio de sus funciones; siendo que todas sus labores fueron realizadas conforme a dispositivos legales pertinentes. De otro lado, el artículo 16° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD dispone que la información contenida en los informes técnicos (concepto que engloba a los informes de supervisión) constituye medio probatorio y se presume cierta, salvo prueba en contrario.
72. En tal sentido, tanto la observación descrita por el supervisor en el Informe de Supervisión, como las fotografías que representan el hecho que sustentan lo observado durante la supervisión⁸⁶ constituyen medios probatorios idóneos para sustentar la infracción materia de evaluación, razón por la cual serán valoradas por esta Sala⁸⁷. Asimismo, cabe destacar que, si bien el Osinergmin decidió archivar la instrucción preliminar por otras presuntas infracciones administrativas generadas en virtud a otras observaciones detectadas en la Supervisión 2008, ello no implica que la tarea realizada por el supervisor sea deficiente y que por ello, también deban archivarse las infracciones materia de evaluación en el presente procedimiento sancionador, pues cada observación debe ser evaluada de manera independiente, teniendo en cuenta los medios probatorios aportados por la Administración y por los administrados en función a las imputaciones que son materia de discusión.



85

El artículo 22° de la Resolución de Consejo Directivo N° 324-2007-OS-CD, Reglamento de Supervisión de las Actividades Energéticas y Mineras de Osinergmin, el cual se encontraba vigente a la fecha en que se realizó la supervisión, señala lo siguiente:

Artículo 22.- Facultades de las Empresas Supervisoras

OSINERGMIN, a través de documento escrito emitido por cada Gerencia de Fiscalización, Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria o área equivalente, podrá otorgar a los supervisores las facultades que considere pertinentes para el ejercicio de sus funciones, de acuerdo al marco legal vigente y a las especificaciones técnicas de su contrato, pudiendo considerar las siguientes:

(...)

b) Llevar a cabo los actos necesarios para obtener o reproducir impresos, fotocopias, facsímiles, planos, estudios o informes, cuadros, dibujos, fotografías, radiografías, cintas cinematográficas, imágenes satelitales, Sistema de Información Geográfica (SIG), micro formas, tanto en la modalidad de microfilm como en la modalidad de soportes informáticos, y otras reproducciones de audio o video, la telemática en general y demás objetos que recojan, contengan o representen algún hecho, actividad humana o su resultado, que sean pertinentes con el objetivo de la supervisión contratada.



86

Así lo establece el artículo 8° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD, publicada el 28 de febrero de 2013, a través de la cual se aprobó el Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, norma vigente al momento de la supervisión (9 al 11 de diciembre de 2013).

Actualmente, esta disposición se encuentra regulada en el artículo 26° de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de marzo de 2015.

87

Ello, junto con los demás elementos de prueba obrantes en el expediente administrativo.


Sobre los fluidos generados en el proceso de perforación y en el proceso de completación de pozos

73. De conformidad con el Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 032-2004-EM, la actividad de explotación de hidrocarburos comprende las etapas o fases de: i) perforación de pozos de desarrollo⁸⁸; ii) completación de dichos pozos; iii) producción⁸⁹; y, iv) recolección.
74. En el caso de la perforación de pozos de desarrollo, esta se realiza de manera similar a la perforación exploratoria, pero a diferencia de esta, aquella tiene la finalidad de explotar un yacimiento en el cual ya se ha probado la existencia de hidrocarburos.
75. Ahora bien, a fin de facilitar la tarea de perforación, se requiere la **refrigeración y lubricación de las herramientas de perforación** tales como la barrena y la broca, así como la de un **medio que permita arrastrar a la superficie el residuo que se va generando a medida que se va perforando el yacimiento**. Dichas funciones son cumplidas por los denominados **fluidos de perforación o lodos de perforación**, los mismos que –una vez cumplida su función– son retirados del pozo generando grandes volúmenes de lodos.
76. Sobre dichos fluidos, la Guía Ambiental para la Disposición de Desechos de Perforación en la Actividad Petrolera del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Guía Ambiental del Minem**) establece que el **lodo de perforación** "es un líquido con propiedades reológicas controladas que hace circular hacia la parte inferior de la sarta de perforación a través de la broca y hacia la parte superior del ánulo de la tubería/agujero hacia la superficie"⁹⁰.



⁸⁸ DECRETO SUPREMO N° 032-2004-EM, Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de agosto de 2004.

Artículo 2.- Definiciones



En lo que sea pertinente, las definiciones contenidas en el Glosario de Siglas y Abreviaturas del Sub sector Hidrocarburos resultan de aplicación en cuanto no se encuentren previstas en el presente Reglamento. En caso de discrepancia entre las definiciones contempladas en ambas normas primará el Reglamento.

Para los fines del presente Reglamento y en adición a las contenidas en el Glosario de Términos del Sub Sector Hidrocarburos, se considerarán las definiciones y siglas siguientes:

(...)

Pozo de Desarrollo: Aquel que se perfora para producir Hidrocarburos en la etapa de Explotación.



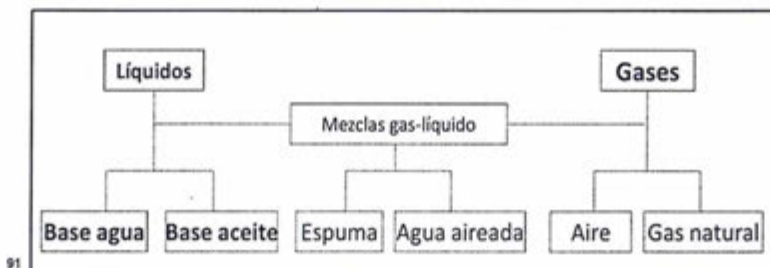
⁸⁹ DECRETO SUPREMO N° 032-2004-EM.

Artículo 209.- Recuperación Máxima Eficiente (MER)

El Contratista deberá producir los Pozos durante la fase de Explotación, de manera que se obtenga la Recuperación Máxima Eficiente, tomando en consideración los principios de conservación y un manejo adecuado de las Reservas de Hidrocarburos. Para ello, debe evaluarse el comportamiento productivo de los Reservorios con el fin de determinar en corto tiempo las características de la formación productiva, su uniformidad, continuidad y configuración estructural; así como las propiedades de los fluidos y su sistema de producción más apropiado, de acuerdo con las condiciones y ubicación estructural de los Pozos. Los resultados de las evaluaciones deberán ser comunicados a PERUPETRO con copia a OSINERG.

⁹⁰ Ministerio de Energía y Minas "Guía Ambiental para la Disposición de Desechos de Perforación en la Actividad Petrolera" Consultada: 16 de diciembre del 2016. Disponible en:
<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGGAE/ARCHIVOS/guias/GUIA%20X.pdf>

77. Los fluidos o lodos de perforación pueden ser clasificados en líquidos, gases y el resultado de la mezcla de ambos. En relación al primer tipo de fluidos, estos, a su vez, se subclasifican en fluidos a base agua y fluidos a base aceite (derivados del petróleo)⁹¹.
78. Sobre el particular, para los fluidos a base de aceite se emplean, comúnmente, diesel u otro tipo de destilado pesado al que se añade otras sustancias como el asfalto o negrohumo para generar consistencia al fluido y mantener en suspensión al mencionado material pesado. Al poseer mayor porcentaje de aceite, el agua que se utiliza solo forma parte de la emulsión o mezcla de las anteriores sustancias⁹².
79. En lo concerniente a los fluidos de perforación a base de agua, estos se encuentran compuestos propiamente por agua y por una sustancia coloidal, siendo que esta última puede presentarse en los estratos del subsuelo durante la perforación⁹³. No obstante, hay estratos carentes de material coloidal, razón por la cual es necesario utilizar sustancias como la bentonita como una de las fuentes del mencionado componente. Nótese en este punto que la bentonita es un material de origen volcánico, compuesto de sílice y alúmina pulverizada, la cual una vez mezclada con el agua, genera un fluido denominado "fluido bentonítico", al cual hay que agregarle un material pesado como la baritina – preparada a base de sulfato de bario– para que la presión que ejerza sobre los estratos domine las presiones subterráneas que se puedan encontrar durante la perforación. Finalmente, con el propósito de que el mencionado fluido posea características como viscosidad, gelatinización inicial y final, pérdida por filtración, pH y contenido de sólidos, resulta necesario la utilización de sustancias químicas como el quebracho, soda cáustica, silicatos y arseniatos⁹⁴.
80. En el mismo sentido, de acuerdo con la Guía Ambiental del Minem, las sustancias químicas más comunes presentes en el fluido a base de agua son la bentonita (una arcilla de la familia esmectita), baritina (una forma inerte de sulfato de bario), soda cáustica (NaOH), diversas sales (principalmente cloruro de sodio, NaCl), cloruro de calcio (CaCl₂) y cloruro de potasio (KCl), así como numerosos polímeros orgánicos⁹⁵.



92 Barberii Efraín, "El Pozo Ilustrado". Caracas: Fondo Editorial del Centro Internacional de Educación y Desarrollo (FONCIED), 1998.p. 112.

93 Motivo por el cual servirá para generar dicho fluido.

94 Ibid., p. 112.

95 Ministerio de Energía y Minas "Guía Ambiental para la Disposición de Desechos de Perforación en la Actividad Petrolera", p. 7. Disponible en:

81. Para el caso de la perforación de los pozos materia de evaluación, el EIA-Sd ha previsto que los lodos a utilizarse serían a base de agua⁹⁶ y ha descrito en la Tabla 2-2 del Anexo 2 las sustancias que contienen los fluidos de perforación a utilizarse⁹⁷:

V.G.3. Operaciones de Perforación

(...)

V.G.3.2. Medidas de Mitigación

(...)

- **Los lodos a utilizarse serán a base de agua, con componentes ambientalmente aceptables, todo el circuito de superficie del lodo se revisará constantemente para asegurar que no existan derrames en la plataforma o fuera de la pileta. El sistema de control de sólidos asociados al lodo utilizará zarandas, desarenadores y desilters. (Énfasis agregado)**

Tabla N° 2-2: Características de Fluidos de Perforación

Producto	Descripción	Uso	Empaque
AQUAGEL	Arcilla de bentonita finamente molida.	Como viscosificador	Bolsas de papel de 110 lbs.
BARITINA	Sulfato de Bario	Como densificante	Bolsas de papel de 110 lbs.
SODA	Hidróxido de Sodio	Control del pH	Sacos de 55 lbs.
KPAM	Polyacrilamida de Potasio. (Polímero)	Como encapsulador	Bolsas de 55 lbs.
SMT	Sulfonato de Metil Tanino.	Como dispersante	Bolsas de 55 lbs.
CMC	Carboximetil celulosa.	Control del filtrado	Bolsas de 55 lbs.
SPNH	Sulfonato de Fenol y Lignito	Control del filtrado	Bolsas de 55 lbs.
NH4HPAN	Polímero aniónico	Control del filtrado	Bolsas de 55 lbs.

82. Como se advierte, dada las características de las sustancias que contienen los lodos de perforación que GMP estableció en su EIA-Sd para la perforación de los pozos de desarrollo, el fluido corresponde a base de agua y no a base de aceite (o derivados del petróleo).

83. Ahora bien, la función principal del lodo de perforación es llevar los cortes (o residuos) de perforación hacia la superficie, **siendo que una parte es reutilizada y la otra descartada**. A estos últimos se los denominan **recortes o cortes de perforación**, los cuales constituyen residuo semisólido y deben ser

<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGGAE/ARCHIVOS/guias/GUIA%20X.pdf>

⁹⁶ Página 180 del EIA-Sd.

⁹⁷ Página 195 del EIA-Sd.

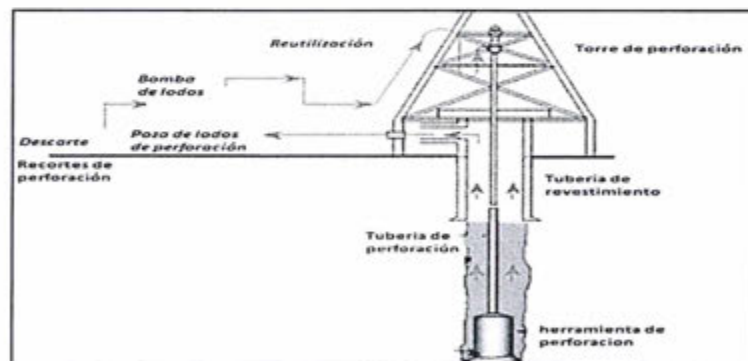
dispuestos en una "poza de lodos" a ser excavada en cada una de las plataformas⁹⁸:

"son los pedazos más pequeños de la formación perforada por la broca y que el fluido devuelve a la superficie. Generalmente, son pequeños...y están compuestos de arcillas, esquistos, arenisca, carbonatos y haluro. Dichos cortes son remojados en el fluido de perforación y vaciados del equipo de separación mecánico, junto con el lodo de perforación de exceso, hacia el sumidero".

84. Por tanto, en la fase de perforación, los recortes o cortes de perforación – denominados inicialmente fluidos de perforación con base a agua– no presentan hidrocarburo (petróleo crudo). En ese sentido, considerando que en la Supervisión 2008 el supervisor evidenció presencia de petróleo crudo en la poza de lodos –afirmación compartida por GMP al indicar que habían hidrocarburos– es posible concluir que la misma no fue producto de la fase de perforación de pozos de desarrollo⁹⁹.
85. Sobre este punto cabe resaltar que el administrado ha señalado que las *trazas de hidrocarburos* evidenciadas por el supervisor fueron producto de un **desbalance hidrostático** que originó un flujo de fluidos del reservorio al pozo (superficie) a través de **trazas y burbujas**¹⁰⁰; no obstante, no se ha advertido a lo largo del procedimiento administrativo, comportamientos atípicos que habrían

⁹⁸ Vardaro, S. A., Gálvez, J. A., Cantero, J. A., López, A. C., Tettamanti, G., & Pineda, I. "Recortes de perforación de la industria petrolera generados en el Oeste de Argentina: caracterización y alternativas de tratamiento". Facultad de Ingeniería. Universidad Nacional de Cuyo. Disponible en: <http://www.redisa.uji.es/artSim2013/TratamientoYValorizacionDeResiduos/Recortes%20Perforados%20Industria%20Petrolera%20Generados%20Oeste%20Argentina.pdf>

A continuación se presenta una figura para su mejor comprensión:



⁹⁹ Dicha conclusión también descarta el argumento del administrado referido a que "(...) los lodos de perforación si bien no tienen componente de hidrocarburos o aceites, como son el FT-1: Inhibidor de esquistos, SMC: Controlador de Filtrado, el SMT: Disolvente y el RH-3 (Lubricante de presión extrema), son productos en polvo de Color Negro, situación que pudo apreciar el Supervisor a simple vista, confundiéndolo con hidrocarburos (...)" (Página 3 de su escrito).

¹⁰⁰ Sobre el particular, GMP señaló en su recurso de apelación que dicho desbalance se presentó ante la siguiente situación, la misma que fue generada durante la perforación por la presencia de presiones:

*Si la presión de lodo (Pm) es menor o ligeramente menor que la presión del reservorio (Pr):
Ocurre un desbalance hidrostático que origina un flujo de fluidos del reservorio al pozo (Llegan a la superficie trazas y burbujas) (foja 325).*

originado presiones anormales¹⁰¹ como, por ejemplo, el caso de un influjo de crudo a la superficie, lo cual tendría que haber sido comunicado por el administrado¹⁰².

86. Con relación a la fase de "completación de pozos" (posterior a la etapa de perforación) debe señalarse que esta consiste en preparar el pozo para producir hidrocarburos en forma continua, segura y controlable (producción). Dicha preparación surge en respuesta a que, culminada la tarea de perforación, generalmente, el casing¹⁰³ se queda cementado externamente o taponado en el fondo y lleno con lodo, lo cual generaría una baja productividad de la formación. Es por ello que la referida formación debe ser estimulada a través de procedimientos como la acidificación o la fracturación hidráulica. Al respecto, este último procedimiento ha sido previsto en el EIA-Sd¹⁰⁴ donde **el fluido de perforación que se obtiene es el crudo**¹⁰⁵.

¹⁰¹ Sobre el particular cabe destacar que conforme al artículo 153° del Decreto Supremo N° 032-2004-EM:

Artículo 153.- Sobre las bombas de Lodo y las compresoras de aire

Deben estar provistas de válvulas de seguridad, las mismas que se inspeccionarán anualmente. Las líneas, válvulas, conexiones, mangueras, etc., deberán ser las apropiadas para resistir las presiones de trabajo, esfuerzos, temperatura, vibraciones, etc., a las que serán sometidas.

¹⁰² DECRETO SUPREMO N° 032-2004-EM.

Artículo 135.- Informes

Durante la perforación de un Pozo deben emitirse los siguientes informes diarios, independientemente de aquellos que presenten los operadores de servicios subcontratados o de Operaciones especiales:

a) Informe del Perforador; el mismo que deberá contemplar lo ocurrido en el día respecto al equipamiento de la sarta, químicas usadas, condiciones de operación, Personal en trabajo, distribución detallada del tiempo de cada operación rutinaria, especial y accidental, prueba de los Impide Reventones (BOP), así como los accidentes de trabajo, si los hubiera.

b) Registro de las condiciones de perforación; cada veinticuatro (24) horas en forma constante y automática deben registrarse por unidad de medida perforada como mínimo: el peso sobre la broca, la velocidad y presión de la bomba, la velocidad y torque de la mesa rotaria y la velocidad de penetración.

c) Registro litológico: preparado diariamente y en forma continua durante la perforación, a base del análisis geológico de las muestras de canaleta.

d) Informe de las condiciones del fluido de perforación con las condiciones de entrada y salida del Lodo y consumo de materiales y químicas, por lo menos tres (3) veces por día.

e) Informe del mecánico de guardia registrando el cumplimiento de los trabajos realizados, inspecciones, funcionamientos deficientes, horas de trabajo y fluidos consumidos.

Los informes diarios serán enviados a PERUPETRO en la oportunidad que sean requeridos por dicha entidad.

¹⁰³ DECRETO SUPREMO 032-2004-EM.

Artículo 2.- Definiciones

En lo que sea pertinente, las definiciones contenidas en el Glosario de Siglas y Abreviaturas del Sub sector Hidrocarburos resultan de aplicación en cuanto no se encuentren previstas en el presente Reglamento. En caso de discrepancia entre las definiciones contempladas en ambas normas primará el Reglamento.

Para los fines del presente Reglamento y en adición a las contenidas en el Glosario de Términos del Sub Sector Hidrocarburos, se considerarán las definiciones y siglas siguientes:

(...)

Casing: Tubería de Revestimiento.

¹⁰⁴ Según lo indicado en la página 47 del Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado, el fracturamiento hidráulico es el "proceso que consiste en aplicar presión hidráulica a una roca reservorio (previamente punzada, que atraviesa casing, cemento y formación), hasta que se produce la fractura de la misma".

¹⁰⁵ En efecto, en el EIA-Sd se establece lo siguiente:

II.C4 Operaciones de Completación y/o Abandono

Durante la perforación de los pozos, no se han programado pruebas de producción, éstas se realizarán después de los trabajos de estimulación.

La estimulación usada en los pozos del Lote I es el fracturamiento hidráulico, que es el proceso que consiste en aplicar presión hidráulica a una roca reservorio (previamente punzada, que atraviesa casing, cemento y formación), hasta que se produce la fractura de la



87. Asimismo, el referido instrumento de gestión ambiental señala que en la fase de completación de pozos se realizan trabajos de limpieza con el equipo *work over*, y la evaluación del aporte de producción del pozo (prueba de producción) que incluye, bajar la tubería hasta la zona a evaluar, *suabeo*¹⁰⁶ (con este trabajo se aligera la columna de fluido permitiendo la salida del fluido a la superficie), siendo que durante esta última actividad se previó el registro del caudal horario, niveles, porcentaje de agua, cloruros y densidad API, para luego bajar la instalación de producción y desmontar el equipo de *work over*.
88. De lo expuesto en los considerandos anteriores, es posible señalar que el petróleo crudo que el supervisor detectó en la pozas de lodos N^{os} 12246, 12244, 12221, 12229 y 12237 constituye el fluido producido luego de la fase de completación de pozos¹⁰⁷, ello por las siguientes razones:
- El fluido de perforación es uno con base de agua, razón por la cual no contiene petróleo crudo. Asimismo, de su salida de los pozos (recortes de perforación) tampoco es posible que contenga dicho hidrocarburo, siendo su composición distinta e identificable a la evidenciada por el supervisor en la Supervisión 2008 (petróleo crudo).
 - El supervisor – profesional técnico y capacitado en las actividades que supervisa – detectó que la sustancia presente en las pozas de lodos era petróleo crudo.
 - En la etapa de completación de pozos –a diferencia en la etapa de perforación– se realizan pruebas de producción de pozos a través de las cuales se extraen fluidos con crudo.
 - En el EIA-Sd el propio administrado ha previsto que el tipo de fluido de fracturamiento en la fase de completación de pozos es el crudo.
89. A estos fundamentos, debe agregarse que, de la información contenida en la Resolución de Gerencia General N° 010234¹⁰⁸ y del recurso de apelación¹⁰⁹ se

misma. El tipo de fluido de fracturamiento es crudo. El fluido de fractura se inyecta cargado de arena, la cual actuará como elemento "sostén" de las paredes abiertas de la fractura. Terminado el trabajo de fracturamiento se abre el pozo a producción, devolviendo en esta fase parte del fluido de fractura, durante este tiempo el pozo pierde energía, por lo que luego es necesario limpiar la arena que ha quedado en el casing. (Énfasis agregado)

¹⁰⁶ DECRETO SUPREMO N° 032-2004-EM.

Artículo 2°. Definiciones

"Suabeo: Acción de pistoneo con cable para agitar y/o extraer fluidos de un Pozo".

¹⁰⁷ Sobre el particular, cabe señalar que, contrariamente a lo indicado por GMP, de los documentos presentados por el administrado en su recurso de reconsideración, se observa que en todos los pozos se realizó el trabajo suab. (Fojas 269 a 281).

¹⁰⁸

Pozo	Fecha de Perforación *		Fecha de Completación'	Fecha de Remediación de la poza de lodos**	Tiempo que se mantuvo contaminada la poza de
	Inicio	Fin			
12221	26 Ene 2008	09 Feb 2008	11 Feb 2008	16 May 2008	97 días
12229	17 Feb 2008	07 Mar 2008	09 Mar 2008	16 May 2008	70 días
12244	26 Mar 2008	07 Abr 2008	14 Abr 2008	16 May 2008	39 días
12246	07 Abr 2008	14 Abr 2008	16 Abr 2008	16 May 2008	32 días

*Información extraída de Estadística Petrolera 2008 – Perupetro S.A.

** Información de GMP en descargo a Oficio N° 6212-2009-OS-GFH-A

¹⁰⁹ Foja 448.

aprecia que las pozas de lodos recién fueron limpiadas con posterioridad a la fase de completación de los mismos y con posterioridad a la Supervisión 2008 (7 y 8 de mayo de 2008)¹¹⁰:

¹¹⁰ Sobre este punto cabe destacar que el administrado efectuó la remediación en respuesta a la recomendación efectuada por el supervisor en la Supervisión 2008. En efecto, en su carta N° GMP- 264-2009 del 12 junio de 2009 (carta de respuesta a las observaciones detectadas en la Supervisión 2008), GMP sostuvo lo siguiente:

En los casos puntuales de las pozas de lodos de los pozos 12246, 12244, 12221 y 12229, una vez que se detectó trazas de aceites en los fluidos de las pozas de lodos y los suelos afectados, en mayo del 2008 se procedió a su remediación inmediata, con el siguiente método:

- *Retiro de las trazas de aceite en el fluido haciendo uso de soga oleofílica.*
- *Succión con motobomba de fluidos de perforación a fin de dejar al descubierto la porción de pared afectada.*
- *Retiro de suelos afectados en área de plataformas y de pared afectada en la poza.*
- *Remediación de las áreas afectadas, con suelos originales del área provenientes de los trabajos de preparación de la plataforma y poza.*
- *Vertido de fluidos de de (sic) perforación succionados en la misma poza, para esperar su posterior secado.*

(...)

En la fecha de realización de los trabajos (mayo 2008) se hizo un registro fotográfico que se adjunta (...). (Foja 40).

De otro lado, es preciso indicar que de acuerdo al EIA-Sd, la poza de lodos sería secada naturalmente a través de la evaporación del agua y, una vez terminado ello, sería cubierta con material utilizado para la excavación. Sobre el particular, veáse lo indicado en diferentes acápite del EIA-Sd:

Página 44 del EIA-Sd:

II.C.3.3 Tratamiento de Lodos

(...)

4. Es importante indicar que el manejo de lodos a realizarse contempla su disposición final en la poza de desechos, la cual será tapada en su totalidad cuando se halla evaporado el agua (aproximadamente 2 meses).

Página 147 del EIA-Sd:

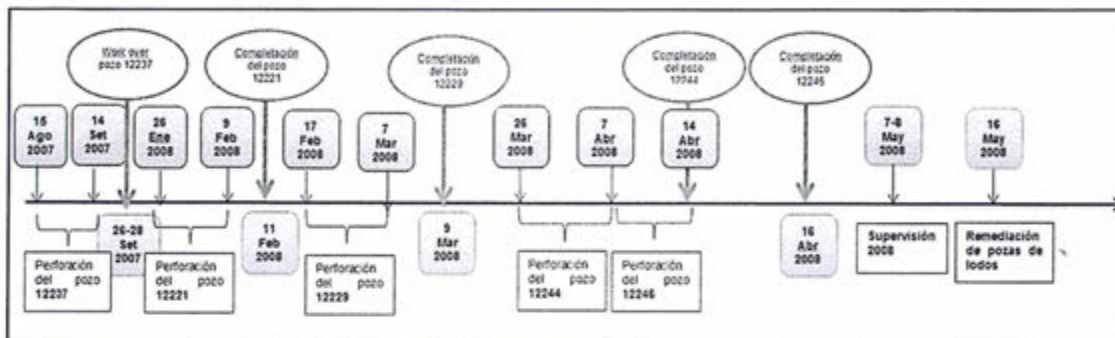
Se aclaró que las pozas se secarán naturalmente (aprox. 2 meses) y luego serán cubiertas con el mismo material de excavación, durante ese tiempo se mantendrá vigilancia en la zona. Se solicitó cooperación a los participantes para que eviten el pastoreo en las zonas del Proyecto, si a pesar de las precauciones ocurriera pérdida de ganado, ésta será compensada a los precios del mercado local.

Página 185 del EIA-Sd:

V.J.2.3. Poza de Lodo

- *La poza estará impermeabilizada para evitar la contaminación del suelo. Los componentes de los fluidos no están considerados como material peligroso.*
- *Concluida la actividad la poza será desecada (permitiendo la evaporación del agua contenida en ella), una vez seca (máximo 5 % de humedad) será tapada con la cubierta superficial que fue conservada desde el inicio de la actividad.*

Cuadro N° 2: Línea de Tiempo de las fases perforación y completación de pozos y remediación de pozas de lodos



Fuente: Resolución de Gerencia General N° 010234 y recurso de apelación
Elaboración: TFA

90. En ese sentido, es posible concluir –de los elementos probatorios analizados en el presente acápite– que el petróleo crudo advertido por el supervisor en la Supervisión 2008 proviene de la fase de completación de pozos. Ello además encuentra sustento en el hecho que en la mencionada supervisión el supervisor no detectó línea de conducción alguna, siendo que dicho escenario hubiese podido llevarlo a la conclusión de que los hidrocarburos provenían de otra fuente distinta a aquella correspondiente a la fase de completación de pozos (por ejemplo, por una rotura de tubería).
91. Teniendo en cuenta lo expuesto en considerandos precedentes, los fluidos producto de la completación de los pozos debieron ser almacenados en el equipo *work over* para luego ser trasladados por una cisterna a una de las baterías; no obstante, del cuadro N° 2, sumado a la afirmación del supervisor, estos fueron dispuestos en la poza de lodos.
92. Por consiguiente, se desprende que en el presente procedimiento sancionador se encuentra acreditado que GMP no almacenó el fluido producido durante la etapa de completación de los pozos 12246, 12244, 12221, 12229 y 12237 en el tanque del equipo de *Work Over*, vertiendo los fluidos producidos sobre la fase acuosa contenida en la fosa de cortes, conforme fue resuelto por el Osinergmin y la DFSAI, los cuales se sustentaron en el Informe de Supervisión, complementándolo con lo establecido por el propio administrado, todo ello en aplicación del principio de verdad material establecido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.
93. En consecuencia, corresponde confirmar la Resolución Directoral N° 515-2015-OEFA/DFSAI a través de la cual la DFSAI declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por GMP contra la Resolución de Gerencia General N° 010234, la misma que lo sancionó por incumplir lo dispuesto en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- V.4. Si se encuentra debidamente acreditado que GMP no almacenó los productos químicos y lubricantes correspondientes a la plataforma de perforación del pozo 12237, en áreas impermeabilizadas y con sistemas de

doble contención (Conducta infractora N° 3 del Cuadro N° 1 de la presente resolución).

94. En el presente caso, la DFSAI, a través de la Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por GMP contra la Resolución de Gerencia General N° 010234, la cual sancionó al administrado al comprobar que en la Supervisión 2008 realizada en el Lote I se detectó que en la plataforma de perforación del pozo 12237 no se almacenaban los productos y lubricantes en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención, concluyendo así que la mencionada empresa incumplió lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

95. Por su parte, GMP argumentó que en la Supervisión 2008 solo se habría acreditado la presencia de productos químicos y lubricantes expuestos a la intemperie, los mismos que estaban ubicados de esa forma de manera temporal, ello con el fin de ser luego trasladados al área de almacenamiento. Adicionalmente, señaló que los productos químicos y lubricantes son envasados en recipientes o bolsas con capa doble impermeabilizada, sin tener contacto directo con el suelo, al ser colocados en parihuelas de madera con recubrimiento de plástico.

96. Sobre el particular, el supervisor detectó que en el manejo y almacenamiento de sustancias químicas en la plataforma del pozo N° 12237 *"el acopio de todos los productos químicos en la locación del pozo 12237 se encuentra a la intemperie y sujetos a deteriorarse (sic) por agentes ambientales (humedad, erosión, etc)"*¹¹¹. En virtud de ello, hizo hincapié en la necesidad de **"Almacenar los productos químicos adecuadamente, evitando contaminación de los suelos, las áreas deben ser impermeabilizadas y con sistemas de doble contención"**. En otras palabras, a la fecha en que se realizó la Supervisión 2008, GMP no contaba con un área que posea dichas características.

97. En este contexto, es importante mencionar que en reiterados pronunciamientos¹¹², esta Sala ha señalado que la obligación referida al sistema de doble contención tiene como finalidad la contención de los posibles derrames de las sustancias químicas, lubricantes o combustibles que puedan producirse con ocasión del manejo de los mismos o su almacenamiento, para evitar que se afecte al medio ambiente, como el aire, suelo, aguas superficiales y subterráneas. Asimismo, el referido artículo contempla la obligación de que dicha actividad se realice en áreas impermeabilizadas a fin de evitar que, ante un posible derrame, la sustancia filtre el suelo.

98. A manera referencial, la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América (en adelante, EPA) señala que un sistema de contención debe tener, entre otras especificaciones, la suficiente capacidad para contener el diez por ciento (10%) del volumen de los contenedores o el volumen del contenedor más grande y debe evitar la escorrentía, siendo que cualquier derrame o pérdida

¹¹¹ Foja 42.

¹¹² Resolución N° 049-2015-OEFA/TFA-SEE del 29 de octubre de 2015, y Resolución N° 050-2015-OEFA/TFA-SEE del 29 de octubre de 2015.

deben quitarse del área de recolección lo más pronto posible para evitar el desbordamiento del sistema de recolección¹¹³.

99. De manera adicional, es importante anotar lo señalado por dicha agencia, respecto al diseño y operación del sistema de contención en el manejo y almacenamiento de sustancias químicas:

(b) *Un sistema de contención debe ser diseñado y operado de la siguiente manera:*

- (1) ***“Debajo de los contenedores debe haber una base sin grietas ni huecos, que debe ser lo suficientemente impermeable como para contener pérdidas, derrames y precipitaciones acumuladas hasta que el material reunido sea detectado y retirado.***
- (2) ***La base debe estar en declive o el sistema de contención debe diseñarse u operarse de tal manera que drene y elimine los líquidos provenientes de pérdidas, derrames o precipitaciones, a menos que los contenedores estén elevados o protegidos de alguna manera del contacto con los líquidos acumulados.***

(...)

- (4) ***Debe evitarse la escorrentía en el sistema de contención a menos que el sistema de recolección tenga suficiente capacidad de exceso además de lo requerido en el párrafo (b) (3) de esta sección para contener cualquier escorrentía que pudiera ingresar al sistema.***

- (5) ***Los desechos de derrames o pérdidas y las precipitaciones acumuladas deben quitarse del sumidero o el área de recolección lo más pronto posible, ya que es necesario para evitar el desbordamiento del sistema de recolección***¹¹⁴ (Énfasis agregado)

¹¹³ Agencia de Protección Ambiental. Código electrónico de Regulaciones Federales, Sección §264.175: Contención. Disponible en: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=c842ebb4a222afa3101346e493a85904&mc=true&node=se40.26.264_1175&rgn=div8. Traducción libre efectuada por el Tribunal de Fiscalización Ambiental. Nótese que el texto original en inglés señala:

*“Title 40: Protection of Environment
PART 264—STANDARDS FOR OWNERS AND OPERATORS OF HAZARDOUS WASTE
TREATMENT, STORAGE, AND DISPOSAL FACILITIES
Subpart I—Use and Management of Containers
264.175 Containment.*

(...)

(b) *A containment system must be designed and operated as follows:*

(...)

(3) *The containment system must have sufficient capacity to contain 10% of the volume of containers or the volume of the largest container, whichever is greater. Containers that do not contain free liquids need not be considered in this determination;*

(4) *Run-on into the containment system must be prevented unless the collection system has sufficient excess capacity in addition to that required in paragraph (b)(3) of this section to contain any run-on which might enter the system; and*

(5) *Spilled or leaked waste and accumulated precipitation must be removed from the sump or collection area in as timely a manner as is necessary to prevent overflow of the collection system.*

(...)”

¹¹⁴ Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América. Código electrónico de Regulaciones Federales, Sección §264.175: Contención. Disponible en: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=c842ebb4a222afa3101346e493a85904&mc=true&node=se40.26.264_1175&rgn=div8. Traducción libre efectuada por el Tribunal de Fiscalización Ambiental. Nótese que el texto original en inglés señala:

(b) *A containment system must be designed and operated as follows:*

100. Sumado a ello, según las directrices de la EPA 080/12, la parte principal de un sistema de contención de derrames es el muro de contención (conocida también como dique, presa o *bund*), el cual debe ser diseñado para contener posibles derrames y fugas de líquidos utilizados, almacenados o procesados por encima del suelo, y de esta manera facilitar las operaciones de limpieza¹¹⁵.
101. Como se advierte, en el diseño y operación de cualquier sistema¹¹⁶ de contención concurren una serie de medidas que, necesariamente, deben ser implementadas de forma conjunta, y relacionadas entre sí, de manera tal que contribuyan a contener posibles derrames de sustancias o productos químicos que afecten al medio ambiente.
102. De lo antes señalado, es posible concluir que el manejo y almacenamiento de sustancias químicas en la plataforma del pozo N° 12237 no fue realizado en áreas con sistemas de doble contención ni impermeabilizadas, toda vez que los recipientes o bolsas con capa doble impermeabilizada colocados en parihuelas de madera con recubrimiento de plástico¹¹⁷, no constituyen de por sí un sistema de doble contención que cumplan con la finalidad descrita en considerandos precedentes.
103. Por tanto, esta Sala considera que ha quedado acreditado que GMP incumplió con la obligación prevista en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, razón por la cual corresponde confirmar el presente extremo de la Resolución Directoral N° 515-2015-OEFA-DFSAI.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

- (1) A base must underlie the containers which is free of cracks or gaps and is sufficiently impervious to contain leaks, spills, and accumulated precipitation until the collected material is detected and removed;
- (2) The base must be sloped or the containment system must be otherwise designed and operated to drain and remove liquids resulting from leaks, spills, or precipitation, unless the containers are elevated or are otherwise protected from contact with accumulated liquids;
- (...)
- (4) Run-on into the containment system must be prevented unless the collection system has sufficient excess capacity in addition to that required in paragraph (b)(3) of this section to contain any run-on which might enter the system; and
- (5) Spilled or leaked waste and accumulated precipitation must be removed from the sump or collection area in as timely a manner as is necessary to prevent overflow of the collection system.

¹¹⁵ Liquid Storage. Guidelines. 2012. *Bunding and Spill Management*. Australia. Página 2. Disponible en: <http://www.epa.sa.gov.au/files/47717_guide_bunding.pdf>
Traducción libre efectuada por el Tribunal de Fiscalización Ambiental.

- ¹¹⁶ De acuerdo con la Real Academia Española el sistema es:
1. m. Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí.
 2. m. Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto.

¹¹⁷ Según el administrado, esta es la forma a través de la cual sus productos químicos y lubricantes son envasados.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 515-2015-OEFA/DFSAI del 29 de mayo de 2015, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Disponer que el monto de la multa, ascendente a ciento diecinueve con setenta y siete centésimas (119,77 UIT) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA el pago realizado.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a Graña y Montero Petrolera S.A y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

.....
HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER

Presidente

Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ

Vocal

Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ

Vocal

Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental