FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0070-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 02-12-2022

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AMBIENTAL / 3. Derecho Ambiental procesal /

Problemas jurídicos

Dentro de un proceso contencioso administrativo interpuesto por Total E&P Bolivia Sucursal Bolivia TEPBO contra el Ministro de Medio Ambiente y Agua, la parte actora ha impugnado la Resolución Ministerial - M.A. N° 46 de 27 de octubre de 2016, que resolvió confirmar en todas sus partes la Resolución Administrativa VMABCCGD N° 019/16 de 26 de abril de 2016, emitida por el Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal (en adelante VMABCCGDF). La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Los actores señalaron que la Evaluación de Impacto Ambiental, establece la profundidad en la que se efectuaría el pozo, el sistema de perforación a utilizar y el objetivo principal y secundario de perforación, sin realizar mayor detalle de las operaciones a realizarse como parte de las actividades de perforación, encontrándose dentro de ellas el Sidetrack, por tanto, sería una actividad aprobada en el EEIA y la Licencia Ambiental, motivo por el cual la empresa “TEPBO”, no habría incurrido en las infracciones impuestas.

2.- Que no existiría ningún sustento técnico o legal que justifique que la empresa "TEPBO" incurrió en las infracciones imputadas, sustentando su decisión en premisas equivocadas.

3.- Denunció que no existiría ninguna previsión legal previa en la que pueda fundarse la sanción, por lo que ninguna de las resoluciones administrativas contendría razonamiento alguno de donde proviene la multa impuesta toda vez que no se señalaría cual es la actividad iniciada sin contar con la Licencia Ambiental, que se encuadraría en el inc. a y cuál la actividad distinta que se encuadra en el inc. e del parágrafo II del art. 17 del D.S. N° 28592; así como tampoco se especificaría cual es la multa por cada una de las infracciones, ni la norma utilizada para la base imponible de la multa, omisión que vulneraría los principios de legalidad y tipicidad.

4.- Que la entidad administrativa habría incurrido en violaciones al debido proceso en la valoración integral de la prueba.

Solicitaron se declare probada la demanda.

La parte demandada respondió de forma negativa solicitando se declare improbada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(…) En este sentido, conforme la prueba glosada, se tiene que la empresa "TEPBO" cuenta con Licencia Ambiental para la exploración del Pozo Incahuasi X-2; es decir, para comprobar y evaluar el potencial de las reservas hidrocarburíferas, encontrándose, claramente detalladas las actividades permitidas dentro la EEIA, mencionándose dentro de ellas la de comprobar y evaluar el potencial de las reservas hidrocarburíferas de las estructuras geológicas identificadas a través de la prospección sísmica Ipati 3D, a través de la perforación de un pozo de 6200 mbbp, mediante el sistema de perforación rotatoria (tipo vertical), donde no se encuentra establecida como una de ellas la realización de un Sidetrack, actividad que no puede considerarse como una actividad común que hace parte de la perforación en sí, toda vez que la misma representa una desviación o corrección de la trayectoria de perforación aprobada y respecto a la cual se ha realizado el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental; es decir, implica una variación al proyecto inicial, situación que puede generar impacto ambiental, por lo que previo a su realización, la empresa "TEPBO", debió de haber realizado la actualización o adenda del proyecto, a fin de realizar la EIA correspondiente, para evitar, prevenir, mitigar o controlar los impactos en el medio ambiente que pudieran generarse, conforme establece el art. 127 del D.S. N° 29595 (...) "

"*Consecuentemente, resulta evidente que el Sidetrack realizado por los demandantes, no se encuentra previsto dentro de las actividades aprobadas en EEIA y la Declaratoria de Impacto Ambiental (Licencia Ambiental) MMAyA-VMA- DGMACC-070701-04-DIA-N° 3686/10 de 29 de marzo de 2010, por lo que, la entidad administrativa sancionó correctamente a la empresa por haber incurrido en los incisos a) y e) del párrafo II del art. 17 del D.S. N° 28592, al iniciar una actividad sin contar con la Licencia Ambiental vigente correspondiente y alterar, ampliar o modificar un proyecto, obra o actividad sin cumplir el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).*"

"*(…)en consecuencia, la parte actora no puede alegar que la entidad administrativa, sin ningún sustento técnico o legal, impuso las infracciones administrativas, toda vez que a través de inspecciones realizadas dentro del proyecto, así como la revisión de la documentación de la empresa "TEPBO", pudo constatar que la misma paralizó sus actividades, reiniciando con la extracción y producción del pozo; al margen de que la parte actora, en su memorial de demanda, realizan un reconocimiento expreso de dicha situación al señalar: "…el Sidetrack es una actividad de perforación que se realizó dentro de una etapa de terminación y prueba de la producción, como parte de la etapa de exploración (…) mediante la desviación y/o corrección en la trayectoria de perforación que permite comprobar y evaluar si existía un mayor potencial de producción de gas …"; en conclusión, no se evidencia ningún error en la interpretación de la entidad administrativa, toda vez que se tiene demostrada la vulneración de la normativa ambiental tanto técnica como legalmente, adecuando los demandantes su conducta a los incisos a) y e) del párrafo II del art. 17 del D.S. N° 28592."*

"*En este sentido, conforme se tiene establecido en los Fundamentos Jurídicos anteriores, la Empresa Total E&P Bolivie, sucursal Bolivia (TEPBO), al realizar el Sidetrack, realizó una actividad que no contaba con la correspondiente Evaluación de Impacto Ambiental, al ser distinta a la prevista en la Licencia Ambiental MMAyA-VMA-DGMACC-070701-04-DIA-N° 3686/10 de 29 de marzo de 2010, modificando y alterando el proyecto inicialmente autorizado; en consecuencia, conforme el art. 26 de la Ley N° 1333, ninguna obra, actividad o proyecto, puede iniciarse sin la debida Evaluación de Impacto Ambiental, incurriendo en tal sentido en infracciones administrativas, conforme se tiene de los*

art. 99 de la Ley N° 1333 y art. 16 del D.S. N° 28592; infracción administrativa que se encuentra prevista en el art. 17.II. e) del D.S. N° 28592, conforme se tiene ampliamente desarrollado, asimismo, al haber concluido la etapa de exploración y dar inicio a la etapa de producción sin contar con una EEIA y Licencia Ambiental correspondiente, incurrió en la infracción administrativa prevista en el art. 17.II. a) del D.S. N° 28592; por lo que no resulta evidente lo manifestado por los demandantes, toda vez que la AANC, ha momento de imponer la sanción a la Empresa demandante, señala específicamente cual es la actividad iniciada sin contar con la Licencia Ambiental, siendo esta la realización del Sidetrack, la cual se inició fuera del alcance de la Licencia Ambiental (sin licencia ambiental - art. 17.II.a) del D.S. N° 28592), modificando el proyecto inicial (17.II.e) del D.S. N° 28592), por lo cual no tiene asidero legal lo demandado por la parte actora."

"(...)Consecuentemente, se infiere que al haber incurrido la Empresa E&P Bolivie, en infracciones administrativas de impacto ambiental, al haber iniciado una obra no prevista en la Licencia Ambiental, modificando el proyecto inicial, sin un Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental, ha incurrido en infracciones administrativas, correspondiéndole la aplicación de multa, sin que sea necesario disgregar cual es la multa por cada una de las infracciones cometidas, toda vez que, tal situación no se encuentra prevista en ninguna norma legal, al margen de que es la misma norma, la que establece una multa general por las infracciones administrativas de impacto ambiental cometidas, siendo incorrecto lo señalado por la parte demandante, toda vez que la conducta verificada por la autoridad administrativa se adecua de forma exacta en la previsión normativa establecida para el efecto. Asimismo, a objeto de determinar la base imponible para la sanción impuesta, señala que la misma se regirá por lo dispuesto en el D.S. N° 26705 de 10 de julio de 2002, conforme el mismo D.S. N° 28592 prevé; en este sentido, tomando en cuenta lo desarrollado en el FJ.II.2., de la presente resolución, se concluye que bajo el principio de tipicidad, la autoridad administrativa debe fundamentar la aplicación de una consecuencia jurídica (sanción) a un acto u omisión (supuesto de hecho) definido expresamente como infracción en la previsión normativa, situación que en el presente caso se encuentra ampliamente demostrado; asimismo, no se tiene demostrado que la multa por analogía como equivocadamente expresan los demandantes, por lo que no existe vulneración de los principios de legalidad y tipicidad, no siendo aplicable al caso concreto la SCP 1840/2013 de 25 de octubre (...) "

"(...)Consecuentemente, conforme lo manifestado, la Autoridad Administrativa, en ningún momento admitió la solicitud de prueba, señalando que se oficiará y considerará en su oportunidad si corresponde, por lo que al no existir elementos que generen dudas conforme a lo establecido en los arts. 88 y 89 del D.S. N° 27113 Reglamento de la Ley de Procedimiento Administrativo, no consideró necesaria su producción al existir fundamentos suficientes que respalden su decisión, situación que no amerita la nulidad, al no haberse vulnerado ningún derecho o garantía constitucional, menos aún al debido proceso en sus elementos de fundamentación, motivación y congruencia, el principio de verdad material, no resultando aplicables al caso concreto las Sentencia Constitucional 0427/2010-R de 28 de junio y la SCP 0525/2013 de 19 de abril, toda vez que dentro del proceso administrativo, se han generado elementos suficientes para la determinación de la sanción impuesta."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, manteniéndose FIRME Y SUBSISTENTE la Resolución Ministerial - M.A. N° 46 de 27 de octubre de 2016, conforme los fundamentos siguientes:

1.- Respecto a que el demandante no incurrió en las infracciones acusadas, si bien la empresa "TEPBO"

cuenta con Licencia Ambiental para la exploración del Pozo Incahuasi X-2, es decir, para comprobar y evaluar el potencial de las reservas hidrocarburíferas, no se encuentra establecida como una de las actividades, la realización de un Sidetrack, la que no puede ser considerada como una actividad común que es parte de la perforación en sí, puesto que representa una desviación o corrección de la trayectoria de perforación aprobada, vale decir una variación al proyecto original, situación que puede generar impacto ambiental, por lo que previo a su realización, la empresa "TEPBO", debió haber realizado la actualización o adenda del proyecto, a fin de realizar la EIA correspondiente a fin de evitar, prevenir, mitigar o controlar los impactos en el medio ambiente que pudieran generarse, conforme establece el art. 127 del D.S. N° 29595, por lo que el Tribunal concuyó que la entidad administrativa sancionó correctamente a la empresa por haber incurrido en los incisos a) y e) del párrafo II del art. 17 del D.S. N° 28592, al iniciar una actividad sin contar con la Licencia Ambiental vigente correspondiente y alterar, ampliar o modificar un proyecto, obra o actividad sin cumplir el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.

2.- Respecto a que las infracciones atribuidas a "TEPBO", se sustentan en premisas equivocadas, realizando cotejo de las pruebas aportadas, el Tribunal señaló que la parte actora no puede alegar que la entidad administrativa, sin ningún sustento técnico o legal, impuso las infracciones administrativas, ya que a través de las inspecciones realizadas dentro del proyecto y la revisión de la documentación de la empresa "TEPBO", se constató que ésta paralizó sus actividades, reiniciando con la extracción y producción del pozo, al margen de que existe un reconocimiento expreso, por lo que no se evidencia ningún error en la interpretación de la entidad administrativa, toda vez que se tiene demostrada la vulneración de la normativa ambiental tanto técnica como legalmente, adecuando los demandantes su conducta a los incisos a) y e) del párrafo II del art. 17 del D.S. N° 28592.

3.- Respecto a que las sanciones interpuestas no tendrían base legal, lo alegado por la parte actora, no sería evidente pues habría incurrido en infracciones administrativas, conforme se tiene de los art. 99 de la Ley N° 1333 y art. 16 del D.S. N° 28592, al haber concluido la etapa de exploración y dar inicio a la etapa de producción sin contar con una EEIA y Licencia Ambiental correspondiente, incurrió en la infracción administrativa prevista en el art. 17.II. a) del D.S. N° 28592, toda vez que la AANC, ha momento de imponer la sanción a la Empresa demandante, señala específicamente cual es la actividad iniciada sin contar con la Licencia Ambiental, siendo esta la realización del Sidetrack, la cual se inició fuera del alcance de la Licencia Ambiental, asimismo se aclaró que es no es necesario disgregar cuál es la multa por cada una de las infracciones cometidas, toda vez que, tal situación no se encuentra prevista en ninguna norma legal, al margen de que es la misma norma, la que establece una multa general por las infracciones administrativas de impacto ambiental cometidas y;

4.- Sobre las violaciones al debido proceso, si bien la parte actora presentó solicitud de Informe al Ministerio de Hidrocarburos y Energías y YPFB, la Autoridad Administrativa, en ningún momento admitió la solicitud de prueba, señalando que se oficiará y considerará en su oportunidad si corresponde y la entidad administrativa no consideró necesaria su producción al existir fundamentos suficientes que respalden su decisión, situación que no amerita la nulidad, al no haberse vulnerado ningún derecho o garantía constitucional, menos aún al debido proceso en sus elementos de fundamentación, motivación y congruencia.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

DERECHO AMBIENTAL / DERECHO AMBIENTAL PROCESAL

Actividades hidrocarburíferas: El Sidetrack debe estar expresamente previsto dentro de la licencia ambiental.

Dentro de las actividades hidrocarburíferas, el Sidetrack es una actividad que no puede considerarse como una actividad común que hace parte de la perforación en sí, por lo que de no encontrarse prevista dentro de las actividades aprobadas en la respectiva EEIA y la Declaratoria de Impacto Ambiental (Licencia Ambiental) vigente, implicando una variación al proyecto inicial autorizado, constituye una infracción administrativa de impacto ambiental pasible a sanción.

"(…) En este sentido, conforme la prueba glosada, se tiene que la empresa "TEPBO" cuenta con Licencia Ambiental para la exploración del Pozo Incahuasi X-2; es decir, para comprobar y evaluar el potencial de las reservas hidrocarburíferas, encontrándose, claramente detalladas las actividades permitidas dentro la EEIA, mencionándose dentro de ellas la de comprobar y evaluar el potencial de las reservas hidrocarburíferas de las estructuras geológicas identificadas a través de la prospección sísmica Ipati 3D, a través de la perforación de un pozo de 6200 mbbp, mediante el sistema de perforación rotatoria (tipo vertical), donde no se encuentra establecida como una de ellas la realización de un Sidetrack, actividad que no puede considerarse como una actividad común que hace parte de la perforación en sí, toda vez que la misma representa una desviación o corrección de la trayectoria de perforación aprobada y respecto a la cual se ha realizado el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental; es decir, implica una variación al proyecto inicial, situación que puede generar impacto ambiental, por lo que previo a su realización, la empresa "TEPBO", debió de haber realizado la actualización o adenda del proyecto, a fin de realizar la EIA correspondiente, para evitar, prevenir, mitigar o controlar los impactos en el medio ambiente que pudieran generarse, conforme establece el art. 127 del D.S. N° 29595 (...) "

"*Consecuentemente, resulta evidente que el Sidetrack realizado por los demandantes, no se encuentra previsto dentro de las actividades aprobadas en EEIA y la Declaratoria de Impacto Ambiental (Licencia Ambiental) MMAyA-VMA- DGMACC-070701-04-DIA-N° 3686/10 de 29 de marzo de 2010, por lo que, la entidad administrativa sancionó correctamente a la empresa por haber incurrido en los incisos a) y e) del párrafo II del art. 17 del D.S. N° 28592, al iniciar una actividad sin contar con la Licencia Ambiental vigente correspondiente y alterar, ampliar o modificar un proyecto, obra o actividad sin cumplir el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).*"

"*(…)en consecuencia, la parte actora no puede alegar que la entidad administrativa, sin ningún sustento técnico o legal, impuso las infracciones administrativas, toda vez que a través de inspecciones realizadas dentro del proyecto, así como la revisión de la documentación de la empresa "TEPBO", pudo constatar que la misma paralizó sus actividades, reiniciando con la extracción y producción del pozo; al margen de que la parte actora, en su memorial de demanda, realizan un reconocimiento expreso de dicha situación al señalar: "…el Sidetrack es una actividad de perforación que se realizó dentro de una etapa de terminación y prueba de la producción, como parte de la etapa de exploración (…) mediante la desviación y/o corrección en la trayectoria de perforación que permite comprobar y evaluar si existía un mayor potencial de producción de gas …"; en conclusión, no se evidencia ningún error en la interpretación de la entidad administrativa, toda vez que se tiene demostrada la vulneración de la normativa ambiental tanto técnica como legalmente, adecuando los demandantes su conducta a los incisos a) y e) del párrafo II del art. 17 del D.S. N° 28592."*

"*En este sentido, conforme se tiene establecido en los Fundamentos Jurídicos anteriores, la Empresa*

Total E&P Bolivie, sucursal Bolivia (TEPBO), al realizar el Sidetrack, realizó una actividad que no contaba con la correspondiente Evaluación de Impacto Ambiental, al ser distinta a la prevista en la Licencia Ambiental MMAyA-VMA-DGMACC-070701-04-DIA-N° 3686/10 de 29 de marzo de 2010, modificando y alterando el proyecto inicialmente autorizado; en consecuencia, conforme el art. 26 de la Ley N° 1333, ninguna obra, actividad o proyecto, puede iniciarse sin la debida Evaluación de Impacto Ambiental, incurriendo en tal sentido en infracciones administrativas, conforme se tiene de los art. 99 de la Ley N° 1333 y art. 16 del D.S. N° 28592; infracción administrativa que se encuentra prevista en el art. 17.II. e) del D.S. N° 28592, conforme se tiene ampliamente desarrollado, asimismo, al haber concluido la etapa de exploración y dar inicio a la etapa de producción sin contar con una EEIA y Licencia Ambiental correspondiente, incurrió en la infracción administrativa prevista en el art. 17.II. a) del D.S. N° 28592; por lo que no resulta evidente lo manifestado por los demandantes, toda vez que la AANC, ha momento de imponer la sanción a la Empresa demandante, señala específicamente cual es la actividad iniciada sin contar con la Licencia Ambiental, siendo esta la realización del Sidetrack, la cual se inició fuera del alcance de la Licencia Ambiental (sin licencia ambiental - art. 17.II.a) del D.S. N° 28592), modificando el proyecto inicial (17.II.e) del D.S. N° 28592), por lo cual no tiene asidero legal lo demandado por la parte actora."

"(…)Consecuentemente, se infiere que al haber incurrido la Empresa E&P Bolivie, en infracciones administrativas de impacto ambiental, al haber iniciado una obra no prevista en la Licencia Ambiental, modificando el proyecto inicial, sin un Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental, ha incurrido en infracciones administrativas, correspondiéndole la aplicación de multa, sin que sea necesario disgregar cual es la multa por cada una de las infracciones cometidas, toda vez que, tal situación no se encuentra prevista en ninguna norma legal, al margen de que es la misma norma, la que establece una multa general por las infracciones administrativas de impacto ambiental cometidas, siendo incorrecto lo señalado por la parte demandante, toda vez que la conducta verificada por la autoridad administrativa se adecua de forma exacta en la previsión normativa establecida para el efecto. Asimismo, a objeto de determinar la base imponible para la sanción impuesta, señala que la misma se regirá por lo dispuesto en el D.S. N° 26705 de 10 de julio de 2002, conforme el mismo D.S. N° 28592 prevé; en este sentido, tomando en cuenta lo desarrollado en el FJ.II.2., de la presente resolución, se concluye que bajo el principio de tipicidad, la autoridad administrativa debe fundamentar la aplicación de una consecuencia jurídica (sanción) a un acto u omisión (supuesto de hecho) definido expresamente como infracción en la previsión normativa, situación que en el presente caso se encuentra ampliamente demostrado; asimismo, no se tiene demostrado que la multa por analogía como equivocadamente expresan los demandantes, por lo que no existe vulneración de los principios de legalidad y tipicidad, no siendo aplicable al caso concreto la SCP 1840/2013 de 25 de octubre (…) "