

REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N° 041-2014-OEFA/TFA

EXPEDIENTE : N° 043-2013-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : INTEROIL PERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 273-2013-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se revoca la Resolución Directoral N° 273-2013-OEFA/DFSAI del 4 de junio de 2013, toda vez que las perforaciones dirigidas horizontalmente que la recurrente realizó desde la plataforma del pozo 13103D (relocalizado) evitó que se impacten las áreas donde originalmente estaban ubicados los pozos 13119D, 13114D y 13169D, situación que representa una mejora ambiental en los términos de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD".

Lima, 28 FEB. 2014

I. ANTECEDENTES

1. Interoil Perú S.A.¹ (en adelante, Interoil) es una empresa dedicada a la explotación de hidrocarburos y es titular del Lote III ubicado en el distrito de Vichayal, provincia de Paíta, departamento de Piura.
2. El 30 de enero de 2007, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, DGAAE) del Ministerio de Energía y Minas expidió la Resolución Directoral N° 108-2007-MEM/AE aprobando a favor de Interoil el estudio de impacto ambiental integrado del proyecto de "Perforación de pozos, Facilidades de Producción y Sísmica en las Zonas B y C del Lote III" (en adelante, EIA).
3. Entre los meses de agosto y diciembre de 2010, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN) realizó tres (3) visitas

¹ Registro Único del Contribuyente N° 20276178599.

de supervisión en las instalaciones del Lote III constatando la existencia de presuntas infracciones a la normativa ambiental del subsector hidrocarburos.

4. El 25 de enero de 2013², la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) del OEFA notificó a Interoil la Resolución Subdirectoral N° 049-2013-OEFA-DFSAI/SDI comunicándole el inicio del procedimiento sancionador por las presuntas infracciones detectadas en la supervisión.
5. El 18 de febrero de 2013, Interoil presentó al OEFA su escrito de descargos a la imputación realizada mediante la Resolución Subdirectoral N°049-2013-OEFA-DFSAI/SDI.
6. El 4 de junio de 2013, la DFSAI expidió la Resolución Directoral N° 273-2013-OEFA/DFSAI³ que dispuso sancionar a Interoil con una multa ascendente a mil trescientos setenta y dos con cuarenta (1 372,40) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: Cuadro de sanción

Hecho Imputado	Norma Incumplida	Tipificación	Sanción
Realizar la perforación de los pozos 13103D, 13114D, 13119D y 13169D, en ubicaciones no autorizadas en el Estudio de Impacto Ambiental del "Proyecto de Perforación de Pozos, Facilidades de Producción y Sísmica en las Zonas B y C del Lote III", aprobado por Resolución Directoral N° 108-2007-MEM/AEE.	Artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁴ .	Numeral 3.4.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ⁵ .	1 372, 40 UIT

² Fojas 77 a 79.

³ Fojas 124 a 128.

⁴ Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento de Protección ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario el 3 de marzo de 2006.

"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".

⁵ Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003.

Rubro	Tipificación de Infracción	Sanción	Otras sanciones
3.4	Incumplimiento de las normas, compromisos y/u obligaciones relativas a Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental		
3.4.4	No cumple con los compromisos establecidos en los estudios ambientales y/o instrumentos de gestión ambiental	Hasta 10 000 UIT	Cierre de instalaciones, suspensión temporal de actividades y suspensión definitiva de actividades

7. La Resolución Directoral N° 273-2013-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) De acuerdo al artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, Decreto Supremo N° 015-2006-EM) las obligaciones comprometidas en un instrumento de gestión ambiental serán de obligatorio cumplimiento por los titulares de actividades de hidrocarburos, siendo estas obligaciones ambientales fiscalizables por la autoridad competente.
- (ii) Para cumplir con el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, la empresa debía perforar sus pozos en las coordenadas aprobadas en el estudio de impacto ambiental, lo cual no sucedió, toda vez que la perforación de los pozos 13103D, 13114D, 13119D y 13169D se ejecutó en coordenadas distintas a las aprobadas.
- (iii) El procedimiento administrativo sancionador no versa sobre realizar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental previamente aprobado; sino por incumplir lo dispuesto en el estudio de impacto ambiental aprobado para la perforación de pozos en el Lote III.
- (iv) Interoil comunicó a la DGAAE que el pozo 13103D aprobado en el estudio de impacto ambiental estaba siendo perforado a 400 metros de distancia de la ubicación original y que los pozos cercanos 13119D y 13114D habían sido reagrupados y perforados desde la plataforma del pozo 13103D.
- (v) La DGAAE como autoridad competente para aprobar el inicio, ampliación y/o modificación de una actividad, calificó la comunicación cursada por Interoil como una solicitud de aprobación de la modificación del estudio de impacto ambiental aprobado mediante Resolución Directoral N° 108-2007-MEMIAAE, la cual obtuvo una respuesta negativa, toda vez que dicha comunicación debió presentarse con anterioridad a la perforación de los pozos en ubicaciones diferentes a las aprobadas en el estudio de impacto ambiental.

8. El 26 de junio de 2013⁶, Interoil interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 273-2013-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

Sobre la definición de compromiso ambiental:

- a) Una definición de "compromiso ambiental" se encuentra en el Decreto Ejecutivo N° 31849-MINAE-SALUD-MOPT-MAG-MEIC, Reglamento General sobre los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de Costa Rica, aprobado el 28 de junio de 2004, que señala:

⁶ Fojas 154 a 244.

"Compromisos Ambientales": Conjunto de medidas ambientales a las cuales se compromete el desarrollador de una actividad, obra o proyecto, a fin de prevenir, corregir, mitigar, minimizar o compensar los impactos ambientales que pueda producir la actividad, obra o proyecto sobre el ambiente en general o en algunos de sus componentes específicos. Los compromisos ambientales constan de un objetivo y las tareas o acciones ambientales para su cumplimiento, dentro de un plazo dado y deberán expresarse también en función de la inversión económica a realizar".

- b) Un compromiso ambiental debe tener como función prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales. En sentido contrario, cualquier contenido del estudio de impacto ambiental que no tenga tales objetivos no es un compromiso ambiental, aun cuando esté contenido en el estudio de impacto ambiental.
- c) Bajo el enfoque de encontrar la definición y/o delimitación de compromisos ambientales o compromisos contenidos en el estudio de impacto ambiental, el artículo 29° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM), señala que todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles deben ser incluidos en el plan correspondiente (se entiende en el plan que corresponda del estudio de impacto ambiental). Por ello, las medidas, compromisos y obligaciones exigibles a que se refiere el artículo 29° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM deben ser susceptibles de ser incorporados en los planes del estudio de impacto ambiental.
- d) De lo anterior, al encontrarse la ubicación de los pozos establecida en el estudio de impacto ambiental, específicamente en la sección denominada "Descripción del Proyecto", mediante un plano y en el Anexo B como ubicación propuesta de los 400 pozos, es posible sostener que la ubicación de los pozos no puede ser incorporada en alguno de los planes (ni en la actualización que eventualmente se realice del estudio de impacto ambiental) pues pertenece solo a la descripción del proyecto.
- e) El órgano sancionador no ha fundamentado que la ubicación de los pozos tuviera un objetivo ambiental señalado en el estudio de impacto ambiental; además, no se ha probado que la ubicación de los pozos relocados coadyuvara a prevenir, corregir, mitigar, minimizar o compensar los impactos ambientales del proyecto.
- f) Aunque no se señale en el estudio de impacto ambiental, de manera expresa, la ubicación de los 400 pozos puede incluso calificarse de referencial, como de hecho se señala en algunos estudios de impacto ambiental. Ello se debe a que, en este tipo de proyectos, a medida que se realizan nuevos estudios e interpretaciones de la información geológica, puede resultar necesario relocalizar algunos pozos. Además, la distancia del desplazamiento no ha llegado al kilómetro que, a manera de criterio, es

considerado aceptable para la aprobación de los estudios de impacto ambiental por parte de la DGAAE.

- g) La decisión de mover los pozos se tomó en base a aspectos técnicos y ambientales.

Sobre la mejora ambiental que significó la relocalización de los pozos:

- h) El Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM hace mención a la necesidad de actualizar los planes de los estudios ambientales (como es el Plan de Manejo Ambiental) cuando se realicen cambios que varíen de manera significativa el alcance o posibles impactos del proyecto. En el caso materia de análisis, el desplazamiento de los pozos no ha variado los impactos ambientales de nuestro proyecto de manera significativa, y por el contrario, el impacto ambiental se ha visto reducido.
- i) No se ha generado mayores impactos negativos a los ya previstos y evaluados en el estudio de impacto ambiental aprobado. Los impactos podían ser manejados perfectamente con el estudio de impacto ambiental aprobado, ya que los impactos en ambos documentos son los mismos. Es decir, la reubicación no ha generado nuevos o adicionales impactos, respecto de los que ya fueron evaluados cuando se aprobó el estudio de impacto ambiental.
- j) Las medidas contenidas en el plan de manejo ambiental eran perfectamente aplicables a la nueva locación de los pozos y se han ejecutado tal y como fueron planeadas de manera original, pues han servido para prevenir y/o mitigar los impactos ambientales, puesto que los mismos no han variado por el cambio de locación.

El tipo infractor solo se limita a compromisos ambientales:


- k) El tipo infractor "No cumple con compromisos establecidos en los Estudios Ambientales y/o instrumentos de gestión ambiental" hace referencia solo a compromisos, es decir, se circunscribe solo a ello y, por lo tanto, no se puede interpretar por extensión o analogía. Por ello, el incumplimiento de lo que no es compromiso ambiental en el estudio de impacto ambiental no constituye infracción.

Sobre la graduación de la sanción:


- l) La graduación de sanción efectuada por la DFSAI no está debidamente motivada y resulta desproporcionada a la supuesta infracción cometida.
- m) Para imponer una sanción por una infracción ambiental debe evaluarse previamente si la conducta analizada ocasionó o pudo ocasionar un daño al ambiente y, en caso no exista daño, no corresponde imponer una sanción. En el presente caso no ha quedado acreditado que el hecho infractor haya

generado un daño real o potencial en el ambiente; por lo tanto, no correspondía que la DFSAI le impusiera una sanción y le aplicara la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los agravantes y atenuantes (en adelante, Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD).

- n) No obtuvo ahorro alguno al realizar las perforaciones en otras coordenadas, por el contrario, incurrió en más gastos. El costo que incurrió en haber efectuado los pozos en las nuevas coordenadas ascendió a US\$ 5 115 553; mientras que, de haber efectuado los pozos en su ubicación original solo le hubiera originado un gasto de US\$ 3 991 488. En tal sentido, al no existir beneficio ilícito no debió considerarse dicho factor.
- o) Se podría considerar que existió una omisión formal, ya que conforme a la DGAAE se debió realizar la consulta antes de realizar la reubicación de los pozos y solicitar la eventual modificación del plan de manejo ambiental. Entonces, en el supuesto negado de existir un costo evitado, este debería ser el no haber realizado la consulta ante la DGAAE y/o el no haber solicitado la modificación del plan de manejo ambiental.
- p) La DFSAI calificó incorrectamente la conducta como una infracción de detección media, sin embargo debió considerarla como detección alta. El 8 de setiembre del 2010, Interoil informó al Ministerio de Energía y Minas el desplazamiento de uno de los pozos y el reagrupamiento de otros dos.
- q) La comunicación al Ministerio de Energía y Minas debió calificar como un autoreporte y colocarle el factor 1 (detección muy alta) como probabilidad de detección. Asimismo, la supervisión efectuada a su empresa era una de tipo especial, por lo que, considerando lo establecido en la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, la probabilidad de detección debía ser alta.



9. El 10 de julio de 2013, la Secretaría Técnica del Tribunal de Fiscalización Ambiental⁷, remitió a Interoil la Carta N° 083-2013-OEFA/TFA/ST adjuntando copia de los Informes N° 098-2012-MEM-AAE-NAE/MEM y N° 190-2012-MEM/AAE/IB, ambos emitidos el 15 de noviembre de 2012 por la DGAAE.



10. El 17 de julio de 2013⁸, Interoil presentó un escrito al Tribunal de Fiscalización Ambiental exponiendo su posición respecto del contenido de los informes remitidos mediante la Carta N° 083-2013-OEFA/TFA/ST, en los siguientes términos:

- a) No se precisó los motivos por los cuales se le remitieron los Informes N° 098-2012-MEM-AAE-NAE/MEM y N° 190-2012-MEM/AAE/IB, emitidos por la

⁷ Foja 251.

⁸ Fojas 256 a 265.

DGAAE. El Tribunal de Fiscalización Ambiental solo puede ordenar la actuación de medios probatorios de manera excepcional, debiendo sustentar dicha actuación y fundamentar por qué es necesario dicho medio probatorio en el caso concreto e informar al administrado sobre tal decisión.

- b) Los referidos informes no resultan vinculantes, por tanto deben ser considerados de modo referencial.
 - c) El supuesto contemplado en los informes no es idéntico al analizado en el caso concreto, toda vez que el compromiso asumido en el caso de Fénix Power se encontraba en su PMA, por lo que sí calificaba como un compromiso.
 - d) La reubicación de los pozos no afecta las medidas contenidas en el PMA, puesto que no se genera mayores ni distintos impactos ambientales a los previstos de manera inicial, por el contrario los impactos se reducen.
 - e) Los nuevos o mayores impactos ambientales negativos se determinarán con los criterios específicos que establezca el Ministerio del Ambiente o el Ministerio de Energía y Minas, siendo que hasta el momento no existe norma que contenga dichos criterios.
 - f) No existe obligación legal alguna que establezca que el administrado, antes de realizar un cambio o modificación en su EIA, deba consultar si debe presentar un documento ambiental.
11. El 23 de julio de 2013 se llevó a cabo la audiencia de informe oral solicitada por la recurrente ante el Tribunal de Fiscalización Ambiental, la misma que se realizó con la asistencia del representante de la recurrente, conforme consta en el acta respectiva⁹.
12. El 6 de agosto¹⁰ y 25 de octubre de 2013 respectivamente, INTEROIL presentó sus alegatos finales reiterando que la reubicación de los pozos no es un compromiso ambiental y, como tal, no tiene como función prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y/o manejar los impactos ambientales; y que no generó daños ambientales.

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)¹¹, se crea el OEFA.

⁹ Foja 274.

¹⁰ Fojas 275 a 329 y 331 a 340, respectivamente.

¹¹ 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.

14. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹² (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 OEFA¹³.
16. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁴ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del OSINERGMIN¹⁵ al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-

"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".

- ¹² 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.

"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".

- ¹³ 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".

- ¹⁴ 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".

- ¹⁵ Ley N° 28964.

"Artículo 18°.- Referencia al OSINERGMIN

OEFA/CD¹⁶, publicada el 2 de marzo de 2011, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos y electricidad el 4 de marzo de 2011.

17. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁷, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA¹⁸, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

18. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, este Tribunal 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).
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), prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o

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.

¹⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, que aprueba 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, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.
"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".

¹⁷ 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 a ley".

¹⁸ 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 a 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 a Ley".

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 cuánta 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 la elevación a rango constitucional de 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 ambiente.
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 fundamental, 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 preserve; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales.
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.
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 inciertos.

25. Bajo dicho marco constitucional, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS A RESOLVER

26. La resolución de las controversias planteadas en el presente caso se puede realizar a partir del análisis de los aspectos relevantes de las cuestiones controvertidas en el expediente. De acuerdo con esta metodología, las respuestas

a las controversias jurídicas, formuladas a modo de preguntas principales que a su vez se pueden sustentar en preguntas y respuestas secundarias, resuelven la controversia planteada¹⁹.

27. A juicio del Tribunal, las cuestiones controvertidas en el presente caso son las siguientes:
- (i) Primera cuestión controvertida: Si la perforación de los pozos en las ubicaciones previstas en el instrumento de gestión ambiental califica como obligación o compromiso ambiental.
 - (ii) Segunda cuestión controvertida: Si las conductas calificadas como mejoras ambientales originan procedimientos sancionadores.
 - (iii) Tercera cuestión controvertida: Si la conducta realizada por la recurrente califica como una mejora ambiental.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Primera cuestión controvertida: Si la perforación de los pozos en las ubicaciones previstas en el instrumento de gestión ambiental califica como obligación o compromiso ambiental

28. Según lo señalado en los literales a), b), c), d), e), f), g), h), i) y j) del considerando 8° de la presente resolución, la recurrente sostiene que todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular de un proyecto deben ser incluidos en la sección correspondiente a los planes del estudio de impacto ambiental, de ahí que la ubicación de los pozos, al encontrarse en la sección correspondiente a la "Descripción del Proyecto", no puede ser incorporada en alguno de los planes (ni en la actualización que eventualmente se realice del estudio de impacto ambiental) y, por tanto, no califica como compromiso o medida ambiental.
29. Para responder a la cuestión planteada, este Tribunal considera necesario evaluar el marco general de la certificación ambiental para el desarrollo de proyectos de inversión. En función a ello se determinará si la condición de compromiso ambiental depende de su incorporación en la sección correspondiente a los planes del estudio de impacto ambiental.

V.1.1 Sobre la certificación ambiental para los proyectos de inversión

¹⁹ Una metodología para el trabajo jurídico similar a la adoptada por el Tribunal es propuesta por Marcial Rubio Correa que señala lo siguiente:

"Del cotejo de los hechos de la realidad y los elementos aportados al caso por el sistema jurídico, aparecen los problemas que deben ser solucionados desde el Derecho.
Los problemas son de dos tipos: principales (o centrales) y accesorios (o secundarios), ambos importantes. El problema principal es aquel cuya respuesta resuelve el caso planteado (...).
Los problemas accesorios son los que contribuyen a resolver el problema principal (...).
Los problemas deben ser formulados clara y distintamente (primera regla de Descartes) y analizados hasta en sus unidades de problema más elementales (segunda regla)".

Ver: RUBIO CORREA, Marcial. El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho. Sexta Edición. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 1993. pp. 360 - 361.

30. La certificación ambiental es un mecanismo orientado a garantizar la calidad ambiental y la conservación de los recursos naturales, así como lograr su manejo sostenible, en beneficio del entorno natural y social. Esta se formaliza mediante la emisión de un acto administrativo por parte de la autoridad competente, que determina la viabilidad ambiental del proyecto de inversión, y que se expresa en la aprobación del correspondiente estudio de impacto ambiental²⁰.
31. Los instrumentos de gestión ambiental, entre ellos los estudios de impacto ambiental, incluyen las acciones que el titular se encuentra obligado a realizar, las cuales consisten en técnicas para conducir y manejar el ambiente, considerando los elementos que lo conforman y las actividades que lo afectan.
32. Estos instrumentos operan en dos formas complementarias: preventiva y correctiva, de manera que existen instrumentos técnicos de ambas clases para dar respuesta a los problemas que se presentan en el marco de una buena gestión ambiental²¹.
33. Los instrumentos de gestión ambiental preventivos se aplican para nuevos planes, proyectos o actividades, y en ellos se identifica aspectos ambientales y sus elementos de riesgo con el objetivo de eliminarlos, paliar su incidencia o, en su caso, aconsejar el desistimiento de la acción²².
34. En efecto, los instrumentos de gestión ambiental preventivos buscan predecir las repercusiones probables de un proyecto o actividad en el ambiente social y físico del área circundante y proponer las alternativas que contribuyan a prevenir o mitigar sus consecuencias²³.
35. Precisamente, el otorgamiento de la certificación ambiental a los proyectos de inversión se efectúa en función de la aprobación de los estudios de impacto ambiental, por lo que la evaluación de impacto ambiental resulta ser una técnica de protección ambiental de carácter preventivo y, como tal, consiste en un

²⁰ Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicado el 25 de setiembre de 2009.

"Artículo 15.- Obligatoriedad de la Certificación Ambiental"

Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento.

Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior, como resultado del proceso de evaluación de impacto ambiental, la Autoridad Competente aprobará o desaprobará el instrumento de gestión ambiental o estudio ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la Resolución emitida sea aprobatoria, que esta constituye la Certificación Ambiental.
(...)"

²¹ CONESA, Vicente. Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental. Ediciones Mundi – Prensa. Madrid. 2009. p. 56.

²² MARTÍN MATEO, Ramón. Tratado de Derecho Ambiental. Editorial Trivium S.A. Madrid. 1991. p. 303.

²³ LORENZO ROSOLEN, Adrián. Evaluación Ambiental. En: Reparación Ambiental – Serie Servicios Públicos. Editorial Ciudad de Argentina. Buenos Aires. 2002. p.178.

conjunto de estudios y sistemas técnicos, donde se evalúa el impacto o efecto ambiental que genera un proyecto de obra o actividad²⁴.

36. Por su parte, los instrumentos de gestión ambiental correctivos se aplican para los casos de actividades en funcionamiento o que se desarrollan en áreas afectadas, en las cuales resulta necesario el fomento de actuaciones correctivas, de adecuación y de restauración del ambiente²⁵.
37. Para el otorgamiento de la certificación ambiental correspondiente también resulta necesario que la autoridad competente realice una evaluación ambiental de la actividad, a través de un procedimiento administrativo que permita evaluar la nueva propuesta técnico - ambiental de la actividad en curso.
38. En nuestro ordenamiento jurídico ambiental, las normas ambientales sobre el otorgamiento de certificación ambiental para instrumentos de gestión ambiental, de aplicación transversal, son la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.
39. El Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM indica que los instrumentos de gestión ambiental del sistema de evaluación ambiental son los siguientes: a) declaración de impacto ambiental; b) estudio de impacto ambiental semidetallado; c) estudio de impacto ambiental detallado; y d) evaluación ambiental estratégica. Estos instrumentos de gestión ambiental son del tipo preventivo, pues se aplican para nuevos proyectos o actividades con el fin de identificar sus impactos ambientales, elementos de riesgo y medidas para mitigarlos.
40. Asimismo, el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM recoge la figura de los instrumentos de gestión ambiental complementarios al sistema de evaluación ambiental. En este grupo se encuentran los instrumentos de gestión ambiental correctivos que, como se ha señalado, aplican para actividades en curso al momento de emitirse la normativa ambiental sectorial.

V.1.2 Sobre los compromisos y demás obligaciones contenidas en el estudio de impacto ambiental

41. Como se ha señalado, el sistema de evaluación ambiental ha previsto determinados instrumentos de gestión ambiental entre los que se cuenta la evaluación de impacto ambiental.
42. Se ha señalado correctamente que la evaluación de impacto ambiental es un proceso de "análisis sistemático, reproducible e interdisciplinario de los impactos potenciales, tanto de una acción propuesta como de sus alternativas en los

²⁴ LOZANO CUTANDA, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo. Editorial Dykinson. Madrid. 2009. p. 319.

²⁵ CONESA, Vicente. Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental. Ediciones Mundi - Prensa. Madrid. 2009. p. 56.

atributos físicos, biológicos, culturales y socioeconómicos de un área geográfica en particular²⁶.

43. De acuerdo con la clasificación esbozada anteriormente, la evaluación de impacto ambiental en su naturaleza es un instrumento de gestión ambiental de tipo preventivo que busca proteger bienes jurídicos como la vida, la salud de las personas, el ambiente, el desarrollo sostenible, la propiedad, entre otros de altísimo valor²⁷.
44. El proceso de evaluación de impacto ambiental requiere un medio que recoja la información de las etapas por las cuales atraviesa la evaluación de un proyecto concreto. Dicho documento es el estudio de impacto ambiental que concretiza la evaluación de impacto ambiental y, como manifestación de ésta, puede ser concebido como proceso y producto a la vez.
45. En su dimensión como proceso, el estudio de impacto ambiental es la actividad que estima, sobre la base de información obtenida previamente, los resultados reales y potenciales de las interacciones esperadas entre el proyecto y el ambiente donde se desarrollará éste, para luego ejecutar un conjunto de medidas y programas en las diferentes fases del proyecto, de manera que se logre confinar los impactos ambientales dentro de límites aceptables.
46. En su dimensión como producto, el estudio de impacto ambiental representa el informe elaborado por profesionales de distintas áreas que documenta el proceso de evaluación de impacto ambiental en sus distintas etapas y que contiene el análisis, pronóstico y medidas que se deben adoptar para que una acción en particular sea compatible con la protección del ambiente. Esta dimensión del estudio de impacto ambiental ha sido recogida por la Ley N° 28611 en los siguientes términos:

"Artículo 25.- De los Estudios de Impacto Ambiental

Los Estudios de Impacto Ambiental - EIA son instrumentos de gestión que contienen una descripción de la actividad propuesta y de los efectos directos o indirectos previsibles de dicha actividad en el medio ambiente físico y social, a corto y largo plazo, así como la evaluación técnica de los mismos. Deben indicar las medidas necesarias para evitar o reducir el daño a niveles tolerables e incluirá un breve resumen del estudio para efectos de su publicidad. La ley de la materia señala los demás requisitos que deban contener los EIA". (Resaltado agregado)

47. En la definición citada resaltan claramente tres componentes del estudio de impacto ambiental: "**la descripción de la actividad propuesta**", "**los efectos directos o indirectos previsibles de dicha actividad en el medio ambiente**" y "**las medidas necesarias para evitar o reducir el daño a niveles tolerables**".

²⁶ ESPINOZA, Guillermo. Fundamentos de Evaluación de Impacto Ambiental. Banco Interamericano de Finanzas (BID) y Centro de Estudios para el Desarrollo (CED). Santiago de Chile. 2001.

²⁷ WESTREICHER, Carlos Andaluz. Manual de Derecho Ambiental. Cuarta edición. Editorial Grijley EIRL. Lima. 2013. p. 495.

48. A juicio de este Tribunal, los tres componentes señalados de los estudios de impacto ambiental forman un vínculo inescindible, en cuyos extremos se encuentran, respectivamente, la **descripción** del proyecto y las **medidas** para evitar o reducir el daño a niveles tolerables, ambos articulados por los **efectos** previsibles que la actividad genera en el ambiente.
49. En esa unidad, cada componente juega un rol importante, pues la descripción del proyecto aporta la información en base a la cual se identificará los efectos previsibles sobre el ambiente, lo que a su vez permitirá determinar las medidas ambientales necesarias para evitar o reducir el daño. El siguiente esquema grafica esta situación:

Gráfico 1: estructura del estudio de impacto ambiental



Fuente: Elaboración propia

50. En efecto, a fin de determinar cuáles son las medidas necesarias para prevenir mitigar o controlar los impactos ambientales, primero se realiza la descripción de la situación preexistente a la ejecución del proyecto, en base a lo cual se analiza la magnitud de los cambios o alteraciones en el entorno que se producirán como consecuencia de la ejecución del proyecto²⁸.
51. En esta etapa se trata de inventariar todos los factores en la caracterización del medio; como por ejemplo, un estudio del medio físico, tanto abiótico (aire, clima, agua y tierra) como biótico (flora y fauna) y perceptual (paisaje), el medio socio económico en el entorno afectado²⁹, así como la localización, esto es, la decisión sobre la ubicación geográfica de las acciones a ejecutar y los impactos que de ella se deriven³⁰.

²⁸ CONESA, Vicente. Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental. Ediciones Mundi – Prensa. Madrid. 2009. p. 218.

²⁹ Ibid. p. 219.

³⁰ ESPINOZA, Guillermo. Fundamentos de Evaluación de Impacto Ambiental. Banco Interamericano de Finanzas (BID) y Centro de Estudios para el Desarrollo (CED). Santiago de Chile. 2001. p. 92.

52. Es importante destacar que cada proyecto tiene sus particulares factores medioambientales y las acciones de mitigación son específicas de acuerdo al entorno geofísico y las actividades que se realicen en el proyecto, de manera que no se puede confeccionar una lista de acciones y factores de forma general, ya que los impactos ambientales y las medidas de mitigación se fijarán en función a las características del proyecto, dentro de las cuales una muy importante es la ubicación, y también de su entorno, todo lo cual está contenido en la descripción de dicho proyecto³¹.
53. La ubicación óptima de un proyecto o acción se decidirá en base a la alternativa más adecuada para proteger el ambiente; y en caso sea una acción que no permita su reubicación, se propondrá las formas de disminuir o evitar los impactos ambientales negativos³². Así, la ubicación del proyecto resulta consustancial a los compromisos ambientales del mismo.
54. De esta manera, la correcta consideración de las acciones contenidas en el proyecto, lo cual en el presente caso incluye la ubicación de los pozos, es un aspecto clave para determinar la naturaleza y magnitud de los impactos que ocasionará dicha actividad, de modo que se pueda garantizar la prevención de los impactos ambientales adversos³³.
55. Como segunda etapa del estudio ambiental, se evalúa los impactos ambientales del proyecto sobre los componentes bióticos, perceptual, abióticos, población, patrimonio histórico artístico y el arqueológico³⁴. Finalmente, como tercera etapa, se determina las medidas para atenuar o suprimir los impactos ambientales negativos de la actividad, tanto en lo referente a su diseño y ubicación (descripción del proyecto), como en cuanto a las obligaciones genéricas de protección del ambiente³⁵.

³¹ CONESA, Vicente. *Ibidem*.

³² ESPINOZA, Guillermo. *Ibidem*. p. 49.

³³ A mayor abundamiento, respecto a un caso llevado en Colombia sobre modificación de coordenadas de un *pad* de inyección³³, la empresa Meta Petroleum Corp solicitó el pronunciamiento del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia para cambiar las coordenadas de ubicación de los *pad* de Inyección, por considerarse como un ajuste normal dentro del giro ordinario del proyecto "Área de Explotación de Hidrocarburos Quifa".

Al respecto, el Ministerio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia realizó un reconocimiento de los *pad* propuestos a reubicar durante la visita de evaluación, encontrando que los nuevos sitios propuestos para la reubicación de los PAD's se localizan sobre Áreas Susceptibles de Intervención con Restricciones Mayores (sabanas), y no sobre áreas sin ninguna restricción como lo propuso Meta Petroleum Corp. Asimismo, se indica que dado que las sabanas naturales fueron categorizadas como áreas de importancia y sensibilidad biótica media, y no de sensibilidad baja, el manejo de la actividad debe corresponder con las medidas específicas establecidas para este tipo de restricciones.

En base a ello, mediante Resolución N° 0897 del 30 de mayo de 2011, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial decidió aceptar la reubicación de los Pad's de inyección solicitada. Asimismo, se enfatizó que se deberá tomar en cuenta los aspectos relacionados con las características técnicas y ambientales, procesos, equipos y demás obligaciones y restricciones establecidas para la construcción y operación de tales locaciones.

³⁴ CONESA, Vicente. *Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental*. Ediciones Mundi – Prensa. Madrid. 2009. p. 235.

³⁵ *Ibid.* p. 295.

56. De acuerdo a los artículos 16°, 17° y 18° de la Ley N° 28611, las obligaciones consideradas en el estudio que finalmente aprueba la autoridad se traducen en compromisos específicos, mecanismos, programas, además de plazos y cronogramas de obligatorio cumplimiento para asegurar el adecuado manejo ambiental del proyecto a ejecutar³⁶.
57. Estas obligaciones suelen plasmarse en el plan de manejo ambiental del estudio de impacto ambiental, pero también pueden encontrarse a lo largo del instrumento ambiental que, de acuerdo al artículo 16° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, se aprueba integralmente y certifica la viabilidad ambiental del proyecto.
58. Precisamente, la certificación ambiental deviene en el pronunciamiento de la autoridad competente sobre la viabilidad en términos ambientales del proyecto en su integridad, una vez culminada la evaluación de los instrumentos de gestión ambiental, de ahí que el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM establece lo siguiente:

"Artículo 55°.- Resolución aprobatoria
(...)

La Certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en el Estudio de Impacto Ambiental. Su cumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación Ambiental.
(...)"

³⁶ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

"Artículo 16°.- De los instrumentos

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias."

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país".

"Artículo 17°.- De los tipos de instrumentos

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.


17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.


17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental".

"Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos


En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos".

59. En base a lo descrito, este Tribunal deja claramente establecido que los estudios de impacto ambiental deben ser evaluados bajo un criterio de unidad, es decir, como un todo armónico y sistemático, identificando las medidas y compromisos, así como sus elementos consustanciales, asumidos por el administrado, más allá de su ubicación en el documento o la denominación empleada.
60. Entonces, dado que el instrumento de gestión ambiental es un documento integral en el que se identifica las acciones del proyecto que pueden tener un impacto sobre el ambiente, todos aquellos elementos del proyecto cuya modificación pueda originar impactos diferentes a los indicados en el instrumento ambiental requieren ser autorizados por la autoridad ambiental correspondiente. Por tal razón, es obligación de la empresa y un compromiso ambiental no efectuar las modificaciones señaladas. En tal sentido, es claro que resultan exigibles a la empresa no solo las obligaciones contenidas en el plan de manejo ambiental, como equivocadamente sostiene la recurrente, sino también todas aquellas que puedan tener implicancias ambientales contenidas en todos los demás capítulos de dicho instrumento de gestión ambiental³⁷.
61. Al respecto, los impactos ambientales (**efectos**) serán los previstos y las **medidas** ambientales resultarán eficaces, siempre que la localización (**descripción**) del proyecto sea aquella para la cual se evaluó los impactos ambientales. Como se ha señalado, estas tres figuras ambientales (la descripción del proyecto, los efectos ambientales y medidas ambientales) no pueden entenderse de manera aislada e independiente, porque entre ellas existe una relación inescindible, integral y complementaria³⁸.
62. No obstante, la empresa no niega haber realizado las perforaciones en diferentes locaciones, sino que cuestiona la ubicación de las coordenadas establecidas en la sección "Descripción del Proyecto" como un compromiso ambiental, alegando que ello no forma parte del plan de manejo ambiental y no tiene como finalidad evitar impactos ambientales³⁹.

 ³⁷ Cabe resaltar que la variación de coordenadas, como sucedió en el presente caso, puede generar: (i) pasivos ambientales; (ii) modificación de las técnicas o tecnologías a utilizar en la operación; y/o (ii) impactos diferentes a los considerados en el EIA aprobado.

 ³⁸ Cabe señalar que de acuerdo al Artículo 29° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidas en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin embargo, también son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio.

Sobre el particular, se entiende que en un escenario ideal, las obligaciones, medidas ambientales, compromisos ambientales o acciones, independientemente de su denominación, deberían estar contenidos en los planes de los instrumentos de gestión ambiental. No obstante ello, se reconoce que existen obligaciones a lo largo del contenido de los instrumentos de gestión ambiental que son de exigible cumplimiento para el titular de la actividad, al encontrarse relacionadas integralmente. En efecto, en caso del cumplimiento de las locaciones, no se podría entender de manera independiente a las medidas ambientales establecidas en los Planes correspondientes, pues para que estas últimas se puedan cumplir de manera efectiva, se necesita previamente cumplir con las locaciones aprobadas en el estudio ambiental.

 ³⁹ El siguiente cuadro muestra la ubicación de los pozos antes y después de la relocalización realizada por la empresa:

Cuadro N° 2: Comparación de ubicación de pozos

63. Sin embargo, de acuerdo a la explicación realizada por este Tribunal, el contenido de los instrumentos de gestión ambiental, recogido o no en el plan de manejo ambiental e independientemente de su denominación (obligaciones, medidas ambientales, compromisos ambientales o acciones), es de obligatorio cumplimiento para asegurar de manera permanente el adecuado manejo ambiental de las actividades del proyecto, así como un buen desempeño ambiental en todas sus fases.
64. Por lo demás, ya con anterioridad este Tribunal ha reconocido la existencia de medidas, compromisos consignados en partes diferentes a los planes de manejo ambiental, tal como la propia recurrente se ha encargado de señalar. Asimismo, se debe resaltar que la variación de coordenadas, como sucedió en el presente caso, puede generar: (i) pasivos ambientales; (ii) modificación de las técnicas o tecnologías a utilizar en la operación; y/o (ii) impactos diferentes a los considerados en el estudio de impacto ambiental aprobado.
65. Por consiguiente, las obligaciones ambientales también podrán encontrarse en la sección "Descripción del Proyecto y su entorno", debido a que este capítulo sirve **para identificar los impactos ambientales y fijar las medidas ambientales, con la finalidad de coadyuvar a la efectiva prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos generados por los proyectos de inversión.**

En resumen, no solo son exigibles las obligaciones contenidas en el plan de manejo ambiental, sino también las establecidas en todos los demás capítulos del estudio de impacto ambiental, debido a que la descripción del proyecto, en particular la ubicación de las obras a realizar, los impactos ambientales que dicho proyecto genera, y las medidas ambientales de mitigación mantienen una relación integral. Particularmente, la ubicación es importante para determinar el tipo de impactos que producirá el proyecto, y estos a su vez determinan las medidas de mitigación necesarias.

De acuerdo con el análisis realizado en el apartado anterior, está acreditado que la recurrente incumplió su compromiso ambiental al haber perforado cuatro (4) pozos en ubicaciones distintas a las señaladas en el instrumento de gestión ambiental. Esta situación, en principio, califica como una infracción al artículo 9^{o40} del Decreto Supremo


Locación	Pozo	Coordenadas Geográficas		Desplazamiento
		Aprobadas en el EIA	Detectadas por OSINERGMIN en la supervisión del 03 al 04 de diciembre de 2010	
262	13169D	9460364.5N - 486272.6E	9460499N - 486701E	442.4 metros
274	13103D	9460295.7N - 487123.4E	9460476N - 486666E	485.9 metros
275	13114D	9459995.2N - 487501.2E	9460464N - 486669E	950.4 metros
277	13119D	9459849.2N - 487033.2E	9460451N - 486649E	710.9 metros

⁴⁰ Decreto Supremo N° 015-2006-EM, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo del 2006.
 "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".

N° 015-2006-EM, el cual establece que es obligatorio el cumplimiento del estudio de impacto ambiental luego de su aprobación⁴¹.


V.2 Segunda cuestión controvertida: Si las conductas calificadas como mejoras ambientales originan procedimientos sancionadores


66. Si bien las actividades declaradas en el estudio de impacto ambiental deben ejecutarse en los términos previstos, a juicio de este Tribunal *el marco legal ha previsto un supuesto excepcional* que permite a los administrados realizar modificaciones o cambios sin que ello configure un supuesto de incumplimiento del instrumento ambiental que amerite una sanción. Tal supuesto es la mejora ambiental.
67. Este Tribunal ha señalado que cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido y, en esa situación, cada Estado define cuánta 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.
68. Sin embargo, una vez definido el nivel de protección al ambiente, el incremento de la protección y de "*los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual*"⁴². De ahí que el concepto de "mejora continua" guía el progreso en la protección del ambiente.
69. La propia Política Nacional del Ambiente, aprobada mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, establece que la *mejora continua*, que es un principio de la política ambiental, implica que la sostenibilidad ambiental es un objetivo de largo plazo que debe alcanzarse a través de esfuerzos *progresivos, dinámicos y permanentes*, que generen mejoras incrementales⁴³.

 41 Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.
"Artículo 55".- Resolución aprobatoria
La Resolución que aprueba el EIA constituye la Certificación Ambiental, por lo que faculta al titular para obtener las demás autorizaciones, licencias, permisos u otros requerimientos que resulten necesarios para la ejecución del proyecto de inversión.

La Certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señaladas en el Estudio de Impacto Ambiental. Su cumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación Ambiental.

El otorgamiento de la Certificación Ambiental no exime al titular de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran derivarse de la ejecución de su proyecto, conforme a ley". (Subrayado agregado)

 42 La gradualidad de la gestión del ambiente, en ese sentido, implica "el equilibrio de medios y fines, la equidad, en suma la viabilidad en el cumplimiento de las exigencias. Ver CAFFERATTA, Néstor A. Introducción al derecho ambiental. Primera edición. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. México. 2004. pp. 29 y 36

 43 Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, que aprueba la Política Nacional del Ambiente publicado el 23 de mayo de 2009.

*3. Principios

La Política Nacional del Ambiente se sustenta en los principios contenidos en la Ley General del Ambiente y adicionalmente en los siguientes principios:

(...)

6. Mejora continua. La sostenibilidad ambiental es un objetivo de largo plazo que debe alcanzarse a través de esfuerzos progresivos, dinámicos y permanentes, que generen mejoras incrementales".

70. Concordantemente, el artículo 76° de la Ley N° 28611 establece que el Estado promueve que los titulares de operaciones adopten sistemas de gestión ambiental acordes con la naturaleza y magnitud de sus operaciones, con la finalidad de impulsar la *mejora continua* de sus niveles de desempeño ambiental.
71. Como se aprecia, el concepto de mejora⁴⁴ resulta connatural a la gestión del ambiente y subyace en diferentes disposiciones normativas⁴⁵. Sin perjuicio de ello, actualmente existen disposiciones que de manera expresa han incorporado la categoría de mejora ambiental en la fiscalización ambiental.
72. El 17 de mayo de 2013 comenzó a regir el Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, norma que aprueba disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos (en adelante, Decreto Supremo N° 054-2013-PCM)⁴⁶, cuyo artículo 4° señala lo siguiente:

⁴⁴ Por lo demás, el concepto de mejora también se encuentra implícito en diferentes figuras del derecho civil y del derecho público.

En el ámbito del derecho civil, citado para este propósito solo con fines ilustrativos, la mejora se aplica a los cambios introducidos a la propiedad y los derechos que tal situación genera. Sobre esta institución del derecho civil, se ha señalado que "la mejora, es la alteración material de una cosa, que conserva o aumenta su valor. Es necesariamente una modificación de la cosa objeto de la posesión, sea incrementándola, sea disminuyéndola, pero que de todos modos redunde en la conservación o en el incremento de su valor". Ver: CUADROS VILLENA, Carlos Ferdinand. Derechos Reales. Editora Latina S. A. Lima. 1988. pp. 216-217.

Por otro lado, en el ámbito de los servicios públicos hoy se acepta, de manera pacífica, a partir de su incorporación como cláusula de los contratos de concesión, que el denominado "progreso tecnológico" rige la prestación de los servicios públicos. En este concepto subyace la idea de mejora, pues implica la posibilidad de adaptar el servicio que el concesionario brinda a los avances científicos y tecnológicos de cada momento, con el objetivo de obtener mayores niveles de calidad del servicio. Para un estudio más minucioso sobre este tema se puede revisar: MEILÁN GIL, José Luis. Progreso tecnológico y Servicios públicos. Thomson Civitas. 2006.

⁴⁵ Entre tales disposiciones podemos citar a las siguientes:

- a) La gestión ambiental en el país, se rige por los siguientes principios: Complementariedad entre los instrumentos de incentivo y sanción, privilegiando la protección efectiva, la eficiencia, la eficacia, la prevención, el mejoramiento continuo del desempeño ambiental y la recuperación y manejo del pasivo ambiental o zonas ambientalmente degradadas (Literal m del artículo 5 de la Ley N° 28245).
- b) La gestión ambiental es un proceso permanente y continuo, orientado a administrar los intereses, expectativas y recursos relacionados con los objetivos de la Política Nacional Ambiental y alcanzar así, una mejor calidad de vida para la población, el desarrollo de las actividades económicas, el mejoramiento del ambiente urbano y rural, así como la conservación del patrimonio natural del país, entre otros objetivos (Artículo 7° de la Ley N° 28245).
- c) Son objetivos de la descentralización en materia de gestión ambiental la gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental en el marco establecido por la Ley y el presente reglamento (Literal b del artículo 17° de la Ley N° 28245).
- d) El Estado promueve que los titulares de operaciones adopten sistemas de gestión ambiental acordes con la naturaleza y magnitud de sus operaciones, con la finalidad de impulsar la mejora continua de sus niveles de desempeño ambiental (Artículo 76° de la Ley N° 28611)
- e) El Estado, en coordinación con los gremios y organizaciones empresariales, promueve la elaboración y adopción de normas voluntarias, así como la autorregulación por los titulares de operaciones, para mejorar su desempeño ambiental, sin perjuicio del debido cumplimiento de la normatividad vigente (Artículo 79° de la Ley N° 28611).

⁴⁶ De acuerdo con los considerandos del Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, la norma en cuestión fue aprobado porque "resulta necesario se aprueben disposiciones especiales con la finalidad de reducir los plazos para la

"Artículo 4.- Disposiciones ambientales para los proyectos de inversión En los casos en que sea necesario modificar componentes auxiliares o hacer ampliaciones en proyectos de inversión con certificación ambiental aprobada que tienen impacto ambiental no significativo o se pretendan hacer mejoras tecnológicas en las operaciones, no se requerirá un procedimiento de modificación del instrumento de gestión ambiental.

El titular del Proyecto está obligado a hacer un informe técnico sustentando estar en dichos supuestos ante la autoridad sectorial ambiental competente antes de su implementación. Dicha autoridad emitirá su conformidad en el plazo máximo de 15 días hábiles. En caso que la actividad propuesta modifique considerablemente aspectos tales como la magnitud o duración de los impactos ambientales del proyecto o de las medidas de mitigación o recuperación aprobadas, dichas modificaciones se deberán evaluar a través del procedimiento de modificación". (Resaltado y subrayado agregados)

73. Para el análisis de este caso, el primer párrafo de la disposición citada podría formularse de la siguiente manera: "En los casos en que el titular de un proyecto de inversión pretenda hacer mejoras tecnológicas en las operaciones del proyecto, no requerirá realizar el procedimiento de modificación del instrumento de gestión ambiental".
74. Como se aprecia, la norma incorpora expresamente el concepto de mejora, aunque refiriéndose al aspecto tecnológico; sin embargo, resulta claro para este Tribunal que tal mejora tecnológica debe conllevar una mejora en términos ambientales, pues sólo así se podría entender que el titular no requiera iniciar un procedimiento de modificación del instrumento de gestión ambiental que es, precisamente, la oportunidad prevista para evaluar los impactos ambientales que podría conllevar la modificación de un proyecto.
75. La consecuencia natural de realizar un cambio en el proyecto de inversión sin haber solicitado la modificación del instrumento de gestión ambiental, es el inicio de un procedimiento sancionador por incumplimiento del compromiso asumido en el instrumento ambiental y, de ser el caso, también por no comunicar a la autoridad el cambio del instrumento ambiental. Sin embargo, desde la vigencia del artículo 4° del Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, si el cambio en el proyecto es calificado por la autoridad sectorial como una mejora tecnológica, no podría imputarse la comisión de infracción alguna.
76. El citado artículo 4° del Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, si bien no se refiere directamente al proceso de fiscalización ambiental, demuestra la tendencia a incorporar comportamientos eficientes en la ejecución de proyectos de inversión, permitiendo la realización de mejoras tecnológicas que favorezcan al ambiente.

ejecución de los procedimientos que deben cumplir con los proyectos de inversión a efectos de ejecutarlos con mayor celeridad y con menores costos, beneficiando con ello a poblaciones de escasos recursos, y cuya atención en el marco de inclusión social resulta prioritaria".

77. Por otro lado, desde el 21 de diciembre de 2013 se encuentra vigente la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, norma que tipifica las infracciones administrativas y establece la escala de sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental, y tiene como finalidad "garantizar la aplicación efectiva de los principios de proporcionalidad, razonabilidad, gradualidad y no confiscatoriedad"⁴⁷.
78. La Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD describe las conductas que califican como infracciones y además incorpora el siguiente criterio vinculado a la determinación de infracciones por incumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental:

"Artículo 4°.- Infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental

(...)

4.2 Si la Autoridad de Supervisión Directa considera que la actividad u obra desarrollada por el administrado no corresponde específicamente a lo previsto en el Instrumento de Gestión Ambiental, pero constituye una mejora manifiestamente evidente que favorece la protección ambiental o los compromisos socioambientales, no calificará dicha falta de correspondencia como un hallazgo que amerite el inicio de un procedimiento sancionador.

4.3 Si la Autoridad de Supervisión Directa considera que la actividad u obra desarrollada por el administrado no corresponde específicamente a lo previsto en el Instrumento de Gestión Ambiental, pero puede constituir una mejora que favorece la protección ambiental o los compromisos socioambientales, procederá teniendo en cuenta lo establecido en el Artículo 4° del Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, concordado con la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 060-2013-PCM".

(Subrayado y resaltado agregados)

79. A juicio de este Tribunal, el artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, descrito previamente, recoge el concepto de mejora ambiental, cuyo sustento conceptual fue desarrollado en la presente resolución, en dos supuestos:

- (i) Supuesto del numeral 4.2 del artículo 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD: si el OEFA tiene certeza de que la conducta realizada por el administrado constituye una mejora ambiental, decidirá no calificar dicha situación como un hallazgo que amerite el inicio de un procedimiento sancionador.

⁴⁷ Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD

Artículo 1°.- Objeto y finalidad

(...)

1.2 Lo dispuesto en la presente norma tiene por finalidad garantizar la aplicación efectiva de los principios de proporcionalidad, razonabilidad, gradualidad y no confiscatoriedad.

(ii) Supuesto del numeral 4.3 del artículo 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD: si el OEFA no tiene certeza de que la conducta realizada por el administrado constituye una mejora ambiental, procederá *teniendo en cuenta* lo dispuesto por el artículo 4° del Decreto Supremo N° 054-2013-PCM. Es decir, verificará que el administrado haya sustentado la condición de mejora ambiental ante la autoridad sectorial ambiental competente y ésta haya emitido su conformidad al respecto.

80. El supuesto del numeral 4.2 del artículo 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, que interesa para los fines del presente procedimiento, establece que las actividades u obras que no correspondan a lo previsto en el instrumento de gestión ambiental, pero constituyan mejoras manifiestamente evidentes que favorecen la protección ambiental o los compromisos socioambientales, no originaran el inicio de procedimientos sancionadores por parte del OEFA.
81. Es decir, la consecuencia jurídica que el numeral 4.2 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD atribuye a las conductas que califican como mejoras ambientales consiste en no calificar a tales conductas como hallazgos, previsiblemente por incumplimiento del instrumento ambiental, que originen procedimientos sancionadores.
82. Cabe precisar que la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD no define la situación jurídica de aquellos casos en los cuales el OEFA, en el marco de un procedimiento sancionador iniciado con anterioridad a la vigencia de la citada norma, **verifica con certeza** que la conducta imputada como infracción califica como una mejora ambiental.
83. A juicio de este Tribunal esa situación debe definirse a favor del derecho de los administrados, de acuerdo a la excepción de la retroactividad benigna⁴⁸, aplicando al caso la consecuencia jurídica del numeral 4.2 del artículo 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, pues resulta la norma más favorable al administrado.
84. Por el contrario, si la autoridad en el marco de un procedimiento sancionador **no tiene certeza** de que la conducta imputada como infracción califica como una mejora ambiental, procederá de acuerdo a lo previsto en el numeral 4.3 del artículo 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

⁴⁸ El principio de irretroactividad jurídica se encuentra previsto en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444 y establece que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar. La excepción a este principio, son los supuestos en que las disposiciones sancionadoras posteriores sean más favorables al administrado.

Ley N° 27444.

"Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

5. Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables".

85. Finalmente, la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD no define un esquema de análisis para determinar cuándo una conducta califica como mejora ambiental, situación que motiva a este Tribunal a establecer una metodología de análisis para evaluar las mejoras ambientales.

V.2.1 Metodología para evaluar las mejoras ambientales

86. Esta metodología brinda a la autoridad elementos para caracterizar una conducta como mejora ambiental en los términos de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, garantizando en esa labor el respeto del derecho a la igualdad de los administrados y del principio de seguridad jurídica⁴⁹.
87. Cabe precisar que este Tribunal utilizará en adelante el término "conducta" para referirse indistintamente a las actividades, obras, operaciones, etcétera que el administrado ejecuta como supuestas mejoras ambientales, pues lo único que puede ser sancionado o no sancionado son las conductas de los administrados.
88. En ese sentido, para calificar una conducta como mejora ambiental se procederá a realizar el siguiente análisis que está resumido en el flujograma que acompaña como Anexo 1 a la presente resolución.

a) Identificar la conducta objeto de análisis en el instrumento ambiental

El análisis comienza identificando que la conducta a evaluar esté prevista *de manera general* en el instrumento de gestión ambiental, para luego poder verificar que la conducta que el administrado ejecutó "no corresponde *específicamente* a lo previsto", como requiere la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

Este análisis permite descartar como mejora ambiental las conductas del administrado que no tienen referencia alguna en el instrumento de gestión ambiental. Es decir, aquellas que se realizan sin contar con instrumento ambiental⁵⁰.

⁴⁹ Sobre el principio de seguridad jurídica el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:
"El principio de la seguridad jurídica forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho. La predecibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad. Tal como estableciera el Tribunal Constitucional español, la seguridad jurídica supone "la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho" (STCE 36/1991, FJ 5). El principio in comento no sólo supone la absoluta pasividad de los poderes públicos, en tanto no se presenten los supuestos legales que les permitan incidir en la realidad jurídica de los ciudadanos, sino que exige de ellos la inmediata intervención ante las ilegales perturbaciones de las situaciones jurídicas, mediante la "predecible" reacción, sea para garantizar la permanencia del statu quo, porque así el Derecho lo tenía preestablecido, o, en su caso, para dar lugar a las debidas modificaciones, si tal fue el sentido de la previsión legal".
Ver la sentencia recaída en el expediente N° 0016-2002-AI/TC. Fundamento jurídico 3.

⁵⁰ En buena cuenta, las mejoras ambientales serían supuestos de infracciones por incumplir el instrumento de gestión ambiental que el ordenamiento no sanciona debido a los beneficios que importa, no así infracciones por realizar actividades sin contar con instrumento ambiental.

En el presente caso, por ejemplo, se verificó que la perforación de los pozos era una actividad que se encontraba prevista en el instrumento ambiental de la recurrente.

Pregunta clave: ¿La conducta analizada está prevista, de manera general, en el instrumento ambiental?

b) Identificar que se produjo un cambio en la conducta prevista en el instrumento ambiental

Siguiendo el análisis, se debe identificar cuál es el cambio que se produjo en la conducta prevista en el instrumento ambiental; pues la mejora implica siempre pasar de una primera situación a una segunda situación más ventajosa en términos ambientales.

Para identificar el cambio se debe establecer el término de comparación entre la conducta prevista en el instrumento ambiental y la conducta ejecutada por el administrado, es decir, el elemento a comparar entre ambas conductas.

En el presente caso, por ejemplo, el término de comparación es "la ubicación de los pozos" y el "sistema de perforación", pues el instrumento de gestión ambiental contemplaba realizar perforaciones verticales en determinadas ubicaciones que, finalmente, fueron realizadas en diferentes locaciones realizando perforaciones dirigidas horizontales.

Pregunta clave: ¿Se produjo un cambio en la conducta prevista en el instrumento ambiental?

c) Identificar si existe equivalencia funcional entre la conducta prevista en el instrumento ambiental y la conducta ejecutada

Luego, se debe verificar que la conducta ejecutada por el administrado cumple una función equivalente a la conducta prevista en el instrumento ambiental.

En efecto, la conducta ejecutada por el administrado, evidentemente, será distinta de la conducta prevista en el instrumento ambiental; sin embargo, debe poder cumplir, cuando menos, una función equivalente a la función que cumplía la conducta original, para garantizar que se cumpla el objetivo de la conducta prevista en el instrumento ambiental.

Ello significa que para definir la existencia de una mejora ambiental solo deben compararse conductas que sean funcionalmente equivalentes, es decir, conductas diferentes que cumplen funciones equivalentes.

En el presente caso, por ejemplo, la función principal del sistema de perforación vertical, que era la conducta prevista, consiste en perforar pozos para extraer hidrocarburos, función que también cumple el sistema de perforación dirigida horizontal realizada por el administrado, de manera que

entre ambas existe equivalencia funcional. Estas conductas son equivalentes en la función que cumplen mas no en la forma como operan⁵¹.

Pregunta clave: ¿La conducta ejecutada es funcionalmente equivalente a la conducta prevista en el instrumento ambiental?

d) Identificar los beneficios ambientales de la conducta ejecutada respecto de la conducta prevista en el instrumento ambiental

En el siguiente análisis, se debe identificar los mayores beneficios que produce en el ambiente la conducta ejecutada respecto de la conducta prevista en el instrumento ambiental.

Cabe precisar que el objetivo de la mejora ambiental - que podría referirse a aspectos económicos, técnicos u otros que para fines ambientales carecen de relevancia⁵² -, tiene como objetivo principal la protección del ambiente⁵³.

Entonces, la conducta del administrado será mejor que la conducta prevista en el instrumento ambiental solo en términos ambientales, es decir, si conlleva beneficios como la disminución del impacto ambiental negativo previsto, mayor protección en el ambiente o en los compromisos socioambientales.

En el presente caso, por ejemplo, la recurrente señala que el hecho de perforar horizontalmente desde una misma plataforma cuatro (4) pozos distintos en vez de instalar una plataforma por cada pozo redujo el impacto negativo en el ambiente, pues dejó de impactar las áreas donde se instalarían inicialmente cada pozo.

Pregunta clave: ¿La conducta ejecutada es más favorable para el ambiente que la conducta prevista en el instrumento ambiental?⁵⁴

e) Descartar que existan indicios razonables de que la conducta ejecutada pueda generar riesgos no previstos de afectación en el ambiente

Para culminar el análisis, se debe descartar la existencia de indicios que sustenten razonablemente que la conducta ejecutada no generará mayores beneficios ambientales o producirá otros riesgos de afectación mayores.

⁵¹ Otro ejemplo de equivalencia funcional es la que existe entre la firma autógrafa y la firma electrónica.

⁵² La Norma Internacional ISO 14001, citado con fines meramente referenciales, en su "sección 3 términos y definiciones", define a los aspectos ambientales como los "elementos de las actividades, productos o servicios de una organización que puede interactuar con el medio ambiente".

⁵³ Con acierto se ha señalado que "no tiene sentido tratar de responder por qué una medida es mejor que otra, si previamente no se ha establecido el objetivo que se pretende lograr". SOTO CHÁVEZ, Ernesto. ¿Reorientando la política de telecomunicaciones en el Perú? Nuevo sistema de tarifas fijo – móvil. Revista de Derecho Administrativo N° 12. Tomo II. p. 53.

⁵⁴ Los beneficios ambientales puede consistir en reducir el impacto ambiental negativo, generar una mayor protección en el ambiente o los compromisos socioambientales.

Este análisis resulta importante para garantizar la vigencia del principio precautorio⁵⁵, de manera que la autoridad solo calificará una conducta como mejora ambiental si verifica con certeza que el cambio o modificación de la conducta prevista en el instrumento ambiental es más favorable para el ambiente o sus componentes.

Entonces, en ningún caso la autoridad calificará como mejora ambiental un cambio o modificación del instrumento ambiental si aprecia elementos de juicio que sustenten la existencia de riesgos de afectación mayores o que la conducta no generará más beneficios al ambiente.

Cabe resaltar que la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD exige que la mejora sea manifiestamente evidente, es decir, que resulte "claro y cierto", y "sin la menor duda"⁵⁶. Evidentemente, esto dependerá del nivel de información con que se cuenta al momento de evaluar la mejora; pues, con información adecuada, una conducta que no se consideraba como mejora, puede resultar "manifiesta" en otra evaluación.

Asimismo, no resultará posible "compensar" la mejora de una obligación o compromiso socioambiental con el incumplimiento de otra obligación o compromiso socioambiental. Derivado de ello, tampoco serán mejoras ambientales las acciones del administrado para mitigar los impactos negativos que produjo, como la remediación, subsanación voluntaria, entre otros.

Así, por ejemplo, el Tribunal descartará la existencia de una mejora ambiental si considera incierto que la reubicación de los pozos y el sistema de perforación dirigida horizontal resultan más beneficiosos que la conducta prevista en el instrumento ambiental o que existen indicios razonables para considerar que estos podrían causar otros impactos mayores a los previstos.

Pregunta clave: ¿Se descartó que la conducta ejecutada pueda generar otros mayores riesgos de afectación en el ambiente?

89. Las respuestas positivas a las preguntas que resumen este razonamiento determinan que una conducta sea calificada como mejora ambiental en los

⁵⁵ El principio precautorio, recogido en el artículo VII de la Ley N° 28611, refuerza la acción preventiva de la gestión ambiental, pues excluye "la necesidad de que exista plena certeza científica sobre el riesgo que supone para el medio ambiente un determinado fenómeno, actividad o producto" y, por tanto, prescindir de ella para adoptar medidas en aras de reducir los posibles riesgos ambientales". Sin embargo, la aplicación de este principio no solo supone la falta de certeza sobre el riesgo o peligro que conlleva una actividad, sino también requiere "indicios razonables y suficientes de su existencia y que su entidad justifique la necesidad de adoptar medidas urgentes, proporcionales y razonables", tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 50 de la sentencia recaída en el expediente N° 02005-2009-PA/TC.

⁵⁶ Definición tomada del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

términos de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD⁵⁷. Siguiendo este esquema, el Tribunal procederá al análisis de la conducta materia de controversia en el presente procedimiento.

V.3 Tercera cuestión controvertida: Si la conducta realizada por la recurrente califica como una mejora ambiental

90. Este Tribunal analizará si la conducta de la recurrente, consistente en relocalizar los pozos para realizar perforaciones dirigidas horizontalmente desde una sola plataforma, es una mejora ambiental. Con ese objetivo, previamente, se explicará las características del sistema de perforación horizontal dirigida que implementó la recurrente.
91. Al respecto, corresponde señalar que existen las siguientes técnicas de perforación de pozos para la explotación de hidrocarburos:
- a) Perforación vertical: consiste en perforar un agujero verticalmente utilizando lodo de perforación para refrigerar la broca del equipo de perforación. Durante este proceso los cortes de perforación son llevados a la superficie y así el lodo de perforación estabiliza el agujero perforado. Este tipo de perforación requiere la instalación de una plataforma de petróleo propiamente dicha con todos sus accesorios. Se trata de una tecnología utilizada para lograr una perforación específica⁵⁸.
 - b) Perforación dirigida: consiste en perforar pozos inicialmente de manera vertical, pero que progresivamente se inclinan para evitar obstáculos y para interceptar reservas de hidrocarburos de una manera más eficiente que

⁵⁷ Naturalmente, bajo un criterio de razonabilidad, el Tribunal puede incorporar nuevos criterios o modificar el alcance de estos para perfeccionar el análisis de las mejoras ambientales, para lo cual deberá fundamentarlas debidamente.

⁵⁸ United Kingdom Onshore Operators Group. 2013. Vertical Drilling. Onshore Oil and Gas in the UK. Issue 1. p. F3. Última visita realizada el 21 de enero de 2014.
<http://www.ukoog.org.uk/elements/pdfs/UKOOG%20Onshore%20Oil%20and%20Gas%20in%20the%20UK.pdf>

mediante una perforación de pozo vertical⁵⁹. Los pozos perforados de este modo pueden extenderse radialmente desde una misma plataforma⁶⁰.

b.1) Perforación horizontal: es una **variante de la perforación dirigida**: cuando la perforación vertical llega a un punto denominado *kick off point* o "profundidad de arranque", se genera el punto de deflexión inicial y se inicia el desvío hasta llegar a tomar un sentido horizontal. Una de las ventajas de esta técnica es la posibilidad de perforar varios ramales laterales desde una sola plataforma de perforación⁶¹.

92. Precisamente, en el presente caso se discute las implicancias ambientales del cambio realizado por la recurrente al instrumento de gestión ambiental consistente en pasar de un sistema de perforación vertical hacia un sistema de perforación dirigida horizontal relocalizando para ello cuatro (4) pozos.
93. La siguiente imagen gráfica de manera sencilla cómo operan los sistemas de perforación descritos y en ella resalta la curvatura que toman las perforaciones dirigidas (pozo central) y perforaciones horizontales (pozo de la derecha):

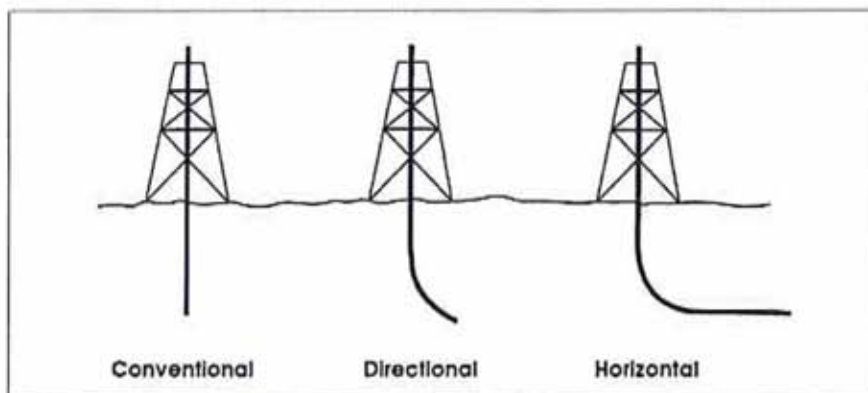
Gráfico 2: Tipos de perforación de pozos

⁵⁹ La perforación dirigida puede ser utilizada en las situaciones y ámbitos:

- Perforaciones de pozos múltiples desde una sola ubicación: esta opción se usa tanto para operaciones terrestres como en altamar, resaltando una **reducción de las plataformas de operaciones** como de los costos de explotación que resultan en las principales razones para su uso, pues operando una sola plataforma se puede perforar varios pozos; mientras que la perforación convencional, vertical, requiere construir una plataforma por cada pozo a perforar y luego conectarlos a la plataforma de producción.
- Lugares inaccesibles: si el objetivo a ser alcanzado se encuentra en regiones montañosas o debajo de cuerpos hídricos (ríos, lagunas, entre otros), se utiliza perforaciones dirigidas y horizontales. Este tipo de perforación también se utiliza cuando la instalación de un pozo convencional es muy difícil o costosa para colocarlo directamente sobre la vertical del objetivo.
- Perforaciones en domos de sal o formaciones geológicas particulares: se aplica ambientes en los cuales es difícil alcanzar el objetivo deseado, por las formaciones existentes (domos de sal, fallas extensas, entre otros), es preferible realizar perforaciones laterales, desviándose de las partes o perpendicularmente al plano de la falla para minimizar la tendencia natural del agujero a desviarse.
- Desviaciones: en los casos en que la sección de un agujero no se puede trabajar debido a la adherencia de la tubería o por una falla, o cuando el objetivo se ha cambiado una vez que se ha iniciado la perforación, un nuevo agujero es perforado desde la profundidad máxima donde el pozo se halla libre, para luego retomar la perforación en una dirección que sea compatible con el nuevo camino planeado del pozo.
- Pozos de alivio: estos pozos son perforados para interceptar una formación la cual se ha prendido, con el fin de extinguirlo

⁶⁰ Department for Communities and Local Government. 2013. Glossary. Planning Practice Guidance for Onshore oil and gas. London. p. 27. Última visita realizada el 29 de enero de 2014. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224238/Planning_practice_guidance_for_onshore_oil_and_gas.pdf

⁶¹ United Kingdom Onshore Operators Group. 2013. Horizontal Drilling. Onshore Oil and Gas in the UK. Issue 1. p F3. Última visita realizada el 21 de enero de 2014. <http://www.ukoog.org.uk/elements/pdfs/UKOOG%20Onshore%20Oil%20and%20Gas%20in%20the%20UK.pdf>



Fuente: Fundamentals of Oil & Gas Accounting⁶²

94. En la actualidad, la perforación dirigida horizontal es muy requerida en la industria petrolera debido a su eficiencia extrayendo el recurso y a **los menores impactos que produce en el ambiente**, tales como:

- Reduce el área superficial a ser impactada debido a que se puede construir solo una plataforma para perforar varios pozos⁶³.
- Reduce la longitud de caminos y vías de acceso, así como el tráfico de vehículos para transportar el equipo de perforación, debido a la reducción del número de plataformas.
- Produce "menores áreas de perforación, y huellas más pequeñas, menos fluidos de perforación y cortes, y protección de hábitat sensitivos y de la vida silvestre"⁶⁴.
- Provoca "menos ruido, no daña las raíces de la flora, etcétera"⁶⁵.

⁶² Charlotte J. Wright, Rebecca A. Gallun. 2008. Fig 1-9 Types of Well. 5ta edición Drilling Operations. Capítulo 1 – Upstream Oil and Gas Operations. Fundamentals of Oil & Gas Accounting. Oklahoma. p. 24. Última visita realizada el 21 de enero de 2014.

http://books.google.com.pe/books?id=T34PYR-Zd0C&pg=PA24&dq=horizontal+directional+drilling+hydrocarbon+platforms&hl=es-419&sa=X&ei=h_zdUpH1DfKtsATahoDgBg&ved=0CE0Q6AEwAQ#v=onepage&q=horizontal%20directional%20drilling%20hydrocarbon%20platforms&f=false

⁶³ CRESPO CEVALLOS, Hugo Andrés. 2008. 5.2 Recomendaciones. Capítulo V Conclusiones y Recomendaciones. Análisis del Sistema GEO-PILOT para Perforación dirigida en Pozos Petroleros – Proyecto Previo a la Obtención del Título de Ingeniero en Petróleos. Escuela Politécnica Nacional. Quito. p.125. Última visita realizada el 20 de enero de 2014.

http://www.oilproduction.net/cms/files/Perforacion_direccional_geo_pilot.pdf

⁶⁴ Traducción libre de: "fewer drilling sites and smaller footprints, less drilling fluids and cuttings, and protection of sensitive habitats and wildlife". En: National Research Council. 2003. Multilateral Drilling. Appendix D: Oil-Field Technology and the Environment. Cumulative Environmental Effects of Oil and Gas Activities on Alaska's North Slope. Washington D.C. The National Academy Press. p. 186. Última visita realizada el 15 de enero de 2013.

http://www.nap.edu/openbook.php?record_id=10639&page=186

⁶⁵ Se refiere a la aplicación de este tipo de perforación en obras sanitarias. T. Rodríguez-Estrella. 2007. Instituto Geológico y Minero de España. Perforaciones Horizontales dirigidas. La Captación de Acuíferos Costeros para Abastecimiento a Plantas Desaladoras. Madrid. p. 966. Última visita realizada el 20 de enero de 2014.

http://books.google.com.pe/books?id=QUNVnOhl09wC&pg=PA966&lpq=PA966&dq=perforaci%C3%B3n+horizontal+dirigida+casos+reales+en+petr%C3%B3leo&source=bl&ots=nuvrsIXzMB&sig=ipXh_11a5YjNSYnHyKgQl

- Produce menor cantidad de fluido de perforación debido a que pueden ser reutilizados en las siguientes perforaciones.
- Permite alcanzar reservorios en zonas difíciles como debajo de cuerpos hídricos o en zonas con condiciones severas y a mayor distancia.
- Puede drenar las áreas más remotas en las capas donde se realiza la extracción.
- "Tal vez el mayor beneficio para la superficie y la protección de ecosistemas sensibles, es la capacidad de ubicar lejos los sitios de los pozos de las residencias o de otras áreas que no deben ser perturbadas"⁶⁶.

95. Previendo estos beneficios en el ambiente, particularmente el menor impacto ambiental que producen las perforaciones dirigidas, 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") establece lo siguiente:

"Artículo 68°.- Los trabajos de perforación en tierra deberán cumplir con las siguientes condiciones:

(...)

c. El área de afectación de las plataformas no deberá superar dos (2) ha y **se deberá utilizar de preferencia la técnica de perforación dirigida para la perforación de nuevos pozos.** Por cada pozo adicional se deberá permitir como máximo un área adicional de (media) 0,5 ha hasta un máximo de (cuatro) 4 ha en total". (Resaltado y subrayado agregado)

96. Como se aprecia, el propio Decreto Supremo N° 015-2006-EM fomenta el uso de la perforación dirigida, cuya variante es la perforación horizontal, debido a los beneficios en el ambiente que conlleva en relación con la perforación vertical, en ese sentido, el hecho que la propia norma prefiera el uso de la perforación dirigida revela su condición de mejora manifiesta. Por consiguiente, la conducta de la recurrente al sustituir las perforaciones verticales por perforaciones horizontales es consecuente incluso con el mandato del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

97. Habiendo definido las características e implicancias ambientales de la perforación dirigida horizontal, este Tribunal analizará si la conducta de la recurrente, consistente en relocalizar cuatro (4) pozos para realizar perforaciones dirigidas horizontales, desde una sola plataforma, califica como una mejora ambiental de acuerdo al esquema planteado.

a) *¿La conducta analizada está prevista, de manera general, en el instrumento ambiental?*

Qg4JJU&hl=es419&sa=X&ei=Q4PdUuyrGrMsAT6nIDQCA&redir_esc=y#v=onepage&q=perforaci%C3%B3n%20horizontal%20dirigida%20casos%20reales%20en%20petr%C3%B3leo&f=false

⁶⁶ Traducción libre de: "Perhaps the greatest benefit to the surface owner, or for the protection of sensitive ecosystems, is the ability to locate well sites away from residences or other areas that should not be disturbed. It is now possible for companies to access oil or gas by drilling a well that is miles away from a specific property or site". En: Earthworks. Benefits of Directional Drilling. Directional Drilling. Última visita realizada el 20 de enero de 2014..http://www.earthworksaction.org/issues/detail/directional_drilling#.Ut6R1BDv6Cp

Sí, el instrumento ambiental de la recurrente contempla la instalación de plataformas y la perforación de pozos⁶⁷. Las plataformas debían tener una dimensión máxima de 93 x 53 metros equivalente a 0.5 hectáreas y se desarrollarían en las siguientes etapas: (i) nivelación del terreno, (ii) compactación; (iii) relleno y compactación del terreno⁶⁸.

La perforación de pozos que se menciona en el estudio de impacto ambiental de la recurrente consiste en ubicar el equipo de perforación sobre la roca petrolífera y realizar un agujero hasta una determinada profundidad⁶⁹, utilizando perforaciones verticales.

b) *¿Se produjo un cambio en la conducta prevista en el instrumento ambiental?*

Sí, se ha producido un cambio en la ejecución de la conducta prevista en el instrumento ambiental, pues éste contempla realizar perforaciones (verticales) desde las plataformas de los pozos 13119D, 13114D y 13169D, que finalmente fueron perforados dirigidos horizontalmente desde la plataforma del pozo 13103D (relocalizado).

En este caso, el término de comparación es precisamente el sistema de perforación utilizado y la ubicación de las perforaciones, habiéndose procedido a comparar la perforación vertical que la empresa debía realizar en cuatro (4) plataformas distintas, de acuerdo al instrumento ambiental, con la perforación dirigida horizontal que, finalmente, realizó desde una sola plataforma de perforación relocalizada.

c) *¿La conducta ejecutada es funcionalmente equivalente a la conducta prevista en el instrumento ambiental?*

Sí, conforme se explicó, la función principal de la perforación vertical (conducta prevista) consiste en perforar pozos para extraer hidrocarburos, función que también cumple la perforación dirigida horizontal (conducta

⁶⁷ La movilización de equipos, como el equipo de perforación, bombas hidráulicas, motores, tinas de lodo, control de presiones, drill collar, drill pipe, equipo contra-incendio y otros especializados como *mudlogging*, equipo para fluidos de perforación, equipo para la cementación, herramientas de registros eléctricos y baleo, y finalmente equipo de fracturamiento son comunes en este tipo de actividades. Estudio de Impacto Ambiental realizado por Auditec SAC. 2006. "3.3.1.1.3 Movimiento de equipo y accesorios. Cap III-8, Descripción del Proyecto. Estudio de Impacto Ambiental Integrado Perforación de Pozos, Facilidades de Producción y sísmica en las zonas B y C del Lote III".

⁶⁸ La movilización de equipos, como el equipo de perforación, bombas hidráulicas, motores, tinas de lodo, control de presiones, drill collar, drill pipe, equipo contra-incendio y otros especializados como *mudlogging*, equipo para fluidos de perforación, equipo para la cementación, herramientas de registros eléctricos y baleo, y finalmente equipo de fracturamiento son comunes en este tipo de actividades. Estudio de Impacto Ambiental realizado por Auditec SAC. 2006. "3.3.1.1.3 Movimiento de equipo y accesorios. Cap III-8, Descripción del Proyecto. Estudio de Impacto Ambiental Integrado Perforación de Pozos, Facilidades de Producción y sísmica en las zonas B y C del Lote III".

⁶⁹ Estudio de impacto ambiental elaborado por Auditec SAC. 2006. 3.3.1.1.4 Perforación del Pozo. Cap III-9, Descripción del Proyecto. Estudio de Impacto Ambiental Integrado Perforación de Pozos, Facilidades de Producción y sísmica en las zonas B y C del Lote III.

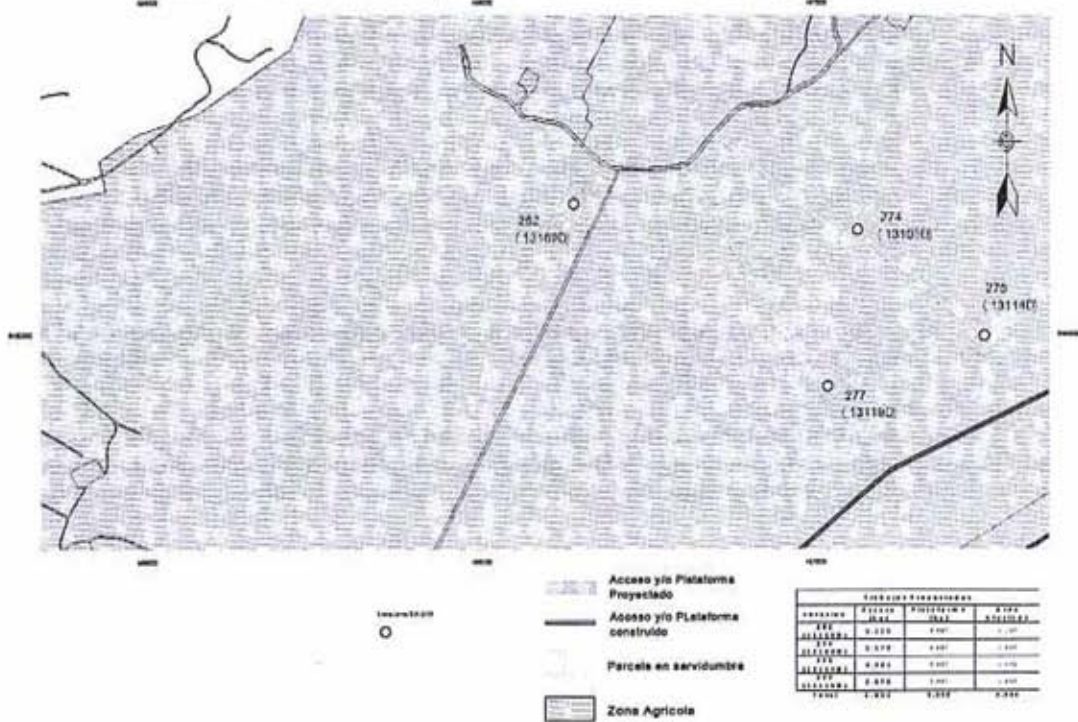
ejecutada), por lo que existe equivalencia funcional entre ambas formas de perforación.

- d) ¿La conducta ejecutada fue más favorable para el ambiente (redujo el impacto ambiental previsto o generó una mayor protección en el ambiente)?

Sí, la explicación técnica recogida en los considerandos 91 al 96 demuestra que, en general, el sistema de perforación dirigida horizontal resulta más beneficioso en términos ambientales que la perforación vertical, desde el momento en que logra perforar igual cantidad de pozos desde una sola plataforma de perforación.

En el presente caso, el estudio de impacto ambiental de la recurrente había previsto perforar los pozos 13103D, 13119D, 13114D y 13169D desde cuatro (4) plataformas de perforación distintas⁷⁰, situación que se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 3: ubicación de los pozos antes de la relocalización (de acuerdo al EIA)



Cabe recordar que, de acuerdo al literal c) del artículo 68° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, el área de afectación de cada plataforma de perforación puede extenderse hasta dos (2) hectáreas, situación

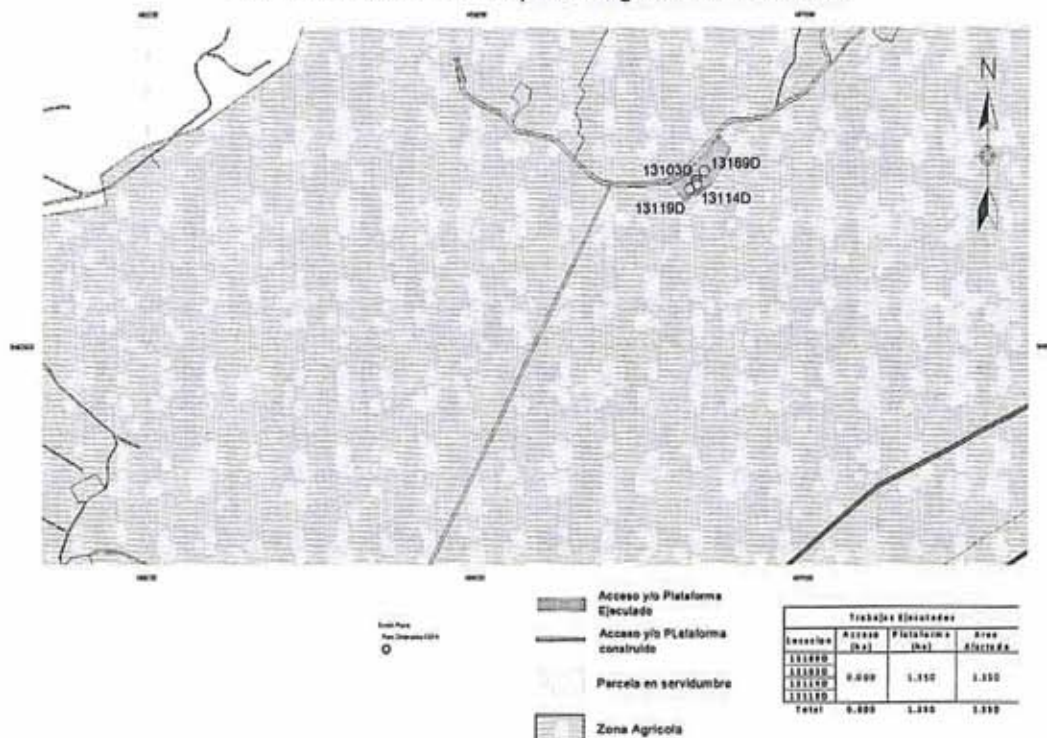
70

Locación	Pozo	Coordenadas Geográficas Aprobadas en el EIA
262	13169D	9460364.5N - 486272.6E
274	13103D	9460295.7N - 487123.4E
275	13114D	9459995.2N - 487501.2E
277	13119D	9459849.2N - 487033.2E

representada en el Gráfico 3 por los rectángulos de color rosado. Es decir, la perforación de los pozos 13103D, 13119D, 13114D y 13169D podría haber afectado hasta ocho (8) hectáreas de haberse realizado las perforaciones en sus ubicaciones originales y de manera vertical.

Sin embargo, se ha acreditado que el pozo 13103D se desplazó, aproximadamente, cuatrocientos (400) metros de la ubicación prevista en el instrumento ambiental; mientras que los pozos 13119D, 13114D y 13169D se reagruparon⁷¹ para ser perforados desde la plataforma del pozo 13103D (relocalizado) utilizando la técnica de la perforación dirigida horizontal, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 4: ubicación de los pozos luego de la relocalización



Al reagrupar los pozos 13119D, 13114D y 13169D para perforarlos desde la plataforma del pozo 13103D (relocalizado), utilizando la perforación dirigida horizontal, la recurrente impactó un área menor, representada en el Gráfico 4 por el área de color azul, que la prevista inicialmente, pues las áreas de los pozos reagrupados dejaron de impactarse.

71

Locación	Pozo	Coordenadas detectadas en la supervisión
262	13169D	9460499N – 486701E
274	13103D	9460476N – 486666E
275	13114D	9460464N – 486669E
277	13119D	9460451N – 486649E

Cabe precisar que la implementación de las plataformas de perforación, de acuerdo al estudio de impacto ambiental de la recurrente, requería la construcción y habilitación de accesos, construcciones auxiliares, instalación de plataformas, movimientos de equipos y accesorios, manejo de combustibles y sustancias químicas hasta el manejo de residuos.

Estas actividades suelen afectar el paisaje, la calidad del aire, suelo, agua superficial y subterránea, fauna, flora y uso de la tierra; generando impactos ambientales como alteración de la calidad estética del paisaje, generación de polvo y gases de combustión, incremento de los niveles de la presión sonora, retiro de volúmenes de suelos, incremento de los procesos erosivos, contaminación de suelos por derrames y por inadecuada disposición de los residuos sólidos⁷².

Pues bien, las perforaciones dirigidas horizontalmente que la recurrente realizó desde la plataforma del pozo 13103D (relocalizado) evitaron que los impactos ambientales descritos se produzcan en las áreas donde originalmente estaban ubicados los pozos 13119D, 13114D y 13169D.

Entre los beneficios en el ambiente que esta conducta produjo se puede contar los siguientes: (i) menor perturbación al terreno al usar menor cantidad de superficie, (ii) menor impacto a la fauna local (desplazamiento parcial), por los equipos y actividades del trabajo; (iii) menos especies vegetales impactadas; (iv) menor cantidad de emisiones debido a que se requiere menos equipos para la construcción de accesos de una sola plataforma; (v) menor probabilidad de contaminación a un área grande o dispersa del suelo, debido al manejo de residuos y combustibles en una sola plataforma.

- e) ¿Se descartó que la conducta ejecutada pueda generar mayores riesgos en el ambiente?

Sí, este Tribunal ha verificado que no existen indicios razonables para considerar que la relocalización de los pozos y el uso del sistema de perforación puedan causar mayores riesgos potencialmente negativos en el ambiente.

Por el contrario, en el presente procedimiento sancionador se ha verificado, más allá de cualquier duda razonable, que la relocalización de los pozos por parte de la recurrente para implementar un **sistema de perforación dirigida horizontal**⁷³, en vez de perforar los pozos en sus ubicaciones originales mediante el tradicional sistema de perforación vertical, **representa una conducta más eficiente en términos ambientales**, pues implica un menor impacto ambiental.

⁷² Debido a ello, como se señaló, el propio Decreto Supremo N° 015-2006-EM previendo el impacto ambiental que produce la implementación de las plataformas de perforación señala que "se deberá utilizar de preferencia la técnica de perforación dirigida para la perforación de nuevos pozos".

⁷³ Folio 175. El sistema de perforación horizontal toma el nombre en inglés de *horizontal directional drilling*.

Incluso el artículo 68° del referido Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos revela el carácter manifiesto de los beneficios ambientales de la perforación dirigida al establecer que "se deberá utilizar de preferencia la técnica de perforación dirigida para la perforación de nuevos pozos".

En ese mismo sentido, también la recurrente ha sustentado que la relocalización de los pozos no ha generado nuevos impactos respecto de los previstos en el estudio ambiental y que están cubiertos por las medidas ambientales⁷⁴.

98. Por consiguiente, la relocalización de los pozos realizada por la empresa para implementar un sistema de perforación dirigida horizontal que parte de una sola plataforma para perforar diferentes pozos, representa una conducta más eficiente en términos ambientales que la conducta original consistente en perforar los pozos en sus ubicaciones originales desde plataformas distintas y en forma vertical. Dicha conducta califica como una mejora ambiental en el marco de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
99. Del análisis realizado se desprende que la mejora ambiental implementada por la recurrente no amerita el inicio de un procedimiento administrativo sancionador por incumplimiento del compromiso previsto en el instrumento ambiental, conforme a la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

Por consiguiente, corresponde revocar la Resolución Directoral N° 273-2013-OEFA/DFSAI y, consecuentemente, ordenar el archivo del procedimiento sancionador, toda vez que la conducta imputada a título de infracción administrativa constituye una mejora ambiental. En ese sentido, resulta innecesario pronunciarse sobre los demás argumentos planteados en el recurso de apelación.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, la Ley N° 29325, el Decreto Legislativo N° 1013, el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA;

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 273-2013-OEFA/DFSAI del 4 de junio de 2013 y, en consecuencia, **ARCHIVAR** el procedimiento administrativo sancionador seguido contra la empresa INTEROIL PERÚ S.A. por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo Segundo.- NOTIFICAR la presente resolución a INTEROIL PERÚ S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

⁷⁴ Folio 176 al 184 y folios 219 al 221.

Regístrese y comuníquese.



.....
LENIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA
Presidente
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
JOSÉ AUGUSTO CHIRINOS CUBAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental

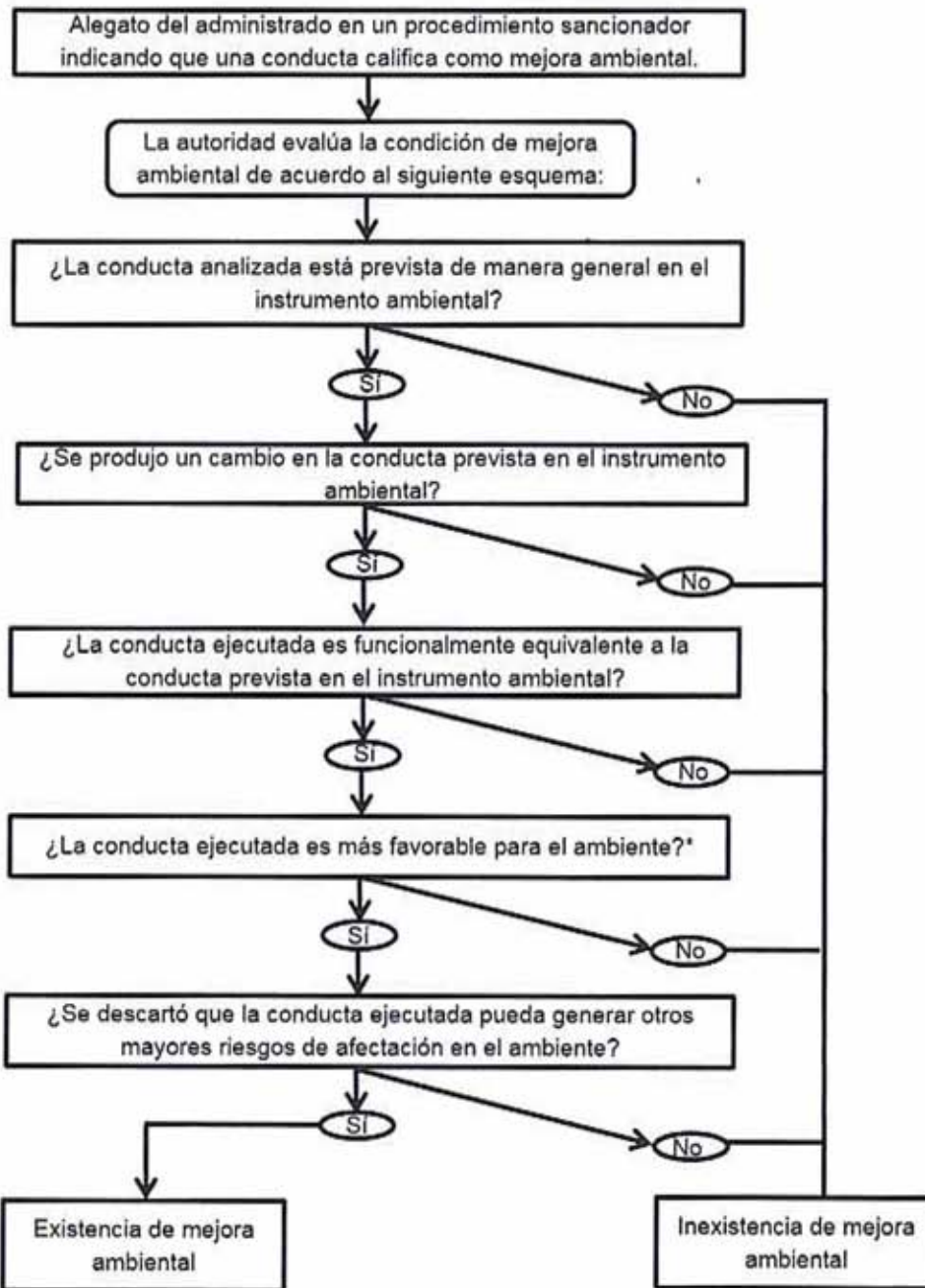


.....
FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTINEZ
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HÉCTOR ADRIÁN CHAVARRY ROJAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental

Anexo 1: Metodología para evaluar mejoras ambientales



* Los beneficios ambientales puede consistir en reducir el impacto ambiental negativo, generar una mayor protección en el ambiente o los compromisos socioambientales.

