



## Provincia del Neuquen

1970-2020 50 Años del Plan de Salud de la Provincia del Neuquén

**Número:**

**Referencia:** Recurso - Chevron Argentina SRL - Expediente N° 9100-005466/2019

---

**VISTO:**

El Expediente N° 9100-005466/2019 de la Secretaría General y Servicios Públicos, mediante el cual la firma **CHEVRON ARGENTINA SRL** interpuso recurso administrativo, expediente acumulado N° 8800-001903/2019 del Ministerio de Energía y Recursos Naturales; y

**CONSIDERANDO:**

Que el 27 de diciembre de 2019 la empresa Chevron Argentina SRL, mediante apoderado, interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial contra la Resolución N° 166/19 del Ministerio de Energía y Recursos Naturales, la cual rechazó su impugnación contra la Disposición N° 37/19 de la Subsecretaría de Energía, Minería e Hidrocarburos que le impuso la obligación de resarcir daños causados a inmuebles fiscales por la actividad de exploración, explotación y transporte de hidrocarburos;

Que surge de los antecedentes que mediante Acta Acuerdo suscripta el 07 de diciembre de 2011, la Provincia del Neuquén y las empresas Chevron Argentina SRL y Corporación Financiera Internacional en su carácter de titulares de la concesión de explotación sobre los lotes de Curamched y El Trapial, se prorrogaron los plazos de la concesión de explotación de hidrocarburos en dichas áreas;

Que mediante Nota N° 290/19 la Dirección Provincial de Ingresos Energéticos intimó el 05 de septiembre de 2019 a la empresa Chevron Argentina SRL al pago de la suma de pesos cinco millones trescientos setenta y siete mil doscientos setenta y dos con nueve centavos (\$ 5.377.272,09), en concepto de capital por servidumbre e indemnización por daños en el área de concesión de explotación El Trapial y Curamched, más los intereses que ascendían a la suma de pesos dos millones novecientos siete mil quinientos veintiuno con diecisiete centavos (\$ 2.907.521,17) y de la suma de pesos ciento ochenta y dos mil cincuenta y ocho con veinticinco centavos (\$ 182.058,25), en concepto de capital por servidumbre e indemnización por daños correspondientes a la concesión de transporte El Trapial-Puesto Hernández, más los intereses que ascendían a la suma de pesos ochenta y nueve mil cuatrocientos veinticuatro con diez centavos (\$ 89.424,10). Asimismo, se indicó que tal liquidación correspondía al período comprendido desde el 01 de septiembre de 2016 hasta el 31 de agosto de 2019;

Que el 20 de septiembre de 2019 la empresa, mediante apoderados, impugnó ante la Subsecretaría de Energía, Minería e Hidrocarburos, la liquidación practicada y la intimación de pago;

Que el 27 de septiembre de 2019 la empresa presentó una nota dirigida a la Dirección Provincial de Ingresos Energéticos a fin de acompañar el comprobante de transferencia por la suma reclamada, dejando

expresa constancia que el pago era efectuado bajo protesto y reserva de reclamar su repetición, sin consentir hecho ni derechos respecto a su procedencia;

Que previa intervención de la Dirección de Legales, mediante Disposición N° 037/19 del 04 de octubre de 2019 la Subsecretaría de Energía, Minería e Hidrocarburos rechazó el recurso administrativo interpuesto por la empresa contra la Nota N° 290/19, cuya notificación se produjo el 08 de octubre de 2019;

Que el 23 de octubre de 2019 la empresa, mediante apoderado, interpuso recurso administrativo contra Disposición N° 37/19, reiterando los argumentos expuestos en su anterior presentación;

Que previa intervención de la Dirección de Dictámenes y Normativa Legal, mediante Resolución N° 166/19 del 19 de diciembre de 2019 el Ministerio de Energía y Recursos Naturales rechazó el recurso interpuesto por la empresa, la cual fue notificada el 26 de diciembre de 2019;

Que el 27 de diciembre de 2019 la empresa, mediante apoderado, interpuso recurso administrativo contra la Resolución N° 166/19, lo que originó el caso bajo análisis. En su presentación sostuvo la ilegitimidad del cobro de servidumbres sobre tierras fiscales, expresó que las concesiones otorgadas por el Poder Ejecutivo Nacional a la empresa, fueron realizadas de conformidad a las atribuciones consagradas en la Ley de Hidrocarburos, rigiéndose por dicha ley y por el Código de Minería de Nación, materia que se encuentra expresamente reservada en forma exclusiva al gobierno federal. Expuso además, que la servidumbre administrativa era gratuita en caso de bienes del Estado, teniendo primacía la aplicación de tal régimen sobre cualquier otra regulación de índole provincial que se contraponga a ello;

Que asimismo, sostuvo que la competencia federal en materia minera excluye la competencia de los Estados provinciales, alegando la inconstitucionalidad de la Ley Provincial 2183 por entender que la misma contradice los artículos 66° y 67° de la Ley 17.319 y 158° del Código de Minería y, en consecuencia, violenta la supremacía del ordenamiento federal sobre el provincial. Además, indicó que los actos recurridos implicaron una grave afectación al derecho de propiedad al desconocer sus derechos adquiridos al amparo de la legislación nacional válida y aplicable;

Que subsidiariamente planteó la inaplicabilidad de las pautas indemnizatorias establecidas en el Decreto N° 861/96 del Poder Ejecutivo Nacional y la prescripción parcial del reclamo;

Que a fin de brindar tratamiento al presente cabe advertir que el objeto se circunscribe a analizar la legalidad de la Resolución N° 166/19 del Ministerio de Energía y Recursos Naturales, sin abrir juicio sobre cuestiones técnicas o de oportunidad mérito o conveniencia;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, Constitución Provincial, Ley 17.319 y sus modificatorias Ley 26.197 y Ley 27.007, Ley 1919 que aprueba el Código de Minería, las Leyes Provinciales 1284, 2183 y 2615 y demás normativa aplicable al caso;

Que en primer término, respecto al argumento de la supuesta ilegitimidad del cobro de servidumbres sobre tierras fiscales, por no ajustarse a lo previsto en el Código de Minería y la Ley de Hidrocarburos y por basarse en una normativa inconstitucional dictada en violación al principio de supremacía normativa, cabe señalar que el control de constitucionalidad en nuestro régimen republicano de gobierno, constituye el mecanismo por el cual se busca garantizar la supremacía constitucional. Así, teniendo en cuenta que según lo ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación, aquel control es la primera y principal misión que corresponde ejercer a ese Tribunal, se llega a la conclusión de que no compete al Poder Ejecutivo expedirse sobre ello, en el marco de las atribuciones emanadas del artículo 214° de la Constitución Provincial;

Que no obstante, es oportuno mencionar que el régimen legal de los hidrocarburos ha sido objeto de una constante evolución, que tuvo su origen en el Código de Minería, el que adhirió al denominado sistema regalista declarando en su artículo 7° que “*Las minas son bienes privados de la Nación o de las Provincias, según el territorio en que se encuentren*”. Al respecto, es importante resaltar que a partir de la

reforma constitucional de 1994 se estableció en el artículo 124° de la Constitución Nacional que: *“Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”*;

Que por su parte, la Constitución de la Provincia del Neuquén en el artículo 95° prevé: *“... los yacimientos mineros y todo lo contenido en el subsuelo del territorio de la Provincia del Neuquén, pertenecen a su jurisdicción y dominio”*;

Que así, las Cartas Constitucionales reconocen el dominio originario local de los recursos situados en los territorios provinciales, en razón de su situación geográfica histórica. De allí que, en razón de la preexistencia, se reconozca a los Estados locales un poder no delegado a la Nación, conforme lo dispuesto por el artículo 121° Constitución Nacional;

Que cabe señalar que la noción de dominio refiere a la titularidad sobre las cosas, en este caso de los recursos naturales. En tanto que el término jurisdicción alude al poder de policía, es decir, a la potestad regulatoria, fiscalizadora y sancionatoria;

Que el artículo 75° inciso 12) de la Constitución Nacional establece que: *“Corresponde al Congreso: (...) Dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería...”*. Sin embargo, tal como fue indicado anteriormente, este precepto constitucional no debe entenderse como una delegación absoluta en el Estado Nacional de la potestad de regulación, o como una privación de jurisdicción local sobre tales recursos, ya que ello llevaría a concluir que el dominio es una mera declaración formal sin sustancia material carente de toda relevancia jurídica;

Que en igual sentido ha expresado la doctrina: *“El dominio y la administración de los recursos hidrocarburíferos pertenecen a las provincias (y a la Nación en los ámbitos territoriales que le corresponden). La potestad de dictar el régimen sustantivo que regula la materia es atributo del Congreso de la Nación y consiguientemente también lo es su reglamentación (que comprende lo inherente a la fijación de la política energética federal) y determinadas incumbencias (policía, fomento, medio ambiente) son concurrentes y de allí el interés de procurar el ejercicio concertado de las facultades respectivas”* (De La Riva Ignacio M., Poderes de regulación nacionales y provinciales bajo el nuevo régimen de hidrocarburos, Revista Argentina de Derecho de la Energía Hidrocarburos y Minería);

Que desde otro vértice, la recurrente cuestionó también la ilegitimidad de la pretensión de cobro en concepto de servidumbre administrativa que efectuó la Subsecretaría de Energía Minería e Hidrocarburos, respecto de inmuebles sobre los que se circunscribe el área. Sostuvo que ello resultaba contrario a la Ley de Hidrocarburos y al Código de Minería, que el mismo establece que la servidumbre es onerosa en caso de bienes privados y gratuita en caso de bienes del Estado, entendiéndose que tal régimen legal tenía primacía sobre cualquier otra regulación provincial que se contraponga;

Que respecto al instituto de la servidumbre administrativa la doctrina señala que: *“La servidumbre es una limitación del derecho de propiedad que recae sobre el carácter exclusivo del dominio y consecuentemente produce el quiebre en el aspecto esencial del derecho porque este es repartido y luego compartido entre el titular y los terceros. El propietario de un bien sigue siendo su titular sin perjuicio de que debe compartirlo con otros. Así la servidumbre es la creación de derechos a favor de terceros. Es decir, por un lado restringe derechos imponiendo un conjunto de obligaciones de hacer no hacer o dejar hacer y por otro crea derechos en el ámbito o espacio de otro sujeto”* (Balbín Carlos F., Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, página 446);

Que concretamente el artículo 1° de la Ley 2183 establece: *“Los permisionarios y/o concesionarios deberán indemnizar a los propietarios superficiarios - sean éstos personas del derecho público o privado, o de propiedad privada o fiscal-, del Estado provincial o municipal, de los perjuicios que se causen a los fundos afectados por las actividades de aquellos, y abonar las servidumbres que se constituyan en los mismos”*;

Que la recurrente sostuvo la inaplicabilidad de la Ley 2183 por cuanto su articulado contraviene lo

preceptuado en el artículo 66° de la Ley 17.319, que remite al artículo 158° del Código de Minería, el que establecería la gratuidad de las servidumbres sobre fundos de propiedad estatal;

Que el referido artículo 66° de la Ley 17.319 prevé que: *“Los permisionarios y concesionarios instituidos en virtud de lo dispuesto en las Secciones 2°, 3°, y 4° del Título II de esta ley, a los efectos del ejercicio de sus atribuciones tendrán los derechos acordados por el Código de Minería en los artículos 42° y siguientes, 48° y siguientes, y concordantes de ambos, respecto de los inmuebles de propiedad fiscal o particular ubicados dentro o fuera de los límites del área afectada por sus trabajos.”*;

Que se advierte que el artículo en cuestión no hace tal remisión al artículo 158° del Código de Minería. No obstante, aun cuando tal remisión existiera, debe mencionarse que el artículo 158° se ubica en el capítulo relativo a la adquisición del suelo. Así la norma prevé que: *“Si el terreno correspondiente a una concesión, es del Estado o Municipio, la cesión será gratuita.”*;

Que al respecto se ha expedido la Asesoría General de Gobierno mediante el Dictamen N° 0047/2019, que sostuvo: *“... entendemos que no se está fijando la gratuidad en la servidumbre, sino que la gratuidad es en la transmisión de la propiedad del bien donde se asienta la concesión, por lo que configuraría una donación del Estado a favor del concesionario. Para darle cierta claridad a la cuestión, es que de acuerdo a la redacción, la ubicación y la remisión que hace el Código de Minería, que impone a los Estados provinciales como municipales a transferir en forma gratuita tierras fiscales de su propiedad a los concesionarios, siendo una clara intromisión en la potestad de las provincias sobre la disposición de sus tierras.”*;

Que en igual sentido explica la doctrina que: *“Esta norma en cuanto obliga al Estado y a los Municipios a ceder, en forma gratuita, el uso de los terrenos propios, debe considerarse inconstitucional, sea que se trate de terrenos públicos o de su dominio privado. El Código no puede imponer a aquellos la entrega en uso gratuito de estos bienes.”* (Catalano, Edmundo F., “Curso de Derecho Minero”, Bs. As., 1996, 5ª Edición, Zavalia, página 160);

Que del espíritu normativo de la Ley 17.319 y el Código de Minería, surge claro que las servidumbres que se constituyan serán onerosas, previéndose la gratuidad únicamente en aquel caso de cesión antes explicado;

Que esta interpretación resulta coherente, toda vez que se resarcen los perjuicios ocasionados al propietario superficiario en razón de la merma que registra el carácter exclusivo del dominio;

Que además la recurrente expresó que los actos recurridos implicaron una grave afectación al derecho de propiedad, al desconocer sus derechos adquiridos al amparo de la legislación nacional válida y aplicable;

Que en relación a tal afirmación, cabe mencionar el régimen de especial sujeción al que se encuentra sometida la requirente, en su carácter de concesionaria de explotación de un recurso natural, lo que le impone necesariamente, el cumplimiento de una serie de obligaciones derivadas del plexo normativo contractual;

Que al respecto, corresponde referir que mediante la Ley 2615 la Legislatura de la Provincia aprobó el Acuerdo de Renegociación y su Adenda y facultó al Poder Ejecutivo a desarrollar futuras renegociaciones en el marco de las directrices establecidas en el mismo;

Que así, sobre la base del marco normativo erigido por la Ley 2615, se someten los Acuerdos de Renegociación de Concesiones Hidrocarburíferas, en cuyo artículo 10° dispone que: *“Los Acuerdos de Renegociación aprobados en virtud de la presente ley no liberan a las empresas concesionarias de su plena sujeción a las leyes nacionales 17.319 y 26.197 (...) y a las leyes provinciales 899; 1875; 2205; 2175 y 2183, sus modificatorias, decretos reglamentarios y resoluciones aplicables...”*;

Que tal como se expresó, la empresa concesionaria es un sujeto profesional en el giro de su actividad, lo que impone un deber de previsión, obrar diligente y calificado al momento de abordar las negociaciones

precontractuales, así como al momento de celebrar el contrato y, posteriormente, ejecutarlo;

Que concretamente y tal como surge del Acta Acuerdo suscripta el 07 de diciembre de 2011, la Provincia del Neuquén y las empresas Chevron Argentina SRL y Corporación Financiera Internacional en su carácter de titulares de la concesión de explotación sobre los lotes de Curamched y El Trapial, otorgada mediante Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1259/92, acordaron en el marco de las Leyes Nacionales 17.319, 23.696, 24.145 y 26.197, la Ley Provincial 2615, los Decretos del Poder Ejecutivo Nacional N° 1055/89, N° 1212/89, N° 1589/89, N° 1259/92 y la legislación nacional y provincial vigente aplicable a la materia, y efectuaron la renegociación prevista por el Decreto Provincial N° 822/08 y extendieron en los términos del artículo 35° de la Ley Nacional 17.319 el plazo original de la concesión por el término de diez (10) años;

Que al celebrarse el Acta Acuerdo suscripta entre la empresa y la Provincia, en los términos de la Ley 2615, la recurrente conocía el marco normativo de sujeción al que se sometería el contrato, por lo que resulta de mala fe contractual pretender en esta instancia forzar el esquema normativo aplicable, con la intención de sustraerse a los compromisos asumidos que derivan, entre otros, de los aspectos normados en la Ley 2183;

Que en función de lo expuesto, no resultan atendibles los agravios expresados por la recurrente, toda vez que la Provincia procedió en ejercicio de un derecho reconocido por las normas y preservado de modo armónico en el plexo constitucional;

Que además, la recurrente planteó, de modo subsidiario, la nulidad de la remisión que establece la normativa provincial a los parámetros fijados en el Decreto Nacional N° 861/96 a efectos de la determinación de los montos indemnizatorios;

Que en relación a ello, resulta oportuno resaltar que el artículo 8° de la Ley 2183 establece: “*Los plazos, montos y zonificaciones para realizar el cálculo de los pagos indemnizatorios y/o servidumbres serán fijados a partir de lo establecido por el Decreto 861/96 del Poder Ejecutivo nacional, sus complementarios o modificatorios*”. Del citado precepto se extrae que ese fue el mecanismo escogido por el legislador neuquino para establecer los parámetros indemnizatorios, no siendo el Poder Ejecutivo un órgano con competencia constitucional para analizar su validez;

Que finalmente, resta abordar el argumento de prescripción parcial del reclamo, por aplicación del plazo bianual previsto en el artículo 2562° inciso c) del Código Civil y Comercial de la Nación, que resulta aplicable “*al reclamo de todo lo que se devenga por años o plazos periódicos más cortos excepto que se trate de reintegro de un capital en cuotas*”;

Que en relación a ello, cabe señalar que la solución jurídica a dicho planteo debe buscarse en la normativa de derecho público local. Al respecto el Tribunal Superior de Justicia ha mantenido a lo largo del tiempo un criterio uniforme sobre el carácter local de la regulación en materia de prescripción, mediante los Acuerdos N° 1366/07, N° 007/10, N° 015/10, N° 049/10, N° 100/10, N° 041/12, N° 049/13, entre otros. Así, bajo la doctrina delineada por el Tribunal local se puede afirmar que el caso se rige por las previsiones de la Ley 1284. En consecuencia, el plazo de prescripción a aplicar es el previsto en el artículo 191° inciso a) de la Ley 1284, que establece: “*El plazo de prescripción de la acción procesal administrativa, salvo los casos contemplados por leyes especiales, es de: a) Cinco (5) años para impugnar actos nulos, reglamentos, hechos u omisiones administrativas...*”.

Que en igual sentido la doctrina ha expresado “*La potestad reglamentaria provincial en esta materia finca precisamente en la autonomía del derecho administrativo y el carácter esencialmente local de su regulación cuyo sustento normativo constitucional reside en los artículos 121, 122 y 123 de la Carta Magna Nacional. Por aplicación de tales preceptos constitucionales queda claro que la regulación de las obligaciones de derecho público provincial no ha sido delegada a la Nación ergo tampoco fue delegada por la provincia la potestad legislativa sobre una de las formas de su extinción esto es la prescripción liberatoria*” (Barrese María Julia, Consideraciones sobre el Procedimiento Administrativo en la Provincia del Neuquén, página 153);

Que de este modo, debido a que el reclamo versa sobre el período de tiempo comprendido entre el 01 de septiembre de 2016 al 31 de agosto de 2019, y que resulta aplicable el plazo quinquenal previsto en la normativa local, es que el planteo de prescripción no resulta atendible;

Que en función de las consideraciones de hecho y derecho expuestas, corresponde rechazar en todos sus términos el recurso administrativo interpuesto por la empresa Chevron Argentina SRL;

Que por último se declara agotada la vía administrativa, dejando expedito el ejercicio de la acción judicial para el supuesto que la requirente se considere con derecho a promoverla;

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno mediante Dictamen N° 0088/2020;

Por ello;

## **EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN**

### **D E C R E T A:**

**Artículo 1º: RECHÁZASE** en todos sus términos el recurso administrativo interpuesto por la empresa **CHEVRON ARGENTINA SRL** contra la Resolución N° 166/19 del Ministerio de Energía y Recursos Naturales, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

**Artículo 2º:** Notifíquese a la interesada lo dispuesto en la presente norma.

**Artículo 3º:** El presente decreto será refrendado por el señor Ministro de Energía y Recursos Naturales.

**Artículo 4º:** Comuníquese, publíquese, dese intervención al Boletín Oficial y archívese.