



Provincia del Neuquén

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

Número:

Referencia: Recurso - Vista Oil & Gas Argentina S.A. - Expediente N° 9100-004431-2019

VISTO:

El Expediente N° 9100-004431-2019 de la Secretaría General y Servicios Públicos, mediante el cual la empresa **VISTA OIL & GAS ARGENTINA S.A.** interpuso recurso administrativo, expedientes acumulados N° 8810-000541/2018 de la Subsecretaría de Energía, Minería e Hidrocarburos y N°8800-001299/19 del Ministerio de Energía y Recursos Naturales; y

CONSIDERANDO:

Que el 29 de julio de 2019 la empresa Vista Oil & Gas Argentina S.A. (en adelante Vista Oil & Gas), mediante apoderado, interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial contra la Resolución N° 081/19 del Ministerio de Energía y Recursos Naturales (en adelante MEyRN) que rechazó su impugnación a la Disposición N° 010/19 de la Subsecretaría de Energía, Minería e Hidrocarburos (en adelante SEMeH), por la cual se le aplicó una multa dineraria en virtud de un incidente ocurrido en el yacimiento Médano de la Mora del que resultó la muerte de un empleado de la empresa contratista Nabors International Argentina S.R.L. (en adelante Nabors);

Que surge de los antecedentes que el 17 de agosto de 2018 la empresa Vista Oil & Gas informó a la SEMeH, la ocurrencia de un incidente mientras se realizaban maniobras de armado de un equipo de perforación de la empresa Nabors, lo que provocó la muerte de un operario de dicha empresa;

Que el 23 de agosto de 2018 se labró Acta de Inspección N° E4-064, en el contexto de una fiscalización realizada en el área Bandurria Sur que tuvo por objeto constatar e informar sobre un accidente ocurrido en el pozo L.Cav. x-4, en el que se encontraba operando un equipo de la empresa Nabors el 15 de agosto de 2018 y resultaron heridos dos operarios;

Que el 29 de agosto de 2018 un grupo de inspectores compuesto por representantes de la SEMeH y de la Subsecretaría de Trabajo emitieron el Acta de Inspección E1-079 que da cuenta de un relevamiento efectuado en el yacimiento Médano de la Mora ubicado en el área Bajada del Palo, en el cual se procedió a constatar el estado de la locación 2 del pozo Nq.MDM-1015, sitio en el que se produjera el fallecimiento del operario;

Que el 05 de septiembre de 2018 la Subsecretaría de Trabajo labró el Acta Digital Única N° 340304, en la cual constan los datos relevados en una inspección a la empresa Nabors que tuvo por objeto controlar las condiciones y medio ambiente de trabajo en materia de higiene y seguridad y la documentación correspondiente;

Que mediante Acta Inspección E5-035 del 19 de octubre de 2018 se dejó constancia de una inspección realizada en el área Bandurria Sur con el fin de constatar la situación y procedimientos realizados por la Operadora YPF S.A, ante un incidente en proceso en equipo de torre Nabors F 07;

Que el 20 de noviembre de 2018 la Dirección de Servicios Jurídicos dependiente de la Dirección Provincial de Coordinación Legal del MEyRN emitió dictamen legal, en el cual sugirió requerir información a la empresa concesionaria, conforme a lo dispuesto en la Ley 1926 y las Leyes nacionales 17.319 y 26.197;

Que el 05 de diciembre de 2018 la Dirección Provincial de Exploración, Explotación y Transporte de Hidrocarburos intimó a la empresa Vista Oil & Gas a presentar: parte diario de la operación correspondiente al día del accidente, actividad que se llevaba a cabo, tareas que tenía a cargo el operario en el accidente, copia del registro de los últimos simulacros realizados y sus resultados, copia del último chequeo realizado en el equipo con la certificación correspondiente y copia de los resultados obtenidos de hechos causales y registro del avance de investigación (informe preliminar);

Que el 19 de diciembre de 2018 la empresa aludida acompañó la documentación requerida;

Que el 11 de febrero de 2019 la Dirección General de Control Técnico Operativo de la SEMeH emitió el Pase N° 106/19, en el cual efectuó un análisis de la documentación acompañada por la empresa y solicitó la evaluación de la sanción correspondiente;

Que el 01 de marzo de 2019 se expidió la Dirección Provincial de Exploración, Explotación y Transporte de Hidrocarburos, la que concluyó que por la gravedad de lo ocurrido correspondía aplicar la máxima sanción prevista en la Ley 2453;

Que el 14 de marzo de 2019 la Dirección General de Legales de la SEMeH emitió dictamen legal;

Que el 18 de marzo de 2019 la Subsecretaría de Recursos Hídricos a cargo de la SEMeH, emitió la Disposición N° 010/19 por la cual impuso la sanción de multa equivalente a la suma de pesos cuatro millones (\$ 4.000.000) a la empresa Vista Oil & Gas, la cual fue notificada el 29 de marzo de 2019;

Que mediante Acta de Inspección E2-043 del 11 de abril de 2019 la SEMeH dio cuenta de una constatación efectuada en el yacimiento Médano de la Mora;

Que el 15 de abril de 2019 la empresa Vista Oil & Gas, mediante apoderado, interpuso recurso administrativo ante el MEyRN contra la Disposición N° 10/19, acompañando prueba documental, entre ella, copia del contrato que vincula a la empresa con la firma Nabors, Código de Conducta y Ética de la empresa recurrente, copias de actas de reuniones y certificaciones de varias capacitaciones laborales en las que habría participado el operario fallecido;

Que asimismo la empresa acompañó a su presentación copia del dictamen emitido el 03 de enero de 2019 por la Fiscal del Caso en el legajo N° 118419/2018 "*Chocala Fernández, Miguel Ángel s/muerte (Acc. Empresa Petrolera Nabors)*", en el cual se desestimaron las actuaciones por considerar que no se configuró delito, todo en los términos del artículo 131° inciso 1) del Código Procesal Penal de la Provincia del Neuquén;

Que mediante Acta de Inspección E1-045 del 16 de mayo de 2019 la SEMeH dejó constancia de los datos relevados en oportunidad de efectuarse un relevamiento en el yacimiento Médano de la Mora. En igual fecha la SEMeH labró el Acta de Inspección E1-046 al realizar una constatación en el área hidrocarburífera en cuestión;

Que el 05 de junio de 2019 la Dirección General de Control Técnico Operativo de la SEMeH emitió informe técnico en el cual evaluó el recurso presentado y la documentación acompañada por la recurrente, concluyendo que se había tratado de un incidente evitable acontecido por responsabilidad de la empresa

Vista Oil & Gas;

Que el 26 de junio de 2019 la Dirección de Servicios Jurídicos dependiente de la Dirección Provincial de Coordinación Legal del MEyRN emitió dictamen legal en el cual sugirió el rechazo del recurso planteado por la empresa;

Que el 12 de julio de 2019 se emitió la Resolución N° 081/19 del MEyRN por la que se rechazó el recurso administrativo interpuesto por la requirente, la cual fue notificada el 16 de julio de 2019;

Que el 29 de julio de 2019 la empresa Vista Oil & Gas interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial contra la Resolución N° 081/19 del MEyRN y la Disposición N° 010/19 de la SEMeH, lo que originó el caso bajo análisis;

Que a fin de brindar tratamiento al presente, cabe advertir que el objeto se circunscribe a analizar la legalidad de la Resolución N° 081/19 del MEyRN y de la Disposición N° 10/19 de la SEMeH;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, la Ley 17.319 y su modificatoria 26.197, la Constitución Provincial, la Ley 1284, la Ley 2453 y demás normas aplicables al caso;

Que resulta oportuno señalar que se analizarán los aspectos estrictamente jurídicos del caso, sin pronunciarse sobre cuestiones técnicas, ni de oportunidad, mérito o conveniencia, por lo que se analizarán los agravios esbozados por la empresa recurrente, a fin de determinar su procedencia;

Que en primer lugar, cabe advertir que la recurrente cuestionó la aplicación de la multa en cuestión en función de que la imposición de la misma se asentó sobre bases objetivas y, en tal sentido, consideró que por tratarse de una sanción de naturaleza penal era menester la concurrencia del elemento subjetivo, ya sea dolo o culpa;

Que así, en su escrito recursivo expresó: *“... desde tiempo inveterado se ha reconocido que el principio de culpabilidad es tan aplicable en materia penal propiamente dicha, como en materia de sanciones administrativas, sea que se llamen infracciones, contravenciones o faltas, siendo en tales condiciones una condición necesaria para la aplicación de una pena, lo cual impone, entre otras cuestiones elementales, que previo a la aplicación de una sanción se identifique de modo concreto cual es la conducta reputada antijurídica atribuible al pretendido responsable, y se explique el motivo por el cual es reprochable a nivel subjetivo que se haya cometido dicha conducta”*;

Que en este sentido, además sostuvo que: *“... en lugar de la obligación claramente de medios contenida en el artículo 92 inciso “d” de la Ley 2453, el criterio aplicado por la resolución termina imponiendo a Vista una obligación de los resultados, según la cual cualquier siniestro que se genere dentro de la zona concesionada la hará pasible de la aplicación de sanciones. Ello surge categórico de la simple lectura del informe que, sin sonrojarse, afirma que “el operador [...] es el responsable frente al Estado [del proceder del proveedor] dentro del área concesionada”, haciendo del régimen infraccional en cuestión uno de responsabilidad objetiva, lo cual nos lleva una vez más a las consideraciones elementales ya explicitadas aquí, según las cuales un régimen sancionatorio de tales características es lisa y llanamente inconstitucional, debiendo descartarse entonces la aplicación de semejante criterio”*;

Que ingresando al análisis de los agravios, en cuanto a la naturaleza de la sanción, siguiendo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cabe advertir que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas (CIDH, “Baena Ricardo y otros Vs. Panamá”, sentencia del 02 de febrero de 2001);

Que ahora bien, pese a ese denominador común, es importante señalar que la sanción penal y la sanción disciplinaria difieren en algunos aspectos relevantes;

Que debe ponderarse que si bien la potestad sancionadora de la Administración Pública Provincial se

enmarca en los principios que rigen en materia penal, presenta particularidades o matices propios de su actividad administrativa. Ello porque existen distinciones importantes entre la actividad penal y la actividad administrativa, en razón de las diferentes funciones que cumplen en un Estado Constitucional de Derecho;

Que en esta línea la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que: “... *el derecho administrativo sancionatorio puede manejarse por sus características definitorias con cierta relatividad en determinados aspectos, como la estructura típica, la graduación de las sanciones y ciertas particularidades procedimentales que serían inadmisibles en un enjuiciamiento penal...*” (CSJN, “Colegio de Escribanos de la Provincia de Bs. As. c/ PEN s/ sumarísimo”, Fallos 341:1017, sentencia del 04 de septiembre de 2018);

Que por su parte la doctrina ha expresado “*La naturaleza de las conductas reprimidas, los bienes jurídicos involucrados, la teleología de las facultades sancionadoras, los sujetos disciplinables y los efectos jurídicos que se producen frente a la comunidad, hacen que la tipicidad en materia disciplinaria admita -en principio cierta flexibilidad en relación con el derecho penal*” (Pastor de Peirotti, Irma - Ortíz de Gallardo, María Inés del Carmen, “Potestad Disciplinaria de la Administración: Principios Constitucionales Desarrollados por la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación” – Cuadernos de Derecho Público, Volumen 7, 2019, UCC);

Que por otra parte, debe tenerse presente que la pena y la sanción administrativa tutelan bienes jurídicos distintos;

Que en otro orden de cosas, en lo atinente al factor de atribución en el ámbito del derecho administrativo sancionatorio, la jurisprudencia local recientemente ha pronunciado: “*La culpabilidad (exigencia de culpa o dolo en la persona pasible de ser penada) no es una exigencia constitucional que surja del artículo 18 de la Constitución nacional y menos una exigencia constitucional del derecho administrativo sancionador, máxime cuando el sujeto pasivo de la sanción es una persona jurídica, incapaz de incurrir, técnicamente hablando, en culpa o dolo*” (OPANQ1, Expediente N° 10207/2017, “Y.P.F. S.A. C/ Provincia de Neuquén s/ sanciones”, sentencia del 05 de junio de 2020);

Que sobre el tópico, prestigiosa doctrina ha sostenido que: “... *la culpabilidad solo puede ser exigida a los seres capaces de ser culpables. Es un absurdo jurídico -aparte de real- pretender exigirla a quien no puede tenerla, pues la única consecuencia es la impunidad. De la evidente incapacidad de las personas jurídicas para ser culpables en sentido estricto no debe deducirse su impunidad sino algo muy diferente: que no hay que exigirles tal culpabilidad*” (Nieto, Alejandro, Derecho administrativo sancionador, 4ta edición reformada, Tecnos, Madrid, 2008, p. 451);

Que sin perjuicio de ello, el informe de la Dirección General de Control Técnico Operativo es concluyente en cuanto a la responsabilidad que le cabe a la operadora, toda vez que la maniobra que derivó en el desenlace fatal se llevó a cabo en condiciones inapropiadas que podrían haberse evitado de haber cumplido la operadora con su deber de supervisar que se adopten las medidas de seguridad correspondientes;

Que desde otro vértice, en relación al efecto en sede administrativa de la desestimación de las actuaciones penales, vale señalar que la recurrente se apoyó en la conclusión del dictamen elaborado por la Fiscal del Caso en el legajo penal, cuya copia acompañó como prueba y consideró que el procedimiento administrativo debe quedar supeditado a lo resuelto en sede penal;

Que en este sentido, la requirente expresó: “... *en tanto y en cuanto existe un expediente de investigación criminal en torno a los hechos en cuestión, la aplicación de cualquier tipo de sanción administrativa por los mismos e idénticos hecho debe quedar supeditada al resultado de dicha investigación criminal, al menos en lo que a la determinación de los hechos del caso respecta. Solo una vez definido el marco fáctico en dicha sede podría esta Administración procurar analizar si, dentro de dicha plataforma fáctica, es o no procedente la aplicación de una pena a la luz de las facultades aplicables.*” En apoyo a lo argumentado citó los artículos 1775° a 1777° del Código Civil y Comercial de la Nación;

Que a través del dictamen fiscal aludido, se desestimaron las actuaciones penales en los términos del

artículo 131° inciso 1) del Código Procesal Penal de la Provincia del Neuquén, al considerar en la valoración inicial del caso que no se configuró delito;

Que en relación a este punto, cabe insistir sobre lo anteriormente expuesto respecto a que la pena y la sanción administrativa tutelan bienes jurídicos distintos;

Que en el ámbito del derecho administrativo, la jurisdicción disciplinaria importa un orden potestativo diferenciado del que resulta propio del ámbito del derecho penal, y pese al paralelismo que eventualmente pueda plantearse en el procedimiento llevado a cabo en una y otra de dichas jurisdicciones, las resoluciones definitivas a las que se arribe, no necesariamente resultan interdependientes. Las sanciones son independientes y autónomas entre sí;

Que en esa inteligencia, la jurisprudencia local ha expresado que: “... *el argumento relativo a la “falta de acusación penal” no deriva automáticamente en la imposibilidad de sancionar, pues compete al organismo que ejerce facultades disciplinarias apreciar los hechos configurativos de las faltas, determinar la norma aplicable y graduar la sanción, mientras que la potestad del Poder Judicial de revisar dichos actos solo comprende, como principio, el control de su legitimidad o razonabilidad*” (OPANQN1, Expediente N° 10133/2017, “Martínez Armando Rubén c/ Provincia de Neuquén s/ empleo público”, sentencia del 26 de septiembre de 2018);

Que en conclusión, el desistimiento de la acción en sede penal no se produjo por inexistencia material de los hechos aquí analizados, sino porque los mismos no se han considerado punibles penalmente, lo cual no impide que la Administración Pública Provincial, en ejercicio del poder de policía, imponga la sanción administrativa correspondiente ante el incumplimiento de normas dictadas en ejercicio de ese poder regulatorio;

Que por otro lado, en relación a los procedimientos de seguridad aplicados por la empresa, cabe advertir que la misma sostuvo en su defensa que: “*En línea con lo afirmado por el Ministerio Público en sede penal, consideramos que la fatalidad ocurrida es una que no puede ser atribuida al obrar negligente de Vista, siendo que tanto ella como su contratista han obrado en todo momento de un modo diligente en la gestión y control de riesgos, habiendo establecidos claras y concretas políticas y procedimientos que, de haber sido respetados por la víctima, hubieran sin dudas evitado el desenlace fatal por el cual se pretende aplicar la multa en cuestión*”;

Que en relación a ello, y de acuerdo a lo ya desarrollado sobre la independencia de las sanciones de los ámbitos punitivos aludidos, vale destacar nuevamente las conclusiones arribadas en los informes técnicos producidos por la autoridad de aplicación y, en especial, el que fuera elaborado por la Dirección General de Control Técnico Operativo, del cual surge claramente el incumplimiento que se le reprocha a la firma y sobre el cual se asienta la multa aplicada;

Que al estar involucradas cuestiones técnicas, toman relevancia tales informes. Al respecto, la Procuración del Tesoro de la Nación ha expresado: “... *encontrándose implicadas cuestiones técnicas, la ponderación de los temas debe efectuarse de acuerdo a los informes de los especialistas de la materia de que se trata, los que merecen plena fe siempre que sean bien fundados, precisos, adecuados al caso y no aparezcan elementos de juicio suficientes para destruir su valor.*” (PTN, Dictámenes 169:199; 200:116; 263:344, entre otros);

Que atento que los informes técnicos que han servido de fundamento para el decisorio impugnado, reúnen tales condiciones y encuentran apego a la juridicidad, corresponde el rechazo al agravio tratado;

Que finalmente, en relación a la suspensión de los efectos del acto administrativo solicitada por la requirente, cabe señalar que la empresa expresó: “*Consideramos irregular que el acto administrativo notificado haya intimado a Vista a proceder con el pago del importe de la multa en el término de 10 días de notificado cuando, en función de elementales principios constitucionales aplicables, una sanción como la aplicada no puede ser hecha efectiva sino luego de que se haya completado la correspondiente revisión*”;

judicial”;

Que al respecto se advierte que para nuestro ordenamiento, del juego armónico de los caracteres del acto contemplado en el artículo 55° y siguientes de la Ley 1284 -legitimidad, ejecutividad, ejecutoriedad, estabilidad-, se deduce que a partir de la notificación al interesado surge una exigibilidad y el deber de cumplimiento del acto, siendo la ejecutoriedad, la atribución que el ordenamiento jurídico reconoce a la autoridad para obtener su cumplimiento mediante el uso de medios directos o indirectos de coerción;

Que así, la ejecutoriedad de un acto regular no es más que la prerrogativa de la Administración Pública Provincial de ejecutar sin demora sus propios actos;

Que en orden a las premisas desarrolladas, cobra pleno vigor el principio conforme al cual los actos administrativos gozan de la presunción de constituir el ejercicio legítimo de la autoridad de la que proceden (Fallos 190:142; 207:216; 210:48 entre tantos otros). Tal presunción se traduce, entre otras derivaciones, en la regla de que la interposición de recursos y reclamaciones no suspenden la ejecución, conforme lo dispuesto por el artículo 58° de la Ley 1284, salvo que una norma expresa establezca lo contrario;

Que de acuerdo al razonamiento esbozado, se concluye que el actuar administrativo resulta ajustado a los parámetros de legalidad aplicables, sin advertir la configuración vicios que permitan nulificar el acto y con ello suspender su ejecución;

Que en efecto, la autoridad de aplicación cuenta con plenas y legales facultades para aplicar y ejecutar las sanciones dinerarias y el acto administrativo por el que se materializó la decisión fue sancionado en legal forma, no encontrando razones valederas para suspender su ejecución;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y derecho expuestas, corresponde rechazar el recurso administrativo interpuesto por la empresa Vista Oil & Gas Argentina S.A. contra la Resolución N° 081/19 del Ministerio de Energía y Recursos Naturales y la Disposición N° 010/19 de la Subsecretaría de Energía, Minería e Hidrocarburos;

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

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno, mediante Dictamen N° 0217/2020;

Por ello;

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

D E C R E T A:

Artículo 1°: RECHÁZASE en todas sus partes el recurso administrativo interpuesto por la empresa **VISTA OIL & GAS ARGENTINA S.A.** contra la Resolución N° 081/19 del Ministerio de Energía y Recursos Naturales y la Disposición N° 010/19 de la Subsecretaría de Energía, Minería e Hidrocarburos, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

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

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

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

