



Provincia del Neuquén
2021

Número:

Referencia: Recurso - Pan American Energy S.L. - EX-2021-00028696-NEU-DYAL#SGSP

VISTO:

El Expediente EX-2021-00028696-NEU-DYAL#SGSP, mediante el cual la empresa **PAN AMERICAN ENERGY S.L. SUCURSAL ARGENTINA** interpuso recurso administrativo y el Expediente EX-2020-00069550-NEU-SEMH#MERN; y

CONSIDERANDO:

Que el 12 de enero de 2021 la empresa Pan American Energy S.L. Sucursal Argentina (en adelante PAE) interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial, contra la Resolución N° 103/20 del Ministerio de Energía y Recursos Naturales (en adelante MEyRN) que rechazó el recurso deducido contra la Disposición DI-2020-65-E-NEU-SEMH#MERN de la Subsecretaría de Energía, Minería e Hidrocarburos (en adelante SEMH), a través de la cual se confirmó la Disposición DI-2020-54-E-NEU-SEMH#MERN de la SEMH que aplicó a la empresa una multa por incumplimientos relacionados a la seguridad en las actividades de explotación de hidrocarburos;

Que surge de los antecedentes que el 30 de septiembre de 2019 la SEMH emitió el Acta de Inspección E1-113;

Que el 11 de noviembre de 2019 la SEMH emitió el Acta de Inspección E1-132;

Que mediante la Nota N° 208/20 del 02 de junio de 2020 se solicitó a la Dirección Provincial de Exploración, Explotación y Transporte de Hidrocarburos la aplicación de una sanción a PAE por incumplimientos vinculados a la seguridad en las actividades de explotación;

Que el 12 de junio de 2020 la Dirección de Asuntos Legales de la SEMH emitió el Dictamen DICT-2020-00086307-NEU-EXYTRANS#SEMH;

Que el 22 de julio de 2020 la Dirección Provincial de Exploración, Explotación y Transporte de Hidrocarburos emitió un informe sobre los criterios a considerar para la valuación del monto de la multa;

Que el 21 de agosto de 2020 la SEMH emitió la Disposición DI-2020-54-E-NEU-SEMH#MRN, por la cual se impuso a PAE una sanción de multa equivalente a la suma de pesos tres millones ochocientos cuarenta y dos mil ciento treinta y seis (\$ 3.842.136) por incumplimientos vinculados a la seguridad en las actividades de explotación de hidrocarburos, siendo ello notificado el 21 de agosto de 2020;

Que el 07 de septiembre de 2020 la empresa, mediante apoderado, interpuso recurso administrativo contra la Disposición DI-2020-54-E-NEU-SEMH#MRN de la SEMH;

Que previo Dictamen DICT-2020-00273396-NEU-EXYTRANS#SEMH de la Dirección de Asuntos Legales, mediante la Disposición DI-2020-65-E-NEU-SEMH#MERN del 24 de septiembre de 2020 la SEMH rechazó el recurso interpuesto por la recurrente, la cual fue debidamente notificada el 25 de septiembre de 2020;

Que el 13 de octubre de 2020 la empresa, mediante apoderado, interpuso recurso administrativo ante el MEyRN contra la DI-2020-65-E-NEU-SEMH#MERN;

Que el 23 de diciembre de 2020 la Dirección Provincial de Coordinación Legal del MEyRN emitió el Dictamen DICTA-2020-48-E-NEU-LEGAL#MERN;

Que el 22 de diciembre de 2020 el MEyRN emitió la Resolución N° 103/20 por la cual rechazó el recurso jerárquico interpuesto por PAE, notificándose a la empresa el 23 de diciembre de 2020;

Que el 12 de enero de 2021 la empresa interpuso recurso administrativo contra la Resolución N° 103/20 ante el Poder Ejecutivo Provincial, 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 las actuaciones efectuadas hasta esta instancia y si resulta ajustada a derecho la Resolución N° 103/20 del MEyRN;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la Ley 17.319 y su modificatoria Ley 26.197, la Ley 2453, la Ley 1284, Ley 3190, el Decreto N° 1785/19 y demás normativa aplicable al caso;

Que el presente análisis se limitará a abordar los aspectos estrictamente jurídicos, sin abrir juicio sobre las cuestiones técnicas, ni de oportunidad, mérito o conveniencia;

Que al respecto cabe señalar lo sostenido por la Asesoría General de Gobierno de la Provincia del Neuquén, con cita a la Procuración del Tesoro de la Nación, la cual ha expresado que: *“Su función asesora se encuentra restringida al análisis de las cuestiones de Derecho y su aplicación al caso concreto, quedando libradas las apreciaciones sobre cuestiones técnicas a la autoridad administrativa con competencia en la materia (conf. Dict. 245:359; 245:381). La ponderación de cuestiones técnicas que no hacen al asesoramiento estrictamente jurídico debe realizarse de conformidad con los informes de los especialistas en la materia, sin que la Procuración del Tesoro entre a considerar tales aspectos, por ser ello materia ajena a su competencia estrictamente jurídica (conf. Dict. 199:119; 241:207).”* (PTN, Dictamen 301:377);

Que resulta oportuno señalar que la Ley 26.197, modificatoria de la Ley 17.319, establece en su artículo 1°: *“Los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Argentina y en su plataforma continental pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado nacional o de los Estados provinciales, según el ámbito territorial en que se encuentren”*;

Que por su parte, el artículo 6° de la 26.197 dispone: *“A partir de la promulgación de la presente ley las provincias, como Autoridad de Aplicación, ejercerán las funciones de contraparte de los permisos de exploración, las concesiones de explotación y de transporte de hidrocarburos objeto de transferencia, estando facultadas, entre otras materias, para: (I) ejercer en forma plena e independiente las actividades de control y fiscalización de los referidos permisos y concesiones, y de cualquier otro tipo de contrato de exploración y/o explotación de hidrocarburos otorgado o aprobado por el Estado nacional...”*;

Que en virtud de lo señalado, el Estado Provincial se encuentra facultado a efectos de sancionar su legislación específica referida a toda la actividad hidrocarburífera y en particular, todo lo referente a la

actividad de control y fiscalización;

Que corresponde entonces determinar qué organismo provincial resulta ser la autoridad de aplicación. En ese orden, la Ley 1926 sobre Policía de Hidrocarburos establece en su artículo 1° que: *“La Secretaría de Energía y Minería de la Provincia será la autoridad de aplicación de la presente Ley, y ejercerá en todo el ámbito de la Provincia del Neuquén el poder de policía en materia de hidrocarburos líquidos y gaseosos...”*, actualmente es la SEMH quien cumple dicha función;

Que la Ley 2453 en su artículo 120° indica: *“La aplicación de la presente Ley compete a la Subsecretaría de Energía de la Provincia, y el o los organismos que la sucedieran en el ejercicio de sus funciones...”*;

Que por su parte, la Ley 3190 en su artículo 31° indica que el MEyRN (Decreto N° 0002/19 artículo 24°), autoridad de contralor en las explotaciones hidrocarburíferas, es asistido para el ejercicio de sus funciones y responsabilidades por la SEMH;

Que el acto administrativo cuestionado es la Disposición DI-2020-54-E-NEU-SEMH#MERN, a través de la cual la SEMH impuso una multa a la operadora PAE por incumplimientos vinculados a la seguridad en las actividades de explotación de hidrocarburos, de conformidad con lo establecido en el artículo 110° de la Ley 2453 y el Decreto N° 1785/19. Dicho acto administrativo fue confirmado por la SEMH mediante DI-2020-65-E-NEU-SEMH#MERN y luego mediante Resolución N° 103/20 del MEyRN;

Que la empresa basa su recurso en los siguientes argumentos: a) arbitrariedad de la sanción impuesta, b) violación del debido proceso y c) pedido de suspensión de la ejecución del acto administrativo;

Que respecto al primero de los agravios referidos, relativo a la supuesta arbitrariedad por desproporción entre la falta cometida y la medida sancionatoria, la empresa argumentó: *“En particular, de las nueve observaciones enunciadas originalmente, el Acta E1-132 constató: el cumplimiento total de cinco puntos (N°1, 4, 6, 7 y 9); el cumplimiento parcial de dos puntos (N°2 y 8); y el incumplimiento de tan solo un punto (N°5). En relación al punto N° 3, se deja constancia que, tal como se consignó en el acta E1-132, el kit de inyección de productos químicos se encontraba fuera de servicio por fuerza mayor (desperfecto inevitable e imprevisible, y por tanto ajeno a PAE), y que la empresa ya había encargado la reparación de la bomba de inyección. Es decir que pocos días después de la inspección que motivó la multa, las mínimas observaciones pendientes ya se encontraban subsanadas”*;

Que con relación a tal argumento, conviene detenerse en el análisis del Acta E-1-132 del 11 de noviembre de 2019, que otorgó sustento probatorio a la sanción recurrida. Así, se desprende de su parte introductoria que la inspección se llevó a cabo a efectos de realizar el seguimiento del Acta E1-113 y constatar el cumplimiento de las intimaciones respecto de las instalaciones del pozo PAE.Nq.BCeAe-113 (h) ubicado en PAD5. Allí constató: *“1-Ingreso a la locación: colocar cartelería de identificación de pozo CUMPLIDO. 2- Zona de pozo: adaptar pisadera de acuerdo al tamaño de la bodega, colocar tapón faltante en válvula de 2” línea de producción de salida. CUMPLIDO PARCIAL faltan tapones. 3- Kit de inyección de productos químicos: colocar rejilla en bandeja, reparar pérdida de bomba de inyección, sustituir vidrio de manómetro por rotura. FUERA DE SERVICIO. Manifiesta el Sr. Cassani se encuentran a la espera de reparación de bomba de inyección.4- Separador: colocar puesta a tierra. Línea de salida a venteo agregar pesos muertos. CUMPLIDO. 5- Identificar piletas destinadas al almacenamiento de líquidos, señalar tapas y mantenerlas cerradas, colocar puesta a tierra. INCUMPLIDO hasta el momento señala el Sr. Cassani que se realizó el pedido de carteles que se encuentra a la espera para su colocación. 6- Normalizar pesos muertos colocando su peso en Kg/Tn. CUMPLIDO. 7-Retirar mantas en desuso aledañas a la locación. CUMPLIDO. 8- Zona de cargadero: Colocar sistema fijo de puesta a tierra, línea de solda- cargadero colocar tapones faltantes en válvulas de 2” acondicionar aislación, colocar bandeja de contención de líquidos. CUMPLIDO PARCIAL, faltan tapones, en cuanto a la puesta a tierra se utiliza la de los camiones hasta que se coloque pinza ya que está pedida según refiere el Sr. Cassani. 9- Acondicionar terreno aledaño a piletas. CUMPLIDO”*;

Que tal como puede advertirse del acta transcripta, la SEMH al momento de efectuar la segunda inspección

en las instalaciones del pozo PAE.Nq.BCeAe-113 (h) ubicado en PAD5, corroboró el cumplimiento parcial de las órdenes N° 2 y N° 8 y el incumplimiento de la orden N° 5, respecto a las intimaciones cursadas el 30 de septiembre de 2019 mediante Acta de Inspección N° E1- 113;

Que en relación a la escala legal vigente el artículo 110° de la Ley 2453 establece: *“El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones emergentes de la presente ley y su reglamentación, estará sujeto al siguiente régimen sancionatorio: Para aquellos incumplimientos vinculados a la seguridad en las actividades de exploración, explotación, transporte, industrialización y comercialización de hidrocarburos y sus derivados, las sanciones a aplicar oscilarán entre pesos tres mil (\$ 3.000) y pesos cuatro millones (\$ 4.000.000)”*;

Que dicha escala legal fue actualizada a través del Decreto N° 1785/19 en virtud de la facultad expresamente otorgada al Poder Ejecutivo por los artículos 121° inciso j) y 126° de la Ley 2453. Dicho decreto establece en su artículo 1°: *“FÍJANSE los valores del régimen sancionatorio establecido en el art. 110° de la Ley Provincial 2453, conforme la siguiente escala: “Para aquellos incumplimientos vinculados a la seguridad en las actividades de exploración, explotación, transporte, industrialización y comercialización de hidrocarburos y sus derivados, las sanciones a aplicar oscilarán entre pesos noventa y cuatro mil ciento setenta (\$ 94.170) y pesos ciento veinticinco millones quinientos sesenta mil (\$ 125.560.000)”*;

Que en virtud de lo expuesto, encontrándose acreditadas las circunstancias fácticas que originaron la imposición de la sanción, en atención al marco legal aplicable y en virtud de la escala legal vigente, no se advierte un actuar arbitrario o desproporcionado por parte de la autoridad de aplicación, ya que en este caso la aplicación de la sanción reviste carácter disuasivo y se vincula con la seguridad de las instalaciones y de los operarios, por lo que no se observa la arbitrariedad aludida que permita apartarse de lo actuado;

Que sobre el ejercicio de las facultades discrecionales ha expresado la Procuración del Tesoro de la Nación: *“... todo acto del Estado debe tener justificación suficiente y una adecuada motivación, incluidos los actos emanados de facultades discrecionales y que la discrecionalidad no implica una libertad de apreciación extralegal, que obste a la revisión judicial de la proporción o ajuste de la alternativa punitiva elegida por la autoridad, respecto de las circunstancias comprobadas, de acuerdo con la finalidad de la ley”* (Dictamen N° 175/15, 294:114);

Que a su vez, resulta oportuno señalar lo expresado por el Tribunal Superior de Justicia local: *“... en materia de sanciones patrimoniales no cabe alegación de confiscatoriedad por causa de su monto porque se trata de sanciones intimidatorias indispensables para lograr el acatamiento de las leyes que, de otra manera, serían impunemente burladas y porque además se incurre voluntariamente en los hechos que traen aparejada su imposición por un acto u omisión discrecional del interesado”*(CNATrabajo, sala II, 31/07/1984, Sindicato de Empleados del Caucho y Afines c. Siher SRL, DT 1984-B, 1517 siguiendo la doctrina sentada por la CSJN, 2/11/67 in re “Rotania y Cía S.A.”, LL 130-12)” (TSJ, “Y.P.F. S.A. C/ Provincia del Neuquén S/ Acción Procesal Administrativa”, Expediente N° 1150/04, Acuerdo N° 1321/07 del 19/02/07);

Que ahora se abordará el argumento relativo a la supuesta violación de principios y garantías constitucionales, específicamente las garantías del debido proceso legal;

Que al respecto argumentó la empresa: *“Pues aun considerando que los institutos propios del proceso penal tradicional (culpabilidad, teoría del delito, etc.) no resultan equiparables al procedimiento administrativo sancionatorio, este último debe igualmente respetar los derechos constitucionales de defensa y debido proceso (art. 18, 19, 75 inc. 22 CN, entre otros). Ello, por cuanto se trata de un proceso que imputa una falta e impone una multa de afectación patrimonial. En consecuencia, la Autoridad debió cumplir con todas las garantías del debido proceso legal, otorgando al administrado la posibilidad de formular su descargo previo a dictar cualquier sanción, lo que aquí no ha ocurrido”*;

Que en este punto, cabe destacar que los principales elementos probatorios con los cuales se acreditaron los

incumplimientos que derivaron en la emisión de la Disposición DI-2020-54-E-NEU-SEMH#MERN de la SEMH fueron el Acta de Inspección E1-113 del 30 de septiembre de 2019 y el Acta de Inspección E1-132 del 11 de noviembre de 2019;

Que surge del contenido de dichas actas que el relevamiento fue llevado a cabo en presencia del Supervisor de Operaciones de la empresa operadora, quien suscribió los referidos documentos junto al inspector interviniente;

Que de lo expresado se infiere que la recurrente tuvo la posibilidad de llevar a cabo un adecuado control y que la Administración Pública ostenta lo que ha dado en denominarse el gobierno de la prueba y se encuentra obligada a su producción, siempre que ella resulte pertinente y se relacione con hechos controvertidos. Por ello, no se advierte en este caso quebrantamiento de la garantía del debido proceso;

Que Tribunal Superior de Justicia local tiene dicho: “... *la nulidad de los actos de procedimiento se vincula íntimamente con la idea de la defensa en juicio que tiene, en nuestro derecho, jerarquía constitucional, pero cuando no surge en el contexto fáctico que el vicio, defecto u omisión en la emisión del acto cuestionado haya privado a quien lo invoca del ejercicio de alguna facultad, no se configura indefensión que amerite la nulidad pretendida y, es por ello, que la objeción en este aspecto debe ser rechazada. Y es que en materia administrativa rige también el principio de que no corresponde declarar la nulidad por la nulidad misma, exigiéndose siempre un perjuicio concreto.*”;

Que en el mismo precedente también se indicó: “... *se advierte que la actora estuvo en condiciones de ejercer su derecho de defensa. Ello así en virtud, primero, de las múltiples posibilidades de impugnación que ofrece el procedimiento administrativo y, segundo, por la amplitud de debate y prueba que otorga la acción procesal administrativa*” (TSJ, “Risini Jorge Eduardo C/ Provincia del Neuquén S/ Acción Procesal Administrativa”, Expediente N° 2715/09, Acuerdo N° 42 del 24/04/12);

Que así, no se configura la pretendida nulidad basada en el agravio recién referido, toda vez que no se advierte trasgresión alguna a las garantías que emanan del principio del debido proceso adjetivo consagrado constitucionalmente;

Que por otro lado, la recurrente requirió que se disponga la suspensión de los efectos de la DI-2020-54-E-NEU-SEMH#MERN en los términos del artículo 58° de la Ley 1284, hasta tanto se resolviera el recurso aquí planteado;

Que es sabido que uno de los caracteres del acto administrativo es su ejecutoriedad, lo que ha sido señalado por la doctrina como uno de los caracteres esenciales del acto administrativo que faculta al órgano emisor a ejecutarlo por sí mismo, excepcionalmente haciendo uso de la fuerza, sin necesidad de acudir previamente a la justicia, excepto en aquellos casos en que lo impide una norma, se hubiere dispuesto la suspensión administrativa o judicial de los efectos del acto administrativo, carezca de presunción de legitimidad o la naturaleza del acto administrativo obste a ello. La ejecutoriedad cede cuando se declara la suspensión administrativa o judicial de los efectos del acto administrativo (Comadira Julio Pablo, La ejecutoriedad del acto administrativo: precisiones conceptuales y límites. El Estado Constitucional de Derecho y el Derecho Administrativo. Jornadas organizadas por la Universidad Austral - Facultad de Derecho);

Que en nuestro ordenamiento jurídico local, la suspensión de la ejecución se encuentra regulada en el artículo 58° de la Ley 1284, que establece que la autoridad que lo dictó o la que debe resolver la impugnación puede disponer, de oficio o a petición de parte, y en ambos casos mediante resolución fundada, la suspensión en cualquiera de los siguientes casos: a) Cuando con la ejecución se cauce un daño de difícil o imposible reparación al impugnante, o un daño proporcionalmente mayor que los perjuicios que la suspensión acarrearía a la entidad pública, b) Cuando se alegare fundadamente un vicio en el acto impugnado, c) Por razones de interés público;

Que el análisis efectuado permite concluir que no se ha logrado acreditar la configuración de los vicios endilgados, sumado a ello la empresa no ha arrimado prueba alguna -tal como informes, documentación

sobre el estado contable o financiero, etcétera- que permita demostrar un daño de difícil o imposible reparación, por lo que se impone el rechazo de la pretensión suspensiva;

Que así, en atención a que el acto administrativo por el que se materializó la decisión fue sancionado en legal forma y toda vez que no se acreditaron los extremos del artículo 58° inciso a) de la Ley 1284, no se encuentran razones valederas para suspender la ejecución del acto administrativo en crisis;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas corresponde rechazar en todos sus términos el recurso administrativo interpuesto por la empresa Pan American Energy S.L. Sucursal Argentina contra la Resolución N° 103/20 del Ministerio de Energía y Recursos Naturales;

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

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno, mediante Dictamen DICFC-2021-28-E-NEU-AGG;

Por ello;

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

D E C R E T A:

Artículo 1°: RECHÁZASE en todos sus términos el recurso administrativo interpuesto por la empresa **PAN AMERICAN ENERGY S.L. SUCURSAL ARGENTINA** contra la Resolución N° 103/20 del Ministerio de Energía y Recursos Naturales, 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.