



Provincia del Neuquen
2021

Número:

Referencia: Recurso - YPF S.A. - EX-2021-00051284-NEU-DYAL#SGSP

VISTO:

El Expediente EX-2021-00051284-NEU-DYAL#SGSP mediante el cual la empresa **YPF S.A.** interpuso recurso administrativo;

CONSIDERANDO:

Que el 19 de enero 2021 la empresa YPF S.A., mediante apoderada, interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén contra la Resolución N° 781/20 de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente (en adelante SDTyA) que rechazó su impugnación contra la Disposición N° 1056/18, confirmada por Disposición N° 603/20, ambas de la Subsecretaría de Ambiente (en adelante SA);

Que surge de los antecedentes que el 05 de julio de 2017 la empresa YPF S.A. presentó auditoría ambiental de la Unidad de Separación Primaria (USP) Estación Compresora (EC) y Planta Deshidratadora Barrosa Oeste, Yacimiento Aguada Toledo;

Que el 15 de septiembre de 2017 el Área Evaluación Actividad Hidrocarburífera de la SA emitió informe técnico de evaluación de impacto ambiental;

Que el 02 de octubre de 2017 el servicio de asesoramiento jurídico permanente de la SA emitió el Dictamen N° 824/2017;

Que el 01 de noviembre de 2017 la Dirección Provincial de Evaluación de Proyectos de la Actividad Hidrocarburífera sugirió iniciar actuaciones sumariales y correr traslado a la empresa por presunta infracción a las disposiciones de la Ley 1875, lo que luego fue aprobado por la Coordinación de Ambiente de la SA y notificado a la empresa el 23 de enero de 2018 mediante Cédula N° 3063/17;

Que previo Dictamen N° 1078/18 de la Dirección General de Control Legal, mediante Disposición N° 1056/18 del 14 de septiembre de 2018 la SA sancionó a la empresa con multa de mil quinientos (1.500) ius, notificándose a la interesada el 18 de septiembre de 2018;

Que el 04 de octubre de 2018 la empresa interpuso recurso administrativo contra dicha norma;

Que previo Dictamen N° 165/20 de la Dirección General de Infracciones, mediante la Disposición N° 603/20 del 23 de septiembre de 2020 la SA rechazó el recurso administrativo interpuesto por la empresa,

siendo notificada el 25 de septiembre 2020;

Que el 26 de noviembre de 2020 la SDTyA intimó mediante cédula a la empresa a acompañar el comprobante de pago de la multa;

Que el 03 de diciembre de 2020 la empresa presentó recurso administrativo ante la SDTyA;

Que previo Dictamen N° 031/20 de la Dirección de Asesoría Letrada, mediante la Resolución N° 781/20 del 22 de diciembre de 2020 la SDTyA rechazó el recurso de la empresa, siendo debidamente notificada el 04 de enero de 2021;

Que el 19 de enero 2021 la empresa YPF S.A., mediante apoderada, interpuso recurso contra la Resolución N° 781/20 ante el Poder Ejecutivo Provincial, lo que originó el caso bajo análisis;

Que en su presentación se agravió por el irregular funcionamiento de la mesa de entradas y sostuvo oportuna presentación del recurso. Expresó que desde que se reanudaron los plazos administrativos en la Provincia, a partir del 19 de julio de 2020 por finalización de la prórroga de suspensión de plazos dispuesta por el Decreto N° 689/20, la mesa de entradas de la SA, de la SDTyA y de Gobernación, no se encontraban habilitadas todos los días y horas hábiles, circunstancia que habría impedido presentar en formato papel los escritos cuyos vencimientos operaban el día en que dicha mesa de entradas se encontraba cerrada. Asimismo refirió que dicha dependencia no informó con antelación cuándo y en qué horarios recibiría las presentaciones. Por ello, a efectos de salvaguardar su derecho de defensa, solicitó que se considerara el recurso administrativo interpuesto en legal plazo;

Que por otra parte, planteó la prescripción de la sanción impuesta. Relató que el expediente administrativo fue iniciado en virtud de la presentación de la Auditoría Ambiental del 08 de junio de 2017, que fue aprobada por la autoridad de aplicación en octubre del mismo año mediante Disposición N° 972/17, lo que fue notificado mediante Cédula N° 2448/17;

Que refirió que a raíz de dicha presentación la autoridad inició el expediente sancionatorio. Así, el 23 de enero de 2018 por Cédula N° 3063/18 fue notificada de la supuesta infracción incurrida, oportunidad que se otorgó un plazo para que ejerciera su derecho de defensa "... *por haber construido y puesto en funcionamiento USP ESTACIÓN COMPRESORA Y PLANTA DESHIDRATADORA BARROSA OESTE 21 YACIMIENTO AGUADA TOLEDO*". Asimismo, indicó que el 18 de septiembre de 2018 se notificó la multa de mil quinientos (1.500) ius impuesta a través de la Disposición N° 1056/18 de la SA;

Que relató que contra dicho acto administrativo presentó un recurso el 04 de octubre de 2018 y que el 25 de septiembre de 2020 la SA notificó a YPF S.A. el rechazo de dicho recurso por Disposición N° 603/20. A su vez indicó que el 27 de noviembre de 2020 recibió una intimación de pago de la multa;

Que planteó como defensa de fondo la prescripción para el ejercicio de la facultad punitiva del Estado y que ante la ausencia de una norma expresa en el derecho administrativo sancionador, corresponderá su integración con otras normas del derecho administrativo o del derecho penal. Entendió que resulta aplicable el plazo de seis (6) meses previsto en el Código de Faltas de la Provincia del Neuquén;

Que consideró arbitrario que la Resolución de la SDTyA estime aplicable el plazo prescriptivo que regula el Código Fiscal de la Provincia, ya que resulta ajeno al procedimiento de marras, la aplicación de una ley que expresamente se limita a derechos y obligaciones de tipo fiscal, dado el carácter represivo de las sanciones que impone la Administración. Ahondó sobre el transcurso de un plazo superior a dos (2) años desde que se notificó la sanción y se reclamó su ejecución;

Que agregó que la Resolución recurrida no rebate el argumento de la prescripción semestral invocada, ya que la suspensión de plazos debido a la pandemia en nada afecta la prescripción invocada, dado que ella habría operado antes de marzo de 2020. Adicionó que también transcurrió el plazo de prescripción de dos (2) años que establece el Código Penal y que la Resolución omitió expedirse sobre dicho argumento. Por

último solicitó la suspensión de la ejecución de la sanción hasta tanto se resolviese la prescripción planteada;

Que a fin de brindar tratamiento al presente, cabe advertir que el objeto se circunscribe a analizar la legalidad de la actuación efectuada hasta esta instancia y en tal sentido evaluar si resultan ajustadas a derecho la Resolución N° 781/20 de la SDTyA y las Disposiciones N° 1056/18 y N° 603/20 de la SA;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, Constitución Provincial específicamente sus artículos 90° y 93°, la Ley General del Ambiente 25.675, la Ley Provincial 1875, su Decreto Reglamentario N° 2656/99 y demás normas aplicables al caso;

Que la empresa cuestionó la Disposición N° 1056/18 a través de la cual la SA la sancionó con multa de mil quinientos (1.500) ius por encuadrar su conducta en lo dispuesto en el artículo 28° inciso 1) de la Ley 1875, esto es infracción al artículo 24° del mismo cuerpo legal por haber construido y puesto en funcionamiento la Unidad de Separación Primaria (USP) Estación Compresora y Planta Deshidratadora Barrosa Oeste del Yacimiento Aguada Toledo, con anterioridad a la obtención de licencia ambiental. Dicho acto administrativo fue confirmado mediante Disposición N° 603/20 de la SA y por Resolución N° 781/20 de la SDTyA;

Que el planteo recursivo se cimenta jurídicamente en los siguientes argumentos: a) irregular funcionamiento de la mesa de entradas, b) prescripción de la sanción y c) suspensión de la ejecución del acto administrativo;

Que en relación al primero de los agravios relativo al supuesto irregular funcionamiento de las mesas de entradas de los organismos públicos que intervinieron en el presente trámite, debe mencionarse que a través del Decreto N° 371/20 del 17 de marzo de 2020 se suspendieron los plazos administrativos en todas las dependencias de la Administración Pública Provincial centralizada y descentralizada en virtud de la emergencia pública sanitaria por la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud en relación con el coronavirus (COVID-19), y que dichos plazos administrativos se reanudaron a partir del 30 de noviembre de 2020, por el dictado del Decreto N° 1412/20 del 01 de diciembre de 2020;

Que durante dicho período todas las dependencias de la Administración Pública Provincial han recibido documentación vía digital y a su vez se implementó un sistema de guardias rotativas para asegurar la atención al público en forma presencial. Puede observarse que en el caso de la SA se encuentra publicado en su sitio web oficial el correo electrónico de mesa de entradas para el envío de información digital. A todo evento, cabe señalar que tanto la SA como la SDTyA brindaron tratamiento a cada uno de los recursos administrativos interpuestos, por lo que no se advierte violación a su derecho de defensa y que, en esta instancia, se declara la admisibilidad formal del recurso y se procede al tratamiento de sus agravios;

Que por otra parte, la recurrente planteó como defensa de fondo la prescripción del plazo para el ejercicio de la acción punitiva estatal, aclarando que dicho instituto no se encuentra expresamente legislado en la Ley 1875, por lo que a su entender resultaría aplicable el plazo semestral que regula el artículo 9° del Código de Faltas de la Provincia del Neuquén que prevé: *“La acción emergente de una falta o contravención prescribirá por el transcurso de seis meses”* y, a su vez, el plazo anual que regula su artículo 10°: *“La pena se prescribirá si hubiera pasado un año desde la fecha en que la sentencia quedó firme o desde el quebrantamiento de la condena si ésta hubiera tenido principio de cumplimiento”*, dado que la autoridad de aplicación demoró más de dos (2) años desde que notificó la sanción y reclamó su ejecución. Adicionalmente, planteó que también transcurrió el plazo de prescripción bianual contemplado en el artículo 62° inciso 5° del Código Penal, en el lapso transcurrido entre el dictado de la Disposición N° 1056/18 del 14 de septiembre de 2018 y su confirmatoria Disposición N° 603/20 del 23 de septiembre de 2020, ambas de la SA;

Que en relación con ello, corresponde reparar en la naturaleza eminentemente administrativa de las sanciones impuestas, las que no se establecen en ejercicio de la facultad de aplicar sanciones que el Estado tiene para castigar las conductas tipificadas como delito o falta dentro del territorio nacional, sino como

derivación del poder de policía ambiental del que gozan los Estados locales;

Que en ese sentido, ha expresado recientemente el Tribunal Superior de Justicia local que: *“Vale recordar que este tipo de sanciones derivan del poder de policía ambiental y constituyen una herramienta de la faz preventiva y precautoria de la política ambiental. En esta línea, el Tribunal ha sostenido en la causa “YPF” (Acuerdo N° 1441 de fecha 13/11/07 del registro de la Secretaría actuante), que “...dada la naturaleza administrativa de las sanciones impuestas, las mismas no se imponen en ejercicio del “ius puniendi” que el Estado tiene para castigar las conductas tipificadas como delito o falta dentro del territorio nacional, sino como derivación del poder de policía ambiental de que gozan los Estados locales. En efecto, el artículo 41 de la Constitución Nacional impone a los poderes públicos, entre otros, el deber de velar por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger, mejorar la calidad de vida, defender y restaurar el ambiente. En ese sentido, se los habilita a llevar a cabo la intervención y regulación de las actividades que incidan contaminando o degradando el ambiente. Ello determina la existencia de un específico régimen jurídico de limitación de derechos de los particulares, denominado poder de policía ambiental, cuyo ejercicio el legislador pone en cabeza de la autoridad administrativa. Esas normas de policía establecen una serie de prohibiciones o mandatos que pueden tener un carácter represivo (cuando la actividad está prohibida y sólo se puede ejercer bajo la autorización de la autoridad de aplicación) o preventivo (cuando la actividad está permitida en sí misma, pero sujeta a ciertas condiciones). En este juego de permisiones y restricciones, limitaciones o prohibiciones, la Administración desarrolla su poder sancionador”.*”;

Que continúa: *“Desde la doctrina, se ha señalado, asimismo, en materia de sanciones administrativas ambientales, que “la represión lleva implícita una vocación de prevención en cuanto que lo que pretende es precisamente por vía de la amenaza y admonición evitar el que se produzcan los supuestos que dan lugar a la sanción” (Hutchinson, Tomás y Falbo, Aníbal, citados en “Tratado Jurisprudencial y Doctrinario. Derecho Ambiental”, dirigido por Néstor, A. Cafferatta, p. 1094, La Ley, 2012). Así, la sanción ambiental tiene por fin desalentar conductas que resulten dañosas al ambiente, pues procura “evitar que se produzcan los supuestos que dan lugar al castigo”.*” (TSJ, “YPF S.A. C/ Provincia del Neuquén S/ Sanciones”, Expediente OPANQ2 N° 10194/2017, Acuerdo N° 24/20 del 30/06/2020);

Que dicho criterio jurisprudencial también ha sido sostenido por la doctrina especializada en la materia, al detallar que la aplicación de las sanciones ambientales es el correlato del régimen de especial sujeción al que se encuentra sujeta la actividad de la empresa, Hutchinson advierte que debe reconocerse un ámbito de especial sujeción de quienes se encuentran sometidos a la potestad sancionatoria ambiental y Falbo explica que los supuestos de sujeción especial de la esfera ambiental distinguen el ejercicio del ius puniendi en la misma esfera de otras materias administrativas, entrando en un ámbito donde se reduplica la exorbitancia del poder estatal (Pinto Mauricio, Técnicas y principios aplicables a las sanciones ambientales. Jurisprudencia Argentina, 20013-IV, fascículo 9, Buenos Aires, 27 de noviembre de 2013, pp. 3-34);

Que de este modo, descartado el carácter penal o contravencional de las sanciones ambientales, debe expresarse que la normativa ambiental no ha previsto un plazo de prescripción para la aplicación de la sanción;

Que por ello y ante la ausencia de una regulación específica de dicho instituto, se analizará el planteo a la luz de los lineamientos expuestos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente “Losicer”, donde destacó: *“Que (...) el plazo razonable de duración del proceso al que se alude en el inciso 1, del art. 8, constituye, entonces, una garantía exigible en toda clase de proceso, difiriéndose a los jueces la casuística determinación de si se ha configurado un retardo injustificado de la decisión. Para ello, ante la ausencia de pautas temporales indicativas de esta duración razonable, tanto la Corte Interamericana -cuya jurisprudencia puede servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales (Fallos: 318:514; 323:4130, entre otros)- como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos -al expedirse sobre el punto 6.1 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales que contiene una previsión similar- han expuesto en diversos pronunciamientos ciertas pautas para Su determinación y que pueden resumirse en: a) la complejidad del asunto; b) la actividad*

procesal del interesado; e) la conducta de las autoridades judiciales y d) el análisis global del procedimiento...”;

Que continúa: “*Que tales criterios resultan, sin duda, apropiados para apreciar la existencia de una dilación irrazonable habida cuenta de lo indeterminado de la expresión empleada por la norma. En tal sentido, cabe recordar lo expuesto por esta Corte en el sentido de que la garantía a obtener un pronunciamiento sin demoras indebidas no podía traducirse en un número fijo de días, meses o años (Fallos: 330:3640). En otras palabras, las referidas pautas dan contenidos concretos a las referidas garantías y su apreciación deberá presidir un juicio objetivo sobre el plazo razonablemente admisible para que la Administración sustancie los pertinentes sumarios y, en su caso, sancione las conductas antijurídicas...*” (CSJN, “Losicer, Jorge Alberto y otros c/ BCRA - Resol.169/05 (expte.105.666/86 SUM FIN 708)”, sentencia del 26 de junio de 2012, L.216.XLV);

Que del recorrido global de las actuaciones surge que la autoridad de aplicación tomó conocimiento del hecho el 05 de julio de 2017, habiendo iniciado el proceso sumarial el 23 de enero de 2018, e impuso la sanción de multa mediante Disposición N° 1056/18 del 14 de septiembre de 2018. Luego, si bien la SA excedió el plazo de tiempo que prevé el artículo 162° para resolver el primer recurso, debe destacarse que la Ley 1284 a través de su artículo 171° regula el derecho a considerarlo denegado tácitamente y continuar la vía recursiva. A su vez recibió la intimación de pago el 26 de noviembre de 2020, por parte de la SDTyA;

Que en efecto, no surge acreditado que en las actuaciones se haya producido una dilación irrazonable que violente la garantía del debido proceso, por lo que no resulta atendible el planteo de prescripción;

Que por otro lado, a continuación se analizará la solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo formulada por la empresa;

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;

Que en el 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 en atención al análisis efectuado inicialmente, el planteo de prescripción esgrimido por la recurrente no resulta procedente. Además la empresa no ha aportado 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 en virtud de las consideraciones de hecho y derecho expuestas corresponde rechazar en todos sus términos el recurso administrativo interpuesto por la empresa YPF S.A. contra la Resolución N° 781/20 de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente y las Disposiciones N° 1056/18 y N° 603/20 de la Subsecretaría de Ambiente;

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-2021-20-E-NEU-AGG;

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 **YPF S.A.** contra la Resolución N° 781/20 de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente y las Disposiciones N° 1056/18 y N° 603/20 de la Subsecretaría de Ambiente, 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 la señora Ministra de Gobierno y Seguridad.

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