



Provincia del Neuquén
2021

Número:

Referencia: Recurso - YPF S.A. - EX-2021-00716106-NEU-DYAL#SGSP

VISTO:

El Expediente EX-2021-00716106-NEU-DYAL#SGSP mediante el cual la empresa **YPF S.A.** interpuso recurso administrativo;

CONSIDERANDO:

Que el 25 de junio de 2021 la empresa YPF S.A. (en adelante YPF) interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén contra la Resolución N° 361/21 de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente (en adelante SDTyA) que rechazó la impugnación administrativa incoada contra la Disposición N° 789/18, confirmada por Disposición N° 327/21, ambas de la Subsecretaría de Ambiente (en adelante SA);

Que surge de los antecedentes que el 28 de julio de 2016 se emitió el Acta de Inspección E2-070 con su correspondiente Informe Técnico;

Que el 16 de agosto de 2016 se emitió el Dictamen N° 528/2016, de la Dirección General de Control Legal de la SA, siendo notificado el 23 de agosto de 2016;

Que el 23 de septiembre de 2016 la firma efectuó una presentación ante la SA por medio de la cual acompañó descargo;

Que se efectuó Informe Técnico del 01 de diciembre de 2016 de la Dirección Provincial de Fiscalización de la Actividad Hidrocarburífera y Relaciones con los Municipios;

Que el 29 de diciembre de 2016 el área legal de la SA emitió el Dictamen N° 825/2016 del área legal de la SA;

Que el 27 de julio de 2018 la SA emitió la Disposición N° 789/18, por la que se sancionó a YPF con multa de cien (100) jus por infracción a lo dispuesto en el artículo 28° inciso 1) de la Ley 1875 artículos 10° y 47° del Anexo VII Decreto N° 2656/99 por afectación ambiental al recurso suelo y por falta de prevención ante el incidente ambiental ocurrido el 24 de julio de 2016, consistente en un derrame de fluido con concentraciones de hidrocarburos provocado por una falla de corrosión en la línea de conducción del Pozo identificado como ChSN-156 provocando una afectación de suelo aproximada de cien metros cuadrados (100 m2), siendo debidamente notificado el 27 de julio de 2018;

Que el 03 de agosto de 2018 la empresa efectuó una presentación ante la SA por la que solicitó la suspensión de la ejecución de la Disposición N° 789/18 del referido organismo;

Que mediante Disposición N° 327/21 del 27 de abril de 2021, la SA rechazó el recurso administrativo interpuesto por YPF contra la Disposición N° 789/18 de la SA, siendo debidamente notificada;

Que el 13 de mayo de 2021, la empresa YPF presentó recurso administrativo ante la SDTyA, contra la Disposición N° 789/18 y su confirmatoria N° 327/21, ambas de la SA;

Que el área legal de la SDTyA emitió el Dictamen N° 73/2021;

Que el 09 de junio de 2021 se emitió la Resolución N° 361/21 de la SDTyA que rechazó la impugnación administrativa interpuesta por YPF y ratificó el artículo 1° de la Disposición N° 789/18 y la Disposición N° 327/21, ambas de la SA, siendo debidamente notificada;

Que el 25 de junio de 2021 la empresa interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial contra la Resolución N° 361/21 de la SDTyA. Al efecto expuso según su entender, el irregular funcionamiento de la Mesa de Entradas y la temporánea presentación del recurso administrativo. Expresó que desde que se reanudaron los plazos administrativos, 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 la Gobernación no se encuentran habilitadas todos los días y horas hábiles, circunstancia que impide presentar en formato papel los escritos cuyos vencimientos operan el día en que dicha Mesa de Entradas se encuentra cerrada; a lo que se suma que dicha dependencia no informa con antelación cuando y en que horarios recibirá presentaciones. Por ello a efectos de salvaguardar el derecho de defensa, solicitó que se considere el recurso administrativo interpuesto en legal plazo;

Que por otra parte, planteó la prescripción de la sanción impuesta. Así relató que el 24 de julio de 2016 se iniciaron las actuaciones, a raíz de una inspección llevada a cabo en la instalación del pozo ChSN156 Chihuido de la Sierra Negra por un derrame que abarcó una superficie de cien metros cuadrados (100 m²), y como consecuencia de dicha inspección, se confeccionó el Dictamen N° 528/2016, notificado el 23 de agosto de 2016 mediante Cédula N° 1483/16, por medio del cual, se ordenó correr traslado por presunta infracción al artículo 28° inciso 1) de la Ley 1875 a fin de que presentara su correspondiente descargo. Luego, el 23 de septiembre de 2016, la empresa presentó el descargo. Allí, explicó los detalles de las instalaciones involucradas, los planes de prevención y contención de eventos y las tareas llevadas a cabo para evitar que el incidente resultara en un daño al ambiente. Se explicó, además, que se habían desarrollado tareas de saneamiento acordes al derrame detectado. Asimismo, que el 17 de mayo de 2017 acompañó una nota complementaria con el resultado de las tareas de saneamiento;

Que detalló que a más de dos (2) años de ocurrida la contingencia, el 27 de julio de 2018, la SA, por Disposición N° 789/18, impuso a YPF una multa de cien (100) jus, por infracción a lo dispuesto en el artículo 28° inciso 1) de la Ley 1875 y artículos 10° de la referida Ley y 47° del Anexo VII, Decreto Reglamentario N° 2656/99 por afectación ambiental al recurso suelo y por falta de prevención ante el incidente ambiental por lo ocurrido el 24 de julio de 2016. Contra dicha sanción, la empresa interpuso recurso de reconsideración el 09 de agosto de 2018. Explicó que no existían razones para sostener que se había producido un daño ambiental, ni que YPF hubiera incumplido con las tareas de prevención puesto que el hecho investigado resultó imposible de prever. Transcurridos dos (2) años y medio luego de la interposición de dicho recurso, por Disposición N° 327/21, la SA lo rechazó y confirmó la sanción impuesta. Consecuentemente, la empresa interpuso recurso jerárquico ante la SDTyA, lo que finalmente fue rechazado mediante Resolución N° 361/21 de esa cartera;

Que argumentó en relación con la prescripción que constituye el instituto por el cual el transcurso del tiempo genera ciertos efectos respecto del ejercicio de la facultad punitiva por parte de la Administración Pública en relación con particulares. Es decir, el reconocimiento de un límite temporal a la potestad sancionatoria estatal, en este caso, de la Administración y que aun cuando no exista una norma en el derecho administrativo sancionador que legisle de un modo general ese instituto (suele encontrarse prevista

en las distintas disposiciones que regulan el poder de policía, a nivel local y federal), no cabe duda sobre la plena vigencia del instituto de la prescripción, aún ante la ausencia de norma expresa, pues en todo caso corresponderá su integración con otras normas del derecho administrativo o del derecho penal;

Que en consecuencia planteó que resulta aplicable el plazo prescriptivo contemplado en el Código de Faltas de la Provincia para infracciones administrativas. Adicionó que dicho Código dispone en su artículo 1° que es aplicable a todas las faltas que el mismo prevé, que se cometan en el territorio de la Provincia del Neuquén. Y a su vez, establece en su artículo 9° que la acción emergente de una falta o contravención prescribirá por el transcurso de seis (6) meses. A su turno, el artículo 10° establece que la pena se prescribirá si hubiere pasado un (1) año desde la fecha en que la sentencia quedó firme;

Que enfatizó que desde que la Autoridad tuvo por verificada la supuesta infracción, es decir desde la inspección del 04 de julio de 2016, hasta que impuso la sanción de multa mediante Disposición N° 789/18 de la SA, han transcurrido más de dos (2) años y desde que se formuló la imputación por aquella supuesta infracción, notificada el 23 de agosto de 2016 por Cédula N° 1483/16 hasta que finalmente la SA dictó la multa ha transcurrido un (1) año y once (11) meses;

Que por otro lado, y luego de la aplicación de la multa del 27 de julio de 2018 y tras quedar vencidos los plazos para resolver el recurso administrativo deducido contra aquella decisión, transcurrieron más de dos (2) años hasta que la multa fue confirmada por Disposición N° 327/21 de la SA, notificada el 29 de abril de 2021, por lo que también quedó cumplido en el caso el plazo de prescripción anual contemplado en el artículo 10° del Código de Faltas de la Provincia;

Que cuestionó a su vez, la postura de la SDTyA en torno a que sería aplicable el plazo de prescripción contemplado en el artículo 191° inciso a) de la Ley 1284 para promover una acción procesal administrativa y la aplicación al caso del precedente “Losicer”;

Que planteó a su vez, que la impugnación de actos administrativos es una acción sustancialmente distinta que dictar actos administrativos en ejercicio del poder de policía ambiental, dado que la Resolución recurrida pretendía invocar el plazo prescriptivo de cinco (5) años que contempla el artículo 191° inciso a) de la Ley 1284 para impugnar actos administrativos;

Que objetó asimismo la postura de la SDTyA en relación con la aplicación al caso de las normas del Código Fiscal en virtud de que la imposición de obligaciones tributarias reconoce una sustancia completamente diversa a la aplicación de multas para reprimir obligaciones formales de carácter ambiental;

Que adunó que la invocación analógica de plazos de prescripción debe respetar la similitud de las acciones a ser ejercidas. Que tanto la SA como su superior, la SDTyA, reconocen que la prescripción es una defensa oponible a los procedimientos sancionatorios, no obstante, la diferencia está dada por el criterio que toman para entender la naturaleza jurídica del carácter que tiene la actuación sancionatoria que ejercen;

Que adicionó que, la aplicación analógica de normas es un mecanismo de integración de normas ante un silencio, vacío o laguna legislativa, como se prefiere denominar, pero el uso de este mecanismo no supone que el intérprete pueda elegir el régimen normativo aplicable sin verificar antes la similitud de las condiciones de hecho que determina la aplicación de una norma análoga con el supuesto de hecho que no se encuentra regulado (conforme Corte Suprema de Justicia de la Nación en Fallos 330:5306);

Que agregó que la suspensión de plazos administrativos por existencia del virus del coronavirus (COVID19) no surte efecto alguno en el cómputo del plazo de prescripción y que también se encuentra cumplido el plazo de prescripción de dos (2) años que contempla el artículo 65° del Código Penal;

Que planteó la inconstitucionalidad de la Ley 1875 según el texto de la Ley 2863 dado que el jus es un parámetro que atiende la retribución de los abogados y procuradores, no a la gravedad de una infracción, por lo que expresa que el legislador neuquino ha delegado en el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Neuquén la fijación del monto de las sanciones sin contemplar una política legislativa

claramente establecida o suficientemente definida y precisa;

Que subsidiariamente planteó que debería aplicarse una sanción de acuerdo con el valor de jus en agosto de 2013. Finalmente solicitó la suspensión de la ejecución hasta que fuera resuelta la prescripción planteada. Ofreció prueba documental y efectuó reserva de caso federal;

Que el 09 de agosto de 2021, YPF interpuso recurso administrativo de reconsideración ante la SA contra la citada Disposición, solicitando se revocara la misma de manera total;

Que mediante Dictamen N° 283/2021 de la Dirección de Sumarios Administrativos de la SA, se sugirió rechazar el recurso administrativo interpuesto y confirmar el decisorio adoptado por Disposición N° 789/18 de la SA;

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° 361/21 de la SDTyA;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, Constitución Provincial, la Ley General del Ambiente 25.675, la Ley Provincial 1875 y su Decreto Reglamentario N° 2656/99, La Ley 1284 y demás normas aplicables al caso;

Que el presente análisis se limitará a analizar los aspectos estrictamente jurídicos sobre la consulta, 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 se cuestionó la Disposición N° 789/18 de la SA del 27 de julio de 2018, que sancionó a la empresa YPF S.A. con multa de cien (100) jus por infracción a lo dispuesto en el artículo 28° inciso 1) de la Ley 1875, artículos 10° y 47° del Anexo VII Decreto N° 2656/99, por afectación ambiental al recurso suelo y por falta de prevención, ante el incidente ambiental ocurrido el 24 de julio de 2016, consistente en un derrame de fluido con concentraciones de hidrocarburos, provocado por una falla de corrosión en la línea de conducción del Pozo identificado como ChSN-156 con una afectación de suelo aproximada de cien metro cuadrados (100 m²);

Que tal acto administrativo fue confirmado mediante Disposición N° 327/21 de la SA del 27 de abril de 2021 y posteriormente por Resolución N° 361/21 de la SDTyA del 09 de junio de 2021, aquí cuestionada;

Que el eje argumental de la impugnación se sustentó en los siguientes agravios: a) irregular funcionamiento de la Mesa de Entradas; b) prescripción de la sanción; c) inconstitucionalidad de la Ley 2863; d) suspensión de la ejecución del acto administrativo;

Que respecto al primero de los agravios, relativo al irregular funcionamiento de las Mesas de Entradas de los organismos públicos que intervinieron en el presente, 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 (OMS) en relación con el coronavirus (COVID-19), y que dichos plazos administrativos se reanudaron a partir del 30 de noviembre

de 2020, ello, por el dictado del Decreto DECTO-2020-1412-E-NEU-GPN del 01 de diciembre de 2020;

Que durante dicho período de tiempo, 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 mail de Mesa de Entradas para el envío de información digital (<https://ambiente.neuquen.gov.ar/>). A todo evento, debemos 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, el 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 el artículo 10°, que determina que: *“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”*;

Que así argumentó la empresa que desde que la Autoridad tuvo por verificada la supuesta infracción, es decir desde la inspección del 04 de julio de 2016, hasta que impuso la sanción de multa mediante Disposición N° 789/18 de la SA, han transcurrido más de dos (2) años y desde que se formuló la imputación por aquella supuesta infracción, notificada el 23 de agosto de 2016 por Cédula N° 1483/16 hasta que finalmente la Subsecretaría de Ambiente dictó la multa ha transcurrido un (1) año y once (11) meses. Por otro lado, y luego de la aplicación de la multa del 27 de julio de 2018 y tras quedar vencidos los plazos para resolver el recurso administrativo deducido contra aquella decisión, transcurrieron más de dos (2) años hasta que la multa fue confirmada por Disposición N° 327/21 de la SA, notificada el 29 de abril de 2021;

Que para un correcto abordaje de la cuestión sometida a examen, se efectuaran ciertas precisiones en torno al subsistema jurídico ambiental, posteriormente, se ahondará sobre la diferencia sustancial entre la sanción administrativa y la penal, para finalmente, abordar a la luz de tales postulados, el planteo de prescripción;

Que en primer lugar, cabe delinear junto a la doctrina especializada en la materia, que el Derecho Ambiental es un sistema de normas que contempla las diferentes conductas protectoras o agresivas del ambiente, sea para incentivar las primeras, o para prevenir o reprimir las segundas, y la referida horizontalidad de éste, aunque importa un contenido que invade a todas las ramas conocidas de la ciencia jurídica, no implica de modo alguno que el ordenamiento deje de conformar una unidad, ni que existan regímenes totalmente separados; sino que sólo se conforma un nuevo enfoque de abordaje para su estudio, reconsiderándose aspectos de otras ramas tradicionales, con énfasis en la tutela del entorno como objeto de regulación (PINTO Mauricio. Desarrollo jurisprudencial de los principios del derecho administrativo sancionador en materia ambiental. RDAmb 39, 08/09/2014, 273 Cita: TR LA LEY AR/DOC/5416/2014);

Que por otra parte, debe repararse en la diferencia cualitativa u ontológica que presenta la sanción penal y la ambiental por proteger bienes jurídicos diversos. Así, se ha señalado que a diferencia de autores que aseguran que las normas que regulan la sanción penal y contravencional presentan idéntica naturaleza jurídica y sólo reflejan una diferencia de cantidad determinada por la especie o la medida de la pena, entendemos que la distinción entre ellas reside justamente en la naturaleza jurídica de las infracciones que regulan: mientras la contravención es una infracción a los deberes impuestos a los individuos por la legislación que regula la actividad administrativa estatal y persigue reforzar la cooperación de las personas con el logro de objetivos públicos, la ley penal sanciona infracciones a deberes que no tienden a obtener de los individuos esa cooperación con la acción administradora de la autoridad, sino tutelar los bienes de los individuos como tales o como miembros de la sociedad. Consecuentemente, la legislación común propia del régimen penal difiere de la legislación represiva contravencional protectora del ambiente, en cuanto su

objetividad jurídica atiende a la simple violación de un interés que funda el bien jurídico protegido – ambiente-, en tanto las sanciones contravencionales procuran el resguardo de las normas administrativas que refieren al ambiente, a efectos de potenciar el actuar preventivo de la Administración (PINTO Mauricio. Desarrollo jurisprudencial de los principios del derecho administrativo sancionador en materia ambiental. RDamb 39, 08/09/2014, 273 Cita: TR LA LEY AR/DOC/5416/2014);

Que en suma, debe repararse en la naturaleza eminentemente administrativa de las sanciones impuestas, las que no se imponen en ejercicio del poder sancionador 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;

Que en ese sentido, ha expresado recientemente el Tribunal Superior de Justicia: *“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)”*;

Que continúa: *“En este juego de permisiones y restricciones, limitaciones o prohibiciones, la Administración desarrolla su poder sancionador”. 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 De Neuquén S/ Sanciones”, Expediente OPANQ2 N° 10194 - Año 2017, Acuerdo N° 24/20 de fecha 30/06/2020);*

Que dicho criterio jurisprudencial es coincidente con lo expresado por la doctrina ambientalista, al destacar que la aplicación de las sanciones ambientales es el correlato del régimen de especial sujeción al que se encuentra sujeto 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 poder sancionador 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 en tercer término y en lo concerniente al agravio de prescripción en el ámbito del derecho ambiental sancionador, ha sido definida por Pinto como una institución jurídica por la cual el transcurso del tiempo genera ciertos efectos respecto del ejercicio de la facultad punitiva por parte de la Administración Pública en relación con los particulares. De este modo, se procura una solución a las conductas posibles -pero no

desarrolladas- de la Administración, las que por esa cualidad potencial engendran una situación de incertidumbre sobre su eventual realización. La prescripción se presenta en esta materia como realizadora de una función de certeza, manifestando un carácter estabilizador de situaciones jurídicas que se han prolongado en el tiempo al extinguir facultades no ejercitadas en cierto período;

Que por su parte, señala Buteler: *“En general, las regulaciones dictadas en materia ambiental disponen que la prescripción de las sanciones se produce a los cinco años. Aquí también se presentan los problemas derivados de la convergencia del derecho sancionador -y la consiguiente aplicación de las garantías- con la particularidad de la materia ambiental. Pues, por un lado, tenemos el problema acerca de la competencia para regular en materia de prescripción. Si consideramos que se trata de una cuestión de derecho común la regulación le corresponde al Congreso Nacional (art. 75 inc. 12 CN). Por el contrario, si sostenemos que se trata de una cuestión vinculada al derecho público la competencia es local. Por último, si tomamos en consideración de la complementariedad del asunto ambiental podríamos pensar que todas las jurisdicciones pueden fijar plazos de prescripción”* (BUTELER Alfonso. “Las sanciones administrativas ambientales”. Publicado en: RDA 2018-115, 14/02/2018, 23 - RDAmb 55, 28/09/2018, 105. Cita: TR LALEY AR/DOC/2819/2018);

Que de todo lo hasta aquí expuesto, 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, no obstante tal vacío legal no resulta susceptible de ser integrado con la regulación que sobre tal instituto efectúa el Código de Faltas ni el Código Penal, en función de las connotaciones propias de la sanción ambiental;

Que por ello y ante la ausencia de una regulación específica de dicho instituto y, sin perjuicio de la distinción que existe entre el derecho a obtener un pronunciamiento en un plazo razonable y la prescripción como instituto concreto, se estima oportuno analizar las presentes actuaciones a la luz de los lineamientos expuestos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente “Losicer”, y que si bien -cabe aclararlo-, las personas jurídicas no resultan titulares de derechos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016), resultan de utilidad las pautas jurisprudenciales allí expresadas: *“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 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 en autos: Losicer, Jorge Alberto y otros c/BCRA - Resol. 169/05 (expte.105.666/86 SUM FIN 708). 26 de junio de 2012. L.216.XLV);

Que por otra parte, permite concluir que la solución jurídica a dicho planteo debe buscarse en la normativa de derecho público local, al respecto el Tribunal Superior de Justicia del Neuquén ha mantenido a lo largo del tiempo un criterio uniforme sobre el carácter local de la regulación en materia de prescripción (Acuerdos N° 1366/07; 7/10; 15/10; 49/10; 100/10; 41/12; 49/13, entre otros);

Que es así, que bajo la doctrina delineada por el Tribunal local resulta pertinente recurrir al plazo de prescripción previsto en el artículo 191° inciso a) de la Ley 1284, el que si bien refiere al ejercicio de la acción procesal administrativa, resulta ser el lapso temporal escogido por el legislador neuquino para regular tal instituto, dicho precepto al efecto 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 (...)”*, en virtud de ello, a criterio de esta instancia, resulta acorde tal pauta de límite temporal para el ejercicio de la actividad punitiva estatal;

Que aquí resulta pertinente citar un reciente pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia, en el que ahondó sobre la autonomía del derecho administrativo local y la imposibilidad de extrapolar para su integración institutos provenientes de otras ramas del derecho por resultar ajenos a su naturaleza y al efecto expresó: *“Y es que la autonomía del derecho administrativo impide realizar una aplicación supletoria o analógica de las disposiciones del derecho civil que resulte contraria a lo que establezcan los principios y normas del derecho público (ver el citado Acuerdo N° 1366/07 “Corvin” in extenso). En línea con ello también se ha dicho que las particularidades del procedimiento administrativo local –ya suficientemente explicadas, fundamentalmente en materia de caducidad y prescripción- confluyen en que no puedan ser extrapoladas al régimen administrativo local conclusiones alcanzadas sobre la base de cualquier otro ordenamiento [incluso al del Procedimiento Nacional; menos al ordenamiento Civil (Acuerdo N° 49/13 “Cebrero” in extenso)”* (TSJ, Resolución interlocutoria N° 1/20 en autos: “Ibazeta Manuel Mauricio C/ Provincia Del Neuquén S/ Responsabilidad Del Estado”, Expediente Opanq1 10565/201.06/02/2020);

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 de Neuquén. Pág. 153);

Que de los antecedentes reseñados surge que la Autoridad de Aplicación tomó conocimiento del hecho el 28 de julio de 2016, conforme Acta de Inspección E2-070, habiendo iniciado el proceso sumarial el 22 de agosto de 2016 (notificado por Cédula N° 1483/16), e impuso la sanción de multa, mediante Disposición N° 789/18 del 27 de julio de 2018 (notificada mediante Cédula N° 2407/18). Luego, si bien la SA excedió el plazo de tiempo que prevé el artículo 162° de la Ley 1284, para resolver el primer recurso, debe destacarse que dicha Ley a través de su artículo 171° regula el derecho a considerarlo denegado tácitamente y continuar la vía recursiva;

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

Que en torno al planteo de inconstitucionalidad de la Ley 2863 al fijar el monto de las multas en jus, debemos aclarar que el mismo no puede ser resuelto en esta instancia, por lo que es dable reiterar, que el control de constitucionalidad en nuestro sistema, es el mecanismo por el cual se busca garantizar la supremacía constitucional y siendo que según lo ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación dicho control es la primera y principal misión que corresponde ejercer a ese Tribunal, se colige que el Poder Ejecutivo Provincial no puede realizar control de constitucionalidad alguno sobre las leyes, por cuanto ello corresponde al Poder Judicial;

Que más aún, siendo que el control de constitucionalidad, en nuestro sistema es difuso, debe ejercerse dentro de un caso o controversia judicial, lo que excluye el control genérico o abstracto, y que la inconstitucionalidad debe ser alegada y probada por parte legitimada, según lo ha establecido la abundante jurisprudencia existente al respecto;

Que en consecuencia, en virtud del principio de división de poderes que se desprende del principio republicano de gobierno consagrado constitucionalmente no compete al Poder Ejecutivo expedirse sobre la constitucionalidad de las leyes emanadas del Órgano Legislativo;

Que concretamente, el artículo 241° de la Carta Magna Local establece: *“El Tribunal Superior de Justicia ejercerá jurisdicción originaria y exclusiva para conocer y resolver: a) En las cuestiones que se promuevan directamente ante el mismo, en caso concreto y por vía de acción sobre constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y reglamentos que estatuyan sobre materia regida por esta Constitución...”*;

Que se analizará la solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo con fundamento en los argumentos del planteo impugnativo;

Que es sabido que uno de los caracteres del acto administrativo es su ejecutoriedad, lo que ha sido señalado por la doctrina como es 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 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, permite concluir que el planteo de prescripción esgrimido por la recurrente no resulta procedente, ni se advierten configurados los vicios endilgados, sumado a ello, la empresa no ha arrojado prueba alguna (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 por todo lo expuesto, 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° de la Ley 1284, no se encuentran razones valederas para suspender la ejecución del acto administrativo cuestionado;

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 YPF S.A. contra la Resolución N° 361/21 de la Secretaría de Desarrollo Territorial y 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-2021-117-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° 361/21 de la Secretaría de Desarrollo Territorial y 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.