



Provincia del Neuquén
Las Malvinas son Argentinas

Número:

Referencia: Reclamo - Pan American Energy S.L. Sucursal Argentina - EX-2021-00092030-NEU-DYAL#SGSP

VISTO:

El expediente electrónico EX-2021-00092030-NEU-DYAL#SGSP mediante el cual la empresa **PAN AMERICAN ENERGY S.L. SUCURSAL ARGENTINA** interpuso reclamo administrativo y los expedientes electrónicos asociados EX-2020-00349904-NEU-DESP#MERN y EX-2020-0032710-NEU-SEMH#MERN; y

CONSIDERANDO:

Que el 01 de febrero de 2021 la empresa Pan American Energy S.L. Sucursal Argentina (en adelante PAE), mediante apoderado, interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén contra la Resolución N° 005/21 del Ministerio de Energía y Recursos Naturales (en adelante MERN) que rechazó su impugnación a la Disposición DI-2020-68-E-NEU-SEMH#MERN de la Subsecretaría de Energía, Minería e Hidrocarburos (en adelante SEMH), que a su vez rechazó su reclamo contra la Disposición DI-2020-56-E-NEU-SEMH#MERN de la SEMH que impuso una tasa a la requirente en razón de haber venteado gas a la atmósfera sin la correspondiente autorización;

Que surge de los antecedentes que el 07 de diciembre de 2017 la firma Transportadora de Gas del Sur (en adelante TGS) informó que: *"... próximamente TGS concluirá los trabajos de mantenimiento sobre el gasoducto Loma La Lata - Rio Neuquén (...) a los efectos de recuperar la presión operativa máxima del mismo ("MAPO") (...). A partir del completamiento de los trabajos, el Gasoducto se encontrará en condiciones de derivar gas natural al Gasoducto Neuba II, no resultando factible aceptar el ingreso de gas de PAE en el PM 409 fuera de especificación ante esta nueva condición operativa";*

Que continúa exponiendo que: *"De requerir mantener el ingreso de la producción en el PM 409, PAE deberá arbitrar los medios necesarios a fin de dar cumplimiento a los requerimientos de calidad del gas de ingreso al sistema de transporte establecidos en la RESOLUCION ENARGAS 1/259...";*

Que el 02 de julio de 2018 la empresa PAE solicitó a la SEMH una excepción de venteo de gas por zona alejada de pozos, respecto del área Lindero Atravesado Occidental;

Que el 23 de julio de 2018 la Dirección General de Reservorios y Producción de la SEMH dio respuesta al pedido de la empresa y le solicitó documentación de la firma TGS a fin de justificar lo requerido. El 01 de agosto de 2018 PAE acompañó lo solicitado;

Que mediante informe del 01 de agosto de 2018 la Dirección de Producción de la SEMH le sugirió otorgar el permiso de aventamiento por el plazo de trescientos sesenta y cinco (365) días. En tal sentido, mediante Nota 63/18 del 06 de agosto de 2018 la Dirección General de Reservorios y Producción, previo a establecer una serie de recaudos que

debía tomar la empresa PAE, otorgó el permiso de ensayo por un período de un año, a contar desde el 01 de agosto de 2018 hasta el 01 de agosto de 2019;

Que el 11 de septiembre de 2019 la requirente solicitó nuevamente un permiso de venteo pero con carácter permanente, toda vez que manifestó que el resto de las formas de captación resultarían antieconómicas;

Que mediante Acta de Inspección E1 – 126 del 22 de octubre de 2019 inspectores de la SEMH constataron la permisología vigente otorgada para venteo de gas, como así también el estado/seguridad de instalaciones y datos de producción de Batería 4 – Lindero Atravesado Occidental y pozos asociados;

Que el 28 de octubre de 2019 la Dirección General de Reservorios y Producción comunicó mediante Nota N° 224/19 la no autorización del permiso solicitado;

Que por Acta de Inspección E5 - 108 efectuada el 11 de noviembre de 2019 los inspectores de la SEMH detectaron un incumplimiento de los plazos para la presentación del plan de la empresa;

Que el 09 de diciembre de 2019 la Dirección General de Reservorios y Producción mediante Nota N° 245/19 informó a la Dirección de Asuntos Legales de la Dirección Provincial de Exploración, Explotación y Transporte de Hidrocarburos que la empresa había efectuado venteos encontrándose vencido el plazo que oportunamente se le había otorgado para ello. Acompañó asimismo una tabla de emisión de metros cúbicos de gases a efectos de cuantificar la tasa mensual a abonar por contaminación atmosférica progresiva;

Que el 01 de julio de 2020 mediante dictamen de la Dirección de Asuntos Legales de la Dirección Provincial de Exploración, Explotación y Transporte de Hidrocarburos se sugirió imponer a PAE una sanción por haber venteado gas a la atmósfera sin la correspondiente autorización;

Que el 18 de julio de 2020 la Dirección Provincial de Ingresos Energéticos informó la metodología utilizada al determinar el monto de la tasa por venteo de gas natural sin autorización, cuyo valor ascendió a dólares estadounidenses novecientos seis mil quinientos treinta y nueve con 19/100 (U\$S 906.539,19);

Que mediante Disposición DI-2020-56-E-NEU-SEMH#MERN del 28 de agosto de 2020 la SEMH impuso a la empresa una tasa equivalente al importe en dólares antes señalado en razón de haber venteado un millón seiscientos cuarenta y seis mil quinientos ochenta y tres metros cúbicos (1.646.583 m³) de gas a la atmósfera sin la correspondiente autorización, respecto de los pozos PAE.Nq.LA a-84, PAE.Nq.LA90 y PAE.Nq.LA-97 en el área Lindero Atravesado;

Que el 21 de septiembre de 2020 la empresa impugnó dicha norma. Previo dictamen de la Dirección de Asuntos Legales de la Dirección Provincial de Exploración, Explotación y Transporte de Hidrocarburos, mediante Disposición DI-2020-68-E-NEUSEMH#MERN del 06 de octubre de 2020 la SEMH rechazó la impugnación interpuesta por la firma y ratificó la Disposición DI-2020-56-E-NEU-SEMH#MERN. Ello fue notificado el 06 de octubre de 2020;

Que el 21 de octubre de 2020 la empresa, mediante apoderado, interpuso reclamo administrativo ante el MERN contra la Disposición DI-2020-68-E-NEU-SEMH#MERN solicitando su revocación;

Que previo Dictamen DICTA-2021-4-E-NEU-LEGAL#MERN de la Dirección Provincial de Coordinación Legal, mediante Resolución N° 005/21 del 14 de enero de 2021 el MERN rechazó el reclamo administrativo interpuesto por PAE, siendo notificada el 15 de enero de 2021;

Que el 01 de febrero de 2021 la empresa, mediante apoderado, interpuso reclamo administrativo contra la Resolución N° 005/21 del MERN, lo que originó el caso bajo análisis;

Que a fin de brindar tratamiento al presente, cabe advertir que el objeto se circunscribe al control de legalidad de la actuación efectuada hasta esta instancia, en tal sentido se procederá a analizar si la Resolución N° 005/21 del MERN se encuentra ajustada a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la Ley 17.319 y su modificatoria Ley 26.197, la Ley 2175 y su Decreto reglamentario N° 029/01, la Ley 2453, la Ley 1284 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 1º: *“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 6º de la Ley 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 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 1º: *“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 120º 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 31º indica que el MERN (Decreto N° 002/19 artículo 24º), autoridad de contralor en las explotaciones hidrocarburíferas, es asistido para el ejercicio de sus funciones y responsabilidades por la SEMH;

Que en este caso resulta de aplicación específica la Ley 2175, la cual en su artículo 1º expresa que: *“... tiene como objetivo garantizar la preservación del medio ambiente, el resguardo de la salud de la población y la explotación racional del recurso, en relación a las emisiones procedentes de la actividad e industria hidrocarburífera”;*

Que en arreglo a lo establecido en el artículo 16º de la norma aludida, es autoridad de aplicación la mentada Subsecretaría;

Que el presente caso refiere a la imposición de tasas previstas en la Ley 2175 a la requirente, en razón de haber venteado gas a la atmósfera sin contar con la correspondiente autorización respecto de los Pozos PAE.Nq.LA.a-84, PAE.Nq.LA-90 y PAE.Nq.LA-97 en el área Lindero Atravesado Occidental, en violación a lo establecido en la mencionada norma y su reglamentación. Tal como ya se expuso, oportunamente le había sido denegada la solicitud de excepción de venteo por zona alejada;

Que en su presentación la empresa solicitó en esta instancia la suspensión del acto administrativo entendiendo que la misma debía proceder hasta tanto se dirima o no la aplicación efectiva de la multa. Por otra parte manifestó, de manera completamente subjetiva, que su relación con la autoridad de aplicación era de buena fe, a tal punto de generarse el convencimiento en la requirente de que podrían contar con el venteo que posteriormente le fue denegado;

Que además cuestionó la aplicación de la tasa en moneda extranjera, adujo que no hubo de su parte ninguna actitud de desidia que haya provocado colocarla en la situación receptora de la sanción y que los ensayos que le fueron

solicitados no pudieron ser efectuados por cuestiones de complejidad operativa y temporal;

Que corresponde señalar que la Ley 2175 en su artículo 4º establece: *“Prohíbese la emisión de gas en los pozos gasíferos, así como sus unidades colectoras y/o separadoras. Su incumplimiento será considerado falta grave y se aplicará el doble de la escala fijada en el artículo 6º”;*

Que asimismo, el Anexo I del Decreto reglamentario N° 029/01 en su artículo 15º permite en forma excepcional otorgar permisos con carácter transitorio, teniendo en cuenta distintos supuestos tales como: *“RAZONES DE EXCEPCIÓN. Se podrá dar excepciones de carácter transitorio a la prohibición de venteo en los siguientes casos: (...) d) Cuando el aventamiento resulte de pozos o instalaciones en zonas alejadas, de baja productividad, independientemente de la composición del gas, se deberá presentar un estudio técnico-económico que demuestre la inconveniencia de su consumo, tratamiento, reinyección u otro tipo de aprovechamiento. Se deberá incluir en este estudio un análisis del efecto que sobre el factor de recuperación del yacimiento, producirán el caudal y el volumen total a aventar, demostrando que ni los caudales, ni los volúmenes a aventar, reducirán el aprovechamiento del recurso. El mencionado estudio establecerá el punto de equilibrio en términos de caudales aventados diarios a partir del cual sea conveniente económicamente el corregir la situación existente. La Autoridad de Aplicación podrá en base a estos estudios decidir la conveniencia o no de otorgar la excepción solicitada...”;*

Que de la normativa citada se deduce que las empresas hidrocarburíferas pueden solicitar una excepción de venteo, tal como en el caso bajo análisis lo hizo PAE, quien además lo solicitó por un período de tiempo indefinido;

Que en base a la presentación realizada por PAE, el 01 de agosto de 2018 la Dirección de Producción de la SEMH analizó la cuestión y elaboró el informe correspondiente, otorgándole permiso por el plazo de trescientos sesenta y cinco días (365). En el mismo indicó que la empresa mediante la presentación de un estudio técnico económico evaluó mantener los pozos operativos y sin ventear. No obstante, a raíz de concluir de que el plan de transporte del gas resultaba poco rentable para la firma, se decidió optar por el venteo de los pozos;

Que como se expuso, la autoridad de aplicación autorizó el venteo de los pozos por un lapso de trescientos sesenta y cinco días (365), previo análisis de las condiciones de seguridad en las que se encontraba la firma para proceder al mismo, tal como lo prevé la citada Ley 2175, siendo claramente ello una actividad netamente preventiva en pos del cuidado ambiental;

Que en tal sentido, uno de los considerandos del Decreto N° 029/01 indica: *“Que siendo el cuidado del ambiente de interés nacional, en apoyo al compromiso asumido por el Poder Ejecutivo Nacional sobre el control del cambio climático, es necesario adoptar medidas de reducción de emisión de gases a la atmosfera”;*

Que así, la autoridad de aplicación analizó el fiel apego a toda la normativa de seguridad a efectos de salvaguardar el ambiente;

Que sin perjuicio de ello, el origen del reclamo se configuró cuando posteriormente la empresa solicitó nuevamente excepción de venteo de gas por zona alejada de manera permanente, manifestando que todas las opciones de captación analizadas resultaban antieconómicas;

Que el 28 de octubre de 2019 mediante Nota N° 224/19 la Dirección General de Reservorios y Producción de la SEMH decidió no autorizar el mencionado pedido de excepción de venteo de gas por zona alejada. Dicho organismo basó su decisión en que otorgar una excepción de venteo de manera permanente iba en contra de lo establecido en la Ley 2175, en cuanto a que el objetivo de la mencionada es reducir la emisión de gases a la atmósfera, lo cual no se lograría mediante una segunda excepción de aventamiento;

Que en igual sentido resalta la Nota N° 224/19 que las empresas del sector deben adoptar la mejor tecnología a efectos de emitir la menor cantidad de gases posible;

Que pese a la prohibición expresa, la empresa accionó configurando la causal sancionatoria ya que de manera intencionada venteó gas a la atmósfera desde los pozos en cuestión sin contar con la correspondiente autorización;

Que los niveles de venteo efectuados sin la correspondiente autorización surgen de la propia documental aportada por la requirente e incorporada al informe presentado por la Dirección General de Reservorio y Producción de la SEMH mediante Nota N° 245/19;

Que en tal sentido, dicha nota indicó que: *“Cabe destacar que la producción de los pozos es derivada a Batería 4 y*

desde ese punto el gas producido es quemado. Según el Reporte de Alocaciones Diarias de Pozos presentado por PAE correspondiente al periodo 01/10/2018 al 01/11/2019 (adjunto en Anexo I la producción registrada durante los meses de venteo sin permisología), desde el 02 de Agosto de 2019 y hasta el 29 de Octubre del mismo año la producción de gas acumulada en el pozo LA-97 fue de 285.282 m3, en el LA.a-84 de 464.669 m3 y de 896.632 m3 en el pozo LA-90.” Específicamente, esta nota señala y detalla varios pozos que efectuaron venteos sin autorización de la autoridad competente;

Que por lo expuesto, existe prueba suficiente de que la empresa operó al margen de la legislación ambiental;

Que PAE accionó conforme el artículo 6° de la Ley 2175, que establece: “La emisión de gases a la atmosfera en pozos petrolíferos por sobre los límites establecidos en el Artículo 5° y no autorizada por la autoridad de aplicación, pagará por metro cúbico de gas aventado una tasa mensual por contaminación atmosférica, progresiva, según la siguiente escala: (...) A partir del 01/01/2001 el 500% del precio de venta promedio del gas natural en cabecera de gasoducto en la Provincia del Neuquén”;

Que asimismo la Ley 2175 en su artículo 2° define “tasa” de la siguiente manera: “e) Entiéndase por “tasa” a la suma de dinero producto de la aplicación de porcentajes progresivos sobre el valor del gas ventado, y que a título de sanción deberán hacer efectiva aquellos que infringen los límites máximos previstos en el artículo 5°”;

Que por su parte, el artículo 2° inciso d) del Anexo I del Decreto N° 029/01 indica que: “A los efectos de calcular la tasa a percibir por el venteo de gas, se tendrá en cuenta solamente el volumen de gases combustibles aventados, valorizados al precio promedio ponderado del gas natural de la cuenca Neuquina del período correspondiente en cabecera del gasoducto”;

Que desde otro vértice, respecto al pedido de la requirente de suspender los efectos del acto administrativo en crisis, cabe indicar que uno de los caracteres del acto administrativo es su ejecutoriedad, lo que ha sido señalado por la doctrina como una nota esencial 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 la sanción impuesta, confirmada luego por el acto impugnado, fue legítimamente abordada de conformidad al marco jurídico concordante sin que puedan suspenderse sus efectos. Así, el acto ha de reputarse legítimo sin que aparezca ninguna de las situaciones descriptas por el artículo 58° de la Ley 1284 que pudieran dar origen a la suspensión solicitada por la reclamante, a saber: a) cuando con la ejecución se cause 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 presentado 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 derecho expuestas corresponde rechazar en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por la empresa Pan American Energy S.L. Sucursal Argentina contra la Resolución N° 005/21 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 requirente se considere con derecho a promoverla;

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno, mediante Dictamen DICFC-2022-20-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 reclamo administrativo interpuesto por la empresa **PAN AMERICAN ENERGY S.L. SUCURSAL ARGENTINA** contra la Resolución N° 005/21 del Ministerio de Energía y Recursos Naturales, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

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

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

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