



Provincia del Neuquén
1983/2023 - 40 AÑOS DE DEMOCRACIA

Número:

Referencia: EX-2022-00639721-NEU-DYAL#SGSP - recurso - Treater Neuquén S.A.

VISTO:

El expediente electrónico EX-2022-00639721-NEU-DYAL#SGSP mediante el cual la empresa **TREATER NEUQUÉN S.A.** interpuso recurso administrativo y el expediente electrónico asociado EX-2021-00141680-NEU-SADM#SAMB; y

CONSIDERANDO:

Que el 11 de abril de 2022 la empresa Treater Neuquén S.A. (en adelante Treater), mediante apoderado, interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén contra la Resolución N° 276/22 de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente (en adelante SDTyA) que denegó su impugnación a la Disposición N° 033/22 de la Subsecretaría de Ambiente (en adelante SSA), en relación a la imposición de una multa de carácter ambiental;

Que en su presentación relató que mediante la Resolución N° 276/22 la SDTyA resolvió: “... *rechazar el reclamo administrativo interpuesto por TREATER; 2) rechazar la solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo; y finalmente 3) ratifica la multa de ciento cincuenta IUS conforme lo ordenado mediante la Disposición N° 33/22*”;

Que petitionó, por el principio de eventualidad procesal ante la posibilidad de que la SSA o la SDTyA extienda la boleta de deuda e instruya al Fiscal de Estado a iniciar acciones judiciales, la expresa suspensión del acto con fundamento en lo dispuesto por el artículo 58° inciso b) de la Ley 1284, ante la presencia de vicios que implican la inexistencia y/o nulidad absoluta del acto administrativo cuestionado y que tal pedido sea resuelto con urgencia y preferente despacho, a fin de evitar perjuicios de difícil reparación ulterior;

Que detalló que mediante la Disposición N° 945/18 del 24 de agosto de 2018 la SSA aprobó el Plan de Reducción de Volúmenes Especiales Acopiados en sitios de Almacenamiento de la Planta de Tratamiento (en adelante PRV) sita en la localidad de Añelo;

Que agregó que el 29 de diciembre de 2020 la SSA, a través de la Cédula N° 2931/2020, requirió a la empresa que informe los generadores del material que compone las biopilas de material ya tratado, que se encuentran conformadas en la planta y para las cuales la empresa solicitó la liberación mediante nota presentada ante la SSA;

Que indicó que el 08 de enero de 2021, a través de la Cédula N° 28/2021, el órgano ambiental requirió un

informe sobre el listado de las empresas generadoras y cantidades correspondientes de los residuos comprendidos en el PRV. Por ello, la empresa requirió una prórroga debido al escaso personal con que contaba en el momento;

Que mencionó que luego brindó respuesta a los requerimientos efectuados mediante Cédulas N° 2931/2020 y N° 28/2021 y que en dicha oportunidad, además de destacar que la Disposición N° 945/18 no establecía obligaciones tales como el deber de informar los generadores de los residuos y menos aún las cantidades de cada uno, procedió a listarlos. Hizo un detalle de los avances en cumplimiento de la disposición reseñada que aprueba el PRV, indicando que los protocolos obligatorios de COVID-19 habían demorado las tareas, aunque no así paralizado la ejecución del PRV y que además la composición bioquímica del material tratado había generado un conjunto de obstáculos que demoraban su tratamiento, por lo cual se requería una readecuación del calendario establecido para cumplir los plazos previstos. Señaló que a pesar de lo manifestado fue intimada por la autoridad de aplicación “... a presentar la documentación que evidencie el tratamiento de las fases acuosas provenientes de las piletas 1, 2 y 3 en un volumen estimados de 42.500m³”;

Que añadió que en respuesta a lo ordenado la empresa efectuó una nueva presentación mediante la cual hizo hincapié en la falta de respuesta por parte de la SSA respecto al pedido de prórroga, volviendo a dar los argumentos que motivaron dicho pedido, principalmente en la obligatoriedad por parte de Treater de readecuar los protocolos sanitarios que afectaban directamente a la cantidad de empleados que efectivamente prestaran servicios. Asimismo expresó que la generación de residuos asociada a la perforación de pozos en la industria durante esos años y en la actualidad inclusive ha sufrido modificaciones, no solo por el incremento de los volúmenes (directamente relacionado con el crecimiento de la actividad) sino también su composición, principalmente por deficiencias en el secado del material en yacimiento, que influyeron negativamente en los plazos de tratamiento;

Que manifestó que, a pesar de lo expresado en dicha oportunidad, el 12 de febrero de 2021 la SSA comunicó a la empresa el inicio de un proceso sumarial por presunta infracción a las órdenes o resoluciones de autoridad competente (artículo 28° Ley 1875) al haber omitido la empresa cumplir con lo solicitado por Cédulas N° 2931/2020, por no haber informado los generadores de las biopilas que conforman en la planta y respecto de las cuales solicitó liberación por nota del 09 de diciembre de 2020, y omitir cumplir con lo solicitado por Cédula N° 0028/2021 al no haber informado las cantidades de residuos de cada generador comprendido en el PRV;

Que posteriormente Treater recibió una nueva intimación donde se volvió a requerir el listado de empresas generadoras y sus cantidades correspondientes de residuos comprendidos en el PRV, agregándose un pedido de listado de empresas generadoras del material comprendido en las biopilas para las cuales se solicitó la liberación del 09 de febrero de 2021, a lo que brindó respuesta el 24 de febrero de 2021, donde propuso un mecanismo determinante de las cantidades de material atribuible a cada generador, contemplando todos los antecedentes señalados (inexistencia de obligación previa y dificultad técnica de determinar los montos);

Que refirió que, ante la imputación realizada, formuló su descargo haciendo énfasis en que no existió infracción alguna al artículo 28° de la Ley 1875 ya que a través de las presentaciones realizadas en todo momento se abarcaron los interrogantes, quedando demostrado entonces que el organismo interviniente exhibe una mera disconformidad con las explicaciones brindadas;

Que finalmente, indicó que mediante la Disposición N° 033/22 la SSA sancionó a la empresa con multa de ciento cincuenta (150) jus, al haber omitido dar respuesta cabal y adecuada a los requerimientos cursados por Cédulas N° 2931/2020 y N° 28/2021. Puntualizó que contra el acto administrativo de sanción la empresa interpuso recurso jerárquico ante la SDTyA lo que derivó en la emisión de la Resolución N° 276/22;

Que en esta instancia esbozó los agravios que a continuación se detallan. En primer lugar, alegó la

existencia de un “vicio en el objeto” por las siguientes causales: a) imposibilidad de hecho de dar cumplimiento a las exigencias de la SSA, ya que cuestiona que la Disposición N° 033/22 no consideró que en los hechos los requerimientos resultan de imposible cumplimiento, y b) discordancia con la cuestión de hecho acreditada en el expediente atento que no se tuvo en cuenta que la empresa informó oportunamente el listado de los generadores de residuos en ocasión de la presentación del 29 de enero de 2021. En segundo término, refirió a un “vicio en la forma, motivación indebida” argumentando que la Resolución N° 276/22 yerra en sus considerandos al tratar el vicio alegado oportunamente. En tercer lugar, alegó la “violación del principio de legalidad y aplicación de los principios del derecho penal” por haber sancionado a la empresa por la falta de cumplimiento cabal de las órdenes impartidas, dado que no se corresponde con el tipo legal regulado. Subsidiariamente, peticionó la morigeración de la sanción. Finalmente, efectuó reserva de caso federal;

Que surge de los antecedentes que por Dictamen N° 101/21 del 04 de febrero de 2021 la Dirección Provincial de Gestión Legal de la SSA sugirió correr traslado a Treater ante la presunta infracción a las órdenes o resoluciones de autoridad competente - artículo 28° inciso 2) Ley 1875 - al haber omitido la empresa cumplir con lo solicitado por Cédula N° 2931/2020 por no haber informado generadores de las biopilas conformadas en la planta, respecto de las cuales se solicitó liberación por nota del 09 de diciembre de 2020, y al haber omitido cumplir con lo solicitado por Cédula N° 0028/2021, al no haber informado las cantidades de residuos de cada generador comprendidos en el PRV de la planta de tratamiento de Añelo;

Que mediante proveído del 12 de febrero de 2021 la Dirección Provincial de Gestión de Situaciones Ambientales y Residuos Especiales dispuso comunicar a la empresa que se tramitaba un procedimiento administrativo a efectos de investigar si pudo haber incurrido en infracción a la normativa ambiental y de registro provincial y le corrió traslado para que ejerza su derecho de defensa, siendo ello debidamente notificado en igual fecha;

Que el 19 de febrero de 2021 la empresa solicitó tomar vista de las actuaciones y suspensión de los plazos;

Que el 02 de marzo de 2021 la empresa la empresa formuló descargo ante la SSA;

Que el 09 de marzo de 2021 la SSA informó a la empresa un link de acceso para la descarga del expediente solicitado para evacuar el pedido de vista;

Que mediante el Dictamen DICFC-2021-560-E-NEU-LEGAL#SAMB del 08 de noviembre de 2021 la Dirección Provincial de Gestión Legal de la SSA requirió como medida previa un informe técnico complementario sobre el descargo presentado;

Que el 29 de noviembre de 2021 la Dirección Provincial de Gestión de Situaciones Ambientales y Residuos Especiales emitió informe técnico en el cual concluyó: *“Que a la fecha, y en virtud de órdenes posteriores emitidas por la Autoridad de Aplicación en el marco del seguimiento sobre el cumplimiento de las tareas comprendidas en el PRV, la empresa no ha informado cabalmente de las cantidades que deben ser asignadas a cada Generador del listado presentado por esta. Que el devenido accionar de la empresa hace suponer que la imposibilidad de informar lo requerido por esta Autoridad no obedece a cuestiones de índole técnica, sino a inconvenientes que evidenciarían que no se ha llevado a cabo un proceso dentro de la Planta que garantice la trazabilidad de los residuos allí almacenados”*;

Que mediante Disposición N° 033/22 del 07 de enero de 2022 la SSA resolvió sancionar a la empresa Treater con multa de ciento cincuenta (150) jus por encuadrar su conducta en lo dispuesto en el artículo 28° inciso 2) de la Ley 1875, al haber omitido la empresa cumplir adecuadamente con lo solicitado por Cédula N° 2931/2020 (por no haber informado los generadores de las biopilas conformadas en la planta y respecto de las cuales se había solicitado liberación por nota del 09 de diciembre de 2020) y por haber omitido cumplir con lo requerido por Cédula N° 0028/2021 (al no haber informado las cantidades de residuos de cada generador comprendidos en el PRV de la planta de Añelo). Ello fue notificado en igual fecha;

Que el 21 de enero de 2022 la firma interpuso recurso administrativo ante la SDTyA contra la Disposición N° 033/22, en idénticos términos que la presentación realizada ante esta instancia;

Que el 09 de febrero de 2022 la Dirección Provincial de Gestión de Situaciones Ambientales y Residuos Especiales emitió informe en relación a los aspectos técnicos controvertidos en el recurso;

Que el 11 de febrero de 2022 la Dirección Provincial de Gestión Legal emitió informe en el cual analizó los aspectos jurídicos de la impugnación a requerimiento de la SDTyA;

Que previo Dictamen DICTA-2022-11-E-NEU-LEGAL#SDTA de la Dirección General de Asuntos Legales, mediante Resolución N° 276/22 del 23 de marzo de 2022 la SDTyA rechazó el recurso administrativo interpuesto por la requirente, siendo ello debidamente notificado el 28 de marzo de 2022;

Que el 11 de abril de 2022 Treater, mediante apoderado, interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial contra la Resolución N° 276/22 de la SDTyA, 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° 276/22 de la SDTyA resulta ajustada a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la Ley 1284, la Ley General del Ambiente 25.675, la Ley 1875 y su Decreto Reglamentario N° 2656/99, especialmente su Anexo VIII modificado mediante Decreto N° 2263/15 y demás normas aplicables al caso;

Que aquí se analizarán los aspectos estrictamente jurídicos, sin abrir juicio sobre las cuestiones técnicas, ni de oportunidad, mérito o conveniencia;

Que en este sentido y en concordancia con lo sostenido por la Asesoría General de Gobierno, cabe citar a la Procuración del Tesoro de la Nación, la cual ha dicho 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 para una mejor comprensión conviene precisar que mediante la Disposición N° 33/22 la SSA sancionó a Treater con una multa de ciento cincuenta (150) jus, por encuadrar su conducta en lo dispuesto en el artículo 28°, inciso 2) de la Ley 1875, al haber omitido la empresa cumplir adecuadamente con lo solicitado por Cédula N° 2931/2020, por no haber informado los generadores de las biopilas conformadas en la planta y respecto de las cuales se había solicitado liberación por nota del 09 de diciembre de 2020, y por haber omitido cumplir con lo requerido por Cédula N° 0028/2021 al no haber informado las cantidades de residuos de cada generador comprendidos en el PRV de la planta de Añelo;

Que posteriormente la empresa interpuso recurso jerárquico ante la SDTyA, lo que derivó en la emisión de la Resolución N° 276/22 que denegó dicho recurso y que aquí se cuestiona;

Que el eje argumental de la impugnación se sustenta en los siguientes planteos de la empresa: 1) vicio en el objeto por imposibilidad de hecho de dar cumplimiento a las exigencias de la SSA y discordancia con la cuestión de hecho acreditada en el expediente, 2) vicio en la forma por motivación indebida, 3) violación del principio de legalidad y aplicación de los principios del derecho penal y 4) pedido subsidiario de morigeración de la sanción;

Que de modo inicial se efectuarán ciertas precisiones en torno al subsistema jurídico ambiental para posteriormente adentrarse al tratamiento de cada uno de los planteos de la empresa;

Que conforme explica la doctrina especializada en la materia 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 su horizontalidad, 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. RD Amb 39, 08/09/2014, 273 Cita: TR LALEY AR/DOC/5416/2014);

Que asimismo, cabe destacar la singularidad que presenta el régimen de gestión de residuos especiales y que en tal contexto, la aplicación de la sanción ambiental constituye el correlato axiomático del régimen de especial sujeción al que se encuentra sometida la actividad de la empresa. Sobre ello, 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, páginas 3-34);

Que a efectos de analizar el agravio concreto de vicio en el objeto por imposibilidad de hecho de dar cumplimiento a las exigencias de la SSA y por discordancia con los hechos acreditados en el expediente, a continuación se analizarán las constancias obrantes en las actuaciones administrativas;

Que así surge que el 29 de diciembre de 2020 la SSA notificó a la empresa, por medio de la Cédula N° 2931/2020, que conforme lo establecido en el artículo 19° del Decreto 2263/15 es obligación de los generadores de residuos especiales solicitar a la autoridad de aplicación la autorización para la liberación del suelo y/o material tratado, así como el permiso para su disposición final, y en dicha oportunidad intimó a Treater, en un plazo de diez (10) días hábiles, a informar generadores del material que compone las biopilas que se encuentren conformadas en la planta y para las cuales se solicitó la liberación mediante nota presentada el 09 de diciembre de 2020;

Que el 08 de enero de 2021 la SSA remitió la Cédula N° 0028/2021 por medio de la cual intimó a la empresa a informar en el plazo de cinco (5) días hábiles el listado de las empresas generadoras y sus cantidades correspondientes de los residuos comprendidos en el PRV de la planta de tratamiento Añelo;

Que luego, resulta conveniente examinar el descargo presentado el 02 de marzo de 2021 por la empresa ante la SSA. Allí, expresó: *“... sobre la extrema complejidad que reviste la obtención de la información solicitada por la SSA en relación a las cantidades de residuos atribuibles a cada generador (a ello se suma la ausencia de requerimientos previos, la falta de obligación en este sentido derivada de la Disposición 945/18 y por último el hecho que es información que la propia autoridad administrativa dispone a partir de los manifiestos y declaraciones anuales tanto de los generadores como de mi mandante). Fue ante dicha dificultad (y considerando que durante enero la mayoría del personal se encontraba de vacaciones) que Treater solicitó mediante dos correos electrónicos enviados el 14/01 una prórroga de plazo a los fines de responder los requerimientos. DICHOS PEDIDOS DE PRÓRROGA NUNCA FUERON RESPONDIDOS POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA”*;

Que asimismo, informó expresamente sobre la imposibilidad de cubicación por generador y al efecto expresó: *“Actualmente no tenemos forma de cubicar, discriminado por generador, el material dispuesto en el PRV, pues para procesar y comenzar la correspondiente metodología de tratamiento por biorremediación (dispuesta en la aprobación del PRV), hemos procedido en primer lugar al secado de la fase líquida (tal cual se informó en los respectivos informes de avances) y luego – la fase semi sólida – se blendió con las pilas de cutting ya existentes con el fin de optimizar y homogeneizar la masa a biodegradar. Este proceso, inexorablemente deriva a que se mezcle el material de diferentes generadores.”*;

Que para concluir, la empresa propuso un método de determinación teórica por generador y petitionó, en

virtud de la complejidad de la información proporcionada, coordinar una reunión técnica con la autoridad de aplicación a efectos de un correcto entendimiento;

Que asimismo consta agregado un informe técnico del 03 de febrero de 2021 elaborado por la Dirección Provincial de Gestión de Situaciones Ambientales y Residuos Especiales, que detalló que del análisis de la presentación efectuada por la empresa mediante Nota 475/21 del 01 de febrero de 2021 en respuesta a dichas cédulas, se observa que cumple parcialmente con lo requerido, por cuanto no declara la cantidad de residuos correspondiente a cada generador listado en el PRV;

Que a mayor abundamiento, el 29 de noviembre de 2021 la Dirección Provincial de Gestión de Situaciones Ambientales y Residuos Especiales emitió nuevo informe técnico, en el cual concluyó: *“Que a la fecha, y en virtud de órdenes posteriores emitidas por la Autoridad de Aplicación en el marco del seguimiento sobre el cumplimiento de las tareas comprendidas en el PRV, la empresa no ha informado cabalmente de las cantidades que deben ser asignadas a cada Generador del listado presentado por esta”*;

Que de lo hasta aquí expuesto se extraen varias premisas. En primer lugar, que la empresa solicitó una prórroga a la SSA que nunca fue respondida. Por otra parte, se advierte que Treater respondió de manera conjunta las Cédulas N° 2931/2020 y N° 0028/2021 y allí informó sobre los generadores. No obstante, respecto a las cantidades señaló que la Disposición N° 945/18 (que fue aprobada por la SSA) no había establecido la identificación o separación exacta en cuanto a volúmenes por generador, dando cuenta que no disponía de la información requerida, toda vez que el propio acto administrativo que habilitó el procedimiento de reducción no imponía tal requerimiento y al efecto peticionó una reunión técnica para un correcto entendimiento entre las partes. Pese a ello, se dictó la Disposición sancionatoria;

Que aquí conviene aclarar que si bien el artículo 19° del Decreto N° 2263/15 enumera entre las obligaciones de los generadores de residuos especiales la de solicitar ante la autoridad de aplicación la liberación de suelo y/o de material tratado, por alguna de las operaciones de eliminación comprendidas en Título VII, no puede soslayarse la circunstancia de que la conformación de las biopilas fue una circunstancia incluida en el PRV y que el mismo fue aprobado por la SSA por medio de la Disposición N° 945/18;

Que atento que tales circunstancias no fueron consideradas en la Disposición N° 033/22 de la SSA ni en la Resolución N° 276/22 de la SDTyA, se observa la imposibilidad de hecho de dar cumplimiento a las exigencias de la SSA y la discordancia con los hechos acreditados en el expediente. Por ello, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 66° inciso a) y 67° inciso a), corresponde hacer lugar al recurso y declarar la inexistencia de los actos administrativos cuestionados;

Que si bien lo expresado en relación al primer agravio torna inoficioso expedirse sobre el resto de los agravios, se abordará a continuación el argumento de motivación indebida;

Que así, se advierte de la lectura de la Resolución N° 276/22 que la SDTyA abordó indebidamente el agravio de vicio en el objeto, dado que la empresa en ningún momento advirtió la existencia de un vicio en el procedimiento, sino que la sustentó en la imposibilidad de dar cumplimiento al requerimiento y en la discordancia con la cuestión de hecho acreditada en el expediente;

Que en virtud de lo expresado se configura en el caso el vicio grave previsto en el artículo 67° inciso s) de la Ley 1284;

Que en ese sentido ha expresado la Procuración del Tesoro de la Nación: *“El cumplimiento del requisito de motivación de los actos administrativos se relaciona con la observancia del principio de legalidad al que la Administración se encuentra sometida. Éste obliga a dar razones que expliquen la necesidad de la medida adoptada, lo que exterioriza la razonabilidad de la medida”* (PTN, Dictámenes 233:278);

Que lo expresado permite concluir que las normas cuestionadas adolecen de vicios muy grave y graves;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas corresponde hacer lugar al recurso administrativo interpuesto por la empresa Treater Neuquén S.A.;

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-2023-105-E-NEU-AGG;

Por ello;

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

D E C R E T A:

Artículo 1º: HÁGASE LUGAR al recurso administrativo interpuesto por la empresa **TREATER NEUQUÉN S.A.** y **DECLÁRASE** la inexistencia de la Resolución N° 276/22 de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente y de la Disposición N° 033/22 de la Subsecretaría de Ambiente por adolecer del vicio contemplado inciso a) del artículo 66° de la Ley 1284, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

Artículo 2º: REMÍTANSE las actuaciones a la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente para que tome conocimiento de lo aquí resuelto y proceda en consecuencia.

Artículo 3º: Notifíquese a la interesada lo dispuesto en la presente norma.

Artículo 4º: El presente decreto será refrendado por el señor Ministro Jefe de Gabinete.

Artículo 5º: Comuníquese, publíquese, dese intervención al Boletín Oficial y archívese.