



Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

EXPEDIENTE N°: 13546/08

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION - SUBSECRETARIA DE ECOLOGIA.-

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA EMPRESA PETROBRAS ENERGIA S.A. (AVENTAMIENTO GAS BAT. JDM 18).-

DICTAMEN ALG N°

22/10

1.-

Señor Secretario General de la Gobernación:

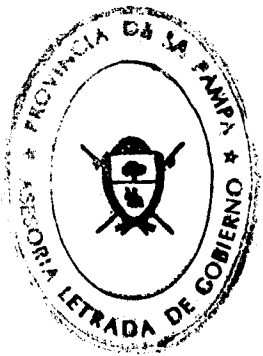
Vienen a dictamen las actuaciones relacionadas con el *recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio*, interpuesto por la empresa PETROBRAS ENERGIA S.A., que obra a fs. 27/33vta., contra la Disposición N° 030/09 de la Subsecretaría de Ecología, que le impusiera una multa de VEINTE veces el haber básico de un Ministro del Poder Ejecutivo Provincial, por violación a lo establecido en el artículo 37, inc. g) del Decreto 458/05, según lo establecido en el artículo 42 de la Ley N° 1.914. Visto el rechazo de la reconsideración intentada por la recurrente mediante la Disposición N° 042/09 de la Subsecretaría de Ecología, han sido elevadas las presentes al superior para dar tratamiento al recurso jerárquico presentado en subsidio (artículo 99 -Decreto N° 1.684/79).-

I- Los alegatos expuestos por la Empresa, tanto en su escrito recursivo como en la ampliación de fundamentos incorporada a fs. 46/50, en los términos de los artículos 80, 85, siguientes y concordantes del Decreto N° 1684/79, refieren que:

a) "...en estas actuaciones se ha violado la garantía del debido proceso adjetivo consagrado por los artículos 12 de la Ley 951 y 18 de la C.N., en tanto se ha omitido proveer la prueba ofrecida por esta parte en su escrito de descargo de fs. 13/18...". Así, continúa: "...En la disposición N° 30/09 se afirma que no resulta aplicable a estos actuados el principio constitucional "non bis in idem", pero omite la agregación del expte. N° 9295/08... de la Subsecretaría de Hidrocarburos y Minería, las conclusiones a la que se arriba resultan parciales y no ajustadas a derecho..."; todo lo cual, agrega: "...acarrear la nulidad del presente procedimiento y de los actos administrativos dictados en el mismo".-

b) En cuanto a los fundamentos del acto administrativo, los mismos, dice la recurrente, resultan parcializados en su análisis de los hechos, limitándose a señalar que "la Empresa no solicitó a esa Subsecretaría el permiso de aventamiento de gas - puesto que estas actuaciones se iniciaron a raíz del venteo de gas en batería de JDM 18-; agregando para su defensa, que contaba con autorización de venteo emitida por la Subsecretaría de Combustible de la Nación por Disposición 7/2001, expedida por autoridad competente mucho antes de la entrada en vigencia de la Ley 26.197 y el Decreto 458/05.-

c) Se queja también respecto del acto administrativo, por cuanto: "...no existe razonabilidad ni justicia ni proporcionalidad entre la conducta imputada y la sanción establecida, lo que lleva necesariamente a la anulación del acto administrativo dictado. La sanción que se pretende





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

EXPEDIENTE N°: 13546/08

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION - SUBSECRETARIA DE ECOLOGIA.-

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA EMPRESA PETROBRAS ENERGIA S.A. (AVENTAMIENTO GAS BAT. JDM 18).-

DICTAMEN ALG N°

22 / 10

2.-

imponer a mi representada resulta plenamente contraria a lo establecido en el artículo 28 de la Constitución Nacional... La arbitrariedad e irrazonabilidad constituye un vicio del objeto del acto, que determina la nulidad del mismo (art. 42, 61 y concordante)..."

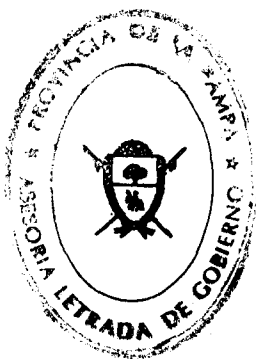
II- En primer término se deja constancia que, tal como fuera planteado por la recurrente, esta Asesoría dispuso oportunamente incorporar por cuerda, atento al principio de amplitud probatoria, el Expediente N° 9295/2008 – “MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, SUBSECRETARÍA DE HIDROCARBUROS Y MINERÍA S/ PRESUNTA INFRACCIÓN A LA EMPRESA PETROBRAS ENERGIA S.A.- ACTA DE INSPECCION N° 130/08”, cuestión que fue debidamente notificada según surge de la presentación de la empresa de fs. 59/60. Asimismo a fs. 66/67 obran agregadas las Notas MED-283/08 y 299/08, que se adjuntaran mediante informe remitido por la Subsecretaría de Ecología.-

Considerando lo expuesto, el planteo de la recurrente referido a la eventual privación de prueba, ha quedado zanjado, con lo cual no puede considerarse agraviada. Todo ello sin perjuicio que la Administración tiene amplias facultades para ordenar sólo las medidas que considere conducentes.-

III- La Empresa plantea que “...no existe razonabilidad ni justicia ni proporcionalidad entre la conducta imputada y la sanción establecida...” por la Autoridad de Aplicación.-

De las constancias del trámite, adelantamos, resulta que aparece acreditada la conducta prohibida por la norma (artículo 37 inc. g) del Decreto Reglamentario N° 458/05, es decir que la Empresa actuó en omisión de la *obligación de requerir* la correspondiente autorización provincial de venteo de gas. Consecuentemente la aplicación de la sanción aparece motivada.

Por su parte el artículo 42 de la Ley Provincial N° 1.914 al referirse a las infracciones que merezcan penas de multa, establece una escala que va desde un mínimo de diez hasta mil veces el haber básico de un Ministro del Poder Ejecutivo Provincial, con lo cual, va de suyo que, constatada la falta queda a la Administración el derecho deber de merituar su gravedad, aplicando las sanciones que proporcionalmente entienda razonable.-





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

EXPEDIENTE N°: 13546/08

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION - SUBSECRETARIA DE ECOLOGIA.-

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA EMPRESA PETROBRAS ENERGIA S.A. (AVENTAMIENTO GAS BAT. JDM 18).-

DICTAMEN ALG N° 22/10.-

3.-

En el caso de marras, la sanción impuesta no sólo está contemplada dentro de la escala prevista normativamente, sino que además considerando que en materia ambiental está comprometido el interés público colectivo, la misma aparece razonable.-

Por lo expuesto en este sentido, este órgano asesor considera que el agravio no resulta atendible.-

IV- Se agravia también la recurrente, en relación a la posibilidad de verificarse una doble sanción por un mismo hecho. La sanción impuesta se funda, como ya fuera dicho antes, en la falta de cumplimiento de las obligaciones a su cargo respecto de lo prescrito por el artículo 37 inc. g) del Decreto Reglamentario N°458/05; esto es, no haber requerido –más allá de la autorización que se le extendiera a nivel nacional para el venteo de gas, o ante la Subsecretaría de Hidrocarburos y Minería, la correspondiente autorización local desde la Subsecretaría de Ecología de esta Provincia, para efectuarlo en batería JDM 18.-

Como prueba ofrecida por la parte, resultó agregado el Expte. 9295/208 de la Subsecretaría de Hidrocarburos y Minería, del cual surge que, ya en fecha 07/08/08, Petrobras Energía S.A. se encontraba venteando gas en batería JDM 18, sin la debida autorización por parte de la Autoridad de Aplicación en materia ambiental.-

Así también, los informes finales de remediación en relación con el incidente que diera motivo al presente trámite, no han sido recibidos por la Autoridad de Aplicación hasta la fecha, tal lo expuesto por el señor Subsecretario, al contestar informe que solicitara esta Asesoría, en virtud de su potestad, según artículo 31 de la Ley 507, y que obra agregado a fs. 65.-

Para analizar la posibilidad de concurrencia de sanciones como argumento exculpatorio de la conducta, deben recordarse palabras de la doctrina en cuanto a la potestad sancionatoria de la Administración, cuya finalidad es la de "... *mantener la observancia de las normas, restaurar el orden jurídico violado y evitar que puedan prevalecer los actos contrarios a la ley*"¹, agregando además en este sentido, que puede existir una "... *concurrencia de culpas y correlativa concurrencia de sanciones que satisfacen variados bienes jurídicos*



¹ Derecho Administrativo – Roberto Dromi – 3° Ed. Actualizada pg. 173.-



Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

EXPEDIENTE N°: 13546/08

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION - SUBSECRETARIA DE ECOLOGIA.-

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA EMPRESA PETROBRAS ENERGIA S.A. (AVENTAMIENTO GAS BAT. JDM 18).-

DICTAMEN ALGN° 22/10 .-

4.-

afectados por la conducta reprochable” para finalizar concluyendo que “El principio non bis in idem no es aquí aplicable ...”².-

También así lo afirma en su trabajo “El principio *non bis in idem*”, pág. 9, el Dr. Guillermo Cabanellas: “...*En otras palabras, la concurrencia de normas sancionadoras de un mismo hecho significa que éste es sancionado por dos fundamentos o causas distintas, lo que se conecta, en último extremo, con el bien protegido, ya que para que la dualidad de sanciones sea constitucionalmente admisible es necesario, además que la normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido que no es el mismo que aquél que la primera sanción intenta salvaguardar o, si se quiere, desde la perspectiva de una relación jurídica diferente entre sancionador y sancionado...*”.-

En el caso de marras la Ley 17.319- Ley de Hidrocarburos, establece que el Poder Ejecutivo Nacional fijará la política nacional con respecto a la explotación, industrialización, transporte y comercialización de los hidrocarburos, teniendo como objetivo principal satisfacer las necesidades de hidrocarburos del país con el producido de sus yacimientos, manteniendo reservas que aseguren esa finalidad. Todo ello en cumplimiento de la ley y de las reglamentaciones que se fijen al respecto. Asimismo dispone para el caso de incumplimientos de las obligaciones allí normadas, la aplicación de penas por la autoridad de aplicación de esta ley, con multas que varían respecto de la gravedad de la incidencia detectada.-

A partir de esta normativa y de acuerdo a los antecedentes fácticos, se inician el trámite y fundamenta la sanción en el expte. 9295/08 de la Subsecretaría de Hidrocarburos y Minería.-

En cuanto a la potestad y competencia ambiental, el bien jurídico perseguido es otro. El Decreto Reglamentario N° 458/05 de la Ley Provincial Ambiental – Ley N° 1.914, establece procedimientos o normas ambientales a cumplir por parte de las Empresas dedicadas a la actividad hidrocarburífera, que en el presente trámite se han omitido.

“... Decir que el ser humano tiene derecho a gozar del aire y agua pura pareciera ser una aporía sin sentido, pues a quién se le ocurriría lo contrario; sin embargo

² Derecho Administrativo – Roberto Dromi – 3° Ed. Actualizada pg. 174.-





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

EXPEDIENTE N°: 13546/08

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION - SUBSECRETARIA DE ECOLOGIA.-

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA EMPRESA PETROBRAS ENERGIA S.A. (AVENTAMIENTO GAS BAT. JDM 18).-

DICTAMEN ALG N° 22/10.-

5.-

el solo hecho de señalar que alguien tiene "derecho a", "implica precisamente una vulneración del mismo, es decir, la respuesta es siempre ex post..."³.-

El consumo sustentable y la defensa del medio ambiente es responsabilidad de los gobernantes pero también de los gobernados. Su trascendencia y protección implica que las Empresas asuman los riesgos de su accionar y actúen en consecuencia, esto es, para el caso particular, dar aviso en tiempo y forma de las incidencias de su actividad, pedir las debidas autorizaciones dentro de los márgenes establecidos legalmente y cumplir con las normas en materia de hidrocarburos pero también con las normas a las que se ha sometido en materia ambiental; las cuales, debo decir, tienen validez y vigencia, y no han sido cuestionadas en este recurso.-

V. Finalmente acerca de la ampliación de fundamentos elaborados por la empresa, sólo puede agregarse que no surgen de los mismos elementos argumentales nuevos que contengan fuerza suficiente para revertir la decisión tomada según Disposiciones N°30/08 y N°42/08 de la Subsecretaría de Ecología.-

VI. Por lo que se concluye que la aplicación del principio de razonabilidad o justicia de los actos estatales, en el marco descripto, no se ha visto vulnerado ni se advierte un exceso en la facultad sancionatoria del órgano emisor del acto, el cual –por otra parte– fue pronunciado en su carácter de autoridad competente, en protección del bien jurídico tutelado – medio ambiente– según artículo 41 de la Constitución Nacional; artículo 18 de la Constitución Provincial; Ley Nacional N° 25.675; Ley Provincial N° 1.914, Decreto Provincial N° 458/05, entre otras normas de importancia en la materia.-



³ Daños al ecosistema y al medio ambiente - C. Gheri - G. Lovece- C. Weingarten- Editorial Astrea - Año 2.004 - pág. 90



Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

EXPEDIENTE N°: 13546/08

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION - SUBSECRETARIA DE ECOLOGIA.-

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA EMPRESA PETROBRAS ENERGIA S.A. (AVENTAMIENTO GAS BAT. JDM 18).-

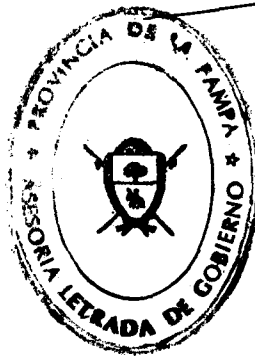
DICTAMEN ALG N°

22/10

6.-

En consecuencia, esta Asesoría opina que correspondería disponer el rechazo del recurso jerárquico interpuesto por la empresa PETROBRAS ENERGÍA S.A.-

ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO - Santa Rosa, - 4 MAR 2010



DANIELA M. VASSIA
ABOGADA
ASESOR LETRADO DE GOBIERNO
PROVINCIA DE LA PAMPA