



Provincia de La Pampa
ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO

EXPEDIENTE N°: 5767/2011

INICIADOR: SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN -
SUBSECRETARÍA DE ECOLOGÍA

EXTRACTO: S/ POSIBLE INFRACCIÓN A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL
N° 1914 POR PARTE DE LA EMPRESA ENERGÍA ARGENTINA S.A. (ENARSA) -
CENTRAL TERMoeLECTRICA REALICÓ.

DICTAMEN ALG N° 190/11
1.-

Sr. Secretario General de la Gobernación:

Vienen a dictamen las presentes actuaciones administrativas a causa del recurso jerárquico interpuesto por la empresa Energía Argentina Sociedad Anónima (EN.AR.SA), en virtud de haberse desestimado la vía de reconsideración promovida contra la Disposición de la Subsecretaría de Ecología N° 254/11, mediante la cual, se rechaza el descargo presentado por extemporáneo y se le aplica una sanción económica.

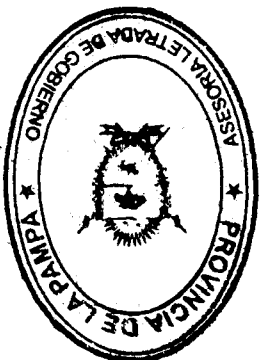
El impugnante promueve la instancia de reconsideración solicitando expresamente la revocación por contrario imperio de la Disposición recurrida, por haber dado la autoridad administrativa carácter perentorio al plazo para presentar el descargo respectivo, fundándose en doctrina que expone la regla general a la inversa, en el sentido de que en materia de plazos prima una suerte de obligatoriedad atenuada, o una obligatoriedad con "*rigorismo procesal atenuado*". Y en esta instancia, amplía sus fundamentos recursivos alegando que a través del acto administrativo impugnado se ha prescindido de los principios vinculados al régimen de los plazos en el procedimiento administrativo como también invoca que se ha transgredido la garantía constitucional del debido proceso.

De lo expuesto, se infiere que la materia en discusión se trata de una cuestión de forma que se relaciona directamente con los plazos administrativos.

I - Antecedentes

En mérito de ello, y a los efectos de realizar una fundada opinión técnica-jurídica, se entiende necesario indicar las secuencias administrativas, en forma cronológica, que se han desarrollado en el presente procedimiento.

a) Conforme se observa de fs. 11/12, el Subsecretario de Ecología mediante Disposición N° 177/11 corre traslado a la empresa por una posible violación a lo establecido en los artículos 3°, 4°, 5° y concordantes de la Ley Ambiental Provincial N° 1914, por el término de diez días hábiles administrativos a los fines de su descargo.





Provincia de La Pampa
ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO

EXPEDIENTE N°: 5767/2011

INICIADOR: SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN -
SUBSECRETARÍA DE ECOLOGÍA

EXTRACTO: S/ POSIBLE INFRACCIÓN A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL
N° 1914 POR PARTE DE LA EMPRESA ENERGÍA ARGENTINA S.A. (ENARSA) -
CENTRAL TERMoeLECTRICA REALICÓ.

DICTAMEN ALG N° 190/11
2.-

b) Notificada la empresa de dicha Disposición, el día 9 de junio de 2011 (fs. 12), se presenta el Sr. Carlos Santiago PIERRO, en carácter de apoderado, quien constituye domicilio, acredita personería, solicita vista de las actuaciones y prórroga del plazo estipulado (fs. 13/14).

c) Previa opinión jurídica, el Subsecretario dispone (Disposición N° 216/11) conceder la vista por un plazo de cinco días y un plazo de diez días posteriores a la misma, todos hábiles administrativos, a los fines de presentar el pertinente descargo (fs. 23).

d) De fs. 24 a 29 se observa el escrito del descargo formulado por ENARSA en cuya constancia de recepción se revela que ha sido presentado con fecha 29 de julio de 2011.

e) Finalmente, la autoridad administrativa ambiental realiza el cómputo del plazo y comprueba que el descargo ha sido presentado fuera del término establecido. En consecuencia, dicta la Disposición N° 254/11 a través de la cual rechaza el mismo por extemporáneo y, por consiguiente, tiene por acreditada la infracción a la Ley Ambiental Provincial N° 1914, aplicándole una de las sanciones previstas en dicho cuerpo legal.

II - Análisis

Del examen de la serie de actos y hechos administrativos aludidos en el punto anterior se detecta que efectivamente la presentación del descargo ha sido fuera del plazo estipulado.

En relación a ello, cabe remarcar que el recurrente no cuestiona el cómputo del plazo sino el carácter perentorio que la autoridad administrativa le ha dado al mismo. Razón por la cual, resulta indudable el reconocimiento por parte de la empresa de haber efectuado su presentación en forma extemporánea, máxime, si se tiene en cuenta que es ésta quien ha solicitado la ampliación del plazo concedido oportunamente.

II - a) Plazos Administrativos

En virtud de que la legislación en materia ambiental no regula lo atinente a la cuestión debatida en autos, debemos recurrir





Provincia de La Pampa
ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO

EXPEDIENTE N°: 5767/2011

INICIADOR: SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN -
SUBSECRETARÍA DE ECOLOGÍA

EXTRACTO: S/ POSIBLE INFRACCIÓN A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL
N° 1914 POR PARTE DE LA EMPRESA ENERGÍA ARGENTINA S.A. (ENARSA) -
CENTRAL TERMoeLECTRICA REALICÓ.

DICTAMEN ALG N° 190/11
3.-

a los dispositivos legales establecidos en la Ley de Procedimientos Administrativos N° 951 y su Decreto Reglamentario N° 1684/79.

En correlación con la materia que nos atañe, todo lo referente a los plazos administrativos se encuentra regulado expresamente en el Título II del Decreto Reglamentario.

En principio, por imperio del referido ordenamiento jurídico positivo, los plazos obligan por igual a los interesados y a la Administración (inciso a) artículo 3° - Dto. N° 1684/79) sin necesidad de apercibimiento o intimación alguna. Tienen recíprocamente el deber de cumplirlos y poder exigir su cumplimiento en sede administrativa o judicial. Tal obligatoriedad que impone la normativa, pretende materializar el loable propósito de que los principios de celeridad, economía y eficacia en los procedimientos no queden en el marco de una mera declaración programática.

Coherente con tales consideraciones, el incumplimiento de los plazos estipulados genera responsabilidad para los agentes y funcionarios administrativos estableciendo a favor del particular ciertas herramientas para contrarrestar la inactividad de la Administración como lo son el silencio administrativo (artículo 46 - Ley N° 951), la queja (artículo 78 - Dto. N° 1684/79) y el amparo por mora (artículo 95 - Ley N° 951).

Por su parte, la Administración, tiene la facultad de dar por decaído el derecho dejado de usar dentro del plazo correspondiente, *“sin perjuicio de la prosecución de los procedimientos según su estado y sin retrotraer etapas, siempre que no se tratare del supuesto de caducidad o perención”* (artículo 6° - Dto. N° 1684/79).

En consecuencia, resulta indudable que los actos procedimentales cumplidos quedan firmes y no se pueden volver sobre ellos por el efecto que tiene cada estadio procedimental de clausurar el anterior.

En tal sentido, del análisis de lo expresado surge que el ordenamiento jurídico positivo vigente es claro, preciso y contundente en todo lo relacionado a los plazos administrativos y su obligatoriedad tanto





Provincia de La Pampa
ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO

EXPEDIENTE N°: 5767/2011

INICIADOR: SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN -
SUBSECRETARÍA DE ECOLOGÍA

EXTRACTO: S/ POSIBLE INFRACCIÓN A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL
N° 1914 POR PARTE DE LA EMPRESA ENERGÍA ARGENTINA S.A. (ENARSA) -
CENTRAL TERMoeLECTRICA REALICÓ.

190 / 11

DICTAMEN ALG N° _____

4.-

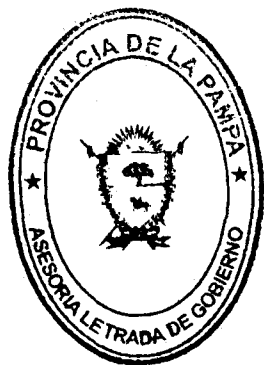
para la Administración y los particulares.

Al respecto, en mérito de la similitud existente en esta cuestión entre la legislación nacional y de nuestra provincia, cabe citar a Tomás Hutchinson quien ha expresado que *“el tiempo constituye un factor de fundamental importancia en los actos del procedimiento administrativo: pues su eficacia depende de que se los ejecute en el momento oportuno. Por esa razón la ley ha reglamentado la actividad de los sujetos del procedimiento, determinando su realización ordenada desde el comienzo hasta el fin, imponiendo sanciones por la inobservancia de los principios legales, que van desde la pérdida del derecho hasta la extinción del procedimiento como sucede con la caducidad de él”* (“Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, 1ª Edición, Tomo I, p. 33, Ed. Astrea, Año 1993, Bs.As.).

Y, en cuanto a los efectos de los plazos en el procedimiento administrativo, señala dicho autor que *“como en el proceso, el plazo tiende a concretar la preclusión de sus distintas fases. No otra cosa puede significar “sin retrotraer etapas”* (artículo 6° - Dto. N° 1684/79), *lo cual, por lo demás, se consustancia con la celeridad del procedimiento* (artículo 7° - Ley N° 951). *Ni la ausencia de un rigorismo extremo - como en el caso del proceso - ni el informalismo, ni el principio de colaboración - que también existe en el proceso - ni aún siquiera el de verdad objetiva, que nutren el procedimiento administrativo, se oponen a dicha finalidad”*. (Ob. cit. p. 35).

En congruencia con ello, el artículo 8° de la Ley de Procedimientos Administrativos N° 951, establece el principio del *“informalismo a favor del administrado”*, excusando a los interesados de la inobservancia de *“exigencias formales no esenciales y que puedan ser cumplidas posteriormente”*. Según Hutchinson, *“la excusación de las formas “no esenciales” se relaciona, con las irregularidades intrascendentes, accidentales y accesorias”* (Ob. cit., p. 28). Cabe precisar, que el autor no menciona en la enunciación que hace de las aplicaciones prácticas de este principio, el incumplimiento de los plazos.

En la misma sintonía, el Dr. Miguel S. MARIENHOFF, autor de la mencionada ley sobre procedimientos administrativos y su





Provincia de La Pampa
ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO

EXPEDIENTE N°: 5767/2011

INICIADOR: SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN -
SUBSECRETARÍA DE ECOLOGÍA

EXTRACTO: S/ POSIBLE INFRACCIÓN A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL
N° 1914 POR PARTE DE LA EMPRESA ENERGÍA ARGENTINA S.A. (ENARSA) -
CENTRAL TERMoeLECTRICA REALICÓ.

DICTAMEN ALG N° 190/11
5.-

decreto reglamentario, vigentes en nuestra provincia, en su exposición de motivos ha manifestado lo siguiente:

“La circunstancia de que el procedimiento administrativo sea informal no puede conducirnos al caos dentro de ese procedimiento, ni puede desvirtuar las reglas de este último”;... “La informalidad debe limitársela a darle eficacia a algo querido o deseado por el administrado, aunque mal expuesto o mal expresado por éste. Pero la informalidad jamás puede ser extendida a dejar sin efecto lo que la propia norma establece en materia de plazos o términos procesales. Esto es absurdo y contradictorio”.

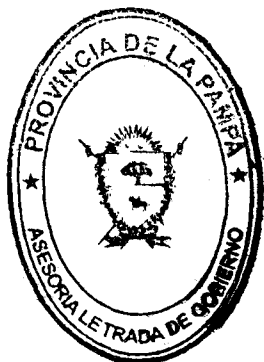
Por lo tanto, la eficacia y celeridad del procedimiento administrativo, trasladadas a la práctica procedimental a través de la imposición de plazos de carácter obligatorio, indudablemente, no quedan subordinadas a principios propensos a flexibilizar otros aspectos del procedimiento. Razón por la cual, ni el principio de la informalidad, ni el consecuente debilitamiento del principio de preclusión en el procedimiento administrativo, justifican el incumplimiento de las cargas y los plazos procedimentales.

En consecuencia, de la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico positivo al presente supuesto, mana la improcedencia de la impugnación esgrimido por la empresa recurrente, dado que la Subsecretaría de Ecología ha ejercido plenamente la facultad que la confiere la legalidad impuesta por el marco normativo descripto.

II - b) Distancias territoriales

Quien impugna, también alega que la autoridad administrativa no ha tenido en cuenta que la recurrente ha presentado tardíamente el descargo por razones vinculadas a las distancias territoriales. Reconociendo, una vez más, la extemporaneidad del descargo.

Tal argumento no resiste el menor análisis dado que resulta absolutamente improcedente, en virtud de que tal como lo mencionáramos (Punto I), la empresa en su primera presentación (fs. 13/14) ha constituido domicilio dentro radio urbano a que pertenece la autoridad administrativa.





Provincia de La Pampa
ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO

EXPEDIENTE N°: 5767/2011

INICIADOR: SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN -
SUBSECRETARÍA DE ECOLOGÍA

EXTRACTO: S/ POSIBLE INFRACCIÓN A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL
N° 1914 POR PARTE DE LA EMPRESA ENERGÍA ARGENTINA S.A. (ENARSA) -
CENTRAL TERMoeLECTRICA REALICÓ.

DICTAMEN ALG N° 190/11
6.-

En dicho domicilio se han efectuado en debida forma las notificaciones pertinentes, circunstancia que permite sin hesitación realizar el cómputo de los plazos administrativos.

II - c) Garantías del debido proceso

Por último, argumenta que a través del accionar de la Subsecretaría de Ecología se agravan las garantías que integran el debido proceso consagradas en el artículo 12 de la Ley N° 951.

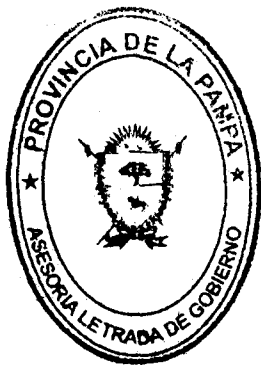
Al respecto, cabe destacar que por el derecho a la defensa y al debido proceso debe entenderse como la oportunidad que tiene el presunto infractor de que se atiendan y analicen oportunamente sus defensas y pruebas presentadas. En consecuencia, se materializa la violación del derecho a la defensa cuando el interesado no conoce el procedimiento que pueda afectarlo, se le impide su participación o el ejercicio de sus derechos, o se le prohíbe realizar actividades probatorias.

Conforme surge de las presentes actuaciones, resulta evidente que la empresa tomó el debido conocimiento del procedimiento que pueda afectarle, dándole la posibilidad de participar en él, ejercer sus derechos y realizar actividades probatorias dentro del plazo concedido.

Por lo tanto, indudablemente, no se vislumbra vulneración alguna de las garantías del debido proceso dado que es la empresa quien no ha hecho uso de su derecho siendo consecuente la declaración de la Administración en dar por decaído el derecho dejado de usar en el plazo correspondiente.

III - Sanción Administrativa

Sin perjuicio de lo manifestado, se advierte que el accionar de la empresa ha transgredido las disposiciones normativas consagradas en la Ley Ambiental Provincial N° 914 (artículos 3°, 4°, 5° y concordantes), dado que ha llevado adelante la ejecución de la obra sin haber obtenido, por parte de la autoridad administrativa competente, la Declaración de Impacto Ambiental (D.I.A.) respectiva, conforme surge de las constancias de estas actuaciones y de las que fueron





Provincia de La Pampa
ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO

EXPEDIENTE N°: 5767/2011

INICIADOR: SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN -
SUBSECRETARÍA DE ECOLOGÍA

EXTRACTO: S/ POSIBLE INFRACCIÓN A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL
N° 1914 POR PARTE DE LA EMPRESA ENERGÍA ARGENTINA S.A. (ENARSA) -
CENTRAL TERMoeLECTRICA REALICÓ.

DICTAMEN ALG N° 190 / 11
7.-

agregadas oportunamente (Expediente N° 3157/2011, S/ PRESENTACIÓN DE E.I.A.
CORRESPONDIENTE A LA INSTALACIÓN DE UNA CENTRAL DE
GENERACIÓN DE ENERGÍA.- EMPRESA "INDUSTRIAS JUAN F. SECCO").

IV - Conclusión

En virtud de todo lo expuesto, esta
Asesoría Letrada de Gobierno recomienda rechazar el recurso jerárquico interpuesto
confirmando en todas sus partes el acto administrativo impugnado.

ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO - Santa Rosa, 31 OCT 2011



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