



DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 12435/2019.

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION – SUBSECRETARIA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A- PAMPETROL SAPEM, YACIMIENTO EL MEDANITO (PARAFINAS EN SUELOS OLECONTAMINADOS).

DICTAMEN ALG N°: **194/20**

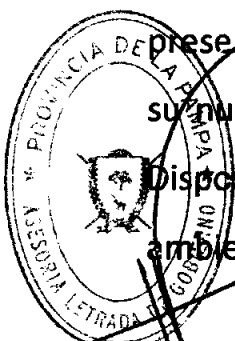
Señor Secretario General de la Gobernación:

Las presentes actuaciones administrativas han sido sometidas a consideración de ésta Asesoría Letrada de Gobierno a los efectos de analizar el recurso jerárquico -que subsidiario al recurso de reconsideración- dedujo la UTE Petroquímica Comodoro Rivadavia S.A – Pampetrol SAPEM contra la Disposición N° 437/19 de la Subsecretaría de Ecología de la Provincia de La Pampa.

Recuérdese que por la Disposición N° 437/19 cuestionada (fs. 22), la Subsecretaría de Ecología rechazó el descargo presentado por la recurrente y dispuso aplicar a dicha empresa una multa de ochocientos (800) haberes básicos correspondientes a un Ministro del Poder Ejecutivo Provincial por violación de lo prescrito en el Artículo 44 del Decreto N° 458/05.

Así, rechazada la Reconsideración mediante Disposición N° 493/19 de la Subsecretaría de Ambiente (fs. 64/79), y previo pago de las tasas retributivas de servicios administrativos correspondientes a esta instancia (fs. 47/48), las presentes actuaciones se encuentran en condiciones de ser dictaminadas por este Órgano Asesor.

Ahora bien, el recurrente a través del presente recurso solicita la revocación de la Disposición N° 437/19 tras alegar su nulidad absoluta. A tal efecto, señala como principales objeciones de la Disposición mencionada la arbitrariedad en la configuración de la infracción ambiental por violación del principio de legalidad y tipicidad del poder





DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 12435/2019.

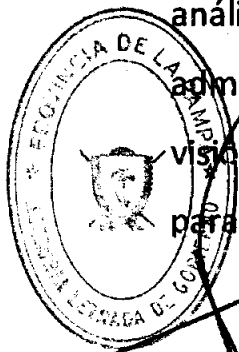
INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION – SUBSECRETARIA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A-PAMPETROL SAPEM, YACIMIENTO EL MEDANITO (PARAFINAS EN SUELOS OLECONTAMINADOS).

DICTAMEN ALG N°: **194/20**

punitivo. Asimismo, arguye una violación del principio de verdad material y daño real al sostener que la Subsecretaria de Ambiente no corroboró fehacientemente mediante elementos probatorios la real composición de los materiales sobre los que fundó la falta ambiental además de presumir y no constatar el origen de los mismos (Conf. Acta "...aparentemente provenientes del desparafinado de las líneas de conducción..."). También, la recurrente se queja de la violación de la garantía del debido proceso y derecho de defensa al sostener que la Subsecretaría de Ambiente cambió el criterio de proceder sumariamente respecto de la constatación e inspección de tareas hidrocarburíferas, del control sobre la regularización de tareas y, en su defecto, de la posterior aplicación de la sanción. Por último, la quejosa cuestiona la desproporcionalidad de la sanción impuesta y cuestiona los parámetros de graduación de la misma, tal como la reincidencia invocada por la Subsecretaría de Ambiente. En consecuencia, en defecto de la revocación, solicita su reducción.

Previo a introducirnos en los planteos defensivos resumidos precedentemente, cabe señalar como premisa de análisis que la interpretación como la aplicación de las sanciones administrativas ambientales deben ser hechas a partir de una particular visión ambiental, con un imprescindible enfoque superior de los rígidos paradigmas tradicionales que rigen el tema sancionatorio administrativo,





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 12435/2019.

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION – SUBSECRETARIA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A-PAMPETROL SAPEM, YACIMIENTO EL MEDANITO (PARAFINAS EN SUELOS OLECONTAMINADOS).

DICTAMEN ALG N°: 194/20 .-

facilitando la protección del ambiente, el deber de cuidar el entorno y la necesidad de dar respuestas de urgencia propias de la temática ambiental.

Ahora bien, comenzando con el análisis del recurso, particularmente del argumento defensivo consistente en la violación del principio de legalidad y tipicidad de la infracción ambiental, el recurrente alega que la conducta constitutiva de una infracción requiere que sea descripta por una norma legal al igual que la sanción correspondiente. En este aspecto, la quejosa sostiene que el Decreto N° 458/05 no es una ley en sentido formal apto para crear infracciones y sancionarlas, en tanto que es un acto administrativo reglamentario de la actividad hidrocarburifera. En este punto, sostiene que el artículo 44 de dicho reglamento no estipula una conducta antijurídica susceptible de ser sancionada sino una modalidad operativa.

Para abordar jurídicamente dicha objeción debemos primero tener presente que estamos frente a una infracción administrativa ambiental y no ante un delito penal.

Es cierto que, en general, en materia de las facultades represivas del Estado es necesaria la definición previa de las infracciones y de las sanciones correspondientes mediante una ley formal, conforme lo exige la garantía de la reserva de ley o principio de legalidad y el de tipicidad. No obstante ello, debe tenerse presente que las particularidades





DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 12435/2019.

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION – SUBSECRETARIA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A-PAMPETROL SAPEM, YACIMIENTO EL MEDANITO (PARAFINAS EN SUELOS OLECONTAMINADOS).

194/20

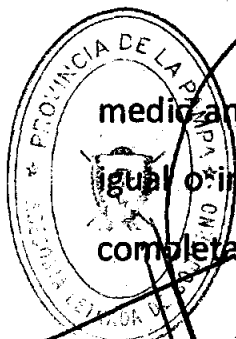
DICTAMEN ALG N°:

del derecho administrativo sancionador ambiental impiden la proyección del principio de legalidad penal y el de tipicidad de manera absoluta.

Recuérdese que ya en materia de delitos ambientales los principios de legalidad y de tipicidad se encuentran atemperados al receptor el Código Penal la técnica de la Ley Penal Abierta o en Blanco por medio de la cual se recurre a otras normas para completar la descripción de la conducta prohibida o debida y, en consecuencia, establecer la sanción frente a su incumplimiento.

Al respecto, el tratadista argentino Sebastián Soler define la Ley Penal en Blanco manifestando que *“Liámese así a las disposiciones penales cuyo precepto es incompleto y variable en cuanto a su contenido, y en los que solamente queda fijada con exactitud invariable la sanción. El precepto debe ordinariamente ser llenado por otra disposición legal o por sus decretos o reglamentos a los cuales queda remitida la ley penal. Estos decretos o reglamentos son, en el fondo, los que fijan el alcance de la ilicitud sancionada, ya que, en la ley, la conducta delictiva solamente está determinada de una manera genérica”.* (SOLER SEBASTIAN. *Derecho Penal Argentino, Tomo I, Ed. Tea, Bs. As*)

Es decir, en materia de delitos contra el medio ambiente el Código Penal admite el reenvío a otras normas, ya sean de igual o inferior jerarquía (ley penal en blanco impropia-propia) a fin de ser completado el tipo penal.





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 12435/2019.

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION – SUBSECRETARIA DE AMBIENTE.

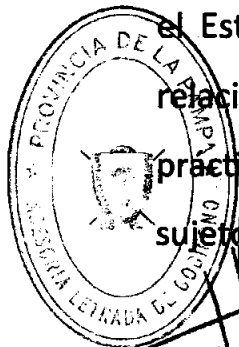
EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A-PAMPETROL SAPEM, YACIMIENTO EL MEDANITO (PARAFINAS EN SUELOS OLECONTAMINADOS).

DICTAMEN ALG N°: 194/20

Ahora bien, dejando de lado el derecho penal ambiental en donde el principio de legalidad y el de tipicidad se encuentran moderados por la naturaleza propia del delito reprimido -tal como se vio anteriormente-, en el derecho ambiental administrativo o sancionador sucede algo similar en razón del bien jurídico protegido, cual es el medio ambiente.

Nótese que en el derecho ambiental sancionador la infracción administrativa ambiental y su correspondiente sanción se delinear en el marco de una categoría de vinculación denominada “relación especial de sujeción”, la cual revela la reduplicación de la exorbitancia con que los poderes administrativos se manifiestan en relación a determinados sectores, como bien lo es una asociación de empresas operadora de la actividad hidrocarburifera (UTE Comodoro Rivadavia S.A y Pampetrol SAPEM)

Bajo este concepto, todo establecimiento habilitado o autorizado a ejercer una actividad potencialmente riesgosa o dañina para el medio ambiente ingresa dentro de una relación particular con el Estado que la distingue del resto de la población y que comporta una relación especial de sujeción o de sujeción especial, cuya consecuencia práctica es la moderación de los derechos fundamentales de determinados sujetos -los cuales si bien no son suprimidos, son debilitados-, a la vez que se





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 12435/2019.

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION – SUBSECRETARIA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A-PAMPETROL SAPEM, YACIMIENTO EL MEDANITO (PARAFINAS EN SUELOS OLECONTAMINADOS).

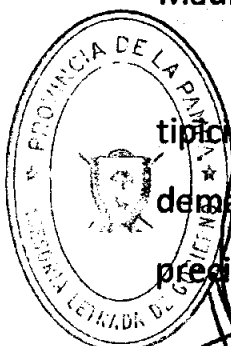
DICTAMEN ALG N°: 194/20

flexibiliza la regla de la zona de reserva legal y de la exigencia de la tipificación de la infracción.

En este sentido, doctrina autorizada en derecho ambiental parafraseando a MALJAR, D. y a HUTCHINSON T. a ha sostenido que *“En este área especial termina admitiéndose un margen más amplio para la regulación reglamentaria en la configuración de los tipos de infracción y de sanciones, pues la mayor parte de las sanciones administrativas ambientales tienen carácter asimilable a la autoprotección, basadas en una forma u otra, en relaciones de sujeción especial”*. (FALBO, Anibal José, Sanciones Administrativas - RD Amb 2-39)

Así, las infracciones y sanciones administrativas ambientales estarían entonces, exceptuadas de la exigencia de requerirse una ley formal que las establezcan, coherente ello con la impronta del derecho ambiental, donde *“se ha observado...un cierto trasvase de poderes legislativos y judiciales hacia las agencias administrativas”* (MARTIN MATEO, derecho ambiental, pág. 89, con referencia en a cita a NAGEL, “Environmental policy constitutional law”, en Environmental politics, Madrid, 1977, pag.255 y ss.)

Asimismo, en cuanto respecta al principio de tipicidad, resulta de trascendencia mencionar que dicha garantía no puede demandar que el derecho administrativo ambiental sea absolutamente preciso porque cierto margen de indeterminación en la configuración del tipo

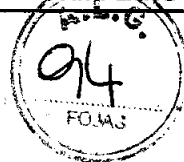




Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 12435/2019.

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION – SUBSECRETARIA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A-PAMPETROL SAPEM, YACIMIENTO EL MEDANITO (PARAFINAS EN SUELOS OLECONTAMINADOS).

DICTAMEN ALG N°: 194/20

infraccional es -en ocasiones- necesario. Ello es así, en la medida que la realidad que nutre la temática de la tutela de la protección del medio ambiente, tanto preventiva como correctiva del daño ambiental, se compone de múltiples supuestos, inabarcables en un texto legal, que si se pretendiera prevérseles en su totalidad, se frustraría la finalidad de la norma.

Por lo tanto, llegados a este punto estamos en condiciones de afirmar que el principio de legalidad y el de tipicidad en materia de infracciones y sanciones administrativas ambientales difiere de la rigidez exigida en el ámbito punitivo penal -reclamada por el recurrente en la presente instancia-, resultando contrario al poder preventivo y represivo del derecho administrativo ambiental la exigencia de una descripción precisa de la infracción sin la colaboración reglamentaria.

Sin embargo, ello no supone la aceptación de una infracción y de una sanción carente de toda base legal.

Nótese, que a nivel provincial la Ley N° 1914 - Ley de Ambiente- regula lo relativo a las infracciones ambientales y sus pertinentes sanciones en el Título IV -Disposiciones Complementarias-, Capítulo I -De las infracciones administrativas-.

En este aspecto, el Artículo 42 establece que

“Las infracciones a la presente Ley y a las normas que en su consecuencia se dicten serán pasibles de las siguientes sanciones: a) Apercibimiento; b) Reparación del daño causado; c) Multa desde 10 (diez) hasta 1000 (un mil)”

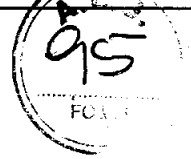




Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 12435/2019.

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION – SUBSECRETARIA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A-PAMPETROL SAPEM, YACIMIENTO EL MEDANITO (PARAFINAS EN SUELOS OLECONTAMINADOS).

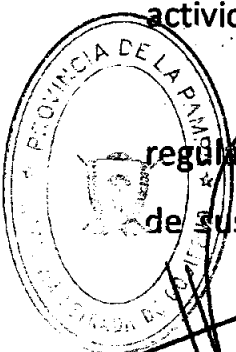
DICTAMEN ALG N°: 194/20

veces el haber básico correspondiente a un Ministro de Poder Ejecutivo Provincial; d) Clausura de la fuente contaminada...; e) Inhabilitación para ejercer la actividad... y f) Clausura e inhabilitación definitiva...". A continuación, los artículos siguientes regulan de manera específica lo relativo a la graduación de la sanción y a la reincidencia (art.44, 45 y 46), mientras que lo relativo al procedimiento de inspección, comprobación y juzgamiento de las infracciones, se deja librado a la reglamentación. (Art. 47 y 48)

De ello se desprende que la Ley N° 1914, además de establecer algunas infracciones genéricas como la prohibición de ejecutar actividades sin previa declaración de impacto ambiental (art.4°) y prever de manera precisa lo relativo a sanciones, reenvía a otras normas la configuración de las infracciones ambientales y el procedimiento administrativo sancionatorio.

En efecto, el Decreto N° 2139/09 en su Anexo I, Apartado IV y V reglamenta lo referido a las infracciones ambientales, sanciones y procedimiento administrativo sancionatorio, mientras que el Decreto N° 458/05 y N° 298/06 regulan respectivamente lo relativo a la actividad hidrocarburífera y a los residuos petroleros.

En lo que nos interesa, el Decreto N° 458/05 regula las acciones de la actividad hidrocarburífera en orden a la mitigación de sus potenciales riesgos e impactos para el ambiente de acuerdo a los





DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 12435/2019.

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION – SUBSECRETARIA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A-PAMPETROL SAPEM, YACIMIENTO EL MEDANITO (PARAFINAS EN SUELOS OLECONTAMINADOS).

DICTAMEN ALG N°: 194/20 .-

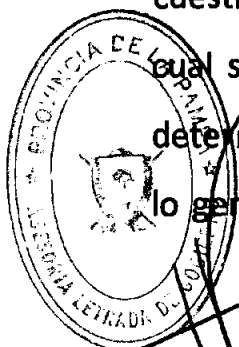
criterios de desarrollo sustentable promovidos por el Estado Provincial a través de la Ley N° 1914.

En este sentido, el Reglamento a lo largo de su articulado establece prohibiciones y deberes a cargo de los operados respecto de las acciones y procedimientos en las operaciones de prospección, exploración, explotación y procesamiento de hidrocarburos con el objeto de proteger el medio ambiente. (Conf. Art.1°)

Por ejemplo, tal como bien apunta el recurrente, los artículos 38 y 39 del Decreto N° 458/05 establecen prohibiciones, en tanto que el artículo 44 establece deberes.

Para ser más gráficos, el artículo 44 reza *“LINEAS DE CONDUCCIÓN: Deberá procederse a desplazamientos periódicos preventivos de las cañerías a fin de evitar su taponamiento. Cuando se realizare una operación de desparafinación, el material desplazado que no se disuelva totalmente con el líquido bombeado deberá ser recuperado y almacenado para su aprovechamiento en tambores o recipientes cerrados...”*.

Nótese que lo regulado por el Artículo 44 cuestionado por el quejoso se constituye en una infracción de tipo omisivo, la cual se configura cuando la norma exige de los particulares la adopción de determinada conducta activa y, por el contrario, no la realizan. Se trata, por lo general, de mandatos legales que imponen la adopción de determinadas

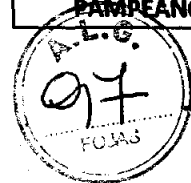




Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 12435/2019.

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION – SUBSECRETARIA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A-PAMPETROL SAPEM, YACIMIENTO EL MEDANITO (PARAFINAS EN SUELOS OLECONTAMINADOS).

DICTAMEN ALG N°: 194/20

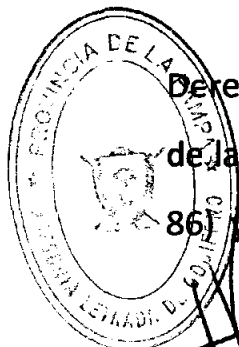
medidas de precaución, razonables y necesarias pero no la evitación efectiva del resultado perjudicial.

En tales casos, no se requiere la no producción de un resultado -ya que no son infracciones de resultado, sino de peligro-, por el contrario, se exige el cumplimiento de un determinado comportamiento preventivo con la finalidad de evitar el resultado dañoso no querido, sin que este último integre los elementos del tipo.

De tal modo, para desentrañar la comisión de la infracción, el juzgador debe comparar la conducta asumida por el obligado con la acción que le era impuesta en las circunstancias probadas. Si ambas no coinciden, se está ante la omisión de la conducta prescrita y ante su consecuente castigo.

Tal es así, que el Artículo 6° del Decreto N° 458/05, establece que "SANCIONES: El incumplimiento a lo normado en el presente o a lo estipulado en la Evaluación de Impacto Ambiental, Informe de Impacto Ambiental o Declaración Jurada Ambiental, hará pasible al infractor de las sanciones establecidas en la Ley N° 1914".

De lo explicado hasta aquí se advierte que el Derecho Administrativo Ambiental en la provincia de La Pampa se compone de la ley N° 1914 (derogada y sustituida actualmente por la Ley N° 3195, art. 86) y de las reglamentaciones -que basadas en sus directivas y principios

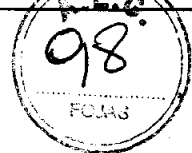




Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 12435/2019.

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION – SUBSECRETARIA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A-PAMPETROL SAPEM, YACIMIENTO EL MEDANITO (PARAFINAS EN SUELOS OLECONTAMINADOS).

194/20

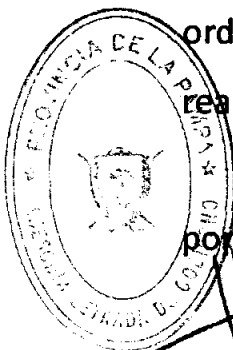
DICTAMEN ALG N°: _____

generales-, la complementan y le dan sentido a sus declaraciones (Decreto N° 2139/03, 458/05, 298/06, 2793/06, entre otras).

Desde el punto de vista constitucional, el Derecho Administrativo Ambiental Provincial no presenta objeciones jurídicas en tanto que la Ley N° 1914 contiene una regulación de la materia que deliberadamente no pretende ser exhaustiva, pero que consagra las bases, los principios y los criterios lo suficientemente expresivos como para que, a partir de ellos, pueda luego desarrollarse la reglamentación (ej: Decreto N° 458/05). Asimismo, incluye una habilitación reglamentaria, o sea, una autorización al reglamento para que regule la materia penetrando en una zona de reserva a la ley (que sin ésta resultaría ilícita) la cual no ha de exceder de las instrucciones legales. Por último, se advierte en la reglamentación una remisión a las sanciones de la Ley N° 1914 frente a los incumplimientos de ésta (Artículo 6° del Decreto N° 458/05).

Por lo tanto, en esta instancia se puede afirmar que la crítica realizada por el recurrente, relativa a la arbitrariedad en la configuración de la infracción ambiental por violación del principio de legalidad y tipicidad del poder punitivo y la inconstitucionalidad del ordenamiento ambiental, luce equívoca a la luz del análisis minucioso realizado hasta aquí.

Continuando con las objeciones planteadas por el recurrente, esta vez referida a la violación del principio de verdad





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 12435/2019.

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION – SUBSECRETARIA DE AMBIENTE.

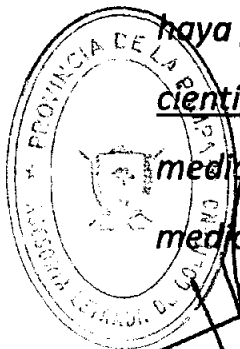
EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A- PAMPETROL SAPEM, YACIMIENTO EL MEDANITO (PARAFINAS EN SUELOS OLECONTAMINADOS).

DICTAMEN ALG N°: 194/20 .-

material y daño real fundada en la carencia de elementos probatorios de la composición de los materiales sobre los que fundó la falta ambiental, cabe decir que la existencia de parafinas en el sitio de biorremediación quedo acreditada en el acta de infracción por el personal de la Subsecretaría de Ambiente.

Asimismo, tales hechos no fueron desconocidos por la recurrente al momento de articular su descargo como tampoco en oportunidad de acudir a la vía recursiva ofreció elementos probatorios demostrativos que el material que se encontraba en el sitio de remediación no era parafina, tal como lo exige la inversión de la carga probatoria característica de la responsabilidad objetiva.

Pero además de ello, cabe recordar que la Ley General del Ambiente N° 25675 enumera entre los principios generales de política ambiental al Principio Precautorio en los siguientes términos: *Artículo 4º: "La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios: (...) Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente."*

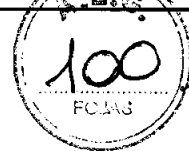




Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 12435/2019.

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION – SUBSECRETARIA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A-PAMPETROL SAPEM, YACIMIENTO EL MEDANITO (PARAFINAS EN SUELOS OLECONTAMINADOS).

DICTAMEN ALG N°: 194/20

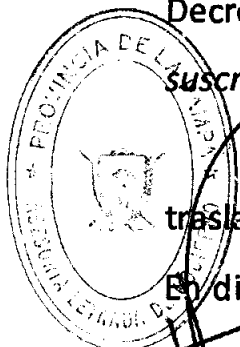
En otras palabras, el principio de acción precautoria exige la adopción de las medidas que sean necesarias para conjurar los peligros de daño, incluso ante la falta de certeza científica. La falta de demostración científica no implica una actitud permisiva de las actividades lesivas para el ambiente como tampoco justifica una actitud pasiva de los Estados.

Bajo dicho marco, hace pie la potencialidad que posee la sanción administrativa ambiental, tanto de evitar el agravio ambiental aun no consumado como paralizarlo o hacerlo cesar cuando ya ha comenzado a ocurrir o no se ha producido en su totalidad.

Por tal motivo, el argumento defensivo de la recurrente en este aspecto debe ser rechazado.

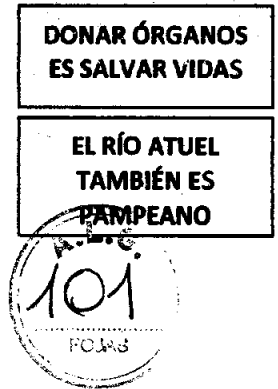
Por lo que se refiere a la violación de la garantía del debido proceso y derecho de defensa, cabe señalar que el Acta de Inspección labrada el día 16/09/2019 por la Subsecretaria de Ambiente (fs.2/3) cumple con los recaudos establecidos por la legislación, constituyéndose en imputación de la infracción en virtud del Artículo 26 del Decreto Reglamentario N° 2139, el cual prescribe *“El Acta así conformada y suscripta por el presunto infractor, constituye formal imputación”*.

Adviértase que a raíz de ello, se corrió traslado a la operadora a fin de realizar el correspondiente descargo (fs. 4/5). En dicha oportunidad defensiva, la recurrente solo se limitó a reconocer los





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 12435/2019.

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION – SUBSECRETARIA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A-PAMPETROL SAPEM, YACIMIENTO EL MEDANITO (PARAFINAS EN SUELOS OLECONTAMINADOS).

DICTAMEN ALG N°: 194/20 .-

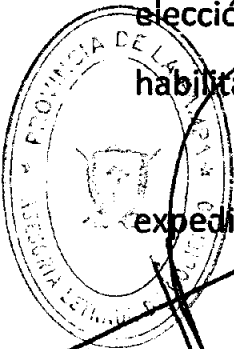
hechos constatados en el Acta (no los negó) y a brindar una concisa explicación de las gestiones llevadas adelante por la empresa para dar una disposición final a las mismas.

Por lo tanto, no se advierte que en estos actuados se haya vulnerado la garantía del debido proceso y de defensa en juicio, máxime cuando la presente instancia es revisora de actuar administrativo pasado.

Continuando con el análisis del recurso, cabe ahora focalizarnos en el cuestionamiento de la graduación de la sanción y en la aplicación de la reincidencia en relación a una infracción cometida más de dos años atrás y otra imputada a una unión transitoria de empresas diferente a la recurrente.

En principio, cabe recordar que cuando la ley autoriza a la autoridad pública a la aplicación de sanciones administrativas le apodera de una competencia marcadamente discrecional que se trasunta en el margen de apreciación subjetiva que tiene para poder tipificar la conducta incurrida, en determinar las pruebas necesarias, en la valoración de las circunstancias agravantes y atenuantes alrededor de la infracción y en la elección de la sanción a aplicarse dentro del catálogo de sanciones habilitadas por la normativa.

Partiendo de dicha premisa, en el presente expediente no se advierte que el quantum de la potestad punitiva haya





DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 12435/2019.

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION – SUBSECRETARIA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A-PAMPETROL SAPEM, YACIMIENTO EL MEDANITO (PARAFINAS EN SUELOS OLECONTAMINADOS).

DICTAMEN ALG N°: 194/20

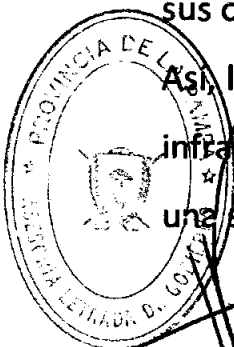
excedido parámetros normales de razonabilidad, en tanto que guarda una adecuada proporción entre la infracción constatada y el marco sancionatorio aplicable, toda vez que el artículo 42 de la Ley N° 1.914 reconoce una gama de sanciones que oscila desde el apercibimiento a la clausura e inhabilitación definitiva para ejercer la actividad.

Como puede apreciarse, la sanción aplicada por la Subsecretaría de Ambiente es de una multa que conforme lo prevé el Artículo 42, inc. c) de la Ley N° 1.914, otorga una discrecionalidad entre diez (10) hasta 1.000 (un mil) veces el haber básico correspondiente a un Ministro del Poder Ejecutivo Provincial, escogiendo esta vez, una suma de 400 haberes básicos de un Ministro del Poder Ejecutivo, quantum similar a la graduada para la misma infracción en otros expedientes. (Ej.: Expte N° 14576/17)

Ahora bien, la reincidencia del operador es lo que agrava el quantum de la multa.

Nótese, que la reincidencia constituye una circunstancia específica en la que se halla una persona a la que se le imputa la comisión de un delito o infracción y que abre espacio para la valoración de sus conductas anteriores, con miras a determinar la graduación de las penas.

Así, la reincidencia es una situación fáctica consistente en la comisión de una infracción en un momento en el cual el actor ha experimentado previamente una sanción por la comisión de una anterior.





Provincia de La Pampa
 Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
 ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
 TAMBIÉN ES
 PAMPEANO

103
 FOLIOS

EXPEDIENTE N°: 12435/2019.

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION – SUBSECRETARIA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A-PAMPETROL SAPEM, YACIMIENTO EL MEDANITO (PARAFINAS EN SUELOS OLECONTAMINADOS).

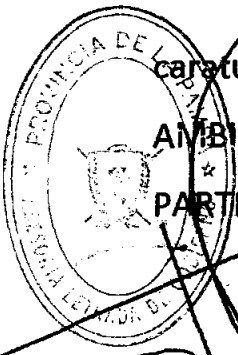
DICTAMEN ALG N°: 194/20 .-

La reincidencia como habilitación de mayor poder punitivo se fundamenta en el mayor reproche a quien ya conoce -a partir de su propia experiencia- el sentido de las prohibiciones jurídicas así como las razones de prevención especial para aquel sujeto que ha demostrado peligrosa predisposición para transgredir el ordenamiento jurídico.

En tal sentido, el Artículo 45 de la Ley N° 1914 establece que *“La reincidencia implicará en todos los casos una circunstancia agravante. Se considerará reincidencia a la infracción cometida dentro de los dos (2) años contados desde la constatación de la transgresión anterior”*. A continuación el Artículo 46 establece que *“En el supuesto de reincidencia, la pena de multa será elevada como mínimo al doble del monto que le hubiere correspondido, conforme resolución fundada de la autoridad de aplicación”*.

Ahora bien, tal como lo valoró e indicó la Subsecretaria de Ambiente, la empresa Comodoro Petroquímica Rivadavia SA presenta antecedentes respecto a la disposición de parafinas en omisión a lo establecido en el artículo 44 del Decreto N° 458/05.

Apréciase que en el Expte N° 14576/18, caratulado “SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION-SUBSECRETARIA DE AMBIENTE- S/ PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA SA –PAMPETROL





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 12435/2019.

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION – SUBSECRETARIA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A-PAMPETROL SAPEM, YACIMIENTO EL MEDANITO (PARAFINAS EN SUELOS OLECONTAMINADOS).

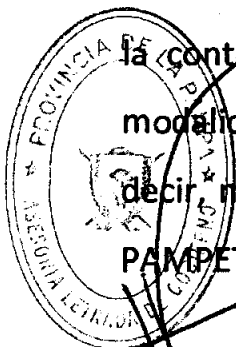
DICTAMEN ALG N°: 194/20

SAPEM (ACOPIO DE PARAFINAS EN RECINTO DESTINADO AL SANEAMIENTO DE SUELOS CON HIDROCARBUROS EN EL YACIMIENTO 25 DE MAYO MEDANITO S.E”, se le impuso una multa de 350 haberes básicos de un Ministro del Poder Ejecutivo Provincial.

Nótese que dicho antecedente al tener como fecha del acontecimiento del incidente el día 25/09/2018, es considerado valido a los fines de evaluar la reincidencia del infractor ya que la actual infracción se cometió dentro del plazo de dos años establecido por la ley (16/09/2019), en tanto que el Expte N° 395/17 referenciado por la Subsecretaria de Ambiente debe ser rechazado a los fines de la reincidencia, no obstante ser un antecedente negativo conforme lo prevé el Artículo 44 e la Ley N° 1914.

Asimismo, en relación el Expte N° 14576/18 como circunstancia agravante a los fines de ponderar la reincidencia, el recurrente arguye que aquella infracción le es ajena ya que fue cometida por otra UTE y en otra área.

En este aspecto, cabe distinguir la persona física o jurídica con la que el Estado Provincial ha contratado, que en el caso la contratista es la Empresa Petroquímica Comodoro Rivadavia SA, de la modalidad en que aquel contratista ejecutara las obligaciones a su cargo, es decir mediante una asociación en UTE- Unión Transitoria de Empresas- con PAMPETROL SAPEM.





DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 12435/2019.

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION – SUBSECRETARIA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.- PAMPETROL SAPEM, YACIMIENTO EL MEDANITO (PARAFINAS EN SUELOS OLECONTAMINADOS).

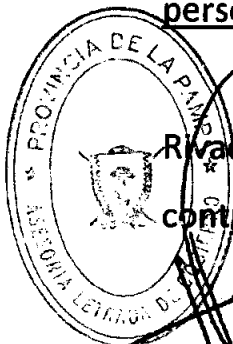
DICTAMEN ALG N°: 194/20

Al respecto, cabe mencionar que el contrato de Unión Transitoria de Empresas se encuentra receptado en el artículo 1463 del CCyCN, el cual lo define como *“Hay contrato de unión transitoria de empresas cuando las partes se reúnen para el desarrollo o ejecución de obras, servicios o suministros concretos, dentro o fuera de la Republica. Pueden desarrollar o ejecutar las obras y servicios complementarios y accesorios al objeto principal”*.

Dichos contratos asociativos se caracterizan por no dar lugar a la formación de una persona jurídica o sociedad o sujeto de derecho; por estar conexos, generalmente, con otros contratos, tal como una locación de obra, suministro, etc; y por que las partes mantienen su individualidad empresarial, tanto económica como jurídica, pudiendo continuar sin restricciones la propia actividad, pudiendo, incluso, cada parte integrar otras uniones transitorias. (Conf. Ricardo Luis LORENZETTI, CCyCN comentado, Tomo VII).

Es por esto, que la UTE constituida por Petroquímica Comodoro Rivadavia SA con Pampetro! SAPEM, como contrato asociativo conexo a la exploración y explotación de Medanito no altera la personalidad jurídica de la Contratista, quien es la Sociedad Anónima CPR.

Recuérdese que Petroquímica Comodoro Rivadavia SA, mediante Decreto N° 1081/92 resultó adjudicataria del contrato de Obras y Servicios de exploración y explotación del Área





DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

106
10/10/19

EXPEDIENTE N°: 12435/2019.

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION – SUBSECRETARIA DE AMBIENTE.

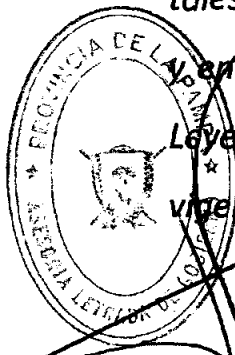
EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A-PAMPETROL SAPEM, YACIMIENTO EL MEDANITO (PARAFINAS EN SUELOS OLECONTAMINADOS).

DICTAMEN ALG N°: 194/20

Medanito, el cual fue prorrogado por la Ley N° 2830 –Acuerdo de renegociación- hasta el 18 de junio de 2026.

En dicho Acuerdo de renegociación se dispuso como condición para la concesión de la prórroga que Petroquímica Comodoro Rivadavia SA cediera el 20% del contrato sobre el área “El Medanito” a Pampetrol SAPEM bajo la constitución de una Unión Transitoria de Empresas, cuyo contrato designaría a la contratista como operador del área y reglamentaría la relación entre las partes conforme a los usos y costumbres de la industria para acuerdos similares asociativos, en particular respecto de la forma de realizar los aportes para la financiación de los compromisos asumidos en el Plan de inversiones, o la realización de inversiones adicionales, de reembolsos de costos y gastos erogados por una de las partes, de distribución de los resultados obtenidos por la operación del área, etc. (Artículo 3°. 1 del Anexo A de la Ley N° 2830)

Asimismo, el mencionado Acuerdo de renegociación estableció de manera específica que “La CONTRATISTA estará obligada a cumplir durante toda la vigencia del CONTRATO con toda la normativa legal vigente en materia ambiental, aplicable a los titulares de tales permisos y concesiones y con la que eventualmente se dicte en el futuro, en especial con las siguientes normas: Art. 41 de la Constitución Nacional, Leyes de Presupuestos Mínimos, Ley Nacional 17319 y su reglamentación vigente, y las Resoluciones de la Secretaria de Energía de la Nación 105/92,





DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 12435/2019.

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION – SUBSECRETARIA DE AMBIENTE.

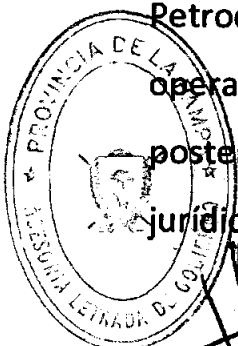
EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A-PAMPETROL SAPEM, YACIMIENTO EL MEDANITO (PARAFINAS EN SUELOS OLECONTAMINADOS).

194/20

DICTAMEN ALG N°:

319/93, 05/96, 201/96, 24/04, 25/04 y 785/05, Ley Provincial 1914, Ley Provincial 2675 (en particular los artículos 14, 15, 16 y 17), Decreto N° 458/05, como así también sus modificatorias y siguientes y concordantes, así como las normas que dicten las autoridades nacionales y provinciales competentes en el futuro. En particular, constituyen obligaciones de la contratista, adoptar las medidas necesarias para la prevención de la contaminación, tanto de carácter operativo como accidental, así como también de toda norma para el abandono de las instalaciones y uso racional de los recursos naturales...Las partes acuerdan que en caso de incumplimiento en el tiempo y/o en la forma de las obligaciones aquí asumidas se considerara -previo debido proceso- una falta a las normas ambientales de la Provincia de La Pampa quedando la AUTORIDAD DE APLICACIÓN AMBIENTAL de la Provincia habilitada, por intermedio de la autoridad competente, a la aplicación de las sanciones que pudiera corresponder a la CONTRATISTA conforme lo dispuesto en tales normativas".(Artículo 3°.10 del Anexo A de la Ley N° 2830).

De lo transcripto resulta claro que es Petroquímica Comodoro Rivadavia SA la contratista del Estado Provincial y la operadora del Área hidrocarbúrfica El Medanito y no la UTE constituida con posterioridad a la renegociación del contrato, la cual carece de personalidad jurídica que la ligue con el Estado Provincial.





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 12435/2019.

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION – SUBSECRETARIA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A-PAMPETROL SAPEM, YACIMIENTO EL MEDANITO (PARAFINAS EN SUELOS OLECONTAMINADOS).

DICTAMEN ALG N°: 194/20

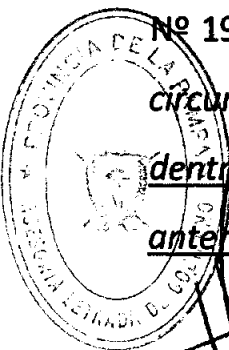
Por tal motivo, PCR SA es el sujeto jurídico pasible de ser sancionado por la Subsecretaría de Ambiente en virtud de las declaraciones y obligaciones asumidas en el Acuerdo de renegociación relativas al cuidado del medio ambiente; ello sin perjuicio de lo acordado y de las responsabilidades asumidas por cada empresa en el marco del contrato de UTE.

Ahora bien, disipado la objeción planteada por el recurrente referida al sujeto reincidente, corresponde ahora abocarse al argumento relativo a la reincidencia de una infracción en áreas diferentes.

A tal fin, es preciso referirse a los tipos de reincidencia genérica y específica.

Nótese que la reincidencia genérica exige que la nueva infracción sea diferente al tipo infractor cometido con anterioridad, mientras que la reincidencia específica demanda que el supuesto de hecho del tipo infractor de la nueva infracción coincida con el supuesto de la infracción anterior.

Ahora bien, el texto del artículo 45 de la Ley N° 1914, al establecer que *“La reincidencia implicará en todos los casos una circunstancia agravante. Se considerará reincidencia a la infracción cometida dentro de los dos (2) años contados desde la constatación de la transgresión anterior”, nada distingue respecto de si la nueva infracción es de la misma*





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

109
FOLIOS

EXPEDIENTE N°: 12435/2019.

INICIADOR: SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION – SUBSECRETARIA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA INFRACCION A LA LEY AMBIENTAL PROVINCIAL N° 1914 POR PARTE DE LA UTE PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A-PAMPETROL SAPEM, YACIMIENTO EL MEDANITO (PARAFINAS EN SUELOS OLECONTAMINADOS).

DICTAMEN ALG N°: 194/20

naturaleza que la anterior (reincidencia especifica) o simplemente distinta (reincidencia genérica).

Por lo tanto, cabe resaltar que la interpretación que la Subsecretaría de Ambiente le ha otorgado al artículo aludido precedentemente para aplicar la reincidencia a PCR SA ha sido restrictiva, en tanto que limita su extensión a la menor cantidad de situaciones a las que podría aplicarse.

Muestra de ello es la reincidencia considerada en el presente expediente basada en la reiteración de la disposición de parafinas en omisión a lo establecido en el artículo 44 del Decreto N° 458/05.

Por lo tanto, llegados a este punto, los planteos de la quejosa relativos al quantum de la sanción y a la aplicación de la reincidencia también deben rechazarse.

En consecuencia, habiendo analizado y rebatido las objeciones jurídicas alegadas por la recurrente en la presente instancia recursiva, este Órgano Consultivo sugiere rechazar el recurso jerárquico interpuesto subsidiariamente que luce a fs. 30/35 de autos.

ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO- Santa Rosa,

23 JUL 2020



Dr. Alejandro Fabián GIGENA
ABOGADO
Asesor Letrado de Gobierno
Provincia de La Pampa