



Carrera: Abogacía

Modelo de Caso

Tema: Derecho Ambiental

**FUNCIÓN PREVENTIVA DE LA
SANCIÓN AMBIENTAL ADMINISTRATIVA
PROVINCIA DEL NEUQUEN**

Nombre del alumno: Pablo Martín Robledo

Legajo: VABG29303

DNI: 29.877.820

Tutora: María Laura Foradori

Año: 2021

El análisis conceptual puede mejorarse en la profundidad del estudio de los conceptos centrales, y también en cuanto a los argumentos propios.

La conclusión no sigue los criterios establecidos en CANVAS y explicados en el zoom. Ten presente los tres ejes a los que debe referirse.

Sumario: I. Introducción. — II. Hechos de la causa, historia procesal y decisión del tribunal. — III. La ratio decidendi de la sentencia. — IV. Análisis y postura del autor. — V. Conclusión. — VI. Listado de Referencias.

I. Introducción

En la presente nota a fallo se analizan los autos caratulados “YPF S.A. c/ Provincia del Neuquén s/ Sanciones”, Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Neuquén, Expediente OPANQ2 N° 10194, del 30 de junio de 2020, iniciado en el año 2017, dictado por la sala procesal administrativa del TSJ. En los mismos, se trató la apelación de la sentencia en primera instancia del juzgado contencioso administrativo 2, que decidió el rechazo de la demanda interpuesta por YPF contra la provincia del Neuquén. Se perseguía con la misma dejar sin efecto la multa impuesta por la Subsecretaría de Ambiente de la provincia como autoridad de aplicación de la ley de ambiente provincial 1.875, llegando el TSJ a sentencia definitiva por la cual rechazó la demanda interpuesta.

El conflicto planteado es la contraposición en cuanto a la aplicación de una multa administrativa a YPF que tuvo como centro un hecho de contaminación representado por un derrame de hidrocarburos sobre el suelo natural. Este fue producto de la rotura de un oleoducto a causa de la corrosión del caño operado por la empresa YPF, cuestión que es frecuente en las concesiones petroleras, en campos maduros.

Se está frente a un problema jurídico de tipo axiológico ya que la legitimidad de la sanción administrativa impuesta dependió de la interpretación del TSJ en cuanto a que si la ley 1.875 es una norma de carácter penal especial, y en consecuencia en la sentencia apelada se ha vulnerado el principio de tipicidad y el principio penal de culpabilidad, considerando además que la ley general de ambiente de la nación 25.675 y

la ley 1.875 establecen una presunción legal de culpabilidad salvo prueba en contrario (iuris tantum).

Ante este conflicto, el TSJ confirma el fallo apelado, aplicando las normas ambientales en el contexto del derecho sancionatorio administrativo, en tanto termina decidiendo en base al principio de prevención de la ley general de ambiente de la nación, entendiendo que la sanción impuesta ha tenido por fin desalentar conductas dañosas para el ambiente¹.

Para desarrollar lo anterior, se inicia con la explicación de la premisa fáctica y brevemente la historia procesal, para luego describir los fundamentos de la sentencia y el análisis conceptual, seguido de los pilares doctrinarios, jurisprudenciales y la postura del autor, terminando con la conclusión.

II. Hechos de la causa, historia procesal y decisión del tribunal

Se genera el conflicto entre YPF y la provincia de Neuquén, en base a una multa administrativa impuesta por la disposición 642/16 y reafirmada por la disposición 846/16 de la Subsecretaría de Ambiente, autoridad de aplicación de la ley de ambiente de la provincia. Ambos actos, en respuesta a recursos jerárquicos, fueron reafirmados en las demás instancias por la resolución 27/17 del Ministerio de Seguridad, Trabajo y Ambiente y el decreto provincial 865/17, representando el agotamiento de la vía administrativa que dio pie para el inicio del proceso judicial.

La infracción cometida se encuentra prevista en el art. 10 de la ley 1.875² y 47 del anexo VII del decreto provincial 2.656/99, siendo puntualmente el hecho que da origen a la sanción un derrame de hidrocarburos sobre el suelo natural. Este, fue producto de la rotura de un oleoducto en la concesión hidrocarburífera “Chihuido de la Sierra Negra”, a partir del cual se sancionó a YPF con la multa de \$285.632,⁰⁰.

Habiendo agotado la vía administrativa, en fecha 14/08/2017, YPF interpuso acción procesal administrativa contra la provincia del Neuquén, frente al juzgado de primera instancia en lo procesal administrativo - Circunscripción 2, de la jueza María

¹ Pinto, M. (2013), Técnicas y principios aplicables a las sanciones ambientales, Argentina, La Ley.

² Ley 1.875. Ley de Ambiente Provincial (1991). Texto modificado por Ley 2.267 (1998). Reglamentada por Decreto N° 2.656. Publicado en el Boletín Oficial 17 de Septiembre de 1999.

Cecilia Gómez. Los autos fueron caratulados “Y.P.F. S.A. c/ Provincia del Neuquén s/Sanciones”, solicitando la anulación de disposiciones de la Subsecretaría de Ambiente 641/16 y 837/16, la resolución del Ministerio de Seguridad, Trabajo y Ambiente 26/17 y el decreto provincial 925/17.

Con la apertura de esta instancia se da intervención al Ministerio Público Fiscal quien propicia que se rechace la demanda en todos sus términos. El MPF, afirma que la conducta imputada que configura la sanción fue la falta de prevención basada en el hecho de que la actora no cumplió con los deberes jurídicos que le imponían adoptar las medidas adecuadas para evitar el derrame. Además, agrega que la actividad probatoria de YPF estuvo dirigida a demostrar la efectividad de las tareas de remediación, sin referencia alguna a la realización de medidas preventivas. El MPF asevera que el derrame obedeció justamente a la falta de estas medidas.

Con fecha 01/10/2019 se dicta el fallo rechazando en primera instancia la acción procesal administrativa promovida por YPF contra la provincia del Neuquén, imponiéndose las costas a la vencida.

Finalmente, la actora interpuso recurso de apelación ante el TSJ, solicitando que se deje sin efecto la sentencia de primera instancia, interviniendo el TSJ y pronunciándose el 30/06/2020 mediante el Acuerdo N° 24 donde rechazó el recurso de apelación deducido por YPF y confirmó la sentencia de primera instancia.

III. La ratio decidendi de la sentencia

El fallo del TSJ confirma que la falta que dio lugar a la sanción deriva del incumplimiento del deber de prevención, que no requiere dolo o culpa, sino que basta con que se haya producido el hecho que se debía evitar con la adopción de medidas preventivas cuya realización no se acreditó.

Los fundamentos generales del TSJ se basaron en que la ley 1.875 describe que serán pasibles de sanciones quienes 1) Incumplan las disposiciones de esta Ley o sus normas reglamentarias. 2) Incumplan las órdenes o resoluciones impartidas o dictadas para el cumplimiento de esta Ley o sus normas reglamentarias. 3) Desobedezcan o rehúsen cumplir en tiempo y forma toda orden impartida por los funcionarios o inspectores ambientales en el ejercicio de sus funciones (Art. 28).

Así, se interpretó que la sanción está dirigida a reprimir el incumplimiento de los arts. 10 de la ley N° 1.875 y 47, anexo VII del decreto N° 2.656/99. Por esto, bastaba con que la autoridad de aplicación detectara dicho incumplimiento para que procediera a la aplicación de la sanción, derivando del poder de policía ambiental y constituyendo una herramienta de la faz preventiva.

El TSJ tuvo en cuenta que desde la doctrina se ha señalado que en materia de sanciones administrativas ambientales, la represión lleva implícita una vocación de prevención en cuanto que lo que pretende es precisamente por vía de la amenaza y admonición evitar que se produzcan los supuestos que dan lugar a la sanción (Cafferatta, 2012³), desalentando conductas que resulten dañosas al ambiente.

Señaló el tribunal que el hecho de que la ley prevea la procedencia de la sanción independientemente de la obligación de reparar el daño (art. 30, ley 1.875), responde a que la sanción tiene una finalidad distinta a la de reparar el daño causado. La imposición de una sanción apunta por la vía de castigar determinadas conductas, a impedir o prevenir posibles daños, más allá de las consecuencias concretas que éstos provoquen y de las medidas que su remediación requiera. De esta manera, se asevera que la conducta que se reprocha es el incumplimiento del deber de prevención al no haber tomado las medidas para asegurar la integridad y la hermeticidad del ducto que provocó el daño (derrame de hidrocarburos al suelo) con apoyo en lo normado en los arts. 10 de la ley 1.875 y el art. 47 del anexo VII del decreto provincial N° 2.656/99.

Asimismo, se consideró que demostrar que los trabajos de remediación fueron efectivos no releva a la actora de la aplicación de la sanción por la ocurrencia del derrame que tenía la obligación de prevenir. Esto, porque la conducta reprochada está vinculada a la incorporación de ciertos elementos al suelo, y a no haber probado la realización de las diligencias que debía adoptar para evitar el daño o que el hecho se hubiera producido de manera fortuita, obedezca a una circunstancia ajena, imprevisible o hubiera intervenido la acción o culpa de un tercero por no se debía responder.

Al contrario de lo exigido, la actora hizo hincapié en que el incidente ocurrió como consecuencia de que las cañerías poseían corrosión, manifestando justamente la situación que debería haber prevenido para tener el ducto en condiciones, de acuerdo al art. 47, anexo VII, decreto provincial 2.656/99.

³ Cita del fallo.-

En cuanto al agravio manifestado por la actora sobre la vulneración del principio de tipicidad (art. 10 de la ley 1.875), al entender que el tipo previsto requiere que se cause una alteración efectiva de los suelos o daños a la salud o bienestar de la población o que afecten la flora y la fauna, el tribunal concluyó que la norma no prohíbe únicamente aquellas incorporaciones o manejos inadecuados que efectivamente provoquen una afectación al suelo, sino también aquellas que tengan potencialidad de producir alteraciones en él. Consecuentemente, lo que se sanciona es no haber evitado la producción del daño, para lo que resulta indiferente si existió afectación o si se remedió.

Por otro lado, en cuanto al argumento del exceso de punición de la jueza de primera instancia, el tribunal concluyó que no se advierte arbitrariedad en el razonamiento desarrollado por esta. En este sentido, se refiere a que la sanción se encuentra dentro del margen discrecional con que cuenta la administración. Con esta interpretación, no resulta irrazonable ni desmedida la sanción teniendo en cuenta las finalidades de la norma y el acto sancionador, en especial el preventivo, considerando además que se había fijado el monto dentro de los mínimos establecidos legalmente.

Por los fundamentos expuestos, el tribunal desestimó los agravios, considerando la legitimidad de los actos cuestionados y la ausencia de los vicios denunciados. Se sintetiza en el fallo, que la sentencia apelada no matiza, como se afirma en el recurso, los principios de culpabilidad y de tipicidad del derecho penal, sino que explica cómo se traducen esos principios en el derecho sancionatorio administrativo.

El tribunal concluye en que la actora no ha podido acreditar ilegitimidad en los actos que impusieron la multa, ni los que la confirmaron en todo el proceso, constituyendo así las razones para el rechazo de la apelación y la confirmación de la sentencia de primera instancia.

IV. Análisis y postura del autor

Conceptualmente, en el marco del conflicto establecido por la imposición de la sanción ambiental administrativa, podemos identificar elementos que son nucleares en el conflicto establecido y en el pronunciamiento.

Por un lado, nos encontramos con la interpretación de la colisión entre las normas administrativas aplicadas y los principios del derecho penal, soportándose este

aspecto jurisprudencialmente, toda vez que se estableció que las normas cumplen con las garantías de culpabilidad y tipicidad.

Por otro lado, se identifica el hecho de que independientemente de la afectación ambiental de los recursos ambientales involucrados y de la obligación de reparar el daño, corresponde la aplicación de una sanción como herramienta para desalentar la producción de siniestros ambientales futuros, mediante la oportuna adopción de las medidas preventivas y la inversión de los recursos necesarios, todo en el marco del poder de policía ambiental que ostenta la autoridad de aplicación.

En este sentido, se soporta lo resuelto por el TSJ, en la jurisprudencia que representa el fallo del mismo tribunal YPF c/ provincia del Neuquén s/ acción procesal administrativa⁴. En este, se deja clara la interpretación de la competencia de la provincia para dictar normativa de índole ambiental y la facultad para su aplicación, delegándose esta facultad en la autoridad de aplicación provincial. Además, se manifiesta que las sanciones cumplen con las garantías constitucionales de legalidad, tipicidad y razonabilidad y son proporcionales con los fines perseguidos (represión, prevención y reparación).

Asimismo, que la ley prevea la procedencia de la sanción independientemente de la magnitud del daño y de la obligación de reparar el daño, queda manifestado jurisprudencialmente en el fallo YPF c/ D.G. Irrigación s/ APA⁵. En este, se declara que la sanción tiene una finalidad distinta a la de reparar el daño causado y que apunta por la vía de castigar determinadas conductas, a prevenir posibles daños, más allá de las consecuencias concretas que éstos provoquen y de las medidas que su remediación requiera. Efectivamente, sanción y remediación no resultan excluyentes entre sí.

Se soporta doctrinariamente la facultad del estado provincial a través de la autoridad de aplicación de la ley de ambiente sobre el poder para la aplicación de sanciones independientemente de la afectación o remediación, adhiriendo a la existencia

⁴ YPF S.A. C/ Provincia del Neuquén s/ acción procesal administrativa, Acuerdo N° 1.441/07. Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Neuquén (13 de Noviembre de 2007). Recuperado el 1/10/2020 de <http://200.41.231.85/cmoeext.nsf/967175e047b48dfd802568a9004df018/84c603157d45e26f03257cd800574cea?OpenDocument>

⁵ Y.P.F. S.A. c/ D.G. Irrigación s/ APA, Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza, (06 de Mayo de 2013). Recuperado el 1/10/2020 de <https://dpicuantico.com/sitio/wp-content/uploads/2014/04/1.2.pdf>

de un nuevo paradigma ambiental sobre el derecho que implica un nuevo bien jurídico colectivo: el ambiente, y que su definición jurídica apela a un sistema de acción imperativo de prevención-precaución, seguido de la reparación (Lorenzetti, 2008).

En materia de sanciones administrativas ambientales, desde la doctrina se ha señalado que la represión lleva implícita una vocación de prevención en cuanto que lo que se pretende es que por vía de la amenaza evitar el que se produzcan los supuestos que dan lugar a la sanción (Cafferatta, 2012). Así, se manifiesta que la sanción ambiental tiene por fin desalentar conductas que resulten dañosas al ambiente, pues procura evitar que se produzcan los supuestos que dan lugar al castigo (Pinto, 2013).

La teoría del conflicto entre las normas aplicadas y los principios penales, se ha analizado recordando que dentro de las ramas jurídicas de derecho público, el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, tienen en común por materia a las infracciones y a las sanciones. Se considera entonces, que ambas ramas conforman al derecho sancionador. Sin embargo, se tienen en cuenta que la distinción entre éstas reside justamente en la naturaleza jurídica de las infracciones que regulan.

En este sentido, la legislación propia del régimen penal difiere de la legislación represiva administrativa protectora del ambiente, en cuanto su objetividad jurídica atiende a la violación de un interés que funda el bien jurídico colectivo protegido, el ambiente, en tanto las sanciones administrativas procuran el resguardo de las normas que refieren al ambiente a efectos de potenciar el actuar preventivo de la administración (Pinto, 2013).

Así, la doctrina soporta la función preventiva de la sanción que se suma a la función resarcitoria y es independiente de esta última, buscando actuar de manera previa a que el daño se lleve a cabo (Lenz, 2018). Esto reviste particular importancia en los daños ambientales, cuya función es de corte netamente disuasiva, ya que en materia ambiental la prevención del daño es siempre preferible a su reparación, lo cual ha sido identificado por el art. 32 de la ley general del ambiente 25.675.

Luego de analizar el proceso judicial que derivó en la legitimidad del accionar de la autoridad de aplicación en su obligación activa en la tutela del ambiente, aplicando el derecho contravencional ambiental en este caso, es postura de este autor que a partir de este fallo se establece una sólida jurisprudencia para los casos de contaminación.

Esto, se presume por cuanto en el proceso se descarta de plano la aplicación de los principios del derecho penal a la actividad sancionatoria de la administración en materia ambiental, lo cual será funcional a aquellos casos futuros donde el actor pretenda atacar un acto sancionatorio argumentando que no se ha configurado el tipo previsto por la ley ambiental.

Asimismo, a partir de este antecedente, se aparta la premisa de que por haber cumplido con la obligación de reparar el daño se exime de ser pasible de multa, ya que lo interpretado como reprochable es el incumplimiento del principio y deber de prevención que generan un peligro en abstracto por la creación del riesgo, suficiente para determinar la culpabilidad y aplicar las herramientas de la política ambiental en materia de prevención.

Asimismo, se destaca la interpretación clara del tribunal, por cuanto considera a la autoridad de aplicación de la ley como órgano del poder ejecutivo que posee el poder de policía ambiental, en función de su deber de protección del ambiente, legitimándose a las sanciones como una herramienta de prevención destinada a desalentar conductas disvaliosas para el bien jurídico colectivo.

De esta manera, se asienta el concepto de la sanción como consecuencia de la infracción determinada por la inobservancia a un mandato o una prohibición de generar riesgo. En este sentido, su objeto no implica un daño concreto sino la potencialidad de que dicho daño ocurra, manifestado en el caso estudiado por el incumplimiento del deber de prevención, que no requiere la presencia de dolo o culpa, sino que deviene producto del hecho que se debía evitar sin que se hubieran acreditado acciones dirigidas a hacerlo o causas ajenas por las que no se debían responder.

V. Conclusión

En base al conflicto planteado, la importancia de las partes, y lo resuelto por el tribunal, se concluye en general en que a partir del fallo analizado se cimentan bases sólidas jurisprudenciales para casos donde se sancione administrativamente el incumplimiento del principio y deber de prevención, creando riesgo de potencial daño ambiental, independientemente de otras obligaciones accesorias.

Asimismo, en particular, se concluye que el tribunal ha resuelto un problema jurídico de relevancia de tipo axiológico, ya que se legitima a la sanción ambiental administrativa como una herramienta de tipo preventiva/disuasiva, en tanto termina decidiendo en base al principio de prevención de la ley general de ambiente.

Se confirma además, que el incumplimiento es desatender el deber de prevención, que no requiere dolo o culpa, sino que basta con que se haya producido el hecho que se debía evitar con la adopción de medidas preventivas. De esta manera, desestimar agravios por la vulneración de principios penales de tipicidad y culpabilidad, fortalece el criterio de no entender como reprochable únicamente hechos explícitos de contaminación, sino también aquellas conductas que tengan potencialidad de producir el daño, sancionando el no haber evitado su producción.

Así, la sanción cumple acabadamente con su función de prevención en cuanto pretende evitar que se produzcan daños al ambiente, siendo independiente de la obligación de reparar. Por esto, no se relevó de responsabilidad a la actora por haber demostrado que no se afectaron significativamente los recursos ambientales involucrados y que se tomaron medidas urgentes para reparar el daño. Se consolida así el concepto de que sanción y remediación no resultan excluyentes entre sí.

Por último, el fallo consolida la línea doctrinaria del nuevo paradigma que plantea el derecho ambiental, que tiene al ambiente como un bien jurídico colectivo, y que su definición jurídica apela a un sistema de acción imperativo de prevención-precaución, seguido de la reparación. De esta manera, se soporta la función preventiva de la sanción que se suma a la función resarcitoria, buscando actuar de manera previa a que el daño se lleve a cabo.

VI. Listado de referencias

a. Doctrina

Lorenzetti, R.L. (2008), Teoría del Derecho Ambiental, Argentina, La Ley.

Cafferatta, N.A. (2012), Tratado Jurisprudencial y Doctrinario Derecho Ambiental, Argentina, La Ley.

Pinto, M. (2013), Técnicas y principios aplicables a las sanciones, Argentina, La Ley.

Lenz, D. (2018). Aplicación de los daños punitivos al derecho ambiental. Trabajo presentado en el marco de la Diplomatura de Derecho y Política ambiental. Universidad Austral. Colegio Público de Abogados de la Capital Federal. Recuperado el 27/02/2018 de: <https://aldiaargentina.microjuris.com/2018/03/22/aplicacion-de-los-danos-punitivos-al-derechoambiental/>

b. Legislación

Constitución Nacional, Art. 41 (1994). Ley 24. 430. Publicada en el Boletín Oficial, 10 de Enero de 1995. Argentina.

Ley 25.675. Ley General de Ambiente (2002). Publicada en el Boletín Oficial, 28 de Noviembre de 2002.

Ley 1.875. Ley de Ambiente Provincial (1991). Texto modificado por Ley 2.267 (1998). Reglamentada por Decreto N° 2.656. Publicado en el Boletín Oficial 17 de Septiembre de 1999.

c. Jurisprudencia

YPF S.A. C/ Provincia del Neuquén s/ acción procesal administrativa, Acuerdo N° 1.441/07. Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Neuquén (13 de Noviembre de 2007). Recuperado el 1/10/2020 de <http://200.41.231.85/cmoeext.nsf/967175e047b48dfd802568a9004df018/84c603157d45e26f03257cd800574cea?OpenDocument>

Banco Bansud S.A. c/ Secretaría de Comercio e Inversiones de la Nación, Disposición 1242/98 (Fallos 324:1740), Corte Suprema de Justicia de la Nación (30 de Mayo de 2001). Recuperado el 1/10/2020 de <https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=defcom>

Y.P.F. S.A. c/ D.G. Irrigación s/ APA, Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza, (06 de Mayo de 2013). Recuperado el 1/10/2020 de <https://dpicuantico.com/sitio/wp-content/uploads/2014/04/1.2.pdf>