

**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

**Asistencia técnica ofrecida a la Provincia de Neuquén en el marco del  
derrame de petróleo ocurrido el 19 de octubre de 2018 en el área Bandurria  
Sur de la formación Vaca Muerta**

**EXAMEN ESPECIAL**

**PROYECTO SICA 5042330-AGN**

**ACTUACIÓN 208/2019**

**AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

**GERENCIA DE PLANIFICACIÓN Y PROYECTOS ESPECIALES**

**DEPARTAMENTO DE CONTROL DE GESTIÓN AMBIENTAL**

*Equipo de Trabajo  
Abog. Cecilia Rodríguez  
Lic. Alejandra Stupenengo  
Abog. Josefina Pascual  
Bach. Mercantil Emiliano Nystorowycz  
Prof. Daniela Micheli  
Ing. Daniela Fiad  
Lic. Julieta Colombo*



## ÍNDICE

ACRÓNIMOS, SIGLAS Y ABREVIATURAS .....	2
1. OBJETO .....	4
2. ALCANCE .....	4
3. ACLARACIONES PREVIAS.....	5
3.1. Información sobre el incidente.....	5
3.2. Marco legal e institucional .....	8
3.3. Intervención de la SE (ex SGE) .....	11
3.4. Intervención del MAyDS (ex SGAYDS).....	12
4. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES .....	14
5. LUGAR Y FECHA .....	16
6. FIRMA.....	16
ANEXO I – MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL .....	17
1. Marco legal sintético.....	17
2. Marco legal ambiental.....	24
2.1. Marco legal ambiental nacional.....	24
2.2. Marco legal ambiental provincial .....	31
3. Marco legal sobre hidrocarburos .....	36
3.1. Marco legal sobre hidrocarburos nacional.....	36
3.2. Marco legal sobre hidrocarburos provincial .....	41
4. Marco institucional .....	42
4.1. Autoridad energética nacional .....	42
4.2. Autoridad ambiental nacional.....	48
4.3. Instancia de articulación interinstitucional ambiental a nivel federal .....	60
4.4. Instancias de articulación interministerial nacional.....	60
4.5. Autoridades de la Provincia de Neuquén .....	61
ANEXO II – DOCUMENTACIÓN RELEVADA .....	63

## **ACRÓNIMOS, SIGLAS Y ABREVIATURAS**

<b>AA</b>	Auditorías Ambientales
<b>AdA</b>	Autoridad de Aplicación
<b>AGN</b>	Auditoría General de la Nación
<b>BCA</b>	Brigada de Control Ambiental
<b>CAA</b>	Certificado Ambiental Anual
<b>CAAAH</b>	Certificado de Aptitud Ambiental de la Actividad Hidrocarburífera
<b>CABA</b>	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
<b>CAE</b>	Certificado de Calidad Ambiental Especial
<b>CEFCA</b>	Cuerpo Especializado de Fiscalización y Control Ambiental
<b>COFEMA</b>	Consejo Federal del Medio Ambiente
<b>DA</b>	Decisión Administrativa
<b>DI</b>	Dirección de Inspecciones
<b>DIA</b>	Declaración de Impacto Ambiental
<b>DNEyP</b>	Dirección Nacional de Exploración y Producción
<b>DNU</b>	Decreto de Necesidad y Urgencia
<b>EIA</b>	Evaluación de Impacto Ambiental
<b>EsIA</b>	Estudio de Impacto Ambiental
<b>GIRIAS</b>	Gestión Integral de Residuos Industriales y Actividades de Servicio
<b>IA</b>	Informes Anuales
<b>JGM</b>	Jefatura de Gabinete de Ministros
<b>LGA</b>	Ley General del Ambiente
<b>LP</b>	Ley Provincial
<b>LRRPP</b>	Ley de Residuos Peligrosos
<b>MAIOT</b>	Monitoreo Anual de Instalaciones, Obras y Tareas
<b>MAYDS</b>	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable/Sostenible
<b>MMAyDS</b>	Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable
<b>MEyM</b>	Ministerio de Energía y Minería
<b>PEN</b>	Poder Ejecutivo Nacional
<b>PEP</b>	Poder Ejecutivo Provincial
<b>PROSICO</b>	Programa para la Gestión Ambiental de Sitios Contaminados
<b>REFECO</b>	Red Federal de Control Ambiental



Auditoría General de la Nación

<b>RePGTyORE</b>	Registro Provincial de Generadores, Transportistas y Operadores de Residuos Peligrosos
<b>RePIA</b>	Registro Provincial de Infraestructores Ambientales
<b>RePPSA</b>	Registro Provincial de Prestadores de Servicios Ambientales
<b>RNRPP</b>	Registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos
<b>RRPP</b>	Residuos Peligrosos
<b>SCyMA</b>	Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental
<b>SE</b>	Secretaría de Energía
<b>SGAyDS</b>	Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable
<b>SGE</b>	Secretaría de Gobierno de Energía
<b>SRNRyMC</b>	Secretaría de Recursos No Renovables y Mercado de los Combustibles
<b>SRNyAH</b>	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano
<b>SsFyR</b>	Subsecretaría de Fiscalización y Recomposición
<b>UAI</b>	Unidad de Auditoría Interna
<b>UFIMA</b>	Unidad Fiscal de Investigaciones en Materia Ambiental
<b>YPF</b>	Yacimientos Petrolíferos Fiscales SA

## **EXAMEN ESPECIAL**

AL SEÑOR MINISTRO DE AMBIENTE

Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Lic. Juan CABANDIÉ

En uso de las facultades conferidas por los artículos 85 de la Constitución Nacional y 118 de la Ley 24.156, la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (AGN) inició un examen en dos fases: primero en la Subsecretaría de Fiscalización y Recomposición de la ex SECRETARÍA DE GOBIERNO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE (SGAyDS), actual MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (MAyDS), y en la ex SECRETARÍA DE GOBIERNO DE ENERGÍA (SGE), actual SECRETARÍA DE ENERGÍA (SE); luego en el ámbito del MAyDS.

### **1. OBJETO**

Asistencia técnica ofrecida por la ex Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SGAyDS) a la Provincia de Neuquén en el marco del derrame de petróleo ocurrido el 19 de octubre de 2018 en el área Bandurria Sur de la formación Vaca Muerta.

Período auditado: octubre 2018 - noviembre 2019

### **2. ALCANCE**

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental de la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, aprobadas por las Res. 26/15 y 187/16, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d, de la Ley 24.156, habiéndose practicado los siguientes procedimientos para obtener las evidencias necesarias:

Fase 1:

- Análisis del marco legal e institucional de los organismos involucrados, análisis del marco legal provincial (ver Anexo I).
- Análisis de la documentación solicitada mediante notas a la SGAyDS y la SGE: Notas AGN 293 y 294/2019-P y Nota 539/19-P (ver Anexo II).

Fase 2:



Auditoría General de la Nación

- Entrevista con la Jefatura de Gabinete de la Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental (SCyMA), la Subsecretaría de Fiscalización y Recomposición (SsFyR), la Dirección de Inspecciones (DI) y la Unidad de Auditoría Interna (UAI) del MAyDS, 01/10/2020.
- Análisis de la documentación solicitada mediante notas al MAyDS: Notas AGN 37/20-AG03 y 70/20-AG03 (ver Anexo II).

Realizados los procedimientos mencionados, se concluyó que el tipo de informe resultante al modo de control desarrollado es un examen especial.

### Tareas de auditoría

Las tareas correspondientes a la primera fase se desarrollaron entre el 10/04/2019 y el 11/07/2019.

Las tareas correspondientes a la segunda fase se desarrollaron entre el 05/08/2020 y el 12/02/2021.

## 3. ACLARACIONES PREVIAS

### 3.1. Información sobre el incidente

Vaca Muerta es una formación sedimentaria que se encuentra en la Cuenca Neuquina, al sudoeste del país, y tiene una superficie de 30 mil km<sup>2</sup>, entre las provincias de Neuquén, Río Negro, La Pampa y Mendoza. Esta formación está constituida por sedimentitas denominadas margas bituminosas, debido a su alto contenido de materia orgánica.

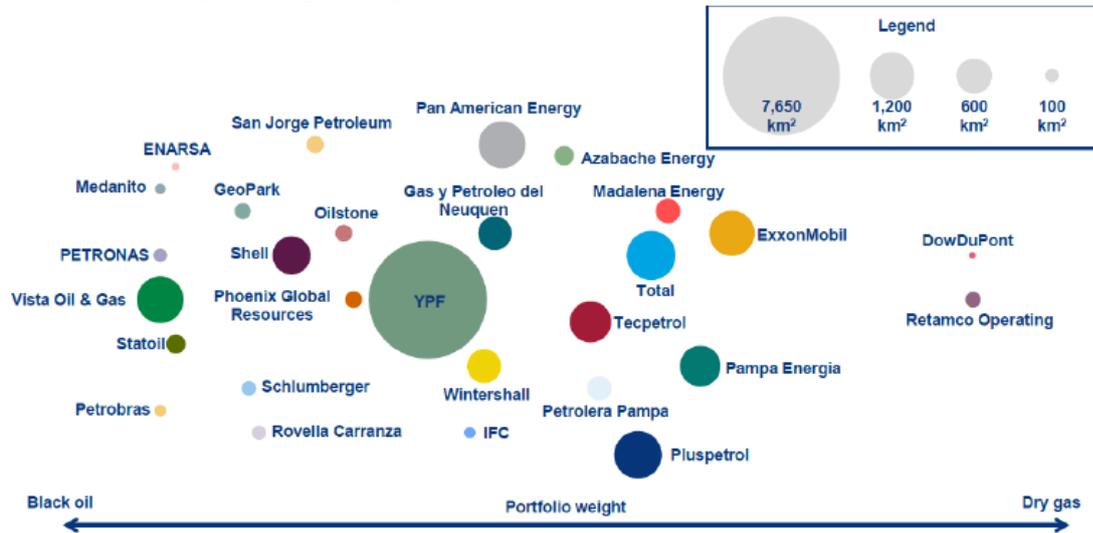
**Ilustración 1. Ubicación de la formación Vaca Muerta**



Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/vaca-muerta/mapas> [consultado el 13/02/2019]

Según la ex SGE, en Vaca Muerta participan más de 30 operadores independientes y compañías locales.

### Ilustración 2. Superficie por empresa en Vaca Muerta



Fuente: Secretaría de Planeamiento Energético, Secretaría de Gobierno de Energía, a partir de un estudio de Wood Mackenzie. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/energia/planeamiento-energetico/presentaciones> [consultado el 13/02/2019]

El día 19 de octubre de 2018 a las 01:00 horas se produjo un influjo natural no controlado (blow out o surgencia de pozo) en el pozo denominado internamente como La Caverna 26 “LCAV-26 (H)”, ubicado dentro del área Bandurria Sur, Departamento de Añelo, Provincia de Neuquén<sup>1</sup>. El área es operada por YPF a partir de un acuerdo con la empresa Schlumberger, celebrado en abril de 2017 (YPF tiene el 51% y Schlumberger el 49% de la concesión<sup>2</sup>).

YPF SA informó que el incidente fue controlado 36 horas después, el sábado 20 de octubre a las 13:00 horas.

Según lo informado por la SGAYDS, surgieron del pozo gas y fluidos con concentraciones de hidrocarburos y se produjo un derrame de líquido en superficie (hidrocarburo) en la misma locación del pozo y además una lluvia a modo de *spray*, que por la acción del viento se dispersó en forma de pluma hasta 2000 metros de distancia en línea recta y 500 metros en su punto más ancho, afectando suelo natural y vegetación del lugar<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> CEFCA, *Informe Circunstanciado IF-2018-65469948-APN-DIN#SGP*, 14/12/2018, p. 3.

<sup>2</sup> Secretaría de Gobierno de Energía, *Anuncios de inversión en Vaca Muerta*, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/vaca-muerta/inversiones> [consultado el 24/06/2019].

<sup>3</sup> CEFCA, op. cit., p. 4.

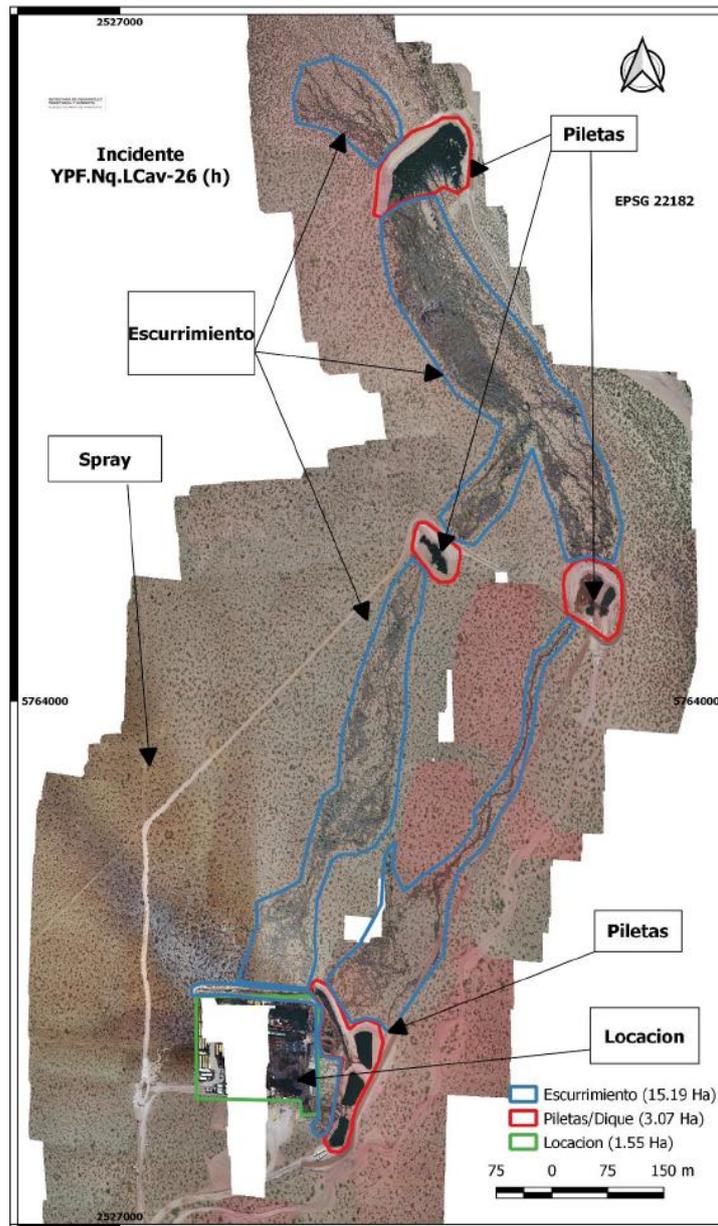


Auditoría General de la Nación

De acuerdo a datos de la empresa, las áreas afectadas comprenden aproximadamente 47 ha:

- Zona de Locación de Pozo: 1,6 ha
- Zona afectada por el “spray”: 32 ha al noroeste del pozo
- Zona de escurrentía: 10 ha
- Zona de Contención (6 piletas o cavas de contención): 3 ha
- Zona de caminos: 1 ha

**Ilustración 3. Área afectada por el derrame**



Fuente: Subsecretaría de Ambiente, Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente de la Provincia de Neuquén, Informe Técnico, 25/10/2018. Anexo XI del Informe Consustanciado IF-2018-65469948-APN-DIN#SGP del CECA (Dirección de Inspecciones, Subsecretaría de Fiscalización y Recomposición, Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental, SGAYDS).

Según la Subsecretaría de Fiscalización y Recomposición (SsFyR), no hay evidencia de afectación a la salud de los trabajadores del yacimiento ni de la población. No existe población cercana al pozo donde se produjo el incidente y tampoco se cuentan con evidencias de afectación directa de la fauna. No obstante, “*de los antecedentes y actuaciones disponibles no surgen elementos que permitan confirmar analíticamente el alcance y magnitud de la afectación ocasionada sobre el suelo, aguas superficiales y/o subterráneas como consecuencia del incidente del 19 de octubre de 2018*”<sup>4</sup>.

El 06/11/2018 representantes de la Zonal Xawvn Ko de la Confederación Mapuche de Neuquén, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos de Neuquén y la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas presentaron una denuncia penal ante el Ministerio Público Fiscal Neuquino para que se investiguen las responsabilidades penales por el derrame en el Yacimiento Bandurria Sur. Los denunciantes solicitan, específicamente, que se investigue a funcionarios públicos de la Provincia de Neuquén (Secretario de Desarrollo Territorial y Ambiente y Subsecretario de Ambiente) y a los responsables de las empresas que operan en la cuenca neuquina (YPF SA y SPM Argentina SA, filial de Schlumberger Argentina y Schlumberger Oilfield Eastern Ltd., de Estados Unidos), a raíz de hechos de contaminación ambiental con residuos peligrosos, según lo prescripto en la Ley 24.051<sup>5</sup>.

### **3.2. Marco legal e institucional**

Según la Constitución Nacional, corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (*art. 124*).

De acuerdo con el art. 41 de la Constitución Nacional, corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Ley General del Ambiente (LGA) (25.675, *Decreto PEN 481/03*) establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente y la implementación del desarrollo sustentable. Precisa los principios, objetivos e

---

<sup>4</sup> Dirección de Relaciones Institucionales, SGAYDS, Nota NO-2019-53261210-APN-DRIMAD#SGP, 07/06/2019.

<sup>5</sup> Denuncia penal del 06/11/2018 formulada por la Confederación Mapuche de Neuquén, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos de Neuquén y la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas. Disponible en: <http://greenpeace.org.ar/pdf/Denuncia%20Penal%20BANDURRIA%21.pdf>



Auditoría General de la Nación

instrumentos de la política ambiental nacional a los que las legislaciones, tanto provinciales como específicas, deberán ajustarse. El MAyDS (ex SGAYDS) es Autoridad de Aplicación (AdA) de la LGA. Se destacan los siguientes principios de interpretación y aplicación de la normativa, aplicables al objeto bajo examen (*art. 4*):

- Principio de congruencia: la legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.
- Principio de prevención: las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.
- 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.
- Principio de responsabilidad: el generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.
- Principio de subsidiariedad: el Estado Nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales.

En concordancia con la Ley General del Ambiente, las provincias desarrollaron marcos legales e institucionales de protección de sus recursos naturales que reglamentan la totalidad de las competencias territoriales.

A su vez, se constituye al Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) como eje del ordenamiento ambiental del país, al ratificar el Acta Constitutiva del COFEMA y el Pacto Federal Ambiental, en tanto organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros (*art. 25*). Asimismo, se establece el Sistema Federal Ambiental con el objeto de desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional,

los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires. El mismo será instrumentado a través del COFEMA (*art. 23*). El COFEMA está integrado por la Asamblea, la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Administrativa. El MAyDS es el representante de la Nación en el COFEMA y miembro de la Secretaría Ejecutiva.

A su vez, el MAyDS es autoridad de aplicación de la Ley de Residuos Peligrosos (*24.051*). En el Registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos (RNRRPP) se inscriben los operadores y transportistas de residuos peligrosos que realizan tránsito interjurisdiccional (*art. 59*).

El MAyDS tiene entre sus objetivos entender en el relevamiento, conservación, recuperación, protección y uso sustentable de los recursos naturales, renovables y no renovables y entender en el control y fiscalización ambiental y en la prevención de la contaminación (*Dec. PEN 958/18*).

Dentro del MAyDS, distintas áreas tienen funciones referidas a la asistencia técnica a otros organismos y jurisdicciones en materia de prevención, recomposición, mitigación y remediación del daño ambiental, entre las que se destacan la Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental (SCyMA) y las siguientes áreas a su cargo: Subsecretaría de Fiscalización y Recomposición (SsFyR), Dirección de Inspecciones, Dirección de Calidad Ambiental y Recomposición, Dirección de Residuos y Dirección de Monitoreo y Prevención (para más información, ver Anexo I, 4.2).

La SsFyR tiene entre sus objetivos asistir en temáticas de calidad ambiental y remediación de sitios contaminados, en el marco de la normativa ambiental que regule la materia (*Dec. PEN 174/18, Dec. PEN 50/19*). De la SsFyR depende la Dirección de Inspecciones, en cuyo ámbito se creó el Cuerpo Especializado de Fiscalización y Control Ambiental (CEFCA) (*Res. SGAYDS 41/18, Res. SGAYDS 88/19*). Su objetivo durante el período auditado fue la protección del ambiente y los recursos naturales. Su ámbito de actuación se circunscribía a las competencias vigentes en la órbita de la ex SGAYDS, en función de la normativa aplicable, y a aquellas originadas a través de los convenios y acuerdos suscriptos en la materia con las jurisdicciones respectivas. En este último supuesto, las intervenciones debían llevarse adelante en forma conjunta con las autoridades locales.

Por otra parte, la Secretaría de Energía (ex SGE) ejerce las atribuciones otorgadas a los órganos del Estado Nacional en la Ley de Hidrocarburos (*Ley 17.319 y sus complementarias y modificatorias, Dec. PEN 802/18, Dec. PEN 958/18*). La Ley establece



Auditoría General de la Nación

que los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio argentino y en su plataforma continental son patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado Nacional o Provinciales, de acuerdo a donde se encuentren (*art. 1*), según los siguientes criterios:

- Al Estado Nacional: aquellos yacimientos que se encuentren a partir de las doce millas hasta el límite exterior de la plataforma continental.
- A las provincias: los que se encuentren en sus territorios, incluyendo los situados en el mar adyacente a sus costas hasta una distancia de doce millas marinas.

La Ley 26.741 declara de interés público nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos y declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51% del patrimonio de YPF SA y de Repsol YPF Gas SA (*art. 7*). Asimismo, la Ley establece que para el desarrollo de su actividad, YPF SA y Repsol YPF GAS SA, continúan operando como sociedades anónimas abiertas, no siéndoles aplicables legislación o normativa administrativa alguna que reglamente la administración, gestión y control de las empresas o entidades en las que el Estado nacional o los Estados provinciales tengan participación (*art. 15*).

Para mayor información, ver Anexo I.

### **3.3. Intervención de la SE (ex SGE)**

La Dirección Nacional de Exploración y Producción (DNEyP), dependiente de la Subsecretaría de Hidrocarburos y Combustibles, recibe y mantiene documentación comprendida en el marco de la Res. 24/2004 de la ex Secretaría de Energía, que establece la obligación por parte de las compañías operadoras de áreas de exploración y/o explotación de hidrocarburos de informar la ocurrencia de incidentes ambientales.

La Res. SE 24/2004 establece que las empresas operadoras deben informar dentro de las 24 horas la ocurrencia de Incidentes Mayores que hayan afectado o puedan afectar recursos humanos, naturales y/o de valor socioeconómico. En el Anexo I de la Resolución se establece la clasificación de los incidentes ambientales. En el caso de Incidentes Mayores (este caso corresponde a lo previsto en el inc. e) de la mencionada norma), las compañías

operadoras deben presentar a la Subsecretaría de Combustibles un informe final del incidente dentro de los 30 días de finalizadas las tareas de control del incidente ambiental.

De acuerdo con la DNEyP, en el caso en que los trabajos de remediación del sitio donde ocurrió el incidente requieran un plazo mayor al previsto, las empresas pueden solicitar una prórroga informando el estado de avance de las tareas y/o los motivos por los cuales no se cumplió con la totalidad de las acciones.

Según lo informado por la DNEyP, el reporte del incidente se realiza a través de un Sistema de Declaración Online, disponible en la web de la Secretaría de Energía.

#### **3.4. Intervención del MAyDS (ex SGAYDS)**

El 25/10/2018 el Subsecretario de Fiscalización y Recomposición de la SGAYDS, dependiente de la Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la Nación, envió la nota NO-2018-54271912-APN-SSFYR#SGP al Subsecretario de Ambiente de la Provincia de Neuquén, en virtud de haber tomado conocimiento de manera informal del derrame. En dicho contexto, y en el marco de colaboración que presta la Nación a las jurisdicciones locales, respetando las competencias constitucionales, el titular de la Subsecretaría puso a disposición la totalidad de los equipos técnicos a los fines de colaborar y/o prestarle asistencia. A su vez, solicitó informar los hechos acaecidos.

Posteriormente, el titular de la Unidad Fiscal de Investigaciones en Materia Ambiental (UFIMA), dependiente del Ministerio Público Fiscal, inició Actuación 2466/18 caratulada *"Investigación preliminar por averiguación Inf. Ley 24.051 por derrame en Vaca Muerta, pcia. de Neuquén, por parte de la empresa YPF"*. En el marco de dicha Actuación, la UFIMA remitió un oficio con fecha 30/10/2018 dirigido al Secretario de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, por el que solicitó que se designara personal idóneo con el objeto de que se constituyera en el lugar de afectación como consecuencia del derrame ocurrido en el área conocida como Bandurria Sur, cuya explotación se encuentra a cargo de la empresa YPF –pozo en perforación denominado “La Caverna 26” – el día 19/10/2018, con el fin de realizar un informe circunstanciado de los hechos, debiendo especificar estado de situación, zona de afectación, como así también informar si se estaban realizando tareas de contención y/o remediación.



Auditoría General de la Nación

En respuesta a esta solicitud, una comisión del Cuerpo Especializado de Fiscalización y Control Ambiental (CEFCA) realizó una visita de campo entre el 1 y el 2/11/2018, a partir de la cual formuló un informe circunstanciado de fecha 14/12/2018. Según el informe circunstanciado, la comisión recibió información exclusivamente de la empresa YPF SA, a través del Gerente del Departamento Seguridad y Medio Ambiente. A su vez visitó la zona afectada, luego de pasar por cuatro controles de seguridad en los que debió entregar *“todo equipo electrónico como ser teléfonos móviles personales, cámaras de fotos y equipos de GPS”*.

El informe concluye que *“atento a lo constatado in situ y de la información obtenida en el lugar y posteriormente aportada por la Autoridad Ambiental de la Provincia del Neuquén e YPF SA y sin perjuicio de haberse observado la contención del evento por parte de la firma y que se verificó que no hubo una afectación al ambiente más allá de las áreas previamente mencionadas, localizadas en la jurisdicción local, como tampoco se observó afectación a los cursos de agua de la zona, el CEFCA considera pertinente que:*

- *Se realicen inspecciones posteriores para monitorear el avance del Plan de Remediación, ello en compañía de la Autoridad Ambiental Local, que es quien tiene jurisdicción.*
- *Se de intervención a la Dirección de Calidad Ambiental y Recomposición y en especial al Programa para la Gestión Ambiental de Sitios Contaminados (PROSICO) para su intervención en el marco de sus competencias”*.

El 15 de marzo de 2019, el PROSICO emitió un Memo por el cual informó que *“de los antecedentes y actuaciones disponibles no surgen elementos que permitan confirmar analíticamente el alcance y magnitud de la afectación ocasionada sobre el suelo, aguas superficiales y/o aguas subterráneas por el incidente de fecha 19 de octubre de 2018”*. Con respecto al plan de remediación planificado por YPF, manifestó que *“resulta acorde con las prácticas recomendables para el caso, no resultando esperable la persistencia de signos relevantes de afectación ambiental con posterioridad a la finalización de las tareas”*. Finalmente, compartió el criterio de la Dirección de Inspecciones acerca de la necesidad de monitorear la evolución de la implementación del plan de remediación (ME-2019-15931298-APN-DCA YR#SGP).

A partir de los procedimientos de auditoría llevados a cabo en la fase 2, el MAyDS reiteró que las instancias de ofrecimiento de asistencia técnica fueron las efectuadas al momento de los hechos. Debido a que el seguimiento de la contingencia se encuentra en manos de la Provincia, y ésta no ha solicitado asistencia técnica, la Nación no tuvo intervención. Las acciones desarrolladas por parte del MAyDS fueron las relatadas precedentemente, a pedido de la UFIMA. Ninguna autoridad competente requirió con posterioridad la intervención del MAyDS, cuya participación depende de la solicitud de parte.

#### **4. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES**

Del examen de la fase 1, se concluye que el MAyDS (ex SGAYDS) no aprueba los Estudios de Impacto Ambiental de la actividad de exploración y explotación hidrocarburífera, no aprueba ni fiscaliza el sistema de generación de residuos peligrosos, ni es autoridad de aplicación de las leyes de protección ambiental de los recursos naturales en relación con el objeto de auditoría.

Las competencias ambientales referidas a la gestión del derrame le corresponden a la Provincia de Neuquén, que ejerce el dominio originario sobre los recursos naturales existentes en su territorio, lo cual le da autoridad para habilitar la exploración y explotación petrolera, otorgar la licencia ambiental a las empresas concesionarias, aprobar los Estudios de Impacto Ambiental, ejercer la fiscalización y el monitoreo ambiental de la actividad hidrocarburífera, aprobar el sistema de gestión ambiental que implementan los concesionarios y el sistema de manejo de residuos peligrosos. En particular, ocurrido un incidente ambiental, es la Provincia quien está facultada para aprobar el plan de remediación y aplicar sanciones.

La ex SGAYDS ofreció asistencia técnica a la autoridad de aplicación provincial y realizó un informe circunstanciado a partir de una visita de campo en virtud de un requerimiento realizado por la UFIMA del Ministerio Público Fiscal; dicho informe fue realizado en base a información proporcionada por YPF SA y no es vinculante ni para el operador ni para la autoridad de aplicación provincial. Tanto la Nación como la Provincia y el operador acuerdan en la necesidad de monitorear las tareas de remediación del incidente, atribución exclusiva de la Provincia.



Auditoría General de la Nación

Por las mismas razones, la SE carece de facultades de control de la actividad hidrocarburífera, ya que a partir de la sanción de la Ley 26.197 los estados provinciales ejercen el dominio originario y la administración sobre los yacimientos de hidrocarburos que se encuentran en sus respectivos territorios (*art. 2*), junto con las funciones de autoridad de aplicación de los permisos de exploración, las concesiones de explotación y de transporte de hidrocarburos estando facultadas, entre otras materias, para ejercer en forma plena e independiente las actividades de control y fiscalización de los referidos permisos y concesiones; exigir el cumplimiento de las obligaciones legales y/o contractuales que fueran de aplicación en materia de inversiones, explotación racional de los recursos, información, y pago de cánones y regalías; disponer la extensión de los plazos legales y/o contractuales; y aplicar el régimen sancionatorio previsto en la Ley 17.319 y su reglamentación (*art. 6*).

La Ley 26.741 establece que, para el desarrollo de su actividad, YPF SA continúa operando como sociedad anónima abierta, no siéndole aplicable legislación o normativa administrativa alguna que reglamente la administración, gestión y control de las empresas o entidades en las que el Estado nacional o los Estados provinciales tengan participación (*art. 15*).

La SE recibió información sobre el incidente ambiental en virtud del cumplimiento de la Res. SE 24/04, aunque carece de facultades para intervenir en consecuencia.

Debido a que la Provincia de Neuquén cuenta con un marco jurídico ambiental autónomo y un régimen de regulación de la actividad hidrocarburífera y de gestión de residuos peligrosos, tales normas complementan el régimen de presupuestos mínimos de protección ambiental previsto en la Ley 25.675.

Por otra parte, del examen de la fase 2 se observa que el MAyDS no reiteró el ofrecimiento de asistencia técnica a la Provincia de Neuquén con posterioridad al cierre de la fase 1. Asimismo, la Provincia no solicitó asistencia técnica al MAyDS. Por lo tanto, el MAyDS no ha sido convocado para acompañar a la Provincia en el seguimiento de las acciones de respuesta llevadas a cabo por la empresa a efectos de mitigar y remediar el derrame objeto del presente examen.

De los procedimientos desarrollados tanto en la fase 1 como en la fase 2, se concluye que el marco jurídico e institucional argentino, emergente del art. 41 de la Constitución Nacional y de la Ley General del Ambiente, reconoce las competencias originarias de protección ambiental de las Provincias en sus territorios y atribuye a la Nación funciones complementarias sujetas a la demanda de cada jurisdicción.

## **5. LUGAR Y FECHA**

Buenos Aires, octubre de 2021

## **6. FIRMA**

**Cdr. Federico G. Villa**  
Subgerente de Planificación  
y Proyectos Especiales  
Auditoría General de la Nación



## ANEXO I – MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

### 1. Marco legal sintético

#### Aspectos institucionales

<b>NORMA</b>	<b>ASPECTOS REGULADOS</b>
Decreto PEN 481/03 BO: 06/03/03	Se designa a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable como autoridad de aplicación de la Ley 25.675.
DNU 13/15 BO: 11/12/15	Se convierte a la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable en el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) y se establecen sus competencias.
Decreto PEN 231/15 BO: 23/12/15	Se transfiere a la Secretaría de Energía del ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a la órbita del Ministerio de Energía y Minería (MEyM). Pasa a denominarse Secretaría de Energía Eléctrica. Se aprueba la conformación organizativa del MEyM.
Decreto PEN 232/15 BO: 23/12/15	Se establece el organigrama hasta el nivel de Subsecretaría del MAyDS y sus objetivos.
DNU 223/16 BO: 20/01/16	Se sustituye la denominación del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable por la de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
Decreto PEN 174/18 BO: 05/03/18	Se aprueba el organigrama y la conformación organizativa de la Administración Pública Nacional hasta el nivel de Subsecretaría, incluyendo al MEyM y al MAyDS.
DNU 575/18 BO: 22/06/18	Se sustituye la denominación del Ministerio de Energía y Minería a Ministerio de Energía, dado que se transfieren las competencias en materia de política minera al Ministerio de Producción.
Decreto PEN 585/18 BO: 26/06/18	Se aprueba el organigrama del Ministerio de Energía.
DNU 801/18 BO: 05/09/18	Se elabora una propuesta y ejecución de la política nacional en materia de energía pasa a estar a cargo del Ministerio de Hacienda, como continuador del Ministerio de Energía.
Decreto PEN 802/18 BO: 05/09/18	Se crea la Secretaría de Gobierno de Energía (SGE), con dependencia del Ministerio de Hacienda y se establecen sus objetivos. Se convierte al MAyDS en la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SGAyDS), con dependencia de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación y se establecen sus objetivos.
Decreto PEN 958/18 BO: 26/10/18	Se sustituye el organigrama de aplicación de la Administración Nacional centralizada establecido en el Decreto 174/18 por uno nuevo. Se establecen los objetivos de la SGE, Secretarías y Subsecretarías. Se establecen los objetivos de la SGAyDS, sus Secretarías y Subsecretarías.

Decreto PEN 105/19 BO: 01/02/19	Se modifica el organigrama de la SGE y se reemplaza a la Secretaría de Planeamiento Energético por la Subsecretaría de Planeamiento Energético.
Decreto PEN 50/19 BO: 20/12/19	Se convierte a la SGAYDS en Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se establece su estructura y objetivos hasta el nivel de Subsecretaría.
DA JGM 499/16 BO: 20/05/16	Se aprueba la estructura organizativa de primer nivel operativo del MAyDS y se establecen las acciones y responsabilidades primarias.
DA JGM 311/18 BO: 14/03/18	Se aprueba la estructura organizativa de primero y segundo nivel operativo del MAyDS y se establecen las acciones y responsabilidades primarias.
DA JGM 316/18 BO: 14/03/18	Se aprueba la estructura organizativa de primer y segundo nivel operativo del MEyM.
DA JGM 511/19 BO: 21/06/19	Se aprueba la nueva estructura organizativa de primer y segundo nivel operativo de la SGE.
DA JGM 262/20 BO: 02/03/20	Se aprueba la estructura organizativa de primer y segundo nivel operativo del MAyDS y se establecen las acciones y responsabilidades primarias.
Res. SGAYDS 515/06 BO: 12/06/06	Se crea el Programa para la Gestión Ambiental de Sitios Contaminados (PROSICO), en el ámbito de la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (actual MAyDS).
Res. E MEyM 143/16 BO: 05/08/16	Se aprueba la estructura organizativa de segundo nivel operativo del MEyM.
Res. E MAyDS 249/17 BO: 11/05/17	Se crea la Red Federal de Control Ambiental (REFECOIA).
Res. SGAYDS 30/18 BO: 11/10/18	Se crea la Mesa Técnica de Trabajo Interministerial.
Res. SGAYDS 41/18 BO: 24/10/18	Se crea el Cuerpo Especializado de Fiscalización y Control Ambiental (CEFCA), en el marco de la Dirección de Inspecciones dependiente de la SsFyR de la SCyMA en la ex SGAYDS, o cualquier otra dependencia que en el futuro la reemplace. Se le asignan atribuciones, funciones y competencias.
Res. MAyDS 306/20 BO: 08/09/20	Se crea la Brigada de Control Ambiental (BCA), que sustituye al Cuerpo Especializado de Fiscalización y Control Ambiental (CEFCA) que fuera creado por la Resolución SGAYDS 41/2018.

### Marco legal nacional

NORMA	ASPECTOS REGULADOS
Constitución Nacional – art. 31	Esta Constitución, las leyes que en su consecuencia el Congreso dicte y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera



	disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los Tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859.
Constitución Nacional – art. 41	Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.
Constitución Nacional – art. 75, inc. 30	Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.
Constitución Nacional – art. 124	Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar Convenios Internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. (...) Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.
Ley 17.319 y sus complementarias y modificatorias BO: 30/06/67	Ley de Hidrocarburos. Se establece el régimen y marco regulatorio de la actividad hidrocarburífera. Se establecen los criterios sobre el dominio de los yacimientos de acuerdo a donde se encuentren (pudiendo ser yacimientos del Estado Nación o de las provincias). A su vez, se contemplan las distintas etapas de búsqueda, extracción, transporte e industrialización del mineral, identificando los regímenes: el de empresas estatales, empresas privadas o mixtas. Entre las normas modificatorias de la Ley, se destacan: Ley 26.197 (BO: 05/01/07): modifica el art. 1º de la Ley 17.319 estableciendo el criterio de dominio de los yacimientos hidrocarburíferos. Ley 27.007 (BO: 31/10/14): Se modifican los arts. 23, 25 y 26 referidos a los permisos de explotación (plazos, prorrogas, extensión y finalización del plazo).

	<p>Se modifica el texto del art. 27 referido a la concesión de explotación No convencional de Hidrocarburos y se incorpora el art. 27 bis, reglamentando su régimen.</p> <p>Se modifican los arts 34 y 35, refiriéndose el primero al área máxima de las concesiones, mientras que la segunda a la vigencia de las mismas.</p>
<p>Ley 24.051 – Ley de Residuos Peligrosos BO: 17/01/92</p>	<p>Se determina el Régimen Legal, su ámbito de aplicación y disposiciones generales.</p> <p>Se crea el Registro de Generadores y Operadores, Transportistas e Infracciones.</p> <p>Se establece el Régimen Penal, se designa a la Autoridad de Aplicación y Disposiciones Complementarias.</p>
<p>Ley 24.145 BO: 06/11/92</p>	<p>Federalización de los Hidrocarburos. Se transfiere el dominio público de los yacimientos de hidrocarburos a las provincias y se privatiza parte del capital social de YPF.</p>
<p>Ley 25.612 – Ley para la Gestión Integral de Residuos Industriales y Actividades de Servicio BO: 29/07/02</p>	<p>Se establecen los presupuestos mínimos de protección ambiental sobre la Gestión Integral de Residuos de Origen Industrial y de Actividades de Servicio, que sean generados en todo el territorio nacional y derivados de procesos industriales o de actividades de servicios.</p>
<p>Ley 25.675 - Ley General del Ambiente BO: 28/11/02</p>	<p>Se establecen los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.</p> <p>Se enumeran los objetivos y principios de la política ambiental, como así también el presupuesto mínimo<sup>6</sup>, su competencia judicial en los tribunales ordinarios y los instrumentos de política y gestión.</p> <p>Asimismo, se determina el Ordenamiento ambiental que funcionará de forma global en el territorio nacional, mediante la coordinación interjurisdiccional a través del COFEMA (Sistema Federal Ambiental). También tendrá a su cargo, junto a los consejos de Cultura y Educación, la implementación de planes y programas de Educación Ambiental. Y, deberá brindar los mecanismos necesarios para la instrumentación de un sistema nacional integrado de información que desarrollará la autoridad de aplicación.</p> <p>Se determina la obligatoriedad de una evaluación de impacto ambiental cuando haya una obra o actividad susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes o afectar la calidad de vida de la población significativamente. La contemplación de Participación ciudadana, la contratación de un Seguro ambiental y la constitución de un Fondo de restauración para posibles reparaciones.</p>

<sup>6</sup> Remitiendo al criterio establecido en el art. 41 CN.



Auditoría General de la Nación

	<p>Se establece el régimen del Daño ambiental y se crea el Fondo de Compensación Ambiental que tendrá como fin garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la atención de emergencias ambientales. Asimismo, la protección, preservación, conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente.</p>
<p>Ley 25.831 – Ley de Información Pública Ambiental BO: 07/01/04</p>	<p>Se establecen los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que posea el Estado del ámbito nacional, provincial, municipal o de la CABA, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.</p>
<p>Ley 26.741 BO: 07/05/12</p>	<p>Se declara de Interés Público Nacional el logro de autoabastecimiento de hidrocarburos. Se crea el Consejo Federal de Hidrocarburos y se declara de Utilidad Pública y sujeto a expropiación el 51% del patrimonio de YPF SA y Repsol YPF Gas SA.</p>
<p>Ley 27.287 B.O.: 20/10/16</p>	<p>Se crea el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR) que tiene por objeto integrar las acciones y articular el funcionamiento de los organismos del gobierno nacional, los gobiernos provinciales, de la ciudad autónoma de buenos aires y municipales, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, para fortalecer y optimizar las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación. El SINAGIR tiene como finalidad la protección integral de las personas, las comunidades y el ambiente ante la existencia de riesgos. Estará integrado por el Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, el Consejo Federal de Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil.</p>
<p>Ley 27.431 BO:02/01/18</p>	<p>Se aprueba el Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2018. Se crea el Fondo Fiduciario de Compensación Ambiental de Administración y Financiero (<i>art. 52</i>).</p>
<p>Ley 27.547 BO: 08/06/20</p>	<p>Se incorpora a la Cruz Roja Argentina al listado de los organismos, reparticiones y organizaciones de la sociedad civil que integrarán el Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil.</p>
<p>Decreto PEN 2778/90 BO: 11/01/91</p>	<p>Se dispone la transformación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado en YPF Sociedad Anónima, pasándose a regir por la Ley 19.550. Capítulo II, Sección V, Artículos 163 a 307 (texto ordenado en 1984). Asimismo, se establece su régimen mientras dure la transformación.</p>
<p>Decreto PEN 39/17 BO: 16/01/17</p>	<p>Se establecen los organismos e instituciones que llevarán a cabo la labor del Consejo Nacional, Secretaría Ejecutiva y Consejo Federal del Sistema Nacional de Gestión Integral del Riesgo.</p>

Decreto PEN 383/17 BO: 31/05/17	Se reglamenta la Ley 27.287. Se establecen los objetivos del SINAGIR (art. 3) y los principios en los que deben basarse los diferentes planes, protocolos, instructivos, manuales y procedimientos elaborados por el SINAGIR (art. 4).
Res. SE 24/04 BO: 14/01/04	Se establece el procedimiento a seguir y la clasificación de los incidentes ambientales.
Res. SE 25/04 BO: 14/01/04	Se aprueban las Normas para la Presentación de los Estudios Ambientales Correspondientes a los Permisos de Exploración y Concesiones de Explotación de Hidrocarburos. Estas normas deberán aplicarse tanto a los estudios ambientales correspondientes a nuevas obras, trabajos e instalaciones, como a aquellas que se encuentren siendo ejecutadas o se han ejecutado, cuyos informes deban presentarse a partir de la fecha de entrada en vigencia de la resolución. Son de cumplimiento obligatorio para toda empresa titular de permisos de exploración y concesiones de explotación de hidrocarburos otorgadas bajo el marco de la Ley 17319. Además, sustituyen a las Guías y Recomendaciones para la Ejecución de los Estudios Ambientales (Anexo I de la Resolución 252/93). Se modifica el criterio para la selección de los profesionales que realizan los estudios ambientales, pasando a ser de exclusiva responsabilidad de los permisionarios de exploración y concesionarios de explotación de hidrocarburos.
Res. SCyMA 68/19 BO: 25/02/19	Se crea el Protocolo de Respuesta ante Incidentes que involucren sustancias peligrosas y Comité de Crisis. Su objeto es definir las medidas a adoptar en caso de que se produzca un incidente o una situación potencial de emergencia que involucre sustancias peligrosas, y que pudiera tener efectos adversos sobre el ambiente o la salud de las personas ( <i>Anexo I, punto 1</i> ). Su aplicación será cuando se tome conocimiento de un incidente que involucre sustancias peligrosas por medio de la repercusión pública o por denuncias que realicen las jurisdicciones o particulares afectados o de manera anónima ( <i>art. 2</i> ). Se crea el Comité de Crisis ( <i>art. 3</i> ), el cual estará conformado por los siguientes integrantes: a. Secretario de Control y Monitoreo Ambiental; b. Subsecretario de Fiscalización y Recomposición; c. Responsable del CEFCA; d. Otras áreas de la SGAYDS que el responsable del CEFCA convoque, de acuerdo a la naturaleza del incidente de que se trate.

### Marco legal Provincia de Neuquén

NORMA	ASPECTOS QUE REGULA
Ley 1875 (1990) y su modificatoria	Se establecen los principios rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en todo el territorio de la Provincia del Neuquén, para lograr y mantener una óptima calidad de vida de sus habitantes.



Auditoría General de la Nación

Ley 2267 (2014). Reglamentada por Decreto PEP 2656/99	
Ley 1926	Se designa como autoridad de aplicación a la Secretaría de Energía y Minería de la Provincia. Se establece que el Poder Ejecutivo dictará un reglamento de Policía en Hidrocarburos cuyas normas regularán, entre otras materias, sobre la explotación racional de los recursos hidrocarburíferos de la provincia; y, la protección del medio ambiente en un todo de acuerdo con la LP 1875.
Ley 2600 (2008) y su modificatoria Ley 2735 (2010)	Se establecen regulaciones con el objetivo de extremar las medidas de resguardo y protección ambiental en el ámbito de las actividades hidrocarburíferas propiamente dichas y/o conexas. Se establece el procedimiento para la obtención del Certificado de Aptitud Ambiental de la Actividad Hidrocarburífera (CAAAH), el cual será extendido una vez efectuado el Monitoreo Anual de Instalaciones, Obras y Tareas (MAIOT) en las locaciones que se encuentran dentro del territorio de los municipios de primera categoría; los sujetos comprendidos. Se crea el Registro de Control Ambiental de la Actividad Hidrocarburífera en el ámbito de la Subsecretaría de Medio Ambiente, en el que deben inscribirse todas las empresas que desarrollen actividades hidrocarburíferas dentro de la Provincia de Neuquén, como así también las licencias ambientales otorgadas y el CAAAH.
Ley 2735	Incorpora al art. 13 de la Ley 2600, la obligación por parte de las empresas de abonar una tasa anual de contralor ambiental, a fin de obtener el Certificado de Aptitud Ambiental de la Actividad Hidrocarburífera. Se determina que el Decreto 1613/06 y la Resolución 5/95 de la ex Secretaría de Energía y Combustible de la Nación son las bases para definir el carácter de un pozo activo o inactivo. Se estipulan sanciones contempladas en el art. 28 de la Ley 1875, en caso de incumplimiento de la norma.
Decreto Reglamentario 2656/99 y su modificatorio Decreto PEP 2263/15	Se establecen las normas y procedimientos que regulan la protección ambiental durante las operaciones de exploración y explotación de hidrocarburos. Estas normas tienen como objeto prevenir, mitigar y minimizar los impactos ambientales que pueden producirse a partir de las perforaciones no convencionales en reservorios tipo de shale gas, tight gas, shale oil y tight oil.
Decreto PEP 1483/12	Se aprueban las normas y procedimientos para la exploración y la explotación de reservorios no convencionales, incorporadas como Anexo XVI al Decreto 2656/99.

## **2. Marco legal ambiental**

### **2.1.Marco legal ambiental nacional**

En adelante se distinguen los apartados del ordenamiento jurídico relativos a las atribuciones que tienen la Nación y las Provincias en lo referente a la potestad y gestión de los recursos naturales y, concretamente, de los residuos peligrosos.

Las competencias de las administraciones nacional y provincial en materia ambiental quedan establecidas en la Constitución tras la Reforma de 1994, así como en las distintas leyes que la regulan a partir de lo establecido por la nueva Carta Magna. Se destacan los siguientes artículos:

- Art. 41: Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.
- Art. 124: Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. (...) Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.
- Art. 31: Esta Constitución, las leyes que en su consecuencia el Congreso dicte y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo



Auditoría General de la Nación

para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859.

- Art. 75, inc. 30: Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.

La interpretación del alcance de la legislación nacional en torno a los presupuestos mínimos no es unánime, aunque *“como criterio mayoritario, se considera que el Congreso Nacional es competente para el dictado de la legislación mínima, delimitando en forma clara y precisa el ámbito de competencia complementaria o remanente que le corresponde a las provincias”*<sup>7</sup>.

De este modo, según la interpretación mayoritaria en la doctrina:

- Nación: competencia para el dictado de los presupuestos mínimos; normas mínimas y comunes, vela por un sistema jurídico uniforme para todo el territorio argentino.
- Provincias: competencia para el dictado de las normas necesarias para la implementación de los presupuestos mínimos en las respectivas jurisdicciones, pudiendo, por su parte, complementarlos<sup>8</sup>. La potestad de las Provincias permite a cada región establecer una normativa específica que diseñe los instrumentos que guíen la gestión y protección de los recursos naturales.

### **Ley 25.675 – Ley General del Ambiente (LGA) (2002)**<sup>9</sup>

Es una ley marco que establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente y la implementación del desarrollo sustentable; precisa los principios, objetivos e instrumentos de la política ambiental nacional, a los que las legislaciones, tanto provinciales como específicas, deberán ajustarse.

---

<sup>7</sup> Nonna, Silvia (2008). *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental*. Buenos Aires, Editorial Estudio SA, p. 28.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, p. 89.

<sup>9</sup> Promulgada por Decreto 2413/02 el 27 de noviembre de 2002. Publicada en B.O: el 28 de noviembre 2002.

En virtud de lo dispuesto por el Decreto 481/03, la autoridad de aplicación de la ley era la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

#### *Principios rectores de la política ambiental*

Son los principios a los que habrá de sujetarse toda normativa específica o provincial (*art. 4*). Los principios de congruencia y de subsidiariedad hacen referencia concreta a la relación entre el ámbito de competencia legislativa de Nación y Provincia del caso que nos ocupa, en tanto sujetan la interpretación y aplicación de la ley:

- *Principio de congruencia: la legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.*

Este principio pretende la armonía de las legislaciones, exige del legislador en primer término y del intérprete en la fase de aplicación, tener una perspectiva integradora.

- *Principio de subsidiariedad: el Estado Nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales.*

En cuanto a su funcionamiento, la subsidiariedad posee dos aspectos, uno positivo y otro negativo. El aspecto positivo significa que el Estado Nacional tiene la obligación de colaborar, en tanto que la intervención de la autoridad nacional debe ejercerse sólo cuando sea necesario. El aspecto negativo, que la autoridad nacional debe abstenerse de asumir funciones que pueden ser cumplidas eficientemente por los particulares. Es decir que el principio de subsidiariedad se aplica teniendo en cuenta dos criterios diferentes en la defensa ambiental: a la luz de la "complementariedad", criterio de "colaboración" y criterio de "necesidad". Es decir que la participación del Estado es concurrente y residual.

Otros principios relevantes para el objeto del presente examen son:

- *Principio de prevención: las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.*



#### Auditoría General de la Nación

- 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.
- Principio de responsabilidad: el generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.

#### *Evaluación de impacto ambiental*

La LGA establece las definiciones propias de los distintos pasos a seguir para en el procedimiento de aprobación de la actividad por parte de la autoridad, como son el Estudio de Impacto Ambiental (EsIA), la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Declaración de Impacto Ambiental (DIA).

Los EsIA deberán contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos (*art. 11-13*).

#### *Información ambiental*

La autoridad de aplicación debe desarrollar un sistema nacional integrado que administre la información ambiental disponible (*art. 17*).

El PEN debe presentar una vez por año al Congreso un informe sobre el estado de la sustentabilidad ambiental del territorio nacional desde la perspectiva ecológica, social, económica y cultural (*art. 18*).

#### *Daño ambiental*

La LGA lo define como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas o los bienes o valores colectivos (*art. 27*).

Se consagra el daño ambiental colectivo, de acuerdo al paradigma de la sustentabilidad, vinculado al ambiente como bien común que ha de protegerse.

## *Federalismo*

Se constituye al Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) como eje del ordenamiento ambiental del país, al ratificar el Acta Constitutiva del COFEMA, en tanto organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros (*art. 25*).

### **Ley 24.051 – Ley de Residuos Peligrosos (LRRPP) (1992)**

Establece el control del ciclo de vida de los residuos y su gestión a través de la fiscalización de los actores involucrados y las actividades alcanzadas. Es una ley de adhesión que mantiene su vigencia y operatividad<sup>10</sup>, a pesar del dictado en 2002 de la Ley 25.612 de Presupuestos Mínimos para la Gestión Integral de Residuos Industriales y Actividades de Servicio (GIRIAS), que especialmente así lo prevé en los siguientes casos:

- Hasta tanto se sancione una ley específica de presupuestos mínimos sobre gestión de residuos patológicos, se mantendrá vigente lo dispuesto en la Ley 24.051 y sus anexos, respecto de la materia.
- Hasta que la reglamentación establezca la creación de los diferentes registros determinados por la presente, se mantendrán vigentes los anexos y registros contenidos en dicha ley (*art. 60*).

La Ley define como residuo peligroso a todo residuo que pueda causar daño, directa o indirectamente, a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general (*art. 2*)<sup>11</sup>.

A su vez, se considera generador de residuos peligrosos a toda persona física o jurídica que, como resultado de sus actos o de cualquier proceso, operación o actividad, produzca residuos calificados como peligrosos en los términos anteriormente mencionados (*art. 14*).

---

<sup>10</sup> Ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 2° del Decreto 1343/02, que veta el primer párrafo del artículo 60 de la Ley 25.612 por el cual se derogaba la Ley 24.051.

<sup>11</sup> El Anexo I establece las Categorías Sometidas a Control y el Anexo II, la Lista de Características Peligrosas de los Componentes.



Auditoría General de la Nación

La Ley crea el Registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos (RNRRPP)<sup>12</sup> que tiene como función específica “*la evaluación y fiscalización de la gestión integral de los residuos peligrosos*”<sup>13</sup>, bajo la órbita de la actual SGAYDS<sup>14</sup> (arts. 4-11).

Los titulares de actividades de generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos deben tramitar su inscripción en el Registro y cumplir los requisitos estipulados en la Ley para obtener el Certificado Ambiental Anual (CAA), que es el instrumento administrativo por el cual se habilitará a los generadores, transportistas y operadores para la manipulación, tratamiento, transporte y disposición de los residuos peligrosos. El CAA es requisito necesario para que la autoridad que en cada caso corresponda pueda proceder a la habilitación de las respectivas industrias, transportes, plantas de tratamiento o disposición y otras actividades en general que generen u operen con residuos peligrosos (art. 7).

Algunas de las competencias de la autoridad de aplicación de la LRRPP son:

- Llevar y mantener actualizado el registro en el que se deben inscribir las personas físicas o jurídicas responsables de la generación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos (art. 4).
- Entender en la fiscalización de la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos peligrosos.
- Entender en el ejercicio del poder de policía ambiental, en lo referente a residuos peligrosos, e intervenir en la radicación de las industrias generadoras de los mismos.
- Crear un sistema de información de libre acceso a la población. con el objeto de hacer públicas las medidas que se implementen en relación con la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos.
- Realizar la evaluación del impacto ambiental respecto de todas las actividades relacionadas con los residuos peligrosos.

---

<sup>12</sup> Habilitado por Resolución SRNyAH 413/93.

<sup>13</sup> Nonna, Silvia (2008), op. cit., p. 99.

<sup>14</sup> Originalmente estaba a cargo de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano en el año 1993, cuando se reglamentó la Ley mediante el Decreto 831/93.

- Intervenir en los proyectos de inversión que cuenten o requieran financiamiento específico proveniente de organismos o instituciones nacionales o de la cooperación internacional (*art. 60*).

### **Ley 25.612 – Ley para la Gestión Integral de Residuos Industriales y Actividades de Servicio (GIRIAS) (2002)**

La promulgación de la Ley 25.612 pretendía la derogación de la anterior Ley 24.051, aunque el veto planteado por el Ejecutivo y la disconformidad de las jurisdicciones en cuanto a la operatividad de algunos de sus preceptos ha provocado la coexistencia de ambas normas en materia de residuos<sup>15</sup>.

La Ley 25.612 asigna con exclusividad el control y fiscalización de la gestión integral de los residuos industriales y de actividades de servicio a las autoridades provinciales y de la CABA (*art. 8*).

Se formalizan Registros Locales, entre ellos un Registro de Generadores, Operadores y Transportistas de RRPP, en el que deben inscribirse todas las personas físicas o jurídicas responsables de la generación, manejo, transporte, almacenamiento, tratamiento y disposición final de RRPP (*art. 19*).

Las autoridades locales, en tanto responsables del control de la gestión, identificación de los generadores, y caracterización y clasificación de los residuos generados deben mantener sus propios registros, o en caso de no tenerlos al momento de entrada en vigor de la ley, crearlos. En este último caso, los Registros de la Ley 24.051 estarán vigentes hasta que se creen los registros previstos en la Ley GIRIAS.

La autoridad nacional establecerá los requisitos mínimos y comunes para la inscripción en los registros locales (*art.20*) y la administración de un Sistema de Información Integrado de libre acceso para la población (*art. 19*). La Ley GIRIAS propone entonces una completa descentralización y la paralela integración de la información a través de lo que la propia Ley denomina Sistema de Información Integrado<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> El régimen de la Ley 25.612 no resulta implementable en su totalidad, en parte por la imposibilidad de la mayoría de las jurisdicciones locales de alcanzar la concertación a la que alude el art. 7 en torno a los niveles de riesgo de los residuos. Esto fue expresado por las provincias a través de sus representantes técnicos en el ámbito del COFEMA.

<sup>16</sup> Nonna, Silvia (2008), op. cit., p.103.



Auditoría General de la Nación

## **Ley 25.831 – Ley de Información Pública Ambiental (2004)**

Establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas (*art. 1*).

La autoridad ambiental nacional debe cooperar para facilitar el acceso a la información ambiental, promoviendo la difusión del material informativo que se genere en las distintas jurisdicciones (*art. 6*).

Esta Ley no ha sido reglamentada por el PEN.

### **2.2. Marco legal ambiental provincial**

La principal ley provincial en materia ambiental es la Ley 1875 de preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente<sup>17</sup>, modificada por la Ley 2267. Su autoridad de aplicación es la Secretaría de Estado de Ambiente y Desarrollo Sostenible o el organismo que institucionalmente la suceda (*art. 25*).

A través del articulado de la Ley, la Provincia de Neuquén regula la utilización racional del suelo, agua, flora, fauna, paisaje, fuentes energéticas y demás recursos naturales en función de los valores del ambiente y la coordinación de acciones y de obras de la administración pública y de los particulares en cuanto tengan vinculación con el medio ambiente (*art. 3*).

Se determina que la autoridad de aplicación establecerá usos del suelo según su aptitud, las normas para su manejo, en consideración de todo tipo de ocupación o explotación, en coordinación con los demás organismos competentes de la Provincia (*art. 9*).

La Ley prevé que cualquier actividad que sea capaz –real o potencialmente– de modificar el ambiente, ya sea por la incorporación de agentes químicos, físicos, biológicos o la combinación de ellos, o realizar manejos incorrectos, que puedan traducirse en un cambio de aptitud del recurso o daño a la salud, o alteraciones en el bienestar de la población o

---

<sup>17</sup> Sancionada el 21/12/90 y promulgada por el Decreto 5167 del 21/12/90. Modificada por Ley 2267, sancionada el 27/11/98 y promulgada por el Decreto 4468 del 16/12/98. Reglamentada por Decreto 2656 del 10/09/99.

afecten a la flora y fauna, deberán cumplir con las normas que establezca la autoridad de aplicación, en coordinación con los organismos de competencia (*art. 20*). Asimismo, determina la habilitación de un sistema de catastro de actividades susceptibles de modificar el ambiente y la instrumentación de un sistema de emergencia ambiental para casos de catástrofes originadas por la actividad humana o de origen natural (*art. 22*). También se establecen los requisitos necesarios para la habilitación de las actividades, así como las circunstancias en que los emprendimientos pueden ser suspendidos (*Decreto Provincial 2656/99, art. 24*).

La norma asimismo establece:

- las conductas punibles (*art. 28*) y las sanciones (*art. 29 y 30*);
- el deber de audiencia pública por parte de la Autoridad de Aplicación (*art. 31*);
- la obligación de contratación de seguros ambientales por parte de los sujetos obligados o responsables, en los términos de la Ley (*art. 33*).

El Decreto 2656/99, modificado por el Decreto 2263/15, correspondiente a la Ley Provincial (LP) 1875, a su vez modificada por la LP 2267, en su Anexo II especifica el procedimiento de evaluación de los impactos ambientales. Se establece el procedimiento a seguir para los Informes Ambientales (IA), EsIA y las Auditorías Ambientales (AA). La autoridad de aplicación, mediante disposición, dicta la Licencia Ambiental imponiendo al proponente licenciado las obligaciones que deba cumplir o, en su caso, la deniega disponiendo el archivo de las actuaciones. Una vez notificada la disposición que otorga la Licencia Ambiental, la autoridad de aplicación dispone el pase de las actuaciones al Organismo de Contralor Ambiental a los fines de tomar nota de lo resuelto y ejecutar las operaciones de monitoreo que le correspondan. El Anexo III acompaña formularios y una guía para la presentación de cada documento referido (solicitud de Licencia Ambiental, IA, EIA, AA y formularios de tarjetas de Control de Residuos Patógenos y de inscripciones en los Registros de Generadores de Residuos Patógenos) y los Anexos IV y V contienen listados no taxativos de actividades que requieren o bien IA o bien EIA, respectivamente.

El Anexo VI del Decreto mencionado regula la materia de fiscalización y control ambiental. Se determina que la autoridad de aplicación, en cuanto sea necesario, puede decretar medidas de seguridad y precautorias para evitar las consecuencias de las acciones u obras contaminantes (*Anexo VI, art. 2*). Sobre las infracciones, la autoridad de aplicación debe, conocido un hecho que presuponga una infracción, sin mediar dilación, ordenar la



Auditoría General de la Nación

formación de un expediente dando formalmente cuenta del hecho y disponiendo la agregación de la actuación, publicación, constancia o comunicación que lo documente. Además, el personal del Organismo de Contralor Ambiental debe constituirse en el lugar de los hechos señalando el objeto substancial de su actuación (*Anexo VI, arts. 4-6*).

Por otra parte, se establecen específicamente las normas y procedimientos que regulan la protección ambiental durante las operaciones de exploración y explotación de hidrocarburos (*Decreto 2656/99, Anexo VII*). Comprende los procedimientos y prácticas tendientes a la protección del medio ambiente comprometido por las operaciones de prospección, exploración, explotación, transporte y procesamiento de hidrocarburos que se realicen en el territorio provincial, las que deberán ser cumplidas por los sujetos obligados con prescindencia del origen o procedencia de la autorización, permiso o concesión de los que fueren titulares o beneficiarios. El Anexo VII establece: los sujetos obligados (*art. 3*), el régimen de las presentaciones y sus efectos (*arts. 4-7*), normas ambientales para las etapas de exploración y operaciones sísmicas, detallándose pautas de protección ambiental (*arts. 8-11*), normas ambientales para los depósitos de materiales (*arts. 12-13*), normas ambientales para accesos y picadas (*art. 14*), normas ambientales para el uso de explosivos (*art. 15*), normas ambientales para pozos sísmicos someros y fuentes de energía no explosivas (*arts. 16-19*), normas ambientales a cumplir en la etapa de perforación y explotación (*arts. 20-35*), normas ambientales para la etapa de desarrollo y producción (*arts. 36-77*) y las inspecciones estipuladas (*arts. 78-81*).

Por otra parte, en el Anexo VIII del Decreto Provincial 2656/99 se incluyen las normas ambientales para la regulación de las distintas etapas de gestión de los residuos especiales en el territorio de la Provincia del Neuquén. Se crea el manifiesto electrónico, instrumento que documenta la naturaleza y cantidad de los residuos especiales generados, su origen, transferencia del generador al transportista y de éste a las plantas de tratamiento y plantas de disposición final, así como los procesos de eliminación a los que fueren sometidos y cualquier otra operación que respecto de los residuos especiales se realizare (*Anexo VIII, Capítulo IV*). El Anexo VIII define las obligaciones, responsabilidades y categorías de generadores de residuos especiales (*Anexo VIII, capítulo III*), y regula la actividad de los transportistas (*Anexo VIII, capítulo IV*) y de las plantas de tratamiento y disposición final (*Anexo VIII, capítulo V*).

También se establece la obligación de toda persona física o jurídica, responsable de la generación, transporte y eliminación de residuos especiales, de inscribirse en el Registro Provincial de Generadores, Transportistas y Operadores de Residuos Especiales (RePGTyORE) (*Decreto 2656/99 modificado por Decreto 2263/15, Anexo VIII, art. 5*), así como el procedimiento de obtención del Certificado Ambiental Especial (CAE), instrumento administrativo por el cual se habilita a los generadores, transportistas y operadores para la manipulación, tratamiento, transporte y disposición de los residuos especiales (*Anexo VIII, arts. 8-9*).

Mediante el Anexo XII del Decreto 2656/99, se crea el Registro Provincial de Infractores Ambientales (RePIA), entre cuyas finalidades principales se cuenta la de tomar razón de las sanciones a las disposiciones de la Ley y de sus normas reglamentarias o complementarias. Asimismo, se crea el Registro Provincial de Prestadores de Servicios Ambientales (RePPSA) y el Registro Provincial de Generadores, Transportistas y Operadores de Residuos Especiales, en el cual deberá inscribirse toda persona física o jurídica responsable de la generación, transporte y eliminación de residuos especiales (*Anexo VIII, art. 5*).

Finalmente, mediante el Decreto 1483/12 se aprueban las normas y procedimientos para la exploración y la explotación de reservorios no convencionales, incorporadas como Anexo XVI al Decreto 2656/99. Estas normas tienen como objeto prevenir, mitigar y minimizar los impactos ambientales que pueden producirse a partir de las perforaciones no convencionales en reservorios tipo de shale gas, tight gas, shale oil y tight oil. Se especifican los conceptos (*art. 2*), los requisitos y normativa aplicable a los procedimientos y licencias de los pozos no convencionales en torno al uso del agua (*arts. 3-9*), el tratamiento de las aguas de retorno (*arts. 10-11*), diseño de pozos (*art. 12*), piletas de almacenamiento de agua (*art. 13*) y análisis físicos-químicos de las aguas de retorno (*arts. 14-15*).

En 2008 se dictó la Ley Provincial 2600, que establece regulaciones con el objetivo de extremar las medidas de resguardo y protección ambiental en el ámbito de las actividades hidrocarburíferas propiamente dichas y/o conexas. En primer lugar, dispone que las empresas que trabajen en la Provincia de Neuquén, radicadas o no en su territorio, desarrollando actividades de reconocimiento, exploración, perforación, explotación, almacenamiento y/o transporte de hidrocarburos líquidos o gaseosos deben obtener el



Auditoría General de la Nación

Certificado de Aptitud Ambiental de la Actividad Hidrocarburífera (*art. 1*), que debe ser renovado anualmente (*art. 12*).

Los municipios de primera categoría que adhieran al régimen de esta Ley tienen a su cargo el control, supervisión e inspección de las actividades mencionadas que se desarrollen dentro de sus ejidos y extenderán constancias del control ambiental efectuado que las empresas deberán presentar ante la autoridad de aplicación para la obtención del Certificado de Aptitud Ambiental de la Actividad Hidrocarburífera (*art. 3*).

A su vez, se crea el Registro de Control Ambiental de la Actividad Hidrocarburífera en el ámbito de la Secretaría de Medio Ambiente, al cual deben inscribirse todas las empresas que lleven a cabo actividades de reconocimiento, exploración, perforación, explotación de hidrocarburos líquidos o gaseosas, su almacenamiento y/o transporte (*art. 5*).

Las licencias ambientales otorgadas según lo establecido en el art. 24 de la Ley 1875, así como el Certificado de Aptitud Ambiental de la Actividad Hidrocarburífera, deben inscribirse en el Registro de Control Ambiental de la Actividad Hidrocarburífera de Neuquén (*art. 6*).

Las empresas están obligadas a reportar a las municipalidades (en caso de corresponder) y a la Subsecretaría de Medio Ambiente cualquier hecho accidental, imprevisto o siniestro que provoque algún perjuicio actual o potencial al medioambiente, ocurrido durante las actividades de exploración, perforación, explotación, transporte o almacenamiento de petróleo o manejo de residuos generados en las mismas, dentro de las 48 horas de producido. Sin perjuicio de ello, las empresas se encuentran obligadas a efectuar ante la contingencia todas las medidas preventivas y correctivas que la buena técnica exige, a fin de evitar y mitigar los daños o alteraciones producidas al ambiente hasta la intervención de la autoridad municipal y provincial de contralor ambiental (*art. 9*).

Esta Ley es modificada por la Ley 2735, mediante la cual se incluye en el artículo 13 la obligación por parte de las empresas de abonar una tasa anual de contralor ambiental, a fin de obtener el Certificado de Aptitud Ambiental de la Actividad Hidrocarburífera. Las modificaciones al artículo 13, además, determinan que el Decreto 1613/06 y la Resolución 5/95 de la ex Secretaría de Energía y Combustible de la Nación son las bases para definir

el carácter de un pozo activo o inactivo. Se establece, finalmente, que el incumplimiento de este artículo dará lugar a las sanciones contempladas en el art. 28 de la Ley 1875.

### **3. Marco legal sobre hidrocarburos**

#### **3.1. Marco legal sobre hidrocarburos nacional**

##### **Ley 17.319 – Ley de Hidrocarburos (1967)**

Esta Ley constituye el marco regulatorio fundamental de la actividad hidrocarburífera. Fue modificada en varias oportunidades desde su sanción hasta la actualidad<sup>18</sup>. La siguiente información se corresponde al texto actualizado de dicha ley.

La Ley establece que los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio argentino y en su plataforma continental son patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado nacional o provinciales, de acuerdo a donde se encuentren (*art. 1*), según los siguientes criterios:

- Al Estado Nacional: aquellos yacimientos que se encuentren a partir de las doce millas hasta el límite exterior de la plataforma continental.
- A las provincias: los que se encuentren en sus territorios, incluyendo los situados en el mar adyacente a sus costas hasta una distancia de doce millas marinas.

Por otra parte, establece entre las atribuciones del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) las siguientes:

- Fijar la política nacional con respecto a las actividades relativas 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 dicha finalidad (*art. 3*).
- Otorgar los permisos de exploración y concesiones temporales de explotación y transporte de hidrocarburos, con los requisitos y en las condiciones que determina la Ley (*art. 4*).
- Determinar las áreas en las que otorgará los permisos de exploración y concesiones de explotación. (*art. 9*).

---

<sup>18</sup> Ley 26.197 B.O. 05/01/2007, Ley 27.007 B.O. 31/10/2014, Ley 27.444 B.O. 18/6/2018.



Auditoría General de la Nación

Los permisos de exploración (*art. 16-26*) son otorgados por el PEN y confieren el derecho exclusivo de ejecutar todas las tareas que requiera la búsqueda de hidrocarburos dentro del perímetro delimitado por el permiso y dentro de los plazos fijados en la Ley<sup>19</sup>.

Las concesiones de explotación confieren el derecho exclusivo de explotar los yacimientos de hidrocarburos que existan en las áreas donde coincidan con todo o parte de trampas productivas de hidrocarburos comercialmente explotables durante el plazo que se fije. Los titulares de permisos tendrán derecho a solicitar a la Autoridad de Aplicación una Concesión de Explotación No Convencional de Hidrocarburos (*art. 27*).

La Explotación No Convencional de Hidrocarburos es la extracción de hidrocarburos líquidos y/o gaseosos mediante técnicas de estimulación no convencionales aplicadas en yacimientos ubicados en formaciones geológicas de rocas esquisto o pizarra (shale gas o shale oil), areniscas compactas (tight sands, tight gas, tight oil), capas de carbón (coal bed methane) y/o caracterizados, en general, por la presencia de rocas de baja permeabilidad (*art. 27 bis*). El concesionario podrá requerir la subdivisión dentro del área de la concesión en nuevas áreas de explotación no convencional de hidrocarburos y el otorgamiento de una nueva Concesión de Explotación No Convencional de Hidrocarburos. Dicha solicitud deberá fundarse en el desarrollo de un plan piloto que, de conformidad con criterios técnico-económicos aceptables, tenga por objeto la explotación comercial del yacimiento descubierto.

Las vigencias de las concesiones, contadas a partir de la fecha de la resolución que las otorgue, son de 25 años para la concesión de explotación convencional de hidrocarburos; mientras que para la explotación no convencional de hidrocarburos es de 35 años. Esta última incluye un Período de Plan Piloto de hasta cinco años, a ser definido por la Autoridad de Aplicación.

También la Autoridad de Aplicación vigilará el cumplimiento por parte de los concesionarios de las obligaciones que la Ley 17.139 le asigne y que no se causen perjuicios a los permisionarios o concesionarios vecinos y, de no mediar acuerdo entre las partes, impondrá condiciones de explotación en las zonas limítrofes de las concesiones (*art. 36*).

---

<sup>19</sup> Los plazos para exploración están definidos en el art. 23, según se trate de exploración con objetivo convencional o no convencional.

Los permisos y concesiones serán adjudicados mediante licitaciones en las que podrá presentar ofertas cualquier persona física o jurídica<sup>20</sup> (*art. 45*).

Entre las obligaciones de permisionarios y concesionarios se incluyen (*art. 69*):

- a) Realizar todos aquellos trabajos que por aplicación de la Ley les corresponda, observando las técnicas más modernas, racionales y eficientes.
- b) Adoptar todas las medidas necesarias para evitar daños a los yacimientos, con motivo de la perforación, operación, conservación o abandono de pozos, dando cuenta inmediata a la autoridad de aplicación de cualquier novedad al respecto.
- c) Evitar cualquier desperdicio de hidrocarburos; si la pérdida obedeciera a culpa o negligencia, el permisionario o concesionario responderá por los daños causados al Estado o a terceros.
- d) Adoptar las medidas de seguridad aconsejadas por las prácticas aceptadas en la materia, a fin de evitar siniestros de todo tipo, dando cuenta a la autoridad de aplicación de los que ocurrieren.
- e) Adoptar las medidas necesarias para evitar o reducir los perjuicios a las actividades agropecuarias, a la pesca y a las comunicaciones, como así también a los mantos de agua que se hallaren durante la perforación.
- f) Cumplir las normas legales y reglamentarias nacionales, provinciales y municipales que les sean aplicables.

Asimismo, los permisionarios y concesionarios suministrarán a la Autoridad de Aplicación en la forma y oportunidad que ésta determine, la información primaria referente a sus trabajos y, asimismo, la demás necesaria para que cumpla las funciones que le asigna la Ley (*art. 70*).

En cuanto a la inspección y fiscalización, se establece que será llevada a cabo por la Autoridad de Aplicación con el fin de asegurar la observancia de las normas legales y reglamentarias correspondientes. Estas facultades no interfieren con el ejercicio de las atribuciones conferidas al Estado por otras leyes, con cualquier objetivo de gobierno, cuyo cumplimiento también autorice inspecciones o controles oficiales (*art. 75-76*).

La Ley designa como Autoridad de Aplicación al entonces Ministerio de Energía y Minería (hoy Secretaría de Gobierno de Energía) y lo faculta para decidir sobre la determinación de

---

<sup>20</sup> Deberá reunir los requisitos del art. 5 y los de la sección 5ª - Adjudicaciones.



Auditoría General de la Nación

las zonas del país donde interese promover las actividades regidas por esta ley, el otorgamiento de permisos y concesiones y prorrogar sus plazos y autorizar sus cesiones. A su vez, debe fijar las compensaciones reconocidas a los propietarios superficiarios y declarar la caducidad o nulidad de permisos y concesiones (*arts. 97-99*).

No obstante, el Decreto 546/03 reconoce a los Estados Provinciales el derecho a otorgar permisos de exploración, almacenamiento y transporte de hidrocarburos. Mantiene vigente la Ley 17.319 por cuanto las provincias se transforman en sus Autoridades de Aplicación en los términos del art. 97 de dicha ley, y el PEN mantiene las facultades de los artículos 2 y 3<sup>21</sup>.

### **Ley 26.741 – Declaración de Interés Público Nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos (2012)**

Mediante esta Ley se declaró de interés público nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, a fin de garantizar el desarrollo económico con equidad social, la creación de empleo, el incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones (*art. 1*).

Establece que el PEN, en su calidad de autoridad a cargo de la fijación de la política en la materia, debe arbitrar las medidas conducentes al cumplimiento de los fines de la Ley con el concurso de los Estados provinciales y del capital público y privado, nacional e internacional (*art. 2*).

La sustentabilidad ambiental está contemplada entre los principios de la política hidrocarburífera: la obtención de saldos de hidrocarburos exportables para el mejoramiento de la balanza de pagos, garantizando la explotación racional de los recursos y la sustentabilidad de su explotación para el aprovechamiento de las generaciones futuras (*art. 3*).

Además, se creó el Consejo Federal de Hidrocarburos, que cuenta con la participación de diversos ministerios nacionales y de representantes de las provincias y la CABA (*art. 4*). Sus funciones son:

---

<sup>21</sup> Breide Obeid, Rafael Luis (2012). *Legislación Fundamental sobre Recursos Naturales y Ambiente Humano Sustentable*. La Plata, EDUCALP Buenos Aires, Universidad Católica de La Plata, pp. 439-440.

- a) Promover la actuación coordinada del Estado nacional y los Estados provinciales, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la presente;
- b) Expedirse sobre toda otra cuestión vinculada al cumplimiento de los objetivos de la presente ley y a la fijación de la política hidrocarburífera de la República Argentina, que el Poder Ejecutivo Nacional someta a su consideración (*art. 5*).

### **Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)**

YPF fue una Sociedad del Estado dependiente del Poder Ejecutivo Nacional hasta el año 1989, cuando fue privatizada. Entre 1989 y 1992 se llevaron a cabo las principales reformas. YPF se convirtió en una Sociedad Anónima (YPF SA) por el Decreto 2778/90 (BO 31/12/1990). El 24 de septiembre de 1992 se sancionó la Ley 24.145 de Federalización de los Hidrocarburos que privatizó el capital de YPF.

En mayo de 2012 se sancionó la Ley 26.741 mediante la cual se declaró de interés público nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos. Por esta Ley se declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51% del patrimonio de YPF SA y de Repsol YPF Gas SA (*art. 7*). Con esta Ley el Estado recuperó el control de YPF.

La Ley establece que, para el desarrollo de su actividad, YPF SA y Repsol YPF GAS SA, continúan operando como sociedades anónimas abiertas, no siéndoles aplicables legislación o normativa administrativa alguna que reglamente la administración, gestión y control de las empresas o entidades en las que el Estado nacional o los Estados provinciales tengan participación (*art. 15*).

### **Resolución 24/04 de la Secretaría de Energía**

La Res. SE 24/2004 establece que las empresas operadoras deben informar dentro de las 24 horas la ocurrencia de Incidentes Mayores que hayan afectado o puedan afectar recursos humanos, naturales y/o de valor socioeconómico.

En el Anexo I de la Resolución se establece la clasificación de los incidentes ambientales. En el caso de Incidentes Mayores, las compañías operadoras deben presentar a la Subsecretaría de Combustibles un informe final del incidente dentro de los 30 días de finalizadas las tareas de control del incidente ambiental.

### **Resolución 25/2004 de la Secretaría de Energía**



Auditoría General de la Nación

Aprueba las *Normas para la Presentación de los Estudios Ambientales Correspondientes a los Permisos de Exploración y Concesiones de Explotación de Hidrocarburos*. Estas normas deben aplicarse tanto a los estudios ambientales correspondientes a nuevas obras, trabajos e instalaciones, como a aquéllas que se estuvieran ejecutando al momento del dictado de la resolución, cuyos informes deben ser presentados a partir de la fecha de su entrada en vigencia (*art. 1*).

Son de cumplimiento obligatorio para toda empresa titular de permisos de exploración y concesiones de explotación de hidrocarburos otorgadas bajo el marco de la Ley 17.319. Además, sustituyen a las Guías y Recomendaciones para la Ejecución de los Estudios Ambientales (Anexo I de la Resolución 252/93) (*art. 2*).

Se modifica el criterio para la selección de los profesionales que realizan los estudios ambientales, pasando a ser de exclusiva responsabilidad de los permisionarios de exploración y concesionarios de explotación de hidrocarburos (*art. 3*).

### **3.2.Marco legal sobre hidrocarburos provincial**

#### **Ley 1926 – Ley de Policía de Hidrocarburos (1991)**

En 1991 la Provincia promulgó la Ley 1926 de Policía en Hidrocarburos, cuya autoridad de aplicación es la Secretaría de Energía y Minería de la Provincia, a través de una Junta de Contralor, cuya función es dictar las normas para la explotación de hidrocarburos y la aplicación de esta Ley y de la Ley Provincial 1875, además de sus respectivas reglamentaciones (*art. 1*).

Entre las responsabilidades de la Junta de Contralor se encuentran:

- La inspección y el control de los yacimientos, pozos, baterías, instalación para el tratamiento y/o acondicionamiento, depósitos de plantas de bombeo o compresión y toda instalación que esté vinculada a la producción, refinerías, plantas separadoras de gases, almacenamiento, comercialización y transporte por cualquier medio, de hidrocarburos.
- Exigir a todo concesionario y/o contratista de los yacimientos la presentación de declaraciones juradas de producción de hidrocarburos líquidos o gaseosos en el modo y plazo que se determine.

- Requerir a los titulares de los yacimientos los contratos de compraventa de hidrocarburos y cualquier otra documentación que considere pertinente.
- Cuando lo considere necesario o conveniente, realizar inspecciones y mediciones para controlar la veracidad de la información contenida en la documentación suministrada por las empresas.
- Realizar inspecciones para determinar el buen uso del recurso hidrocarburífero en lo que hace a las técnicas de perforación, cubriendo con cañerías de aislación debidamente cementadas los acuíferos superiores atravesados durante la perforación, a fin de evitar su contaminación, depresión y depredación.
- Controlar de acuerdo a la Ley Provincial 1875 los derrames de hidrocarburos en boca de pozo, baterías, oleoductos, gasoductos, plantas de bombeo, estaciones terminales, plantas separadoras, refinerías, como así también las purgas de aguas de formación, las que deberán ser resumidas o reinyectadas a formación de acuerdo a convenios preestablecidos con la autoridad de aplicación (*art. 3*).

El Poder Ejecutivo Provincial dictará un reglamento de Policía de Hidrocarburos cuyas normas regularán, entre otras materias, la explotación racional de los recursos hidrocarburíferos de la Provincia y la protección del medio ambiente de acuerdo a la Ley Provincial 1875 (*art. 5*).

#### **4. Marco institucional**

##### **4.1. Autoridad energética nacional<sup>22</sup>**

#### **Secretaría de Gobierno de Energía (dependiente del ex Ministerio de Hacienda)**

Entre diciembre de 2015 y febrero de 2019 la denominación y conformación de la máxima autoridad nacional en materia de energía fue modificada en las siguientes oportunidades:

<b>DENOMINACIÓN</b>	<b>FECHA DE ENTRADA EN VIGENCIA</b>	<b>NORMA</b>	<b>ASPECTOS QUE MODIFICA</b>
Ministerio de Energía y Minería	22/12/2015	Decreto PEN 231/15	Se transfiere a la Secretaría de Energía del ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a la órbita del Ministerio de Energía y Minería. Pasa a denominarse Secretaría de Energía Eléctrica.

<sup>22</sup> La autoridad nacional de energía fue sujeto auditado solamente durante la Fase 1 de auditoría, por lo cual el análisis institucional se extiende solamente hasta el fin de las tareas de auditoría de esa Fase, en julio de 2019. Actualmente la SGE se denomina Secretaría de Energía y depende del Ministerio de Economía de la Nación.



Auditoría General de la Nación

			Se aprueba la conformación organizativa del MEyM.
Ministerio de Energía y Minería	05/08/2016	Resolución E MEyM 143/16	Se aprueba la estructura organizativa de segundo nivel operativo del MEyM.
Ministerio de Energía y Minería	05/03/2018	Decreto PEN 174/18	Se aprueba el organigrama y la conformación organizativa de la Administración Pública Nacional hasta el nivel de Subsecretaría, incluyendo al MEyM.
Ministerio de Energía y Minería	14/03/2018	DA JGM 316/18	Se aprueba la estructura de primer y segundo nivel operativo del MEyM.
Ministerio de Energía	21/06/2018	DNU 575/18	Se sustituye la denominación del MEyM a Ministerio de Energía, dado que se transfieren las competencias en materia de política minera al Ministerio de Producción.
Ministerio de Energía	26/06/2018	Decreto PEN 585/18	Se aprueba el organigrama del Ministerio de Energía.
Secretaría de Gobierno de Energía	05/09/2018	DNU 801/18	La elaboración, propuesta y ejecución de la política nacional en materia de energía pasa a estar a cargo del Ministerio de Hacienda, como continuador del Ministerio de Energía.
		Decreto PEN 802/18	Crea la Secretaría de Gobierno de Energía, con dependencia del Ministerio de Hacienda y se establecen sus objetivos.
Secretaría de Gobierno de Energía	26/10/2018	Decreto PEN 958/18	Se sustituye el organigrama de aplicación de la Administración Nacional centralizada establecido en el Decreto 174/18 por uno nuevo. Se establecen los objetivos de la SGE, Secretarías y Subsecretarías.
Secretaría de Gobierno de Energía	01/02/2019	Decreto 105/19	Se modifica el organigrama de la SGE y se reemplaza a la Secretaría de Planeamiento Energético por la Subsecretaría de Planeamiento Energético.
Secretaría de Gobierno de Energía	21/06/2019	DA JGM 511/19	Se aprueba la estructura organizativa de primer y segundo nivel operativo de la SGE.

Los objetivos de la ex Secretaría de Gobierno de Energía (*Dec. PEN 802/18, Dec. PEN 958/18*) más estrechamente vinculados con el objeto de auditoría son:

1. Entender en la elaboración y en la ejecución de la política energética nacional.
2. Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el Ministerio de Hacienda.
3. Entender en la elaboración y fiscalización del régimen de combustibles y en la fijación de sus precios, cuando así corresponda, acorde con las pautas respectivas.
4. Ejercer las funciones de autoridad de aplicación de las leyes que regulan el ejercicio de las actividades en materia energética, y de autoridad concedente en relación con las concesiones y habilitaciones previstas en dichas leyes.

5. Ejercer, en materia de energía, facultades de contralor respecto de aquellos entes u organismos de control de las áreas privatizadas o dadas en concesión en el área de su competencia, así como también hacer cumplir los marcos regulatorios correspondientes, y entender en los regímenes de tarifas, cánones, aranceles y tasas de las mismas.
6. Ejercer las atribuciones otorgadas a los órganos del Estado Nacional en la Ley N° 27.007 (Ley de Hidrocarburos).
7. Participar en la administración de las participaciones del Estado en las sociedades y empresas con actividad en el área de energía.
8. Entender en el relevamiento, conservación, recuperación, defensa y desarrollo de los recursos naturales en el área de energía.

A continuación, se incluye el organigrama de la ex SGE:

**Ilustración 4. Organigrama de la Secretaría de Gobierno de Energía a junio de 2019**



Fuente: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/organigrama\\_sge\\_junio\\_2019.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/organigrama_sge_junio_2019.pdf) [consultado el 18/06/2019]

Dentro de la SGE se encontraba la Secretaría de Recursos No Renovables y Mercado de los Combustibles (SRNRyMC), de la cual se destacan los siguientes objetivos: intervenir



Auditoría General de la Nación

en las acciones de control y fiscalización previstas para la autoridad de aplicación de las normas aplicables al sector; ejercer las funciones de control respecto de la seguridad de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y otros combustibles, así como las instalaciones de elaboración, transformación, almacenamiento, despacho, expendio y transporte; ejecutar la aplicación de la política sectorial propiciando la explotación racional de los recursos y la preservación del ambiente; administrar los sistemas de información relativos a las actividades de exploración, producción, transporte, refinación y comercialización de hidrocarburos y otros combustibles (*Decreto PEN 958/18*).

De la SRNRyMC dependía la Subsecretaría de Hidrocarburos y Combustibles (actualmente depende directamente de la SE). Entre sus objetivos, se distinguen: fiscalizar el cumplimiento de la normativa aplicable en materia de medio ambiente en el área de su competencia; asistir en el ejercicio de las funciones vinculadas con los sistemas de información relativos a la actividad de exploración y producción de hidrocarburos y otros combustibles; entender en el control de seguridad de las instalaciones de elaboración, transformación, almacenamiento, despacho, expendio y transporte de combustibles y en el control de calidad de los combustibles líquidos que se expendan en todo el país; registrar y controlar a las empresas elaboradoras y comercializadoras de combustibles líquidos, y asistir a la Secretaría en el ejercicio de las funciones vinculadas con los sistemas de información relativos a la actividad de refinación y comercialización de hidrocarburos y elaboración de biocombustibles combustibles (*Decreto PEN 958/18*).

La Dirección Nacional de Exploración y Producción depende de la Subsecretaría de Hidrocarburos y Combustibles. Su responsabilidad primaria es implementar las acciones inherentes al control y fiscalización de las actividades de exploración y producción de hidrocarburos, en el marco de una explotación racional y sustentable de los recursos. Tiene a su cargo las siguientes acciones (*DA JGM 511/19*):

1. Proponer la normativa aplicable a los procesos licitatorios previstos para el otorgamiento de permisos de exploración y concesiones de explotación.
2. Evaluar las propuestas, proyectos y ofertas relativas a permisos de reconocimiento superficial, permisos de exploración y concesiones de explotación de hidrocarburos.

3. Administrar los registros, e intervenir en la operación de sistemas de información y bases de datos generados como consecuencia de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.
4. Proponer la normativa y/o su actualización en materia de exploración, explotación racional y protección ambiental, y fiscalizar su cumplimiento proponiendo y aplicando sanciones cuando corresponda.
5. Asistir en la fiscalización del cumplimiento de la normativa vigente en materia de certificación de reservas y recursos de hidrocarburos con su pertinente evaluación.
6. Fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones de permisionarios de exploración y concesionarios de explotación relativas a productividad e inversiones y en materia de deslinde y mensura de áreas y yacimientos, interviniendo en la determinación de las superficies sujetas al pago de cánones.
7. Administrar el Registro de Empresas de Hidrocarburos del sector de exploración y producción (*upstream*).

Por su parte, la Subsecretaría de Planeamiento Energético, dependiente de la ex SGE, tiene los siguientes objetivos (*Decreto PEN 105/19*):

1. Asistir al Secretario de Gobierno en materia de planeamiento energético.
2. Entender en la caracterización técnica y económica de los recursos energéticos del país.
3. Entender en el desarrollo del balance energético del país y de los escenarios y proyecciones de oferta y demanda como insumo para el planeamiento público y privado del uso de los recursos energéticos.
4. Entender en el desarrollo y la actualización del Sistema Unificado de Información Energética de la República Argentina.
5. Gestionar la información de las obras de infraestructura energética, tanto de las áreas centralizadas como descentralizadas bajo la órbita de la Secretaría de Gobierno.
6. Entender en la ejecución y evaluación de los programas y proyectos con financiamiento público multilateral y/o con participación público-privada que se desarrollen en el ámbito de la Secretaría de Gobierno.
7. Coordinar el Consejo Federal de Energía y ejercer la presidencia suplente del mismo.

### **Mesa de Producción de Vaca Muerta**

La Mesa de Producción de Vaca Muerta “*es un ámbito operativo de diagnóstico, análisis y trabajo que reúne a todos los sectores y actores involucrados en el desarrollo de Vaca*”



Auditoría General de la Nación

*Muerta*<sup>23</sup>. Si bien se encuentra operativa, no fue creada formalmente por ningún instrumento normativo.

La Mesa involucra a todos los sectores que hacen al desarrollo de la cadena productiva del sector petrolero, desde el Estado hasta las operadoras, servicios petroleros e industrias:

- Poder Ejecutivo Nacional: está representado a través de la coordinación a cargo de Presidencia de la Nación, ex Ministerio de Producción y Trabajo, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, ex Secretaría de Gobierno de Modernización, ex Secretaría de Gobierno de Energía, Ministerio de Transporte e YPF.
- Gobiernos Provinciales de Neuquén, Río Negro, Mendoza y La Pampa.
- Representantes de las grandes empresas petroleras que operan en la región.
- Principales sindicatos que nuclean a los trabajadores de la actividad.
- Entidades gremiales empresarias de los diversos sectores.
- Cámaras provinciales de servicios para la actividad.

La Mesa está organizada en submesas:

- Submesa #1 - Upstream (exploración y producción de hidrocarburos) y Midstream (transporte de hidrocarburos y Gas Natural Licuado)
- Submesa #2 - Infraestructura vial / ferroviaria / logística
- Submesa #3 - Cadena de valor / desarrollo de proveedores / tecnología / gestión de importaciones
- Submesa #4 - Uso intensivo del gas para el desarrollo de la economía: transporte, industria, petroquímica y otros GNL
- Submesa #5 - Productividad, seguridad, capacitación, vivienda, salud y otros aspectos laborales
- Submesa #6 - Aspectos sociales y ambientales
- Submesa #7 - Refinación y comercialización de combustibles líquidos

Hasta la fecha del cierre de la Fase 1 de auditoría, se realizaron las siguientes reuniones:

- 1) 28/08/2018
- 2) 13/09/2018
- 3) 03/10/2018

---

<sup>23</sup> <http://energiaenmovimiento.com.ar/mesa-sectorial-de-vaca-muerta/>

- 4) 24/10/2018
- 5) 04 y 05/12/2018
- 6) 13/02/2019
- 7) 19/03/2019

Si bien en el sitio web de la ex SGE se encontraban documentos denominados “minutas” de las reuniones<sup>24</sup>, en ellas no se incluye información acerca de los participantes y el lugar de reunión. Se trata de cuadros sintéticos agrupados por submesa en los que se detallan los problemas/desafíos, las soluciones propuestas, los pasos a seguir, el estado en el que se encuentran y los responsables. En ninguna de las minutas disponibles se mencionan los derrames.

#### 4.2. Autoridad ambiental nacional

La estructura y jerarquía de la autoridad de aplicación nacional en materia ambiental fue modificada entre diciembre de 2015 y noviembre de 2019 en las siguientes oportunidades:

DENOMINACIÓN	FECHA DE ENTRADA EN VIGENCIA	NORMA	ASPECTOS QUE MODIFICA
Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable	10/12/2015	DNU 13/15	Se convierte a la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable en el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable y se establecen sus competencias.
Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable	22/12/2015	Decreto PEN 232/15	Se establecen el organigrama hasta el nivel de Subsecretaría del MMAyDS y sus objetivos.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	19/01/2016	DNU 223/16	Se sustituye la denominación del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable por la de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	19/05/2016	DA JGM 499/16	Se aprueba la estructura organizativa de primer nivel operativo del MAyDS y se establecen las acciones y responsabilidades primarias.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	05/03/2018	Decreto PEN 174/18	Se aprueba el organigrama y la conformación organizativa de la Administración Pública Nacional hasta el nivel de Subsecretaría, incluyendo al MAyDS.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	14/03/2018	DA JGM 311/2018	Se aprueba la estructura organizativa de primer y segundo nivel operativo del MAyDS y se establecen las acciones y responsabilidades primarias.
Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable	05/09/2018	Decreto PEN 802/18	Se convierte al MAyDS en la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable, con dependencia de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación y se establecen sus objetivos.

<sup>24</sup> Al 25/03/2019 se encontraban publicadas cuatro minutas. No hay minutas de la reunión de lanzamiento de la Mesa ni de las dos últimas reuniones.



Auditoría General de la Nación

Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable	25/10/2018	Decreto PEN 958/18	Se establecen los objetivos de la SGAYDS, sus Secretarías y Subsecretarías.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	20/12/2019	Decreto PEN 50/19	Se convierte a la SGAYDS en Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se establece su estructura y objetivos hasta el nivel de Subsecretaría.

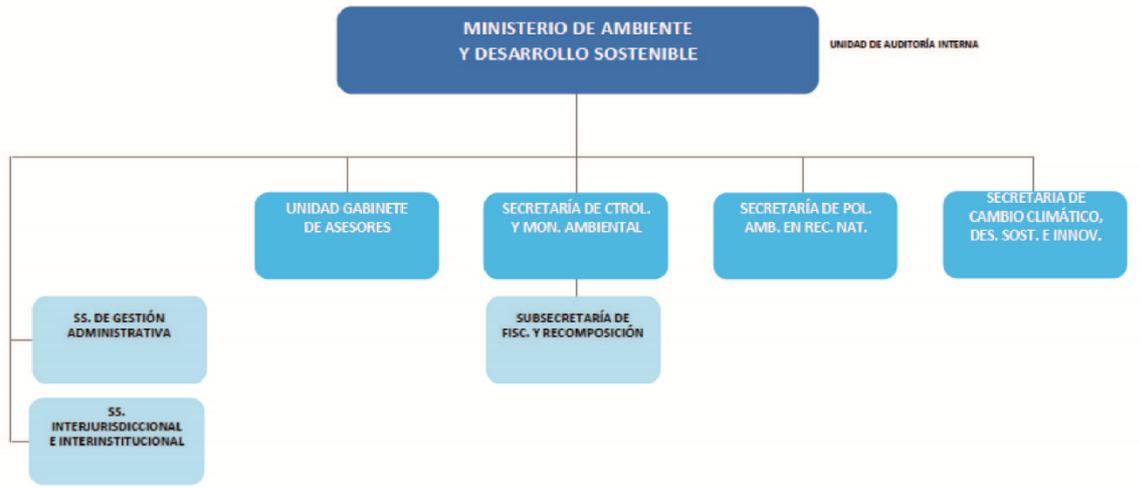
La ex Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SGAYDS) (*Dec. PEN 802/18*), actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS), tiene entre sus objetivos entender en el relevamiento, conservación, recuperación, protección y uso sustentable de los recursos naturales, renovables y no renovables y entender en el control y fiscalización ambiental y en la prevención de la contaminación (*Dec. PEN 958/18*).

**Ilustración 5. Organigrama de la SGAYDS hasta el nivel Subsecretaría vigente hasta diciembre de 2019**



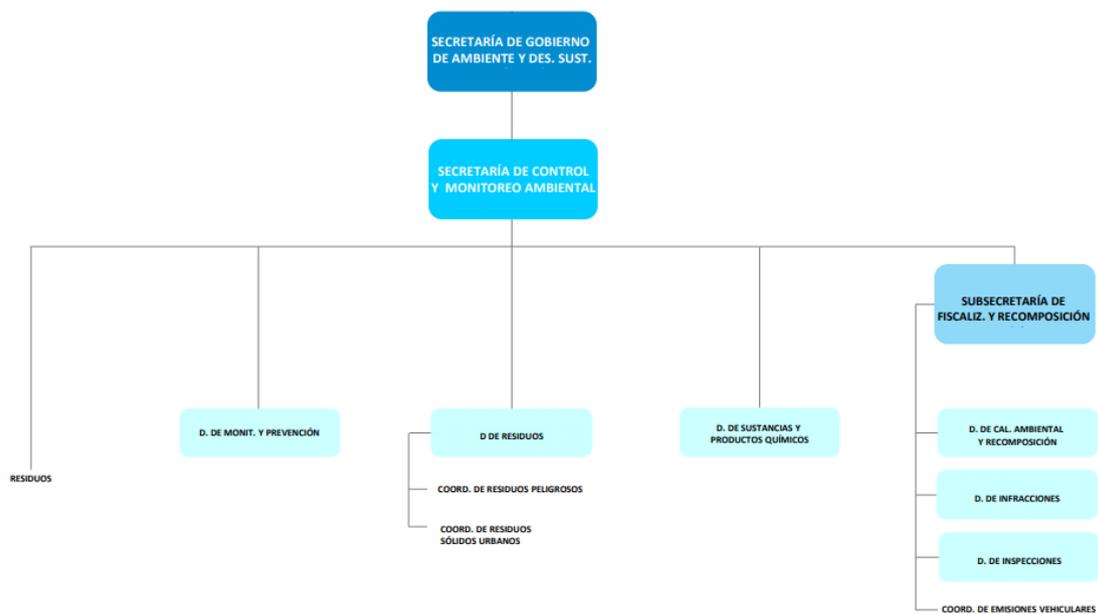
Fuente: <https://mapadeleestado.jefatura.gob.ar/organigramas/presidencia.pdf> [consultado el 18/06/2019]

**Ilustración 6 Organigrama del MAyDS hasta el nivel Subsecretaría vigente desde diciembre 2019**



Fuente: <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/organigramas/018.pdf> [consultado el 25/02/2021]

**Ilustración 7. Organigrama de la Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental vigente hasta diciembre de 2019**

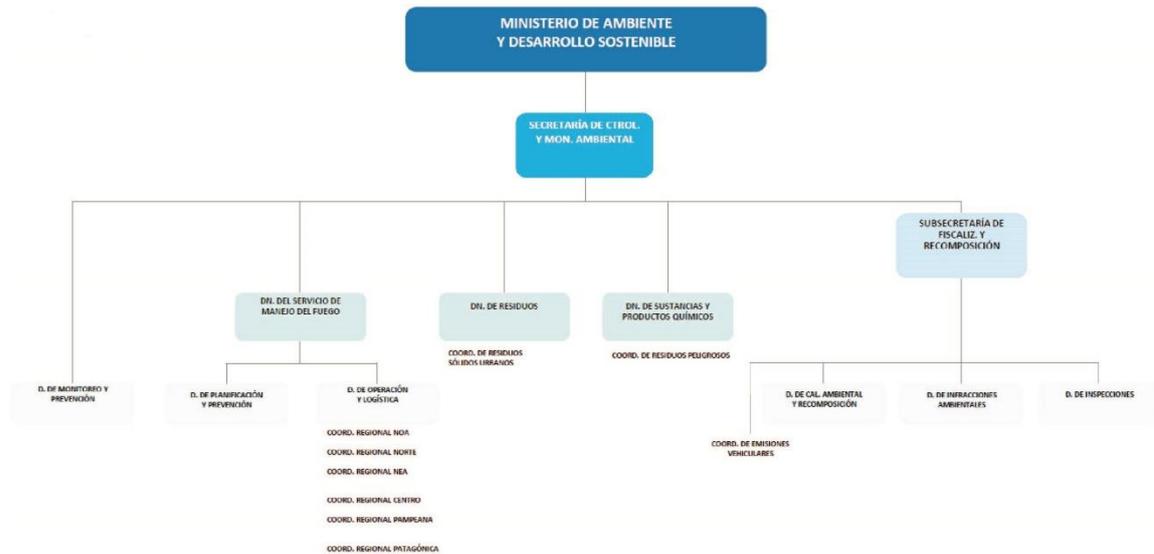


Fuente: <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/organigramas/presidencia.pdf> [consultado el 18/06/2019]

**Ilustración 8. Organigrama de la Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental vigente desde diciembre de 2019**



## Auditoría General de la Nación



Fuente: <https://mapadeleestado.jefatura.gob.ar/organigramas/018.pdf> [consultado el 25/02/2021]

La Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental (SCyMA) tiene los siguientes objetivos relevantes para la materia de auditoría: dirigir el diseño, la confección y difusión de las herramientas técnicas y de gestión para la implementación de una política de control, comprensiva del diagnóstico, prevención, preservación y recomposición ambiental; formular, ejecutar y evaluar políticas, programas y proyectos vinculados a productos químicos y residuos, incluyendo los domiciliarios, de generación universal, especiales, peligrosos y/o cualquier otro que pudiere estar previsto en normativa especial, en el ámbito de competencia del MAyDS; entender en la aplicación de la normativa ambiental que asigne al MAyDS funciones de control y fiscalización; proponer proyectos y planes de integración federal, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), de gestión de residuos, energías renovables y otras políticas ambientales interjurisdiccionales, coordinando la asistencia técnica y financiera con las áreas correspondientes (*Dec. PEN 958/18, Dec. PEN 50/19*).

La Subsecretaría de Fiscalización y Recomposición (SsFyR), dependiente de la SCyMA, tiene como objetivos (*Dec. PEN 174/18, Dec. PEN 50/19*):

1. Asistir a la Secretaría en la aplicación de la normativa ambiental que asigne al MAyDS funciones de control y fiscalización.

2. Confeccionar, diseñar y difundir la normativa y herramientas técnicas y de gestión para la adecuada implementación de una política comprensiva de la preservación, fiscalización y recomposición ambiental.
3. Elaborar el diagnóstico y la actualización permanente de la información relativa a la situación de las áreas de control y fiscalización ambiental a nivel nacional.
4. Coordinar con los organismos públicos nacionales, provinciales o municipales el control y la preservación de la calidad ambiental en sus respectivos ámbitos, articulando el accionar con la Subsecretaría Interjurisdiccional e Interinstitucional.
5. Monitorear los aspectos relativos a la emisión de gases contaminantes, ruidos y radiaciones parásitas con referencia a las competencias otorgadas a la Autoridad Ambiental Nacional por la Ley 24.449 y su Decreto Reglamentario 779/95 y normas complementarias.
6. Entender en la capacitación y control del cuerpo de fiscalización y control ambiental.
7. Implementar políticas de contralor, sustanciando los sumarios y aplicando las sanciones por infracciones a la normativa ambiental donde el MAyDS resulte Autoridad de Aplicación.
8. Asistir en temáticas de calidad ambiental y remediación de sitios contaminados, en el marco de la normativa ambiental que regule la materia.

La SsFyR está integrada por tres Direcciones (*DA JGM 311/18, DA JGM 262/20*):

- *Dirección de Inspecciones:*

Responsabilidad primaria: Asesorar y participar en la formulación e implementación de las políticas públicas ambientales respecto del control y fiscalización ambiental.

Acciones destacadas:

- Ejercer la fiscalización y poder de policía en materia de emisiones, sustancias y productos químicos, residuos peligrosos, especiales, de generación universal y toda otra materia que resulte competencia de la SCyMA, coordinando su accionar con las distintas dependencias competentes.



Auditoría General de la Nación

- Ejercer el control de los establecimientos y actividades que puedan ocasionar algún riesgo o daño para el ambiente, con amplias facultades de fiscalización, en el marco de las competencias de la Secretaría<sup>25</sup>.
- Intervenir en el control de las conductas en infracción en el ámbito de su competencia, realizar las intimaciones, labrado de actas y medidas precautorias del caso, dar intervención al organismo local con competencia en la materia y efectuar las denuncias legales ante la jurisdicción que corresponda.
- Controlar el cumplimiento de la normativa ambiental vigente, en conjunto con los distintos organismos nacionales, provinciales, locales, regionales e internacionales.
- Intervenir en los casos en que hubiere una emergencia ambiental, brindando apoyo a los organismos provinciales, locales y/o regionales.
- Disponer las medidas necesarias para hacer cesar las actividades que contaminen o infrinjan las normativas ambientales, o que no cuenten con la autorización correspondiente.

Por otra parte, en el ámbito de la Dirección de Inspecciones se creó el Cuerpo Especializado de Fiscalización y Control Ambiental (CEFCA) (*Res. SGAYDS 41/18*)<sup>26</sup>. El objetivo del CEFCA era la protección del ambiente y los recursos naturales, ejerciendo el efectivo control y la fiscalización en materia ambiental de todo establecimiento o actividad pública y/o privada que pueda afectar el ambiente, procurando el cese inmediato de toda forma de contaminación y/o alteración no autorizada sobre el mismo, y las acciones inmediatas sobre los sitios posiblemente contaminados y/o alterados, en el ámbito de las competencias de la SCyMA. Las funciones principales del CEFCA eran:

- a. Proteger el ambiente y los recursos naturales, dentro del ámbito legal de sus competencias territoriales, tanto en lo referido a suelos, subsuelos, aguas, aire, fauna y flora.
- b. Participar en la formulación de las políticas ambientales, específicamente en lo referido a control y fiscalización ambiental.

---

<sup>25</sup> A partir de la DA JGM 262/20, vigente desde marzo de 2020, se reemplaza “en el marco de las competencias de la Secretaría” por “en el ámbito de la Dirección”.

<sup>26</sup> En septiembre de 2020, con posterioridad al cierre del período auditado, el CEFCA fue reemplazado por la Brigada de Control Ambiental (BCA) (*Res. MAYS 306/20*).

- c. Implementar las políticas de fiscalización y control que se determinen, conjuntamente con la SsFyR y la SCyMA.
- d. Ejercer el control efectivo y permanente de los establecimientos y actividades que puedan ocasionar algún riesgo o daño para el ambiente, con amplias facultades de fiscalización, pudiendo realizar investigaciones, procedimientos de toma de muestras, monitoreos periódicos y permanentes, inspecciones, elaborar informes técnicos, patrullajes, control de vertido de efluentes, y cualquier otra medida que el CEFCA considere pertinente a los efectos, todo ello dentro del ámbito legal de sus competencias.
- e. En caso de detectarse un incumplimiento a la normativa ambiental de la que SCyMA es autoridad de aplicación, el CEFCA podrá ordenar el inmediato cese de la actividad, procediendo a tomar las medidas necesarias, tales como la clausura preventiva del lugar, precintado, secuestro, o incautación de las maquinarias, así como todo otro elemento utilizado para cometer o facilitar la comisión de la posible infracción.
- f. Detectar infracciones a la normativa ambiental vigente y labrar actas a fin de sustanciar sumarios administrativos como asimismo dar intervención a las diferentes jurisdicciones.
- g. Asistir a las distintas jurisdicciones, conjuntamente con otras áreas de la Secretaría, en todo lo referente a capacitación, monitoreo y soporte en materia de inspecciones ambientales.
- h. Perseguir, en conjunto con los distintos organismos nacionales, provinciales, locales y regionales, todas las actividades referidas al incumplimiento de la normativa ambiental vigente.
- i. Crear grupos especializados de fiscalización e inspección que se consideren necesarios, teniendo en consideración las características ambientales de cada territorio a inspeccionar.
- j. Investigar las denuncias que reciban, de las cuales pueda detectarse la supuesta comisión de una infracción administrativa, y dando intervención al Ministerio Público Fiscal, cuando se trate de la supuesta comisión de un ilícito.
- k. Prestar asistencia y apoyo ante requerimientos de organismos provinciales, locales y/o regionales, y al Sistema Nacional de Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR), en los casos en que hubiere una emergencia ambiental.



Auditoría General de la Nación

- l. Requerir el auxilio de la fuerza pública, cuando lo considere necesario, a los fines de lograr el cese de la actividad dañosa para el ambiente detectada, o bien de actividades ilícitas detectadas, en caso de que así ocurriere.
- m. Comunicar al Poder Judicial cualquier actividad ilícita detectada, contraria al medio ambiente, para su posterior intervención y seguimiento.
- n. Brindar apoyo a los distintos organismos provinciales, locales y regionales, en lo referido a la caza, tala, o cualquier otra infracción al ambiente, cuando estos así lo soliciten.
- o. Entender en toda otra competencia que le otorgue cualquier normativa específica relacionada con la fiscalización y control ambiental.

La SCyMA y la SsFyR están facultadas para suscribir convenios con los distintos organismos públicos y privados nacionales, provinciales, regionales, organismos no gubernamentales y/o demás organizaciones, con el objeto de facilitar el cumplimiento de las competencias otorgadas al CEFCA.

- *Dirección de Calidad Ambiental y Recomposición*

Responsabilidad primaria: Contribuir a la reducción de la contaminación interviniendo en materia de calidad y recomposición ambiental.

Acciones destacadas:

- Desarrollar y fomentar planes, programas y proyectos referidos al diagnóstico, evaluación y recuperación de sitios contaminados.
- Asesorar a las jurisdicciones locales en materia de recomposición, mitigación y compensación del daño ambiental.
- Ejecutar programas y proyectos especiales en materia de calidad ambiental, coordinando el proceso de gestión técnica de los mismos, e impulsando herramientas de concientización, educación y comunicación.
- Asistir a la SsFyR en la aplicación de la legislación vigente en el ámbito de sus competencias sobre el control de la contaminación.
- Entender en la revisión y actualización permanente del marco normativo vinculado a su competencia, en colaboración con la Dirección de Normativa Ambiental.

- *Dirección de Infracciones*

Responsabilidad primaria: Tramitar las actuaciones administrativas que correspondan ante los incumplimientos de las normas ambientales por parte de los administrados.

Acciones destacadas:

- Sustanciar el procedimiento administrativo correspondiente a las infracciones previstas por las leyes ambientales en las que el MAyDS sea autoridad de aplicación.
- Requerir a las áreas competentes y/o de organismos públicos y/o privados la información necesaria para la tramitación de los recursos o reclamos presentados por los infractores.
- Requerir a los sectores técnicos la emisión de informes, documentación y/o nombramiento de peritos cuando ello sea necesario.
- Redactar los proyectos de resolución y/o disposición, condenatorios o absolutorios, que pongan fin al proceso de los sumarios ambientales.
- Proponer a la SsFyR las actualizaciones de los montos de las multas que estime necesarias.
- Notificar los actos administrativos que resuelvan los recursos y reclamos que se sustancien en el ámbito de su competencia.

Otras áreas relevantes dentro de la SCyMA con funciones referidas a la asistencia técnica a las jurisdicciones locales en materia ambiental son:

- *Dirección Nacional de Residuos (ex Dirección de Residuos)*

Responsabilidad primaria: Proponer e implementar mecanismos y herramientas de gestión en materia de residuos domiciliarios, de generación universal, especiales y/o cualquier otro que pudiere estar previsto en la normativa.

Acciones destacadas:

- Facilitar información ambiental respecto a las medidas que se implementen en relación a residuos a nivel nacional.
  - Coordinar el flujo de información y la asistencia técnica a organismos con funciones similares en distintas jurisdicciones, y otros organismos dependientes del Estado Nacional, en colaboración con otras áreas del Ministerio.
- *Dirección de Monitoreo y Prevención*



Auditoría General de la Nación

Responsabilidad primaria: Desarrollar e implementar políticas para el monitoreo y la prevención ambiental.

Acciones destacadas:

- Promover el monitoreo de la calidad ambiental para constituir un sistema de registro, medición, almacenamiento, transmisión, y procesamiento de datos a nivel nacional, en coordinación con las instituciones y organismos involucrados en la materia, tanto de orden público como privado.
- Proponer y desarrollar, en el ámbito de su competencia, herramientas de gestión de información ambiental en materia de control, fiscalización, prevención y preservación.
- Gestionar la integración de sistemas de información ambiental en coordinación con las áreas técnicas competentes.
- Colaborar con las jurisdicciones locales en materia de riesgos ambientales.

### **Competencias específicas sobre asistencia técnica**

A continuación, se exponen las áreas del MAyDS y sus objetivos o acciones referidos a asistencia técnica a las jurisdicciones provinciales:

- *Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental (SCyMA)*  
Objetivo: Proponer proyectos y planes de integración federal, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), de gestión de residuos, energías renovables y otras políticas ambientales interjurisdiccionales, coordinando la asistencia técnica y financiera con las áreas correspondientes (*Dec. PEN 958/18, Dec. PEN 50/19*).
- *Subsecretaría de Fiscalización y Recomposición (SsFyR)* (dependiente de la SCyMA)  
Objetivos: Coordinar con los organismos públicos nacionales, provinciales o municipales el control y la preservación de la calidad ambiental en sus respectivos ámbitos, articulando el accionar con la Subsecretaría de Coordinación Interjurisdiccional e Interinstitucional; asistir en temáticas de calidad ambiental y remediación de sitios contaminados, en el marco de la normativa ambiental que regule la materia (*Dec. PEN 958/18, Dec. PEN 50/19*).

- *Dirección de Inspecciones* (dependiente de la SsFyR)  
Responsabilidad primaria: asesorar y participar en la formulación e implementación de las políticas públicas ambientales respecto del control y fiscalización ambiental (*DA JGM 311/18, DA JGM 262/20*).
- *Cuerpo Especializado de Fiscalización y Control Ambiental (CEFCA)* (dependiente de la Dirección de Inspecciones)<sup>27</sup>  
Objetivo: la protección del ambiente y los recursos naturales. Su ámbito de actuación se circunscribirá a las competencias vigentes en la órbita de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en función de la normativa aplicable, y a aquellas que se originen a través de los convenios y acuerdos suscriptos en la materia con las jurisdicciones respectivas. En este último supuesto, las intervenciones deberán llevarse adelante en forma conjunta con las autoridades locales (*Res. SGAyDS 88/19*).  
Funciones: Asistir a las distintas jurisdicciones, conjuntamente con otras áreas de la Secretaría, en todo lo referente a capacitación, monitoreo y soporte en materia de inspecciones ambientales; prestar asistencia y apoyo ante requerimientos de organismos provinciales, locales y/o regionales, y al Sistema Nacional de Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR), en los casos en que hubiere una emergencia ambiental; brindar apoyo a los distintos organismos provinciales, locales y regionales, en lo referido a la caza, tala, o cualquier otra infracción al ambiente, cuando estos así lo soliciten (*Res. SGAyDS 41/18*).
- *Dirección de Calidad Ambiental y Recomposición* (dependiente de la SsFyR)  
Acción: asesorar a las jurisdicciones locales en materia de recomposición, mitigación y compensación del daño ambiental (*DA JGM 311/18, DA JGM 262/20*).
- *Dirección Nacional de Residuos* (ex Dirección de Residuos) (dependiente de la SCyMA)  
Acción: coordinar el flujo de información y la asistencia técnica a organismos con funciones similares en distintas jurisdicciones, y otros organismos dependientes del Estado Nacional en colaboración con otras áreas del Ministerio (*DA JGM 262/20*)<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> En septiembre de 2020, con posterioridad al cierre del período auditado, el CEFCA fue reemplazado por la Brigada de Control Ambiental (BCA) (*Res. MAyDS 306/20*).

<sup>28</sup> Anteriormente, cuando era la Dirección de Residuos, esta acción contemplaba la colaboración solamente con la Subsecretaría Interjurisdiccional e Interinstitucional (*DA JGM 311/18*).



Auditoría General de la Nación

- *Coordinación de Residuos Peligrosos* (dependiente de la Dirección Nacional de Sustancias y Productos Químicos)

Acción: asistir a otras jurisdicciones en materia de gestión de residuos peligrosos en articulación con la Subsecretaría Interjurisdiccional e Interinstitucional (DA JGM 262/20)<sup>29</sup>.

- *Dirección de Monitoreo y Prevención* (dependiente de la SCyMA)

Acción: colaborar con las jurisdicciones locales en materia de riesgos ambientales (DA JGM 311/18, DA JGM 262/20).

Además de las acciones y objetivos a cargo de las distintas áreas, existen dos herramientas adicionales en el ámbito de la SCyMA a través de las cuales se puede instrumentar asistencia técnica a las provincias:

- *Programa para la Gestión Ambiental de Sitios Contaminados (PROSICO)* (Res. SAyDS 515/06)

Objetivos generales:

- a) Identificar, sistematizar, calificar y cuantificar procesos de degradación por contaminación.
- b) Definir las estrategias de prevención, control y recuperación de sitios contaminados, desarrollando conjuntamente el soporte regulatorio indispensable bajo el concepto de presupuesto mínimo de protección ambiental.

Estos objetivos se persiguen de manera conjunta y coordinada entre todas las jurisdicciones locales y el Estado Nacional (*art. 2*).

- *Protocolo de Respuesta ante Incidentes que Involucren Sustancias Peligrosas* (Res. SCyMA 68/19)

Objeto: definir las medidas a adoptar en caso de que se produzca un incidente o una situación potencial de emergencia que involucre sustancias peligrosas, y que pudiera tener efectos adversos sobre el ambiente o la salud de las personas.

---

<sup>29</sup> Con anterioridad a la entrada en vigencia de la DA JGM 262/20, la Coordinación de Residuos Peligrosos no tenía a su cargo esta acción de asistencia.

Entre sus objetivos específicos se destacan:

1. Poner a disposición de la jurisdicción afectada que así lo requiera los agentes de la SCyMA idóneos para colaborar en la respuesta al evento.
2. Establecer mecanismos operacionales que permitan dar colaboración a las jurisdicciones ante el incidente que involucre sustancias peligrosas con el objeto de minimizar los daños a la salud y el ambiente.

En la descripción de los procedimientos a partir de la toma de conocimiento de un incidente ambiental, se explicita que *“con respecto a la articulación a nivel local se circunscribirá a la colaboración y/o solicitud de asistencias que la jurisdicción solicite como así también a las competencias que se originen a través de convenios y acuerdos suscriptos con las jurisdicciones respectivas”* (4.4). Asimismo, *“a los efectos de contribuir a la mitigación de los efectos negativos ocasionados por el incidente, el Grupo de respuesta brindará el apoyo técnico necesario a la jurisdicción que así lo requiera en cumplimiento a lo que se establezca en el reglamento de funcionamiento interno”* (4.6).

La Res. SCyMA 68/19 también crea un Comité de Crisis, integrado por: la SCyMA, la SsFyR, el CEFCA y otras áreas de la ex SGAYDS que el responsable del CEFCA convoque, de acuerdo a la naturaleza del incidente de que se trate.

#### **4.3. Instancia de articulación interinstitucional ambiental a nivel federal**

En el marco de la SCyMA, en 2017 se creó la Red Federal de Control Ambiental (REFECO), cuyo objeto es fortalecer la gestión pública en lo que respecta a la prevención de potenciales daños ambientales o la recomposición de ellos, mediante la mejora del nivel de cumplimiento efectivo de la normativa ambiental por parte de los sujetos obligados. Pueden ser miembros de la REFECO los organismos públicos nacionales o provinciales que tengan a su cargo tareas de fiscalización y control ambiental (a través del dictado de un acto administrativo de su máxima autoridad del organismo que pretende incorporarse, por el cual se manifiesten en un todo de acuerdo con los objetivos y postulados de la Red) (Res. E MAyDS 249/17).

#### **4.4. Instancias de articulación interministerial nacional**

En octubre de 2018 se creó la *Mesa Técnica de Trabajo Interministerial* (Res. SGAYDS 30/18). Su función principal es establecer un marco para la articulación, ejecución e implementación de acciones, proyectos y/o programas a desarrollar en forma conjunta o en



Auditoría General de la Nación

colaboración e intercambio recíproco, en base al debido cumplimiento de la normativa de seguro ambiental vigente, generación de nuevas herramientas de gestión ambiental y el compromiso con el desarrollo sustentable. Está conformada por representantes de Jefatura de Gabinete de Ministros, la ex SGAYDS, la Superintendencia de Seguros de la Nación dependiente del ex Ministerio de Hacienda y el ex Ministerio de Producción y Trabajo. También pueden integrarla otros ministerios y se prevé la posibilidad de generar instancias de participación de actores relevantes de la sociedad civil con reconocida capacidad técnica en las materias que se traten, con carácter consultivo.

Por otra parte, la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos estipuló la creación de dos ámbitos consultivos:

- *Comisión Interministerial de Residuos Peligrosos*: tiene el objeto de coordinar las acciones de las diferentes áreas de gobierno. Debe estar integrada por representantes (con nivel de Director Nacional) de los entonces Ministerios de Defensa (Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina), de Economía y Obras y Servicios Públicos (Secretarías de Transporte y de Industria y Comercio) y de Salud y Acción Social (Secretarías de Salud y de Vivienda y Calidad Ambiental).
- *Consejo Consultivo*: de carácter honorario, tiene por objeto asesorar y proponer iniciativas sobre temas relacionados con la aplicación de la Ley de Residuos Peligrosos. Debe estar integrado por representantes de: universidades nacionales, provinciales o privadas; centros de investigaciones; asociaciones y colegios de profesionales; asociaciones de trabajadores y de empresarios; organizaciones no gubernamentales ambientalistas y toda otra entidad representativa de sectores interesados. Podrán integrarlo, además, a criterio de la autoridad de aplicación, personalidades reconocidas en temas relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida<sup>30</sup>.

#### **4.5. Autoridades de la Provincia de Neuquén**

Actualmente, la máxima autoridad provincial en materia de hidrocarburos es el Ministerio de Energía y Recursos Naturales, que tiene a su cargo la Subsecretaría de Energía, Minería

---

<sup>30</sup> Ambos ámbitos fueron creados en 1994, en el ámbito de la entonces Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, actual MAyDS (*Res SRNyAH 345/94*).

e Hidrocarburos. Dentro de esta última se encuentra la Dirección Provincial de Exploración, Explotación y Transporte de Hidrocarburos.

Por otra parte, la autoridad provincial ambiental es la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente. De ella dependen entre otras la Dirección Provincial de Fiscalización y Control de Procesos, la Dirección Provincial de Evaluación de Proyectos de la Actividad Hidrocarburífera y Minera y la Dirección Provincial de Gestión de Situaciones Ambientales y Residuos Especiales, que tienen competencias en la materia objeto del proyecto de auditoría.



## ANEXO II – DOCUMENTACIÓN RELEVADA

### Fase 1:

Documentación provista por la SGAYDS (Nota NO-2019-53261210-APN-DRIMAD#SGP):

- Informe Ambiental Inicial de YPF SA (denuncia del incidente), sin fecha.
- Nota del Subsecretario de Fiscalización y Recomposición de la SGAYDS al Subsecretario de Ambiente de la Provincia de Neuquén (NO-2018-54271912-APN-SSFYR#SGP), 25/10/2018.
- Informe Técnico de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente, Secretaría de Ambiente de la Provincia de Neuquén, 25/10/2018.
- Nota de YPF al Subsecretario de Ambiente de la Provincia de Neuquén donde se detalla el plan de acción para la remediación de la zona afectada por el derrame (Nota RIyC (EC) N° 3313 /2018), 26/10/2018.
- Presentación de YPF SA sobre el estado de avance del plan de remediación, octubre de 2018.
- Informe de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) que analiza una imagen satelital del derrame, 30/10/2018.
- Oficio de la Unidad Fiscal de Investigaciones en Materia Ambiental (UFIMA) dirigido a la SGAYDS (IF-2018-55777409-APN-SECCYMA#SGP), 30/10/2018.
- Cédula de Notificación 3694/18 de la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Neuquén dirigida a YPF SA por presunta infracción a la Ley 1875, 02/11/2018.
- Presentación de YPF SA sobre el estado de avance del plan de remediación, 06/11/2018.
- Informe de YPF SA sobre el Avance del Plan de Caracterización y Remediación, 07/11/2018.
- Presentación de YPF SA sobre el estado de avance del plan de remediación, 13/11/2018.
- Informe Circunstanciado realizado por personal del Cuerpo Especializado de Fiscalización y Control Ambiental (CEFCA) (IF-2018-65469948-APN-DIN#SGP), 14/12/2018.

- Memo del Programa para la Gestión de Sitios Contaminados (PROSICO) (ME-2019-15931298-APN-DCA YR#SGP), en el que interviene en el marco del Oficio de la UFIMA, 15/03/2019.
- Informe firmado conjuntamente por la Dirección de Infracciones, la Dirección de Residuos, Dirección de Monitoreo y Prevención, Dirección de Calidad Ambiental y Reconstrucción y la Dirección de Inspecciones (IF-2019-53017490-APN-DIN#SGP), 06/06/2019.

Documentación provista por la SGE (Notas NO-2019-53018750-APN-SSH YC#MHA y NO-2019-62024900-APN-DGAJ MEN#MHA):

- Actas del Consejo Federal de Energía (Informe de la Subsecretaría de Planeamiento Energético IF-2019-51869430-APN-SSPE#MHA, 03/06/2019).
- Minutas de la Mesa de Vaca Muerta de fechas 13/09/2018, 03/10/2018, 24/10/2018, 4 y 5/12/2018 y 19 y 21/03/2019 (Nota de la Subsecretaría de Planeamiento Energético NO-2019-52580305-APN-SSPE#MHA, 05/06/2019).
- Declaración Jurada online de YPF SA - Denuncia de Incidente Ambiental Mayor N° 37544, 19/10/2018.
- Nota RIyC –EC 3648/18 de YPF SA a la Subsecretaría de Ambiente de la Provincia de Neuquén en respuesta a la Cédula de Notificación 3932/18, 27/11/2018.
- Presentación de YPF SA sobre el estado de avance del plan de remediación, 29/01/2019.
- Presentación de YPF SA sobre el estado de avance del plan de remediación, 17/04/2019.
- Informe de la Dirección Nacional de Exploración y Producción (IF-2019-50660418-APN-DNEP#MHA), 30/05/2019.
- Providencia de la Dirección Nacional de Exploración y Producción enviada a la Subsecretaría de Hidrocarburos y Combustibles (PV-2019-40735442-APN-DNEP#MHA), 03/05/2019.
- Informe de la Subsecretaría de Planeamiento Energético sobre antecedentes del Consejo Federal de Energía y la Mesa de Vaca Muerta (IF-2019-52585248-APN-SSPE#MHA), 05/06/2019.
- Nota de la Dirección Nacional de Exploración y Producción sobre la articulación interinstitucional de la SGE con la Provincia de Neuquén, la SGAYDS y otros



Auditoría General de la Nación

organismos en relación con el objeto de auditoría (NO-2019-59878431-APN-DNEP#MHA), 04/07/2019.

**Fase 2:**

Documentación provista por el MAyDS referida al objeto de auditoría (correo electrónico de la SCyMA – 01/12/2020, correo electrónico de la privada de la Unidad Ministro, Nota NO-2020-84232888-APN-MAD – 03/12/2020, correo electrónico de la Dirección de Relaciones Institucionales – 11/02/2021):

- Informe de la Dirección de Inspecciones en respuesta a lo solicitado (IF-2020-82099833-APN-DIN#MAD, 26/11/2020).
- Memorándum de la Coordinación de Residuos Peligrosos en respuesta a lo solicitado (ME-2020-83933192-APN-DNSYPQ#MAD, 02/12/2020).