

**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

**PROVINCIA DE MENDOZA**

**ANALISIS INTEGRAL DE LAS COMPETENCIAS LEGALES EN MATERIA  
DE HIROCARBUROS**

COORDINADOR EXPERTO:

DR. MARTIN ZANGRANDI

## **1).- Análisis de normas legales nacionales y provinciales.**

Al momento de realizar la elaboración del primer punto del cronograma de investigación, hicimos un detallado análisis de las leyes nacionales que han regido y rigen en la actualidad la actividad petrolera. Al respecto, se analizaron los antecedentes históricos y políticos que dieron fundamento a cada una de dichas normas hasta la actualidad, terminando con el análisis de la denominada Ley Corta, la cual enumera en forma enunciativa el conjunto de facultades que las provincias tienen a partir de la sanción del art. 124 de la C.N.

La Ley 26.197 en su artículo 6 realiza una enumeración de las facultades que las provincias deben ejercer para cumplir con el mandato legal, la cual consiste en el ejercicio pleno del derecho de dominio originario reconocido en el art. 124 segundo párrafo de la Constitución Nacional, y artículo 1 de la referida ley 26.197.

Consecuentemente, y en pleno ejercicio de las facultades dadas por la constitución nacional, en fecha 19 de abril de 2006 se sanciona la Ley Provincial 7526 la cual establece los lineamientos generales que regirán en la provincia la actividad hidrocarburífera.

La ley provincial en el artículo 1 establece el principio de propiedad inalienable, exclusiva e imprescriptible de los recursos naturales, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 26.197, Art. 1 de la Constitución Provincial y el art. 124 de la C.N. Asimismo, otorga en el Poder Ejecutivo Provincial el carácter de autoridad concedente, es decir el órgano de gobierno encargado de fijar las políticas hidrocarburíferas en el territorio Provincial, destinado a aumentar -entre otros- las reservas de hidrocarburos.

Este punto indicado en la norma provincial, es el factor que dispara la discusión de cuales son las facultades que tiene el Poder Ejecutivo Provincial, como autoridad concedente, pudiendo disponer de un recurso que como hemos visto y analizado, tiene el carácter de estratégico, no sólo desde el punto de vista de defensa de la soberanía, sino para el desarrollo de la economía del país. Esto hace que en cada una de nuestras conclusiones, debamos balancear los intereses provinciales con los del país en su conjunto, tendientes a obtener un desarrollo equilibrado y uniforme del territorio nacional.

Los hidrocarburos son un recurso natural NO renovable, cuya actividad de extracción requiere de importantes inversiones, las cuales deben ir acompañadas de decisiones políticas tomadas con una visión macro, es decir tendientes a ser sustentables en el tiempo y sobre todo destinadas a dar eficiencia a la actividad en el largo plazo.

La ley Provincial 7526 en su art. 2 indica la aplicación supletoria de la Ley Nacional 17.319 en aquellos casos que la norma provincial no legisle.

A efectos de circunscribir el análisis del punto, propongo dividirlo en tres núcleos, que serán: **I.- Régimen Legal de Hidrocarburos;** **II.- Normas ambientales** y **III.- Aspectos Impositivos.**

#### **I.- Régimen legal de hidrocarburos.**

Al respecto en la Ley Provincial 7526, se establece:

1.- El artículo 4 prevé la creación de una empresa provincial de Energía, la cual se le asignaran facultades para el pleno ejercicio de la actividad, e incluso hasta la formalización de contrato de locación, con el fin de incentivar la actividad, sobre todo de exploración.

2.- En el artículo 5 se incorpora lo que se denomina “**compre mendocino**”, consistente en la obligación de que el 75% de la mano de obra que utilicen las empresas permisionarias o concesionarias, deba residir en la provincia de Mendoza.

Esto es un pilar importantísimo en el desarrollo provincial, dado que es lo que verdaderamente repercute directamente en la economía Provincial, a través del denominado “efecto derrame”. Esta norma ha sido cuestionada por empresas foránea, las cuales traen su personal desde otras provincias o bien del exterior<sup>1</sup>.

Es de vital importancia que el desarrollo de la actividad hidrocarburíferas se convierta en el motor del desarrollo provincial. Ello deviene lógicamente del carácter del dominio del recurso otorgado al gobierno provincial y de la naturaleza del mismo, el cual al ser no renovable, su extracción requiere en forma palmaria que revierta sus beneficios económicos sobre sus legítimos dueños, es decir sobre todos quienes habitan el territorio provincial.

3.- En relación a los permisos de exploración, el artículo 8 contiene una modificación en relación al art. 23 de la Ley Nacional 17.319, generando un acortamiento de los plazos de dichos períodos. En la ley nacional el plazo básico de exploración tiene 4, 3 y 2 años, con hasta 5 años de prórroga, y en la norma provincial los plazos son de 3, 2 y 1 año, con hasta tres años de prórroga.

La modificación obedece a una cuestión de evolución tecnológica en la actividad. No debemos olvidar que la Ley 17.319 data de 1967, época en el cual no existían las modernas técnicas de exploración denominadas 2D o 3D,

---

<sup>1</sup> Ley 7038 - ART. 3 - Incorporase como Artículo 20 bis de la Ley N° 4416, el siguiente: "Artículo 20 bis: Considerase empresa mendocina a los efectos de la aplicación del artículo anterior, a aquellas que, constituidas bajo la modalidad de sociedades, sus socios estén mayoritariamente domiciliados en la Provincia de Mendoza, con residencia efectiva en la misma y con casa matriz en el territorio provincial. En el caso de empresas unipersonales, el titular deberá reunir los requisitos indicados precedentemente. Las uniones transitorias de empresas y los contratos de colaboración empresaria, para quedar comprendidos en esta categorización, deberán tener una participación mínima de empresas encuadradas en las disposiciones anteriores, en un porcentaje no inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%)."

las cuales permiten determinar en forma exacta y en tiempos muchos más cortos la existencia de hidrocarburos en una zona determinada.

Recientemente la empresa Pan American Energy, en el marco de la tercera ronda licitatoria llevada a cabo por el Gobierno de la Provincia de Mendoza, cuestionó la modificación realizada en la norma local respecto de dicho plazo, expresando que es necesario contar con términos más extenso, a efectos de realizar un acabado estudio de la superficie adjudicada, y además, poder cumplir con el procedimiento de obtención de la D.I.A. exigido por la Norma Ambiental N° 5.961.

A criterio del suscripto, el cuestionamiento no tiene sustento fáctico ya que, el plazo de los períodos exploratorio no comienza a correr sino hasta que se obtenga la Declaración de Impacto Ambiental, y las empresas con las nuevas técnicas existentes obtienen en tiempos verdaderamente sorprendentes, datos relevantes respecto de las áreas a explorarse.

4.- En el artículo 21 de la Ley Provincial, se establece un criterio distinto para la determinación del valor del canon que debe pagarse en cada permiso de exploración. En la norma provincial, se indica que dicho valor resulta del equivalente a un porcentaje (que varía de acuerdo al período exploratorio) calculado sobre el promedio anual del WTI/Bbl determinado al 31 de diciembre del año anterior al de su exigibilidad; dicho valor multiplicado por la cantidad de Km<sup>2</sup> que tiene la superficie el área permitida, se obtiene el valor del canon anual a pagarse. En la Ley nacional se le indica un valor al Km<sup>2</sup>.

La forma del cálculo ha sido cuestionada por las empresas, dado que el valor del WTI/Bbl, difiere del valor del barril de petróleo en el mercado interno. Si bien existen planteos formales realizados por empresas permisionarias, a la fecha de la realización del presente trabajo, la administración no se ha manifestado al respecto, liquidando el canon exploratorio de acuerdo a lo previsto expresamente en el mencionado art. 21 de la Ley Provincial.

5.- Respecto del trato que debe tener el superficiario, la ley Provincial en su artículo 24, ha mantenido el criterio previsto en la ley nacional, es decir que el superficiario debe ser indemnizado por los trabajos que las empresas permisionarias y concesionarias realicen sobre la superficie.

Asimismo, en el artículo 31 inc. e) de la ley provincial, le atribuye al Poder Ejecutivo la facultad de reglamentar las compensaciones que deberán recibir los propietarios del inmueble superficiario. Recientemente, se ha dictado un Decreto reglamentario, en el cual se adhiere al régimen de compensación previsto a nivel nacional.

Se verifica en ambos cuerpos normativos, que la falta de acuerdo entre el superficiario y las empresas permisionarias y concesionarias, **en ningún caso puede afectar el normal desarrollo de la actividad.** Este artículo es de vital importancia en la actualidad por el abudamiento de superficiarios que al no llegar a un acuerdo con las empresas, cierran con barricadas los ingresos a los yacimientos o sectores de las áreas de exploración, produciendo importantes daños a la actividad. Entiéndase que el verdadero efecto de ello redundando directamente sobre la obtención del recurso, perjudicando a la sociedad en su conjunto, por lo cual se presenta como de vital importancia que el poder judicial resuelva la cuestión fáctica que esto produce y actúe en consecuencia, por supuesto sin dejar de garantizar los derechos que los superficiarios tiene y les corresponden, pero utilizando con los medios jurídicos que la misma norma les otorga para la protección de sus derechos<sup>2</sup>.

La ley provincial prevé un sistema de mediación ante la Autoridad de Aplicación, para resolver las controversias entre superficiario y empresa permisionaria y concesionaria. Esta instancia no se encuentra reglamentada, aplicándose para su realización las normas –en cuanto son aplicables- de la ley

---

<sup>2</sup> En fecha 06/09/2011 la familia Mansilla, poseedora de un fundo que pisa sobre el área "Cerro Fortunoso", sita en el Dpto. de Malargüe, Provincia de Mendoza, cerro el ingreso a YPF S.A. a los yacimiento y en veinte días de corte produjo una pérdida de unos 9000 m3 de petróleo, con el consecuente efecto que ello produce sobre la sociedad por la no percepción de regalías y disminución ingreso de petróleo a la destilería.

de Procedimiento Administrativo previstas en la Ley Provincial 3909, y en caso de existir un acuerdo, se le otorga al mismo el carácter de ley entre las partes.

6.- Cesión de Permisos y Concesiones. Como bien se puede advertir en los textos normativos de la Ley Nacional 17319 y la Provincial 7526, la actividad prevé un régimen de actuación conjunta. Por un lado el sector privado aportando el capital y la infraestructura técnica para la realización de las tareas de exploración y explotación, y por el otro lado el Estado realizando la tarea de control respecto del cumplimiento de todas las obligaciones inherentes a la actividad.

Este modo de operar ha vuelto a la cesión de los permisos y concesiones como un acto común, en el cual la Autoridad de Aplicación toma un papel preponderante a través de su función de contralor que se cristaliza en la autorización a la realización de la cesión.

Al respecto de la Ley Provincial establece en el **artículo 25**: *“Los permisos y concesiones acordados en virtud de esta Ley pueden ser cedidos, previa autorización del Poder Ejecutivo, a favor de quienes reúnan y cumplan las condiciones y requisitos exigidos para ser permisionarios o concesionarios, según corresponda. La solicitud de cesión será perfeccionada previa constancia de pago de las obligaciones a cargo del cedente previstas en la presente ley y de las que emerjan del régimen legal del Departamento General de Irrigación.*

La ley Nacional establece: **“Art. 72.** — *Los permisos y concesiones acordados en virtud de esta ley pueden ser cedidos, previa autorización del Poder Ejecutivo, en favor de quienes reúnan y cumplan las condiciones y requisitos exigidos para ser permisionarios o concesionarios, según corresponda. La solicitud de cesión será presentada ante la autoridad de aplicación, acompañada de la minuta de escritura pública.”*

Vemos que las cesiones pueden efectivizarse, previa autorización expedida por la Autoridad de Aplicación. El control principalmente radica en

determinar si la empresa **cesionaria** cumple con los requisitos de capacidad técnica, económica y financiera que deben tener las empresas que participan en la actividad. Las capacidades indicadas deben ser analizadas con especial celo, y en forma interrelacionada, dado que se corre el riesgo de entregar permisos y/o concesiones a empresas que solamente pretendan realizar un negocio inmobiliario, perjudicando notablemente el desarrollo de la actividad. Al respecto es dable mencionar la Resolución N° 193/2003 emitida por la Secretaría de Energía de la Nación, en la cual se indican los parámetros objetivos establecidos para considerar los patrimonios netos exigibles para poder participar en la actividad<sup>3</sup>.

Es notorio, que el criterio fijado por la citada resolución, si bien es útil no podemos dejar de reconocer que requiere de una urgente actualización de dicho monto, para dar concordancia con los nuevos valores de costos que tiene el desarrollo de la actividad.

A modo de análisis de la estructura del procedimiento de cesión, vemos que en ambas normas el mismo puede escindirse en dos partes. La primera, caracterizada por el análisis de las capacidades financieras, técnicas y económicas de la cesionaria; y la segunda caracterizada por la formalización de la cesión, mediante la confección de la escritura pública que instrumenta el acto, en la cual se debe verificar el cumplimiento del pago de todas las gabelas inherentes a la actividad, me refiero concretamente al canon, regalías y el cumplimiento de las obligaciones que surjan del régimen del departamento General de Irrigación, y por lo dispuesto en la Ley 7911- Tasa de Control.

---

<sup>3</sup> Artículo 2 y 3 de la Resolución 193/2003 de la S.E.N. "Art. 2: Para ser titular de permisos de exploración o concesiones de explotación o transporte de hidrocarburos, la empresa o asociación de empresas, deberá poseer como mínimo, al momento de presentar su oferta en un concurso público, un Patrimonio Neto no inferior a PESOS DOS MILLONES (\$ 2.000.000) para áreas terrestres, y no inferior a PESOS VEINTE MILLONES (\$ 20.000.000) para áreas costa afuera." "Art. 3º — En los supuestos de cesión total de los derechos emergentes de un permiso de exploración, de una concesión de explotación y/o transporte de hidrocarburos, el futuro permisionario o concesionario deberá poseer al momento de solicitarse la autorización de la cesión un Patrimonio Neto no inferior a PESOS DOS MILLONES (\$ 2.000.000) para áreas terrestres y no inferior a PESOS VEINTE MILLONES (\$20.000.000) para áreas costa afuera."



Consecuentemente, nada obstaría a que la autorización de cesión se otorgara existiendo deudas por las gabelas referidas.

Una cuestión sometida a discusión y que requiere una pronta resolución, es si los libres deudas de las gabelas deben estar antes de la autorización de cesión o bien, al momento de la instrumentación de la cesión. Al respecto considero que debería reglamentarse el procedimiento de cesión, y en el caso en particular, y para no afectar los derechos del estado, si se cumple con los requisitos técnicos, financieros y contables, autorizar la cesión sometido a una condición resolutoria de acreditar el cumplimiento del pago de los impuestos.

La ley provincial a diferencia de la Ley nacional, no impone la obligación de que al momento de solicitar la autorización de cesión, deba acompañarse la minuta de la escritura de cesión. A criterio del suscripto, la minuta debe acompañarse luego de realizada la autorización de cesión, a efectos de que sea controlada y visada por los asesores letrados de la autoridad de aplicación, en especial en relación al cumplimiento de las condiciones con las que fue autorizada la cesión. La razón de este criterio radica en que, han existido casos en que el Notario interviniente ha realizado una escritura con diferencias sustanciales a como se realizó la autorización, generando un acto administrativo posterior tendiente a su subsanación, y lo que es mas grave, estas cuestiones se han detectado por accidente, pudiendo ocasionar un perjuicio a la provincia.

7.- Fiscalización. Es evidente que por el sistema previsto en el desarrollo de la actividad, la fiscalización es hoy la principal función que tiene el Estado.

La ley Provincial prevé en su artículo 26 lo siguiente: *“El Poder Ejecutivo fiscalizará el ejercicio de las actividades a que se refiere la presente Ley a fin de asegurar la observancia de las normas legales y reglamentarias correspondientes. Asimismo, tendrá libre acceso a la contabilidad de los permisionarios o concesionarios, como así también requerirá a los mismos, con*

*carácter obligatorio, el aporte de toda la información geológica, hidrológica y minera que obtengan de sus permisos y concesiones.*

El Artículo 27, sigue diciendo: *“Para el ejercicio de sus funciones de inspección y fiscalización, el Poder Ejecutivo podrá hacer uso de todos los medios que a tal fin considere necesarios.”.*

La Ley Nacional prevé un sistema de control similar al previsto en la Ley Provincial, el cual se encuentra plasmado entre los artículo 75 al 78.

En ambos cuerpos normativos el control se ve acompañado con un régimen sancionatorio. Las sanciones aplicables desde la nulidad y caducidad de los permisos y concesiones, hasta sanciones pecuniarias.

En la ley provincial no se prevén las sanciones de caducidad y nulidad, pero si se establecen en su **artículo 28** las sanciones pecuniarias: *“El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones emergentes de los permisos y concesiones que no configuren causal de caducidad ni sea reprimido de una manera distinta, será penado por el Poder Ejecutivo de conformidad al siguiente régimen sancionatorio: a) Para aquellos incumplimientos vinculados a la seguridad en las actividades de exploración, explotación, transporte, industrialización y comercialización de hidrocarburos y sus derivados, las sanciones a aplicar oscilarán entre pesos tres mil (\$ 3.000) y pesos cuatro millones (\$ 4.000.000). b) Para aquellos incumplimientos vinculados a las reglamentaciones técnicas sobre exploración, explotación y transporte de hidrocarburos, las sanciones a aplicar oscilarán entre pesos tres mil (\$ 3.000) y pesos doscientos mil (\$ 200.000). c) Para aquellos incumplimientos vinculados a las reglamentaciones en materia de suministro de información o a las solicitudes de información que emitan las autoridades competentes, las sanciones a aplicar oscilarán entre pesos tres mil (\$ 3.000) y pesos cincuenta mil (\$ 50.000). d) Para aquellos incumplimientos vinculados a la seguridad en las actividades de fraccionamiento, transporte, distribución y comercialización de gas licuado de petróleo, las sanciones a aplicar oscilarán entre pesos tres mil (\$ 3.000) y pesos un millón (\$ 1.000.000). Todos los demás incumplimientos no previstos en los incisos anteriores serán sancionados con medidas de*

*apercibimiento, suspensión de los registros o con multas que oscilarán entre pesos tres mil (\$ 3.000) y pesos cuatro millones (\$ 4.000.000). Los valores que esta ley asigna a las multas podrán ser modificados con carácter general por el Poder Ejecutivo, las que podrán incrementarse hasta el doble, en caso de reincidencia...”.*

El artículo 28 tiene una complementación necesaria con el art. 35 de la ley Provincial: *“La falta de pago en término de las regalías, cánones, multas o su liquidación y pago incompleto facultará al Ministerio de Hacienda a emitir un **certificado de deuda** por el importe resultante o faltante, que constituirá **título ejecutivo** hábil para el cobro judicial de los importes **por la vía ejecutiva**, conforme a los artículos N° 228 y siguientes del Código Procesal Civil de la Provincia de Mendoza.”* Este artículo, que no hay uno similar en la norma nacional, tiene la virtud de dar operatividad al incumplimiento del pago de cualquiera de los rubros indicados en su primera parte.

De acuerdo a lo expresado respecto de las facultades de la función de fiscalización, se dictaron las normas 7826 y 7911 mediante las cuales se asignaron funciones a distintos órganos del Poder Ejecutivo, mediante los cuales se ejercerían dichas funciones. Como puede advertirse en los considerandos del Decreto Provincial N° 102/2010, existían funciones superpuestas con el área de Hacienda y la Dirección de Petróleo dependiente del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Transporte, el cual se le asignaba el carácter de autoridad de aplicación, es decir órgano a través del cual el Poder Ejecutivo ejercería la política sobre hidrocarburos.

El Decreto 102/2010<sup>4</sup> en su art. 1 enumera las funciones de control económico, operativo y técnico que ejerce la Dirección de Petróleo dependiente de la Subdirección de Hidrocarburos, Minería y Energía del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Transporte.

---

<sup>4</sup> Decreto N° 102/2010 de fecha 22 de enero de 2010 – Publicado en el B.O. de la Pcia. de Mendoza el 08/02/2010 – Boletín N° 28585.

A modo de corolario parcial vemos que, las normas nacionales y provinciales conviven regulando la actividad que hoy ejerce el gobierno provincial. Sin perjuicio de ello, considero que dicha convivencia es parte de un proceso evolutivo, el cual terminará con que todos y cada uno de las cuestiones que plantea la actividad, va a estar legislada en su totalidad por normas de origen provincial, ello por necesidad de ir adaptando el ejercicio que la practica imponga, teniendo especial cuidado en proteger la seguridad jurídica de la actividad.

## II.- Normas Ambientales

El presente punto tiene por objeto, traer a análisis el cuerpo normativo ambiental que tiene una vinculación necesaria e inescindible con las normas que rigen la actividad hidrocarburífera. Como bien expresa el maestro Mariano Ramírez, actualmente ninguna actividad personal o empresaria puede prescindir de la preservación, conservación y/o sustentabilidad del medio ambiente, a tal punto que de ello depende el futuro y éxito de la inversión. Esta expresión, tiene una trascendencia jurídica-económica que sintetiza la importancia que las normas ambientales tienen en la actualidad.

La reforma constitucional de 1994 otorgo a los derechos ambientales el rango de constitucionales, a partir de la inclusión del artículo 41 en su parte dogmática. Asimismo se produjo una discusión técnica respecto de una aparente contradicción entre el reconocimiento del dominio originario de los recursos naturales en cabeza de las provincias y el art. 75 inc. 12, mediante el cual se delega en el Congreso de la Nación el dictado –entre otros- del código de Minería, poniéndose en discusión la competencia de la provincias para legislar sobre cuestiones ambientales.

A sus efectos la CSJN<sup>5</sup> interpretó que la delegación realizada por el artículo 75 inc. 22 de la C.N. era integral, por lo cual abarcaba las normas ambientales. Por ello concluimos que: *“las provincias han perdido su*

---

<sup>5</sup> Fallo 301:341 – Publicado en la L.L. 1979-C-322

*competencia constitucional solamente para dictar normas básicas de protección ambiental, pudiendo, en el futuro dictar solo normas complementarias de la protección mínima dictada por el Congreso Nacional*<sup>6</sup>

La ley Nacional 25675 denominada “General del Ambiente”, establece a nivel nacional las principales directrices respecto de la protección del medio ambiente, incorporando los principios fundamentales de interpretación y aplicación de las normas ambientales. A efectos de la creación de un sistema jurídico ambiental, enuncia entre otros, el principio de congruencia<sup>7</sup>, mediante el cual las normas provinciales y municipales deben ser complementarias y reglamentarias de la Ley Nacional ambiental.

Como aportes incorpora un conjunto de instrumentos jurídicos de valiosa importancia; entre otros los que permiten la participación de la población en los actos relacionados con la preservación y protección del medio ambiente. Estos instrumentos son puntos de insalvables cumplimiento. Uno de carácter general y de repetida aplicación en la provincia, es la denominada “Audiencia Pública”, la cual si bien no se les asigna el carácter de vinculante desde el punto de vista técnico jurídico, es una expresión de la voluntad ciudadana respecto de una actividad que puede o no tener incidencia ambiental, difícil de obviar y dejar de lado en el procedimiento de declaración de impacto ambiental.

La ley provincial ambiental N° 5961 data del año 1993 (publicada en el Boletín Oficial en fecha 15/02/1993). Dicha norma se complementa con los Decretos Reglamentarios 437/1993, 2109/1994, y 170/2008 que analizaremos en los párrafos siguientes.

---

<sup>6</sup> Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 3° Reunión Ordinaria del 20-7-94;

<sup>7</sup> Principio de Congruencia – Ley 25675 - **ARTICULO 4º** — “La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios: Principio 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.”

La norma provincial expresa que su objeto es la preservación del ambiente y el resguardo del equilibrio ecológico, establece expresamente el carácter de orden público, por lo cual sus exigencias no pueden ser dejadas sin efecto por voluntad de las partes.<sup>8</sup>

El mismo cuerpo legal establece como principio rector que: *“Queda expresamente prohibido en el territorio de la provincia, la autorización administrativa y/o la ejecución de actividades que no cumplan dicho recaudo, bajo pena de la aplicación de las sanciones previstas por la presente ley y sin perjuicio de la nulidad de las actuaciones administrativas que se hubieren iniciado”*. (la referencia a dicho recaudo es a la D.I.A.)<sup>9</sup>.

Un eslabón normativo importante nacido a partir de la sanción de la Ley Nacional 26197, fue el Decreto Provincial 170/2008<sup>10</sup>, el cual tuvo entre otros objetivos, la adecuación de las normas ambientales con competencia en materia de evaluación de impacto ambiental, con lo establecido en el Título V de la Ley 5961, en la actividad de prospección, exploración y explotación de hidrocarburos.

En el decreto referenciado se incorporaron algunos conceptos específicos como por ejemplo el de “Pasivo Ambiental”<sup>11</sup>, indicándose que los mismos deberán ser tratados a través de un procedimiento de análisis de riesgo, para poder identificar zonas de riesgo ambiental.

---

<sup>8</sup> Ley 5961 - artículo 1o - la presente ley tiene por objeto la preservación del ambiente en todo el territorio de la provincia de Mendoza, a los fines de resguardar el equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable, siendo sus normas de orden público.

<sup>9</sup> Ley 5961 - ART. 28 - la D.I.A. será exigida por los organismos centralizados o descentralizados de la administración pública provincial y/o municipal con competencia en la obra y/o actividad. Queda expresamente prohibido en el territorio de la provincia, la autorización administrativa y/o la ejecución de actividades que no cumplan dicho recaudo, bajo pena de la aplicación de las sanciones previstas por la presente ley y sin perjuicio de la nulidad de las actuaciones administrativas que se hubieren iniciado

<sup>10</sup> Decreto 170/2008 – Publicado en el Boletín Oficial N° 23089 en fecha 07/02/2008.

<sup>11</sup> Pasivo Ambiental: podría definirse como aquella situación ambiental que, generada por el hombre en el pasado y con deterioro progresivo en el tiempo, representa actualmente un riesgo al ambiente y la calidad de vida de las personas. Estos pueden afectar la calidad del agua, el suelo, el aire, y los ecosistemas deteriorándolos. Los pasivos ambiental han sido generalmente producidos por la actividad del hombre, ya sea por desconocimiento, negligencia, o por accidentes, a lo largo de su historia. Tienen la característica de ser complejos y complicados para su recuperación, debido a las características físico químicas, los elevados costos para su control y rehabilitación, la falta de identificación de responsables y en otros casos por el incipiente desarrollo tecnológico para su recuperación. (Definición aportada por los técnicos de la Dirección de Protección Ambiental del Gobierno de la Provincia de Mendoza.)

Del análisis del articulado de la norma ambiental, entiendo como cuestiones mas relevantes a los efectos del cumplimiento por las empresas que pretendan realizar algún tipo de actividad petrolera en el territorio provincial, son los referidos a la determinación del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, el cual se relizará de acuerdo a lo establecido en los artículo 29, 30 y siguientes de la Ley 5961<sup>12</sup>.

Con posterioridad y una vez obtenida la Declaración de Impacto Ambiental, se les exige a las empresas presentar un Informe Ambiental Específico, para proyectos contemplados en la Manifestación General de Impacto Ambiental y para los proyectos no contemplados deberán presentar un Informe Ambiental Específico, o un Aviso General de Proyecto o una Manifestación General de Impacto ambiental, esto según las características del proyecto y lo determinado por la autoridad Ambiental.

El incumplimiento de cualquiera de las etapas dispuesta por la ley, deriva necesariamente en la aplicación de sanciones.

La importancia y aplicación de las normas ambientales en la actividad petrolera, ha sido en los últimos 25 o 30 años una cuestión de notable relevancia, imponiéndole al sector su adecuación a las exigencias normativas.

Esta característica ha sido acompañada por decisiones jurisprudenciales, manifestado -entre otros- en un fallo rector emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza, en el cual dicho Cuerpo ha expresado: *“La ley 6045 es una ley que se inscribe dentro de lo que denominamos el “Derecho Ambiental”, se trata de una norma de **orden público** que rige y modifica las normas anteriores sobre el objeto regulado y que se impone sobre las relaciones jurídicas. El carácter señalado de orden público descarta también la posibilidad de planteos acerca de presuntos derechos*

---

<sup>12</sup> Art. 29 – Ley 5961 - el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, estará integrado por las siguientes etapas: a) la presentación de la manifestación general de impacto ambiental y, en su caso, la manifestación específica de impacto ambiental; b) la audiencia pública de los interesados y afectados; c) el dictamen técnico; d) la declaración de impacto ambiental. las etapas individualizadas como c) y d) se cumplirán en forma simultánea.

adquiridos a continuar con explotaciones que esa normativa legal prohibiera expresamente, como es el caso concreto de la explotación de hidrocarburos dentro de las áreas naturales protegidas. Es indudable la vigencia de la ley 6045 y consecuentemente debe quedar descartado del análisis jurisdiccional o relacionado con la conveniencia o no de explotar hidrocarburos en la “Reserva Fáunica Laguna Llanquanelo” por cuanto la misma ley en el art. 78 determina que son “Áreas Naturales Protegidas”.<sup>13</sup> Es claro y contundente el criterio sustentado por nuestro máximo Tribunal.

En concordancia, recientemente se ha dictado una Resolución Emitida por el Sr. Ministro de Infraestructura, Vivienda y Transporte, en cuyo acto administrativo por aplicación de la Ley Provincial 8224<sup>14</sup> y todo el plexo normativo ambiental nacional y provincial, se aprobó la modificación del plan de inversiones propuesto por las titulares de los permisos de exploración del área Chachahuen, como consecuencia de la disminución de la superficie sobre la cual podrían haber realizado los actos exploratorios. Entre otros fundamentos se expresa el carácter de orden público de la norma ambiental y su inoponibilidad de derechos adquiridos<sup>15</sup>.

### III.- Aspectos impositivos

En concordancia con lo expresado en los puntos anteriores, considero que el tercer núcleo de análisis debemos necesariamente referirnos al aspecto tributario de la actividad. Los tributos significan la utilidad que el recurso le genera a la Provincia de Mendoza como consecuencia de su extracción, y que en el fondo vemos que ello compensa (en cierta manera) la utilización del recurso y su comercialización.

---

<sup>13</sup> Expediente: 78245 Y.P.F. SOCIEDAD ANÓNIMA EN J° 80.866 Asociación OIKOS RED AMBIENTAL / GOB. DE LA PROV. DE MENDOZA. Tribunal: Suprema Corte de Justicia. Fecha: 2005-03-11. Ubicación: S348-65.)

<sup>14</sup> Ley de creación área natural protegida La Payunia Malargue, publicada en el Boletín Oficial en fecha 10/12/2010.

<sup>15</sup> En ese caso concreto los derechos adquiridos se referían a las facultades que tienen los titulares de permisos de exploración, previstos en la Ley Nacional 17.319 y Ley Provincial 7.526.



A efectos de precisar el análisis de las normas impositivas al presente trabajo, advierto que me referiré a los principios generales que rigen la materia y como consecuencia de ello, a las facultades que tiene el gobierno provincial para la creación de nuevos tributos.

Nuestra forma de Estado Federal, les otorga a los gobiernos provinciales, bajo el sistema de autonomías, el pleno ejercicio de todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal. Asimismo, y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5 de nuestra Magna Carta, le da las facultades de dictar una constitución, que garantice la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria.

Asimismo, los artículos 4, 9, 17 y 75 incisos 12 y concordante de la Constitución Nacional, se refieren concretamente a las facultades que se reserva el Gobierno Federal en materia impositiva, sobre todo en la creación de impuestos nacionales.

Esta estructura jurídica, armoniza con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Nacional 17319, el cual establece: **“Art. 56.** *Los titulares de permisos de exploración y concesiones de explotación estarán sujetos, mientras esté vigente el permiso o concesión respectivo, al régimen fiscal que para toda la República se establece seguidamente: a) Tendrán a su cargo el pago de todos los tributos provinciales y municipales existentes a la fecha de la adjudicación. Durante la vigencia de los permisos y concesiones, las provincias y municipalidades no podrán gravar a sus titulares con nuevos tributos ni aumentar los existentes, salvo las tasas retributivas de servicios y las contribuciones de mejoras o incremento general de impuestos. b) En el orden nacional estarán sujetos, con arreglo a las normas de aplicación respectivas y en cuanto correspondiere, al pago de derechos aduaneros, impuestos u otros tributos que graven los bienes importados al país y de recargos cambiarios. Asimismo, estarán obligados al pago del impuesto a las ganancias eventuales; al canon establecido por el artículo 57º para el período básico y para la prórroga durante la exploración y por el artículo 58º para la explotación a las regalías estatuidas por los artículos 21º, 59º y 62º; al cumplimiento de las*

*obligaciones a que se refiere el artículo 64º y al pago del impuesto que estatuye el inciso siguiente.”*

De los artículos citados, tenemos que los impuestos que deben abonarse por el desarrollo de la actividad son: Canon Exploratorio y Regalía Petrolera determinada por un porcentaje sobre la cantidad de petróleo extraído. Los demás tributos son lo que necesariamente deben pagarse como consecuencia de la comercialización a terceros del producto extraído, como derecho aduaneros e impuestos a las ganancias.

Asimismo, la ley establece la obligación del pago de los tributos provinciales y municipales existentes, imponiéndoles a las provincias y municipalidades la obligación de que -durante el plazo que dure el permiso o la concesión- no crear nuevos tributos ni aumentar los existentes, con la excepción de tasas retributivas por servicios y contribuciones de mejoras o incremento general de impuestos.

La ley provincial 7526, en su artículo 20 establece: *“Los titulares de permisos de exploración y concesiones de explotación estarán obligados al pago de todos los tributos y derechos provinciales y municipales existentes a la fecha de la adjudicación los que no sufrirán modificación ni incremento alguno durante la vigencia de los permisos de exploración con excepción de incrementos generales de tasas municipales. Las concesiones de explotación no podrán verse afectadas por nuevos tributos ni aumento de los existentes, salvo incremento general de impuestos establecidos por la Provincia. La Dirección General de Rentas, u organismo que haga sus veces, tendrá a su cargo la aplicación, percepción y fiscalización de los impuestos que correspondan a su jurisdicción, con arreglo a las disposiciones de la Ley Impositiva y del Código Fiscal de la Provincia, otras leyes tributarias locales, y sus reglamentaciones. La Provincia podrá adherir, en todo momento, a cualquier régimen promocional que, con el objeto de estimular la actividad hidrocarburífera, dicte el Estado Nacional a través de beneficios fiscales o de otro orden. El Departamento General de Irrigación, en el marco de su autarquía presupuestaria establecida por el artículo 196 de la Constitución de Mendoza,*

*podrá adherir a dicho régimen o establecer otras medidas que estime propicias a la preservación del recurso hídrico. Son inembargables los fondos que la Provincia recaude en concepto de regalías petroleras. Los derechos de exploración se establecerán en el pliego de licitación respectivo.”*

Como puede inferirse de la lectura del artículo citado en el párrafo anterior, la norma mantiene el principio establecido en el art. 56 de la Ley nacional, en concordancia con los principios constitucionales enunciados<sup>16</sup>.

Asimismo, se establece que la Dirección General de Rentas, es el órgano dispuesto para la aplicación, recaudación y fiscalización de los tributos indicados, declarando expresamente la aplicación del Código Fiscal de la Provincia como ley tributaria provincial.

Se hace también una referencia expresa a los tributos que deban pagarse al Departamento General de Irrigación. Dicho órgano extra poder, de jerarquía constitucional provincial, tiene por finalidad la protección de recurso hídrico de la provincia. Las gabelas que dicho órgano cobra, son consideradas una tasa retributiva.

De acuerdo a lo expuesto, vemos que la facultad de crear nuevos tributos que graven la actividad hidrocarburífera en la provincia, es una facultad delegada por la Constitución al Gobierno Federal. Si bien el Gobierno Provincial tiene el dominio originario del recurso, surge claramente que crear nuevos tributos, sería objeto de cuestionamientos constitucionales, sin perjuicio de afectar la prohibición expresamente dada por las leyes nacionales y provinciales.

Esta conclusión ha sido puesta en práctica al momento de resolver sobre los libres deudas por impuestos y tasas retributivas, que se deben presentar al momento de solicitar una autorización de cesión de permisos de exploración y concesiones de exploración. Al respecto se ha expresado en

---

<sup>16</sup> La fijación de tributos es una facultad delegada al Gobierno federal.

dictámenes jurídicos, que a los efectos de la autorización le son exigibles los libre deudas de canon o regalía, Administradora Federal de Ingresos Públicos y Dirección General de Rentas de la Provincia de Mendoza, y al momento de la instrumentación de la cesión, es decir cuando el Notario interviniente confecciona la escritura donde se instrumentará la cesión, se deberá acreditar el pago de las tasas correspondientes al Dpto. Gral de Irrigación-Municipales-correspondientes al área hidrocarburífera que se pretende ceder.

### **Conclusión.**

A lo largo del punto, hemos analizado las diferencia existentes entre la Ley Nacional de Hidrocarburos 17.319 y la ley Provincial 7526 que establece regula la actividad en la jurisdicción de la Provincia de Mendoza. Como expresamente lo indica el artículo 2 de la norma provincial 7526, la ley Nacional se aplica supletoriamente, por lo cual en los puntos que no regula, como por ejemplo las causales de nulidad o caducidad de los permisos de exploración y explotación, tiene plena operatividad.

La sanción de la ley Provincial se realiza en virtud del derecho de dominio que otorga el artículo 124 de la Constitución Nacional, los artículos 2 y 6 de la Ley Nacional 26197, y las facultades que otorgan los artículos 128 y concordantes de la Constitución Provincial.

Esto pone en análisis del punto siguiente, el cual radica en el análisis de las competencias legales concurrentes y excluyentes.

### **2.- Estudio integrado de competencias legales concurrentes y excluyentes.**

Como hemos expresado en los puntos anteriores, pero a efectos de facilitar el razonamiento que conlleva a desentrañar el presente punto, recordemos que el art. 124 in fine de la C.N. reivindica el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales existente en su territorio.

Por ello y es objeto de éste trabajo, tratar de establecer que competencias legales convergen entre ambos poderes y cuales son facultad exclusiva de cada una, con el fin de poder resolver una cuestión que ha generado un alto de inestabilidad jurídica, tan reclamada por las empresas que pretenden invertir en la exploración y explotación en la actividad hidrocarburífera.

Como bien expresa en artículo 35 de la Ley Provincial 7526, la Provincia reconoce en el Poder Ejecutivo Nacional la facultad de la formulación de la política del país en materia hidrocarburíferas.

Esta expresión resulta a todas luces confusa y produce una zona de grises que puede crear una controversia respecto de normas que se dicten en el futuro y puedan afectar políticas tomadas por el gobierno provincial, en el marco de las facultades establecidas en la Ley 26197.

Luego de haber recorrido basta lectura al respecto del tema, creo -sin que ello signifique agotar la cuestión- que para determinar las competencias legales concurrentes y excluyentes del estado nacional y provincial respecto de la actividad hidrocarburífera, debemos discernir entre dominio y jurisdicción.

El dominio, se encuentra definido por el art. 2506 del C. Civil Argentino, como: “el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad ya la acción de una persona”.

La jurisdicción en sentido amplio<sup>17</sup>, supone potestades atribuida a un órgano de poder, sobre las bases de la función o las funciones que son propias del Estado, cumplir determinadas actividades<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Bidart Campos, Germán, Jurisdicción Federal y Jurisdicción Provincial en materia electroenergética, e E.D. 54-736.

<sup>18</sup> Hay cierta doctrina que considera inadecuada ésta definición del vocablo jurisdicción, siendo que la misma debe ceñirse al significado etimológico del mismo, del decir del derecho, siendo ello una actividad propia del poder judicial.

El Dr. Pedro Frías ha caracterizado la distinción entre dominio y jurisdicción expresando que el dominio se ejerce sobre las cosas, en cambio la jurisdicción sobre las relaciones. Asimismo, el dominio lleva necesariamente la jurisdicción si nada lo limita o excluye, pero la jurisdicción no lleva necesariamente al dominio<sup>19</sup>. Esta distinción ha sido avalada por la CSJN, ratificando que pueden existir una sin la otra.<sup>20</sup>

A los efectos del objeto del presente punto, podemos afirmar que:

- 1.- No existen dudas respecto del dominio originario de las provincias sobre ellos.
- 2.- Es "posible" reconocer alguna jurisdicción nacional sobre los mismos.

La palabra "originario" que complementa y califica al dominio debe ser entendida como

- a).- Una reivindicación histórica derivada de los territorios locales al Estado Nacional.
- b).- Como advertencia a los titulares del dominio, en el sentido de que la titularidad del dominio, no conlleva a la facultad de explotación local desligada de las necesidades del país. Este punto es un eje de razonamiento que debe dirigir indubitablemente la interpretación y el alcance que debe darse al nuevo esquema dominial de los recursos naturales a partir de la reforma del artículo 124 de la C.N.

Ello porque una interpretación distinta, rompe con el verdadero pensamiento federal, integral que garantiza un desarrollo equilibrado del país en su conjunto. Es decir el dominio del recurso es provincial, pero ello no invalida la jurisdicción nacional en la materia de planificación y como garantía de uso racional de los recursos.

Es por ello, que de acuerdo a lo analizado, vemos que la nación se reservaría la toma de decisiones que tenga por fin específico preservar el

---

<sup>19</sup> Frías Pedro, Dominio y jurisdicción de la Nación y las Provincias, Derecho Público Provincial, DePalma, Buenos Aires, 1985 p.323.

<sup>20</sup> Fallos: 154:312.

equilibrio regional que pueda producir la disposición del hidrocarburo sobre aquellas regiones del país que no son productoras del mismo.

Es necesario comprender que, nuestra provincia, como todas las provincias petroleras del país, están inmersas en una matriz energética nacional, por lo tanto todas aquellas decisiones que tiendan a una correcta distribución de los recursos hidrocarburíferos.

Concluyo que la Nación debería dictar normas relativas a:

1.- Disposición de reservas. Como hemos analizado a en la primera parte del presente trabajo, las reservas deben ser las probadas, es decir aquellas que están en situación de ser comercialmente extraídas. El Estado Nacional, es quien debe tener un pleno manejo de las mismas, por el carácter estratégico que tienen.

A modo de ejemplo, podría tomar decisiones respecto de su ritmo de extracción a través de cupos máximos de extracción diarios.

2.- Limitaciones a la disposición del recurso, por ejemplo los cupos relativos a la cantidad de petróleo y gas que se exportan, garantizando el abastecimiento de dichos productos a la satisfacción del mercado interno.

Todas las demás cuestiones relativas a las actividades de exploración y explotación, en función del dominio originario reconocido a las provincias, es facultad privativa del gobierno provincial, teniendo plenas facultades para legislar sobre cuestiones relativas al normal desenvolvimiento pleno de la actividad. Asimismo, considero que hoy esto es una obligación de las provincias, trabajar con responsabilidad social, a través de la construcción de un sistema normativa que otorgue seguridad jurídica a los actores privados que intervienen en la actividad.

3.- **Escenarios Socioeconómico y contexto internacional actual a analizar, como así también, hacia lo que deberán apuntar las posibles regulaciones.**

En este punto trataremos de describir la situación y evolución del contexto socioeconómico mundial, nacional y regional, a efectos de poder

precisar los escenarios en donde debemos pensar decisiones jurídicas que afecten a la actividad.

Como primera medida, debemos recordar la importancia social, económica y política que en la actualidad tienen los recursos hidrocarburíferos. No podemos dejar de desconocer que casi el 88% de los productos que nos rodean se realizan con derivados del petróleo, que a su vez ello impulsa el desarrollo económico que redundando directamente en el bienestar social, y en la estabilidad política de las regiones.

### **Contexto mundial:**

Entre los distintos análisis entre los especialistas de los últimos años se esperaba que para el año 2010 la producción global se incrementara en un 4% luego de haber tenido una contracción al 1% durante el año 2009, luego de la crisis global.

La economía mundial, muestra una fuerte dependencia de que los países desarrollados mantengan la capacidad de aplicar medidas de políticas públicas ante una posible recaída. Esta capacidad esta siendo puesta en duda, debida a la fragilidad de las cuentas fiscales, el crecimiento desmedido del déficit fiscal.

Por otro lado las economías emergentes están creciendo rápidamente y los gobiernos, han empezado a morigerar sus intervenciones en el mercado ante el ingreso de capitales provenientes de países desarrollados (por ej.: Brasil). En un contexto de crecimiento, el desafío de dichas economías, será el capitalizar estos flujos de dinero, afectándolos a la creación de sólidos sistemas productivos que satisfagan la demanda doméstica, sin crear espirales inflacionarias o burbujas en sectores de la economía.

Los ritmos de recuperación han sido mejor de lo esperado. Mientras que los países desarrollados han crecido al 2%, las economías emergentes, están creciendo de manera sólida, esperándose un crecimiento promedio del 6% anual durante el año 2010/2011. Esto se explica por dos factores: a al



rápida reacción estatal para reactivar la economía a través de una política monetaria expansiva (ej: en Argentina implementación de planes sociales, subsidios a los sectores productivos, transporte, energías, etc.)

Aquí veamos lo que dice este importante documento bibliográfico de la Unión Europea *“Según las proyecciones efectuadas, durante el período 2000-2030 la demanda mundial de energía aumentará a un ritmo aproximado del 1,8% anual. El impacto del crecimiento económico y del crecimiento demográfico (que se situarán, respectivamente, en una media anual del 3,1% y el 1%) se verá equilibrado por una disminución anual de la intensidad energética del 1,2%, como consecuencia del efecto combinado de los cambios estructurales en la economía, los avances tecnológicos y el incremento del coste de la energía.*

*Los países industrializados experimentarán una ralentización del crecimiento de su demanda energética, que pasará a situarse a un nivel cercano al 0,4%/año en la UE. A la inversa, la demanda energética de los países en vías de desarrollo crecerá rápidamente. Se espera que en 2030 más de la mitad de la demanda mundial de energía se origine en países en vías de desarrollo (hoy en día dicha demanda representa el 40%).*

*El sistema energético mundial seguirá estando dominado por los combustibles fósiles, los cuales representarán casi el 90% del suministro total de energía en 2030. El petróleo se mantendrá como principal fuente de energía (34%), seguido del carbón (28%). Casi dos tercios del aumento del suministro de carbón entre 2000 y 2030 procederán de Asia. Las proyecciones muestran que el gas natural llegará a representar una cuarta parte del suministro energético mundial en 2030, como consecuencia de un incremento debido, principalmente, a la generación de electricidad. En la UE se espera que el gas natural se convierta en la segunda fuente de energía después del petróleo, aunque por delante de la hulla y el lignito. La energía nuclear y las energías renovables pasarían a representar, conjuntamente, algo menos del 20% del suministro energético de la UE. Se prevé que el mantenimiento del predominio de los combustibles fósiles implicará un incremento de las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub> superior al crecimiento del consumo de energía (2,1% anual por término medio). En 2030 las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub> serán más del doble de las*

registradas en 1990. Con arreglo a las proyecciones para 2030, en la UE estas emisiones serán superiores a las registradas en 1990 en un 18%, mientras que en los EE.UU. el aumento será de cerca del 50%. Los países en vías de desarrollo, cuyas emisiones de CO<sub>2</sub> sólo representaban un 30% del total en 1990, serán causantes en 2030 de más de la mitad de las emisiones mundiales.

Las reservas de petróleo a escala mundial bastarán para satisfacer la demanda proyectada para las tres próximas décadas. Sin embargo, es posible que la disminución de reservas convencionales de petróleo constituya un motivo de preocupación a partir de 2030. Esta situación sólo se ve parcialmente compensada por el aumento de las reservas de petróleo no convencionales. Las reservas de gas natural son abundantes y se prevé que aumenten en cerca del 10%. En este período de tiempo las reservas de carbón no estarán sujetas a restricción alguna.

Con arreglo a las previsiones, la producción mundial de petróleo aumentará en alrededor del 65%, lo que la situará en 120 millones de barriles/día en 2030. Tres cuartas partes del aumento corresponderán a países de la OPEP, motivo por el cual la organización pasará a suministrar el 60% del abastecimiento total de petróleo en 2030 (frente al 40% en 2000).

Las proyecciones muestran que la producción de gas se duplicará entre 2000 y 2030. Sin embargo, se prevé que, para entonces, las disparidades regionales en cuanto a reservas de gas y precios de coste habrán modificado el modelo regional de abastecimiento, de modo que cerca de un tercio de la producción total procederá de la CEI, mientras que el resto de la producción estará repartida a partes prácticamente iguales entre las demás regiones.

También se prevé una duplicación de la producción de carbón durante el período 2000-2030. El crecimiento se registraría, principalmente, en Asia y África, donde se centrará más de la mitad de la extracción de carbón en 2030. Los precios del petróleo y el gas experimentarán una fuerte tendencia a la alza en relación con los niveles actuales. Con arreglo a las proyecciones, en 2030 el precio del petróleo alcanzará los 35 euros por barril, mientras que los precios del gas serán de 28, 25 y 33 euros por barril en los mercados euroafricano, americano y asiático, respectivamente. Se prevé una importante disminución de los diferenciales regionales de los precios del gas, como consecuencia de

*unas combinaciones de abastecimiento más comparables. Las previsiones para 2030 indican que el precio del carbón seguirá manteniéndose relativamente estable, alrededor de los 10 euros por barril.*

*La demanda final de energía crecerá a un ritmo similar al del incremento del consumo interior bruto. En la medida en que se prevé un crecimiento similar para todos los sectores, se espera que su participación en la demanda final seguirá siendo constante, por lo general, a nivel mundial (cerca del 35% corresponderá a la industria, 25% al transporte y 40% al consumo residencial y al sector terciario). Los modelos de demanda de energía por sectores varían en función de las regiones. En los países desarrollados la demanda del sector de los servicios registra el crecimiento más rápido, mientras que en los países en vías de desarrollo todos los sectores experimentan un crecimiento anual sostenido de entre 2% y 3%.*

*Se mantendrá en todas las regiones la penetración de la electricidad, que pasará a representar cerca de una cuarta parte de la demanda final de energía. El carbón disminuirá en los países industrializados y la biomasa se irá reduciendo progresivamente en los países en vías de desarrollo. El petróleo seguirá siendo el combustible dominante en 2030, oscilando entre el 40% y el 50% según regiones.*

*La producción de electricidad aumentará constantemente a un ritmo medio del 3 % anual. En 2030 más de la mitad de la producción procederá de las tecnologías surgidas a partir de los años noventa, como son las turbinas de gas de ciclo combinado, las tecnologías avanzadas del carbón y las energías renovables. La utilización del gas para la generación de electricidad experimentará un incremento constante en las tres regiones productoras más importantes (CEI, Oriente Medio y América Latina), mientras que el uso del carbón para ese fin disminuirá en todas las regiones, salvo en América del Norte, donde se estabilizará, y en Asia, donde aumentará perceptiblemente. El desarrollo de la energía nuclear no mantendrá el mismo ritmo que la producción de electricidad total, por lo que su cuota de mercado se reducirá al 10% en 2030.*

*Las energías renovables representarán el 4% de la producción (frente al 2% en 2000), principalmente a causa de una rápida progresión en la producción de*

*Electricidad eólica.*<sup>21</sup>

Así mismo si bien este documento esta pensado y realizado en función de la Unión Europea, tampoco se dimensionan en la actualidad cuales serán los impactos de la reciente crisis económica, sin embargo sus datos son de utilidad a la hora de realizar una análisis integral de la materia en el contexto mundial.

Pero es necesario complementar esta visión acerca del contexto internacional para el análisis de la materia de hidrocarburos pero desde lo interno y lo provincial, a los efectos de sumar elementos para un análisis mas integral, pues precisamente la idea es confluir y como se puede tomar al mercado del crudo como de dimensión global, dado que se encuentra afectado fundamentalmente por su oferta y demanda mundiales, pero asimismo también juegan aquí distintas circunstancias políticas internacionales.

Argentina es un país con producción de petróleo, lo cual no lo convierte en un país netamente petrolero, solo que dispone de algunos excedentes para exportación. Así lo explica importante doctrina en el tema del análisis hidrocarburífero y en especial del gas y cómo es la relación nación y provincias

*“El país diversificó su matriz energética con la concreción de grandes gasoductos en la segunda mitad del siglo 20. Aunque resulte paradójico, si bien Argentina es exportadora de gas hacia Chile, Brasil y Uruguay, también es importador de ese producto desde Bolivia, no sólo para completar la atención de la demanda doméstica (abasteciendo de manera predominante al área metropolitana de Buenos Aires), sino también para redirigirlo hacia el mercado externo”.*<sup>22</sup>

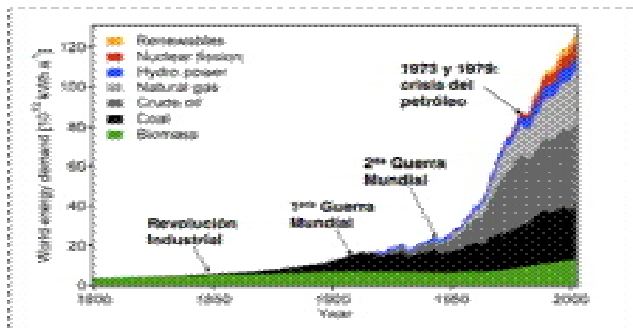
---

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/research/energy/pdf/key\\_messages\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/research/energy/pdf/key_messages_es.pdf)

<sup>22</sup> Elicabe, M.: *El impacto fiscal del precio de los hidrocarburos en las provincias patagónicas*, en *Observatorio de la Economía de la Patagonia*, octubre 2007. <http://www.eumed.net/oe-pat/doc/me.htm>

Aquí vemos un breve resumen de algunos indicadores que contribuirán en este análisis sobre todo en una prospectiva histórica y futura.

*“La necesidad estratégica para hacer de la energía un recurso modular-transportable benefició sin duda alguna al petróleo debido a su alta densidad energética (alto contenido de energía por unidad de volumen). El giro a favor del uso del petróleo se inició –como muchos otros desarrollos tecnológicos del hombre- bajo los efectos de una guerra, específicamente la I Guerra Mundial. A partir de la II Guerra Mundial el petróleo presentó un crecimiento exponencial que permanece incluso hasta nuestros días a pesar de eventos particulares como el embargo petrolero de la década de los 70s patrocinado por los mayores países productores. Para esta misma época se observa el rápido crecimiento de la demanda por gas natural, el cual constituye el segundo hidrocarburo más importante de la canasta energética mundial.*

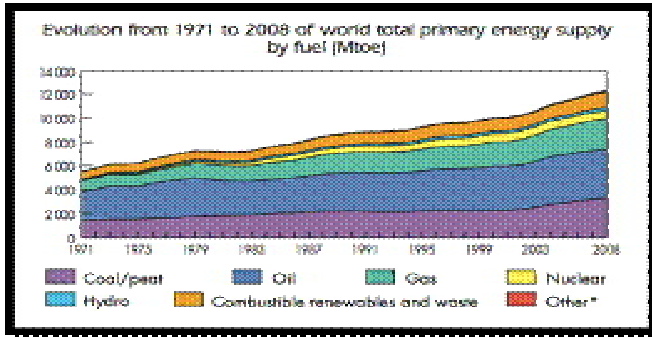


Evolución histórica de la demanda energética mundial 1800 – 2000.

*De acuerdo a la anterior gráfica podemos ver el crecimiento de la demanda energética mundial desde un contexto histórico, y bajo la misma gráfica podemos interpretar fácilmente cual es el verdadero papel del petróleo en la sociedad actual.*

Matriz energética mundial – Evolución-.

Según el último documento de libre acceso de la **IEA** (International Energy Agency) que consolida datos del año 2008, la evolución del suministro de energía primaria por tipo de recurso presenta el siguiente comportamiento:

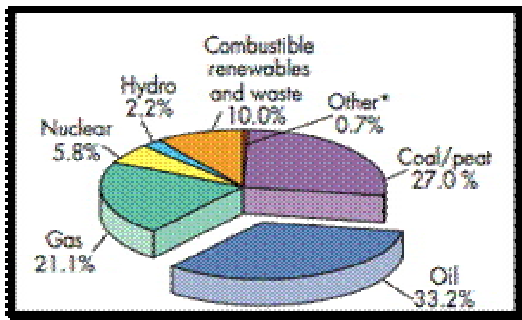


Demanda de energía primaria por tipo de recurso 1971 – 2008.

*Para comienzos del siglo XXI se puede observar una nueva pendiente de incremento de recursos energéticos, en donde los principales protagonistas de la matriz energética son el petróleo, el carbón y el gas natural.*

*Basados sobre la anterior gráfica, podemos suponer de manera preliminar que el mercado de recursos fósiles y específicamente el mercado de hidrocarburos tiene una relevancia mayúscula dentro del contexto macroeconómico mundial actual, por lo que resulta importante para cada nación del planeta la política de hidrocarburos de manera que la competitividad no se vea afectada por inestabilidades de suministro.*

*Para mayor claridad acerca de la relevancia de los hidrocarburos vemos la siguiente gráfica extractada del mismo documento de la IEA que nos muestra la canasta energética mundial actual por tipo de recurso:*



Distribución de la canasta energética mundial por tipo de recurso 2008.

*La anterior gráfica es concluyente: los recursos fósiles responden por el 81,3% de la canasta energética mundial ratificando así la preponderancia que tiene*

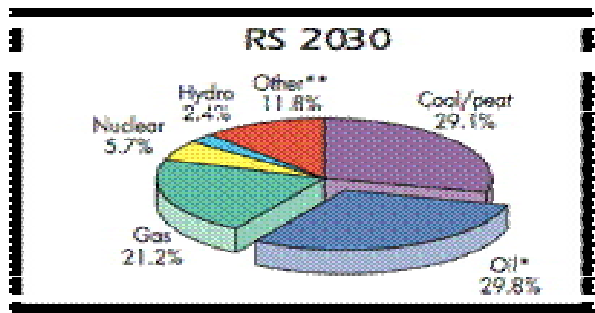
para el desarrollo de las naciones el acceso y/ o gestión eficiente de los hidrocarburos, traducido esto en independencia energética.

Matriz energética mundial – Perspectivas.

Ante la distribución actual de la matriz energética, surge la natural inquietud: Es sostenible en el tiempo tal repartición de la torta energética? Innumerables iniciativas multinacionales y multilaterales se hacen escuchar cada vez con más fuerza para diversificar con mayor velocidad la matriz energética hacia las energías alternativas-limpias- no convencionales por motivos en principio ambientales –pero también económicos (agotamiento futuro de los recursos fósiles)-. Podríamos pensar que las perspectivas apuntan a una pérdida de preponderancia de los recursos fósiles y especialmente de los hidrocarburos, basados en los actuales anhelos de la sociedad moderna.

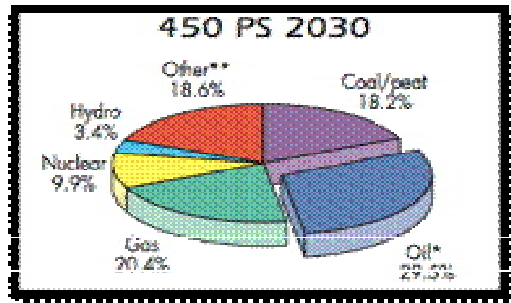
Es conveniente entonces revisar las estimaciones de la autoridad energética mundial bajo diferentes escenarios político-energéticos proyectados a 2030.

-Escenario 1 a 2030:→ Basado en las políticas energéticas y ambientales actuales.



. Escenario 1 de la matriz energética mundial a 2030

-Escenario 2 a 2030 → Basado en el eventual establecimiento a partir de 2012 de una política medioambiental para estabilizar la concentración mundial de gases a 450 ppm de CO<sub>2</sub> equivalentes:



Escenario 2 de la matriz energética mundial a 2030.

*Del anterior análisis, es conveniente afirmar que bajo escenarios de suministro normales de hidrocarburos, la participación tanto del gas como del petróleo dentro de la matriz energética mundial permanecerá prácticamente constante por los próximos 20 años. Para mayor claridad del lector la siguiente tabla resume la anterior afirmación.*

	2008 (%)	2030 (Escenario 1)(%)	2030 (Escenario 2)(%)
<b>Petróleo</b>	33,2	29,8	29,5
<b>Gas</b>	21,1	21,2	20,4
<b>Carbón</b>	27	29,1	18,2
<b>Renovables +Biomasa</b>	10,7	11,8	18,6
<b>Nuclear</b>	5,8	5,7	9,9
<b>Hidroeléctrica</b>	2,2	2,4	3,4

**Tabla 1. Perspectivas del mercado Oil & Gas a 2030. (Datos de IEA)**

*Después de este breve análisis del mercado energético, queda claro que es prioritario para las naciones asegurar el suministro oportuno, justo y de calidad de los hidrocarburos bajo cualquiera de los escenarios mostrados ante la evidente permanencia en el tope porcentual de abastecimiento a la matriz energética mundial.*

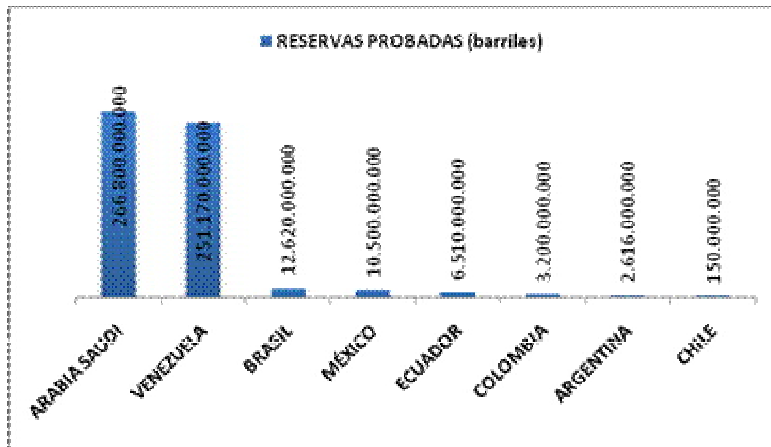


*Dinámica de precios de los recursos energéticos.*

*Siendo el commodity por excelencia y sustento innegable del desarrollo mundial el petróleo crudo y sus derivados se ven expuestos a un sin número de fluctuaciones en sus cotizaciones causadas por factores tanto endógenos como exógenos a la industria. Una tormenta en el Golfo de México o una pequeña variación porcentual en el índice de crecimiento económico de China pueden desencadenar rallies alcistas o bajistas en los precios. De manera general se mencionan algunos de los factores que más han afectado los precios en los últimos años:*

- Niveles de producción de países OPEP.*
- Niveles de producción de grandes productores No-OPEP.*
- Reservas probables y probadas de países OPEP y No OPEP.*
- Niveles de demanda de países OCDE.*
- Niveles de demanda de grandes consumidores No OCDE.*
- Reservas estratégicas de grandes consumidores OCDE y No OCDE.*
- Perspectiva macroeconómica de mayores consumidores.*
- Estabilidad geopolítica de zonas productoras.*
- Disponibilidad de buque tanques para transporte de hidrocarburos.*
- Compraventa de inventarios por capitales especuladores.*
- Situación climática en zonas de producción y rutas de comercio de hidrocarburos.*
- Disponibilidad de capacidad refinadora mundial.*

*Anteriormente mencionamos los niveles de reservas como uno de los factores que más influyen en la cotización de los hidrocarburos, veamos entonces los datos de algunos países.*



### **Reservas probadas y certificadas de algunos países de interés.**

Como mencionamos anteriormente, los precios de los energéticos, especialmente el del petróleo, se expone a altas fluctuaciones por factores anteriormente descrito. Veamos las variaciones del precio en distintas escalas de tiempo. Para el muestreo nos referiremos a la referencia WTI que es la que sirve para las transacciones en América”<sup>23</sup>

Aquí veamos a continuación algunas conclusiones a las que arriba la OPEC a los efectos de un análisis coyuntural de visión mundial

“La Cesta de Referencia de OPEP se disminuyó en diciembre para colocar en \$107.34/b. El movimiento hacia abajo de la Cesta fue conducido por miedos reanimados sobre la crisis de deudas de Europa, preocupaciones por crecimiento económico de Europa y China, y un tipo de cambio de euro que cae. EE.UU muestra datos económicos optimistas, así como las preocupaciones geopolíticas en el Oriente Medio que ayudaron a cambiar el curso del mercado, en particular hacia el final del mes y en enero. El 13 de enero, la OPEP muestra una Cesta de Referencia que estuvo de pie en \$111.75/b.

El crecimiento económico ha ido hacia abajo ligeramente al 3.5 % en 2011 y permanecera en el 3.6 % para el 2012. La economía de los EE.UU. ha ganado un poco de ímpetu recientemente y expectativas de crecimiento para 2012 ya

<sup>23</sup> [http://web.ing.puc.cl/~power/alumno10/enap/ENAP%20-%20PETROBRAS%20\(Escobar%20-%20Gomez\)\\_archivos/Page8112.htm](http://web.ing.puc.cl/~power/alumno10/enap/ENAP%20-%20PETROBRAS%20(Escobar%20-%20Gomez)_archivos/Page8112.htm)

que han sido aumentados del 1.7 % al 2.2 %. La Eurozona parece seguir su desaceleración y las expectativas de crecimiento para 2012 han sido bajadas al 0.2 % del 0.4 %. La recuperación de Japón permanece frágil, pero con un crecimiento esperado en el 1.9 %, principalmente debido al apoyo del gobierno. El crecimiento de China permanece resistente y, mientras ligeramente reduciendo la marcha, las expectativas para 2012 han sido bajadas del 8.7 % al 8.5 %. India es pronosticada ahora para crecer en el 7.4 %, revisado abajo del 7.5 % en el mes anterior. Los riesgos de desventaja prevalecen para la economía mundial y la escucha cercana será necesaria en la crisis de deuda de Eurozona, reduciendo la marcha de actividad en las economías en vías de desarrollo y la mejora de la economía de los EE.UU.

La demanda de petróleo del mundo en 2012 es pronosticada para crecer por 1.1 mb/d en 2012, después de los últimos crecimiento de 0.9 mb/d. Se espera que la región de OCDE consuma menos petróleo que el año pasado; sin embargo, la demanda de petróleo de no OCDE probablemente crecerá por más de 1.0 mb/d. El paso del petróleo

espera que el crecimiento de demanda en algunos países de no OCDE sea inferior que en el año anterior.

Los precios más altos para productos de petróleo de venta al público también podrían afectar negativamente la demanda del aceite a través del globo.

El transporte y los sectores industriales serían probablemente el más afectado, con el uso del petróleo en ambos sectores que reducen la marcha perceptiblemente por todo el mundo.

El crecimiento de suministro de petróleo de No-OPEP en 2011 es estimado en 0.1 mb/d, representando una revisión hacia abajo de la evaluación anterior. En 2012, se espera que el suministro de petróleo de no OPEP aumente en 0.7 mb/d.

Se espera que el crecimiento venga principalmente de Brasil, los EE.UU, Canadá, Colombia y el FSU, mientras Se ve que Siria, Noruega, México, Sudán y el Reino Unido disminuyen en 2012. Se espera que la OPEP NGL y petróleo no convencional aumente en 0.4 mb/d en 2012. En diciembre, el crudo de OPEP total relata que la producción hace un promedio de 30.82 mb/d, el nivel más alto desde el octubre de 2008, indicando un aumento de 170 tb/d durante el mes anterior.

*En los mercados de producto, la demanda luce apagada debido al paso débil de la recuperación económica, se conservó extensiones para la cumbre del barril en el nivel más bajo durante años. Este era a pesar de algunos signos de mejora del mercado de nafta asiático. Los márgenes de refinería tienen también seguido para caerse a través del bordo.*

*Las tarifas de fletamento en el mercado de petrolero permanecieron estables en diciembre debido a equilibrado las posiciones de tonelaje, mientras Suezmax y los precios Aframax aumentaron en condiciones meteorológicas.*

*La Demanda del crudo de OPEP en 2011 ha sido revisado por 0.1 mb/d de la evaluación anterior pese a estar de pie en 30.1 mb/d. En este nivel, la demanda del crudo de OPEP estuvo de pie en 0.4 mb/d por encima del el año anterior. En 2012, la demanda del crudo de OPEP es proyectada para hacer un promedio de 30.1 mb/d, sin alterar a partir de año pasado y aproximadamente 0.1 mb/d más alto que en el informe anterior<sup>24</sup>*

Hasta aquí este breve análisis, con algunos indicadores, que permite nutrir el presente trabajo para poder contribuir de manera técnica y teórica, a una visión constructiva en materia de hidrocarburos y como adaptar y mejorar la estructura legal reglamentaria del Estado Provincial de Mendoza.

### **Resumen de las normas legales a modificar, adaptar y dictar:**

El presente resumen solo trata de enunciar los principales instrumentos legales que deben sufrir algún tipo de modificación u adaptación, sin perjuicio del análisis pormenorizado que se ha desarrollado a lo largo de este trabajo y que se ha dado a entender como complementario de todas las sugerencias expresas y tacitas:

- Ley Provincial 5961: En general da el marco de partida para el control ambiental. Este instrumento debe sufrir adaptaciones y actualizaciones ya que hay diversas tecnologías que se aplican en la industria y no

estaban contempladas por aquel entonces, al momento del dictado (26/08/1992)

- Decreto 437/93: Es específico para el petróleo. Crea la red de vigilancia, obliga a reportar incidentes, establece el estudio ambiental previo, da como marco de regulación la resolución 105/92 de la Secretaría de Energía de la Nación, establece informes de partida. (del año 1992 a la fecha la industria hidrocarburíferas ha evolucionado mejorando los procedimientos en materia ambiental, también es necesaria actualizarla en muchos de sus procedimientos y estándares exigibles, sobre todo resolver las remisiones a la Resolución 105/92 de la Secretaria de Energía, es conveniente actualizar los contenidos)
- Resolución 105/92 de la Secretaría de Energía de la Nación: son normas y procedimientos para proteger el medio ambiente durante la etapa de exploración y explotación de hidrocarburos. Esta norma debería ser derogada, es decir su remisión y dictar una nueva norma que se adapte a los nuevos estándares nacionales e internacionales en materia ambiental, en especial respetar los presupuestos mínimos exigibles por la nación y determinar los presupuestos máximos por parte del Estado Provincial, en consonancia con lo dictado por otras provincias a los efectos de generar seguridad jurídica y previsibilidad en el horizonte de negocios.
- Decreto 2109/94: Establece las condiciones que deben cumplir los estudios Ambientales, ya sean, Manifestación General de Impacto Ambiental (MGIA) o Aviso de Proyecto (AP). Debe ser actualizada de acuerdo a las nuevas tecnologías de prevención y análisis de daños, como así también la incorporación de métodos de remediación ambiental.
- Decreto 170/08: Establece la presentación de informes de partida denominados IA 2008, establece la presentación de estudios de impacto ambiental anuales denominados Planes de Obra. (actualmente se presentan planes de obra para la evaluación ambiental de las áreas petroleras. En este Decreto no se especifica de manera clara y precisa la descripción de obra y si se determinará cuál debería ser los contenidos mínimos de los planes de obra se mejoraría la calidad de la

información presentada por las empresas y también se disminuirían los tiempos para la aprobación de las obras).

- Se deberá dictar una legislación original y compatible con los estándares federales sobre la regulación de pozos inyectores y que tipo de materia puede ser inyectada a pozos inactivos o a locaciones en servicios.
- Construcción de proyectos de formularios y protocolos a implementar en los procedimientos administrativos por parte de la autoridad de aplicación.

De todos los requerimientos y entrevistas realizadas con las autoridades provinciales en materia hidrocarburíferas, se evidenció la necesidad de contar con un sistema de información que dé soporte integral a los distintos aspectos operativos internos y externos que se presenten en la subsecretaría de Hidrocarburos y en especial la Dirección de Petróleo. Para estructurar esta solución se propuso sostener un sistema informático que remplazara el soporte papel efectos de agilizar y adaptarse a las nuevas tecnologías en las que opera el ambiente privado y petrolero.

Es decir lograr una base de datos bien definida y creada de forma tal que permita ordenar, documentar y certificar procesos en el manejo de la información. Todo supeditado a las necesidades de usabilidad por parte de los usuarios

Algunas necesidades a cumplimentar de acuerdo a lo relevado, que deberán cumplir los soportes informáticos, a los efectos de construir los protocolos y procedimientos administrativos virtuales que le den eficacia al sistema

## **Funcionalidad y Relaciones en el Proceso de Registración Base**

En el proceso de registración de empresas, se tiene un primer paso que contempla las siguientes tablas y sus relaciones.

Datos de los usuarios:

- Personas físicas: nombre, domicilio, DNI, calidad de legitimación propia o de terceros, proyecto, emprendimiento, zona, área sobre la cual requiere verificación u observación, tipo de necesidad, etc.
- Personas jurídica: nombre, domicilios, razón social, empresas, directores, actas de autoridades recientes, CUIT, calidad de legitimación propia o de terceros, proyecto, emprendimiento, zona, área sobre la cual requiere verificación u observación, tipo de necesidad, etc.
- Tipo de servicios o calidad de verificación que requiere el usuario a la autoridad de aplicación (por ej. Proyecto nuevo de exploración, verificación de locacion, permiso de perforación, constatación de documentación, etc.)
- Crear usabilidad al usuario, esto es un ID y contraseña particular (identificación privada y particular) dándole seguridad y celeridad al sistema.
- Todo esto deberá ser completado con sistema de firma digital o electrónica a los efectos de lograr el traspaso de papel a sistema virtual

### **Registración Complementaria**

Una vez completado el proceso básico, se requiere que la empresa llene información complementaria, para lo cual es necesario las siguientes tablas y sus relaciones:

- Personal autorizado de las empresas
- Personal directivo
- Domicilios empresariales y laborales
- Cantidad y tipo de operaciones y locaciones existentes o futuras en la Provincia
- Inversiones económicas en curso o futuras, balances legalizados, demás datos económicos con detalle de horizonte de negocios parciales y totales por área y por empresas.
- Reservas y auditorias de reservas y recursos, realizadas y a realizar.
- Regalías liquidadas, con sus respectivas comprobaciones, método de verificación a los efectos de la liquidación.
- Sistema de control de calidad, etc.

Todo debe estar en un soporte operativo con interfase Web, que haga a la claridad de la información pública, para un mejor servicio relacional con la prensa y los sistemas de información pública, ya que este tipo de datos es de especial sensibilidad para la sociedad y economía de la población.

A modo de síntesis este trabajo, pretende ser el puntapié inicial de una tarea ardua y duradera, como la es la regulación, prácticamente de nuevo, de toda la actividad hidrocarburífera en consonancia con distintos niveles gubernamentales, pero no solo relacionado y complementada con esta materia, sino con la ambiental, la cual es determinante para un mejor control de la actividad y un desarrollo sustentable.

La provincia de Mendoza, tiene una potestad política y administrativa clave para generar un proyecto hidrocarburífero, que genere riquezas y beneficios tanto en los aspectos económicos como en lo social, debiendo traducirse en mejor calidad de vida para la población existente y las generaciones futuras.