



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00019/14



BUENOS AIRES, 22 AGO 2014

3

VISTO, la actuación N° ^{727/13} 3415/13, caratulada: "KREITMAN, BEATRIZ SOBRE SOLICITUD DE INTERVENCIÓN RELACIONADA CON LA AFECTACIÓN DEL RÍO COLORADO POR EL DERRAME DE PETRÓLEO DEBIDO A LA AVERÍA DE CAÑERÍAS DE CONDUCCIÓN PETROLERA", y

CONSIDERANDO:

Que los interesados solicitaron la intervención de esta institución en relación a derrames de petróleo ocurridos en la cuenca del río Colorado que, según denuncian, causaron fuertes impactos ambientales y vulneraciones a los derechos de los habitantes de dicha cuenca.

Que manifiestan que el día 13 de Enero de 2013 se produjo la rotura de (a) líneas de conducción de pozos PH 1814, PH 1824 y PH 418 y ramal de inyección de agua salada del yacimiento Puesto Hernández, operado -en ese entonces- por la empresa Petrobras S.A, y desde el año 2014, por YPF S.A., y (b) línea de conducción del pozo productor del yacimiento Desfiladero Bayo DB 419, operado por YPF S.A.

Que el día 22 Enero de 2013 se produjo el rebalse de la pileta API de la Planta de Tratamiento de Crudo (PTC) ubicada en el yacimiento Puesto Hernández, operada por YPF S.A.

Que a fin de establecer los hechos denunciados se solicitaron informes a la SUBSECRETARÍA DE COMBUSTIBLES DE LA NACION, COMITÉ INTERJURISDICCIONAL DEL RIO COLORADO (COIRCO), SUBSECRETARÍA DE MINERÍA E HIDROCARBUROS DE NEUQUEN, SECERETARÍA DE ESTADO DE

4



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00019/14

FOLIO N°

2



AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE NEUQUÉN, YPF S.A. y PETROBRAS S.A.

Que si bien los organismos consultados coinciden en que las zonas afectadas por los incidentes descritos se encuentran remediadas, resulta necesario enfatizar en la prevención de incidentes vinculados con derrames de hidrocarburos causados, principalmente, por corrosión interna y/o externa de las instalaciones.

Que el 31 de Marzo de 2013, se produjo nuevamente la rotura de la línea de conducción DB 419 del yacimiento Desfiladero Bayo, y el rebalse de la pileta API de la Planta de Tratamiento de Crudo (PTC) ubicada en el yacimiento Puesto Hernández.

Que como consecuencia de ello, el 4 de Abril de 2013 se realizó una reunión extraordinaria entre el COIRCO e YPF a fin de tratar la problemática de derrames en los mencionados yacimientos.

Que en esa reunión el COIRCO manifestó haber realizado varias inspecciones donde encontró *"...gran cantidad de líneas (muchas en servicio) descubiertas y sin las defensas pertinentes en cuenca aluvionales, que constituyen verdaderos puntos críticos de la explotación en las cuales no se han efectivizado trabajos de protección"*, y por tanto, solicitó a YPF la adopción de medidas pertinentes a fin de evitar posibles eventos.

Que además, el COIRCO solicitó a YPF adopte medidas para disminuir la ocurrencia de incidentes en los yacimientos Chihuido de la Sierra Negra y Lomitas.

Que no obstante ello, los incidentes vinculados con derrames de petróleo, continuaron en los mencionados yacimientos.

Que en el yacimiento Desfiladero Bayo, en el año 2013, se denunciaron 45 incidentes relacionados con derrames de hidrocarburos, donde en total se

[Handwritten signatures and initials]



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00019/14



derramaron 154 m³ de fluido, de los cuales 31 m³ son hidrocarburos totales de petróleo, y el resto agua de producción e inyección.

Que, en el yacimiento Puesto Hernández, durante el 2013, se denunciaron 14 incidentes relacionados con derrames de hidrocarburos, donde en total se derramaron 367 m³ de fluido, de los cuales 3 m³ son hidrocarburos totales de petróleo, y el resto agua de producción e inyección.

Que en el yacimiento Chihuido de la Sierra Negra, durante el año 2013, se denunciaron 765 incidentes, donde en total se derramaron 3.801 m³ de fluido, de los cuales 84 m³ son hidrocarburos totales de petróleo y el resto agua de producción e inyección.

Que, los informes producidos por el COIRCO apuntan a que la causa principal de los incidentes es la corrosión interna y/o externa de las instalaciones.

Que, en cuanto al yacimiento Chihuido de la Sierra Negra cabe destacar que la Comisión Técnica Fiscalizadora (CTF), constituida en el ámbito del COIRCO, realizó varias inspecciones a fin de verificar el estado de las cañerías en cauces aluvionales antiguos y nuevos, y pudo comprobar que muchas de ellas se encontraban descalzadas y sin la debida protección (Acta N° 4429 de fecha 22.03.2013; Acta N° 4430 de fecha 25.03.2013; Acta N° 4436 de fecha 28.03.2013; Acta N° 4458 de fecha 23.04.2013, Acta N° 4461 de fecha 25.04.2013; Acta N° 4488 de fechas 13.06.2013 y 17.06.2013, Acta N° 4500 de fecha 06.07.2013)

Que ante el riesgo de rotura y posible impacto en el río Colorado, la CTF solicitó a YPF que proceda a realizar las obras de soterramiento de las líneas de conducción y de construcción de defensas aluvionales.

Que –no obstante ello- en el Acta N° 4579 de fecha 23.10.2013 la CTF informa que a la fecha de inspección no se observaba ninguna obra de envergadura, a fin de resolver las situaciones de riesgo de rotura, planteadas en inspecciones anteriores.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00019/14

FOLIO N°

4



Que por lo tanto, hasta que esas obras se concreten, el riesgo de rotura y su consecuente impacto en el río Colorado permanece, máxime cuando, de acuerdo a la información provisoria suministrada por el COIRCO, en el año 2013, en toda la cuenca del río Colorado se denunciaron 1.612 incidentes relacionados con derrames de hidrocarburos, siendo la causa principal de los mismos, la corrosión.

Que en total se derramaron 5.335 m³ de fluido, de los cuales 426 m³ son hidrocarburos totales de petróleo y 4.909 m³ corresponden a agua de producción e inyección.

Que el río Colorado nace en Los Andes y desemboca en el Océano Atlántico luego de recorrer más de 1.000 kilómetros, atravesando las provincias de Mendoza, Neuquén, Río Negro, La Pampa y Buenos Aires.

Que, a lo largo de su recorrido, atraviesa de oeste a este, las ecorregiones de los Altos Andes, el Monte de Llanuras y Mesetas, la Estepa Patagónica y el extremo sur del Espinal, todas ellas de extrema aridez.

Que la vegetación de esta zona presenta una gran heterogeneidad que incluye desde semidesiertos con arbustos bajos y achaparrados, estepas herbáceas y arbustivas, y praderas xerófitas, destacándose los pastizales de coirón (*Stipa* sp) y los arbustales de jarillas (*Larrea* sp).

Que los mamíferos más característicos de la zona son la mara o liebre patagónica y el zorro colorado, ambos incluidos en el libro rojo de especies amenazadas, el cuis chico, el puma y el guanaco; existiendo además una gran cantidad de especies endémicas de aves, como el choique, y de reptiles, en particular de especies de iguanas y saurios.

Que los ríos y arroyos presentes en esta zona generan una fisonomía completamente diferente: praderas húmedas llamadas "vegas" o "mallines" compuestas por pastos tiernos, juncos y ciperáceas, las cuales contribuyen al mantenimiento de la biodiversidad local tanto de forma directa (a través de la



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00019/14



vegetación y la fauna acuática) como indirecta (porque gran número de especies dependen de la alta disponibilidad de agua y alimento que éstos proveen para su supervivencia).

Que, adicionalmente, debe destacarse que en estos ambientes semi-desérticos, los cursos de agua dulce juegan un papel especialmente relevante ya que constituyen puntos de alta productividad biológica, de gran importancia en el mantenimiento de las redes tróficas en entornos áridos; funcionan como corredores ecológicos conectando distintos entornos naturales; generan un elevado contraste paisajístico que es especialmente valioso en zonas áridas; y contribuyen a la autodepuración natural de las aguas.

Que la baja disponibilidad de agua, los fuertes vientos y las temperaturas extremas producen que tanto la vegetación como los suelos patagónicos sean de alta fragilidad y presenten una baja capacidad de recuperación ante derrames de petróleo.

Que este curso de agua es clave para quienes viven en las mencionadas provincias y cumple un rol vital en la economía regional.

Que el agua del río Colorado es fuente para el abastecimiento de agua potable de todas las poblaciones ribereñas y de otras que se encuentran fuera de la cuenca pero que reciben el agua a través de extensos acueductos, como es el caso de la ciudad de Santa Rosa, capital de la provincia de La Pampa.

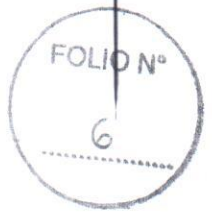
Que además, el agua del río se utiliza para regar alrededor de 158.161 hectáreas destinadas a la producción de una variedad de cultivos.

Que la cuenca alta del río Colorado es un área de explotación petrolera, en la cual operan 70 yacimientos en los que se localizan aproximadamente 13.000 instalaciones.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACIÓN
REPUBLICA ARGENTINA

00019/14



Que las provincias de Buenos Aires, La Pampa, Mendoza, Neuquén y Río Negro acordaron reglar el uso del agua del mencionado río mediante un conjunto de acuerdos interjurisdiccionales, que dieron lugar a la creación del COIRCO.

Que en la mencionada cuenca alta se llevan a cabo intensas actividades de la explotación y exploración de hidrocarburos, las que han causado, en reiteradas oportunidades, incidentes vinculados con derrames de hidrocarburos.

Que esos incidentes deterioran el recurso hídrico, afectando las actividades económicas que dependen del mismo, y la salud de las poblaciones aledañas.

Que, los cuerpos de agua tales como el río Colorado, son extremadamente sensibles a los derrames de petróleo, ya que éstos generan impacto en todo tipo de organismos tales como mamíferos, aves acuáticas, microorganismos, peces, insectos y vegetación.

Que los efectos de los derrames sobre microorganismos, invertebrados y algas tienden a ascender en la cadena alimentaria.

Que, en los ríos y arroyos, el petróleo se aloja en los bancos, aferrándose a las plantas y algas, afectando a aquellas especies que se alimentan de éstas.

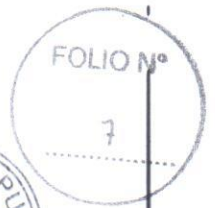
Que de acuerdo al Atlas de Riesgo Ambiental de la Niñez elaborado por esta Institución, el departamento neuquino de Pehuenches donde se encuentran localizados los yacimientos de Puesto Hernández, Chihuido de la Sierra Negra y Desfiladero Bayo, es una de las zonas con mayor riesgo por actividad petrolera (DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, "Niñez y Riesgo Ambiental en Argentina, Tabla 28, página 80. Disponible en <http://dpn.gob.ar/areas/des3363701.pdf>)

Que además, estos incidentes afectan los intereses de más de una provincia, creando un problema interjurisdiccional.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACIÓN
REPUBLICA ARGENTINA

00019/14



Que, como consecuencia de una serie de incidentes ocurridos en los años 1996 y 1997, las provincias ribereñas decidieron delegar en el COIRCO facultades propias en la preservación ambiental ante la explotación petrolera.

Que, como resultado, en el ámbito del COIRCO, se constituyó, en el año 1997 mediante Acta Acuerdo, una Comisión Técnica Fiscalizadora (CTF), conjuntamente con la Subsecretaría de Combustibles de la Nación, con el objeto de fiscalizar las actividades hidrocarubríferas que se desarrollan en la cuenca.

Que la CTF ejerce funciones referentes a la preservación del recurso hídrico en el ámbito de la cuenca del río Colorado, verificando técnicamente las actividades de exploración, explotación y transporte de hidrocarburos a fin de prevenir incidentes.

Que para ello, la CTF tiene facultades, junto con las autoridades provinciales, para realizar inspecciones, labrar actas de infracción, impartir instrucciones y realizar las imputaciones a las empresas generadoras de incidentes ambientales en la cuenca del río Colorado.

Que sin embargo, la CTF no tiene facultades para aplicar sanciones de ningún tipo, debido a que el artículo 3.2. del Acta Acuerdo mediante la cual fue creada, reservó la potestad sancionatoria en manos de la entonces Secretaría de Energía y Puertos de la Nación.

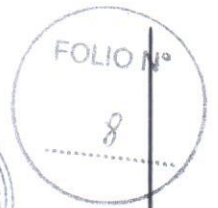
Que la solución de delegar a la Autoridad Federal la decisión de sancionar incumplimientos en un conflicto ambiental interjurisdiccional, permitía resguardar debidamente los derechos ambientales de todas las provincias ribereñas, frente a afectaciones causadas por una de ellas en perjuicio de las demás.

Que los conflictos de carácter interjurisdiccional, deben ser abordados en el marco del federalismo, articulando la intervención de los distintos niveles de gobierno. (Conforme Resolución DPN 112/2003 Caso "Matanza Riachuelo")



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00019/14



Que en ese mismo sentido, la Ley General del Ambiente prevé la intervención de la Autoridad Federal cuando se trata de la degradación o contaminación de recursos ambientales interjurisdiccionales (Art. 7°).

Que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la causa "Mendoza, Beatriz c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños provenientes de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo)", requirió al Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, y COFEMA a que elaboren un plan para la remediación del daño interjurisdiccional (Fallo del 20.06.2006), lo que dio lugar a la creación de la AUTORIDAD DE CUENCA MATANZA RIACHUELO, (ACUMAR) mediante la Ley N° 26.168, dotada de facultades prevalentes en el ámbito de la cuenca.

Que soluciones análogas también se encuentran previstas en las Leyes N° 25.688 de Gestión Ambiental de Aguas (Art. 6°), y N° 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios (Art. 22°).

Que sin embargo, a partir de la sanción de la Ley N° 26.197, estas facultades, indispensables para ejercer de modo integral y acabado el poder de policía ambiental, fueron puestas en cabeza de cada una de las provincias (Art. 6 de la Ley N° 26.197).

Que esta nueva atribución de competencias resulta inadecuada para tratar incidentes que generan impactos interjurisdiccionales, toda vez que la aplicación de sanciones se deja librada a la provincia en cuyo territorio ocurrió el incidente.

Que la Ley N° 25.688 de Gestión Ambiental de Aguas, prevé para estos casos la intervención con carácter vinculante de comités de cuencas hídricas, tal como es en este caso, el COIRCO (Cfr. Art. 5 y 6 de la Ley N° 25.688).

Que de la investigación realizada, surge que a pesar de las actas de infracción labradas por la CTF, aún no se resolvió la aplicación de eventuales sanciones.

[Handwritten signature]



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00019/11



Que, en ese sentido, la Subsecretaría de Minería e Hidrocarburos de Neuquén, al ser consultada sobre la imposición de sanciones a las empresas YPF y Petrobras por los incidentes mencionados *ut supra*, informa que *“se encuentra en trámite la imposición de sanciones a la empresa YPF S.A. para el incidente DB-419, según lo establecido en la ley N° 2453”*

Que, la Secretaría de Estado de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Neuquén informa que *“la imposición de sanciones a las empresas YPF S.A. y PETROBRAS ARGENTINA S.A. se encuentran en instancias legales administrativas”*

Que, por lo tanto, las autoridades competentes aún no han resuelto la aplicación de sanciones al respecto más allá de que las remediaciones de los sitios afectados hayan sido efectuadas por las mencionadas empresas.

Que la CTF fue creada a fin de proteger los intereses de todas las provincias ribereñas en el uso del agua del río Colorado.

Que para ello, la CTF cuenta con facultades para impartir instrucciones a las empresas que operan en la cuenca del río Colorado, a fin de evitar incidentes que puedan deteriorar el recurso hídrico, y los múltiples usos que dependen de él.

Que estos intereses se ven afectados, cuando las autoridades de una de las provincias, no adoptan las medidas correspondientes para hacer efectivas las instrucciones de la CTF, máxime cuando ésta carece de facultades sancionatorias.

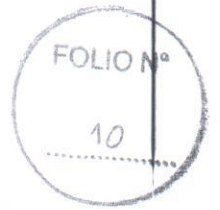
Que a la luz de los principios de gestión ambiental contenidos en la Ley General del Ambiente, y en particular, en la Ley N° 25.688 de Gestión Ambiental del Agua, corresponde que en casos de riesgos y daños interjurisdiccionales, la intervención del comité de cuenca sea vinculante, lo que no se verifica en el caso bajo análisis.

Que por ello y a fin de garantizar la protección de los recursos interjurisdiccionales, un principio de federalismo ambiental exige que la autoridad



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00019/14



interjurisdiccional cuente con las facultades suficientes para la prevención, investigación y sanción de aquellos daños ambientales que traspasan las fronteras provinciales.

Que la Ley General del Ambiente, establece como objetivo de la política ambiental nacional el de prevenir los efectos nocivos o peligrosos de las actividades antrópicas.

Que para el logro de ese objetivo, consagra –entre otros-, los principios de prevención y de responsabilidad, a los que debe sujetarse la política ambiental en todo el territorio de la Nación.

Que el principio de prevención impone atender a las causas y las fuentes de los problemas ambientales en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.

Que por su parte el principio de responsabilidad impone los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición recaigan sobre el generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros.

Que la presente se dicta en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 86 de la Constitución Nacional y el artículo 28 de la Ley 24.284 y normas concordantes; y la autorización conferida por los Sres. Presidentes de los bloques Unión Cívica Radical y Frente para la Victoria como de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo del Honorable Congreso de la Nación, ratificada por Resolución Nº 1/2014 del 23 de Abril de 2014.-

Por ello,

EL SECRETARIO GENERAL
DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION RESUELVE:



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



ARTÍCULO 1: Exhortar a la SUBSECRETARÍA DE MINERÍA E HIDROCARBUROS DE NEUQUÉN y a la SECRETARÍA DE ESTADO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE NEUQUÉN, a adoptar las siguientes medidas:

1.- La concreción de un seguimiento detallado de todas aquellas instrucciones impartidas por la CTF a fin de hacerlas efectivas.

2. – La aplicación de sanciones concretas toda vez que resulte justificable, más allá de las remediaciones técnicas correspondientes.

ARTÍCULO 2: Exhortar a los SEÑORES GOBERNADORES de las provincias de MENDOZA, NEUQUÉN, LA PAMPA, RÍO NEGRO y BUENOS AIRES, y al SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE DE LA NACIÓN, miembros del COMITÉ INTERJURISDICCIONAL DEL RÍO COLORADO (COIRCO), a que adopten las medidas que sean pertinentes para dotar al COIRCO de las facultades reglamentarias y sancionatorias necesarias a fin de asegurar la protección del ambiente en el ámbito interjurisdiccional de la cuenca.

ARTÍCULO 3: Poner en conocimiento de la presente resolución al SEÑOR PRESIDENTE del Comité Ejecutivo del COIRCO.

ARTÍCULO 4: Regístrese, notifíquese en los términos del artículo 28 de la ley N° 24.284, publíquese y archívese.

RESOLUCIÓN N° 00019/14

Dr. CARLOS GUILLERMO HACUINI
SECRETARIO GENERAL
DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION