

EL AMPARO DE LA PROPIEDAD MINERA

EDUARDO A. FIGRETTI

I

CONCEPTO Y SISTEMAS

Al desarrollar el Regalismo los principios justificantes del régimen de dominio minero, distinguiendo la existencia de dos sujetos jurídicos en el campo de la explotación mineral, a saber: La Corona y el particular, en especial vinculación obligacional, había creado el instituto del Amparo.

Adoptada esa concepción por nuestra legislación para regular la mayoría de las sustancias minerales, la reseña de sus puntos estructurales, que pasamos a exponer, nos permitirá obtener el concepto de Amparo y señalar la evolución de los sistemas aceptados.

Debemos partir de la base de que existen dos dominios, uno originario cuya titularidad detenta el Estado y otro derivado que es el que obtiene el particular que, cumplidas ciertas formalidades, constituye una propiedad sobre sustancias que hasta ese momento pertenecían al Estado como dueño. La ley minera crea una propiedad nueva al disponer la inscripción en el registro correspondiente de la operación de mensura de un descubrimiento; propiedad minera que mantiene perfecta independencia con los derechos de dominio que caracterizan la superficie del suelo¹.

Pero el minero debe dar cumplimiento a determinadas condiciones para conservar el derecho de explotación que el Estado como tutor de la riqueza minera le ha otorgado. Esta concesión

¹ Art. 244 del Código de Minería.

condicional tiene por objeto asegurar una producción constante y está fundamentada en el interés público. La falta del cumplimiento de las obligaciones impuestas acarrea la pérdida de los derechos sobre las minas, puesto que por ese medio se retrovierte la propiedad al Estado, que puede disponerla en favor de otro minero, de manera de tender a una correcta y continua explotación del subsuelo.

El conjunto de obligaciones que debe observar el titular de un derecho de propiedad sobre una mina bajo pena de caducidad ha sido designado en el derecho y las costumbres hispano-americanas como *amparo minero*. El vocablo, reconocido con esa acepción por el Diccionario de la Real Academia², se refiere inicialmente a sólo uno de los cuatro sistemas de condiciones que se conocen: el del *pueblo*, que se distingue por imponer el trabajo obligatorio de las minas durante un cierto tiempo con un determinado número de operarios o implementos.

El derecho colonial y las primeras épocas de historia de los períodos revolucionario-constitucional de los países latinoamericanos supieron de su influencia, que se quebró al introducirse en el Estatuto de Hacienda y Crédito de la Confederación y el Decreto Bases Español de 1868, el criterio de imponer como única condición de mantenimiento del derecho sobre la mina, el pago de una patente o *canon*, que pasa a constituir, a juicio de los innovadores, el estímulo indispensable, que junto al interés individual mantendrá el ritmo de trabajo que el Estado necesita conseguir.

A las dos formas de amparo comentadas, un criterio más moderno ha agregado la condición de invertir determinados capitales. Con ello se desea interesar el espíritu comercial de los explotantes que al incorporar gran parte del patrimonio societario en la mina otorgada, se encuentran obligados a mantener un intenso rendimiento en procura del logro de buenos beneficios que justifiquen las inversiones efectuadas.

Un último sistema debemos agregar. Se lo ha denominado *trabajo efectivo* y ha sido destinado preferentemente al amparo de hidrocarburos, consistiendo en la determinación, por parte de los organismos técnicos competentes, de una producción mínima por pertenencia. (Una variante doctrinaria estaría dada por la obligación de pagar un mínimo de jornales a obreros que se ocupan directamente en tareas de extracción).

² Diccionario de la Lengua Española. Pág. 78. Décimoquinta edición. Madrid.

II

EVOLUCIÓN DEL INSTITUTO

a) Derecho Indiano. Las Ordenanzas de Minería del Perú de 1569, obra del virrey Francisco de Toledo, constituye el primer ordenamiento minero dictado en el continente, con método jurídico y consulta a las necesidades del ramo. Tanto ellas como las Ordenanzas dadas para el Virreinato de Nueva España en 1763 adoptaron el sistema de amparo por Pueblo, influyendo directamente en nuestro Código.

Esta última circunstancia nos releva de realizar la exégesis de ambos textos y obliga a una mayor detención en el estudio de la regulación de 1887.

b) Derecho Patrio. Sancionada la Constitución de 1853, el Congreso General Constituyente que se encontraba reunido en Santa Fe se abocó, en cumplimiento del Art. 12 del Acuerdo de San Nicolás, a dictar las leyes orgánicas necesarias para la vi-
gencia práctica de la Carta Magna³.

El régimen minero fué por ello prontamente organizado en el país. La ley del 9 de diciembre de 1853, llamada Estatuto de Hacienda y Crédito, creó la Administración General de Hacienda y Crédito Público, otorgándole entre otras atribuciones (Título 11, Art. 10) el registro de la propiedad territorial pública y nacional en toda la Confederación (incluso la propiedad subterránea de las minas, que encontró así su primer encuadre jurídico en el período Constitucional). El Estatuto dedicó el Título 10 a "las propiedades subterráneas o de minas", materia que trató en once artículos⁴.

El primero de ellos mantenía en vigencia las Ordenanzas de Méjico hasta tanto el Congreso dictara el Código de Minería.

La misma norma con sentido práctico y espíritu acorde con las circunstancias de la minería regional aceptó las modificaciones que las legislaturas de provincia habían efectuado en las ordenanzas citadas, en todo lo que al mismo Estatuto no derogaba especialmente. Esas leyes ocuparon entonces el mismo lugar que las Declaraciones de Escobedo tuvieron en el Virreinato del Perú.

Pero es sin lugar a dudas el sistema de amparo el más afectado por la legislación que se dictaba. Se abandonaba el sistema

³ LARROU, JULIO B. *Historia de la Constitución Argentina*. Tomo II, pág. 217. Buenos Aires, 1950.

⁴ *Anales de Legislación Argentina*, Tomo 1.

del pueblo por la contribución anual. La discusión sobre los beneficios de uno y otro se iniciaba en la Argentina, abriendo un proceso que produjo los cambios más seriamente meditados de la legislación minera nacional.

El art. 11 del Estatuto establecía que una mina se posee con título legal (es decir, con título de propiedad) cuando se registra en la Administración del Banco (art. 7 y 8) y se paga la contribución anual de \$ 20 que fijaba el art. 9.

La falta de pago de la contribución, pasados ciento veinte días de cerrado el término para efectivizar la obligación, significaba el abandono de la propiedad que se volvía denunciable por el procedimiento establecido en las Ordenanzas. Poseída con título legal (o sea, registrada y pagado el canon) no era posible de denuncia.

c) Derecho Contemporáneo.

El amparo en el Código de Minería de 1887

Partiendo de la concepción de que las minas se otorgaban liberalmente para explotarlas y obtener una buena producción, el proyecto Rodríguez estableció que el cumplimiento de esa finalidad sólo podía lograrse por la imposición del trabajo obligatorio o sea por el viejo sistema del pueblo, tradicional en las Ordenanzas americanas³.

Consecuente con tal principio, el código estableció como condición fundamental de la concesión la obligación de trabajarla con cuatro operarios durante doscientos treinta días del año, dejando librado a la voluntad del minero el mantener la explotación durante la cuarta parte restante⁴.

El Denuncio

Denunciar una mina era solicitar las pertenencias que la ley declara perdidas y que han vuelto al dominio del Estado. Resulta, así, un medio complementario para adquirir la propiedad minera, creado por la ley para mantener la explotación. El Código establecía dos clases de denuncias:

1) Por abandono, cuando los dueños de una pertenencia manifestaban a la autoridad la resolución de no continuar con los trabajos, comunicación que debía efectuarse por escrito con veinte días de anticipación y ante la autoridad minera.

³ Proyecto de Código de Minería, redactado por el Dr. Enrique Rodríguez, pág. 443, Imprenta M. Biedma, 1883, Buenos Aires.

⁴ Código de Minería Argentino de 1887. Título IX, Sección 1, párrafo 1, Art. 289.

2) Por despueble, cuando no se daba cumplimiento a las condiciones impuestas por la ley para mantener la propiedad de las minas.

Ese no cumplimiento de las condiciones de la concesión constituía a la pertenencia en despueble lo que la hacía denunciable, medio por el que cualquier persona puede obtener el registro y la propiedad de una mina.

Como puede observarse, el código da por despojadas a las pertenencias que no cumplieran el amparo prescrito, ya sea al suspender los trabajos, al no ejecutar determinada obra o realizar ciertas formalidades, siempre que las infracciones dieran lugar a la pérdida de los derechos adquiridos.

No causaba despueble la suspensión de tareas debida a fuerza mayor: peste, hambre en el asiento minero o en un radio de cincuenta kilómetros, como también las temporadas de lluvias y nieves que impidieran la explotación siempre que se diera aviso a la autoridad, del día en que debían suspenderse los trabajos. Ella debía establecer la suspensión y la iniciación de la misma en los asientos mineros durante la temporada de aguas y nieves. En estos supuestos el despueble voluntario autorizado de 135 días corría junto a los términos de paralización de las labores fijados por la autoridad.

Amparos Especiales

Normas particulares se destinaban a regular, siempre dentro de la tónica impuesta, las sustancias de segunda categoría, los cerros abandonados y los socavones. Nada se dice sobre las sustancias de la tercera categoría, dado que rigiéndose por el principio de la accesión no son susceptibles de recibir amparo.

III

RÉGIMEN VICENTE

a) Ley de Reformas al Código de Minería N° 10.373

Dos años después de la designación de Joaquín V. González como profesor de Legislación de Minas en la Universidad de Buenos Aires, es decir en 1896, el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública le encargó el estudio y proyecto de reforma general del Código de Minería, obra que se limitó mucho después (1914) a la modificación del régimen de conservación y caducidad de la propiedad minera. El autor del proyecto criticaba el

* Joaquín V. González, *La Propiedad Minera*. Buenos Aires, 1906.

sistema del pueblo o trabajo obligatorio⁷ y el denuncia proponiendo su sustitución por el canon que había regido el país desde el Estatuto de 1853 hasta la sanción del Código, y que él definió como el signo representativo de la soberanía del Estado respecto de la propiedad minera que se acuerda a los particulares.

Consecuente con ese criterio, la sanción legislativa dejó establecido que las minas se conceden a los particulares mediante un canon anual por pertenencia, que se fija por ley nacional periódicamente para defender con su reducción o aumento el interés de los mineros contra las maniobras monopolistas.

La ley lo fijó por primera vez, sin sufrir desde entonces otra modificación por la ley 12161 para el petróleo, de la siguiente manera:

SUSTANCIAS DE 1ª CATEGORÍA y Arenas Metalíferas y Piedras Preciosas que se encuentran en ríos o placeres (cuando se explotan en establecimientos fijos)	\$ 100 m/n por pertenencia o unidad de medida.
SUSTANCIAS DE 2ª CATEGORÍA (menos relaves, desmontes y escoriales) y Arenas Metalíferas y Piedras Preciosas cuando son de aprovechamiento común ..	\$ 50 m/n por pertenencia.
CONCESIONES PROVISORIAS DE EXPLOTACIÓN o cateo de primera categoría	\$ 2 m/n por unidad de medida.
MINAS DEL DOMINIO DEL DUEÑO DEL SUELO (transferidas a un tercero o registradas por el propietario)	Pagan según su categoría.
SOCAVONES Generales, Explotación, Exploración	\$ 50 m/n.
Zona de Exploración (1.000 metros a cada lado y en toda la longitud del socavón) ..	\$ 2 m/n por cada 100 metros de superficie.
Pertenencia que se adquiere con el trabajo del socavón	Pagan según su categoría.

Aunque aumente el número de unidades de medida de cada pertenencia por ampliación, formación de grupos mineros o compañías de minas, el canon se rige por iguales normas.

La demasía se considera siempre una pertenencia para estos efectos, sea cual fuere su extensión.

El pago de la condición es adelantado y se realiza en dos semestres que vencen el 30 de julio y el 31 de diciembre, debiéndose desde el día del registro de la mina a excepción del descubridor de nuevo mineral, el de nuevo criadero y el explorador por estacas o trabajos formales que están eximidos por tres, dos y un año respectivamente.

Transcurridos dos meses del vencimiento de una anualidad, la concesión de la mina caduca⁸.

Inversión de Capitales

Esta segunda obligación de amparo fué introducida durante la discusión parlamentaria por el diputado Roberto Banacea, que tomó esta iniciativa —según propias palabras— de un proyecto de Eduardo Acebedo presentado en la República Oriental del Uruguay en 1916. (Diario de Sesiones. Cámara de Diputados, 1917, v. pág. 2093).

González calificó la innovación de Diputados como benéfica garantía de trabajo en las minas, logrado por un medio aceptable. (Diario de Ses. Cám. de Senadores, 1917, T. 2, pág. 1055).

Ella consiste en la obligación de invertir en cuatro años un capital fijo en usinas, maquinarias u obras directamente conducentes al beneficio o explotación. El mínimo a invertir debe determinarlo la autoridad dentro de las siguientes cantidades: \$ 3.000 a 10.000 para la 2ª categoría y desde \$ 10.000 a 40.000 para las de 1ª categoría.

Las demasías también requieren capital cuando el propietario no es colindante.

El plazo para la inversión corre desde la finalización de la labor legal, cuyos gastos de realización no pueden considerarse como capital introducido.

No habiendo labor legal, la autoridad fija el capital el día del registro, corriendo desde entonces el término de inversión aunque la mina esté mensurada.

El incumplimiento de esta obligación acarrea también la caducidad. El minero no tiene derecho, habiendo caducidad, a reclamar indemnización de ninguna especie por las obras ejecutadas en la mina, pudiendo solamente retirar los útiles y objetos que, destinados a la explotación, puedan separarse sin perjuicio de la mina explotada. Este beneficio no puede utilizarse cuando existen acreedores hipotecarios o privilegiados.

⁸ Dictamen en lo Administrativo del Fiscal de Estado de la Provincia de Buenos Aires. Expediente N° 2405-10747/37.

Caducidad y Remate

Encontrándose en esta situación cualquier mina, vuelve al dominio del Estado que debe ponerla en pública subasta cuando la caducidad se debe a falta de pago del canon. La ley establece expresamente los requisitos de publicidad previos al acto dando sesenta días para realizarlo, dado el decreto que lo ordene.

La falta de inversión no lleva la mina a remate; ella queda vacante, de acuerdo a la interpretación legislativa (Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 1917, v. pág. 259).

El propietario de una mina que caduca por falta de pago del canon puede suspender el remate pagando lo adeudado, más una suma igual en concepto de multa y gastos. De no hacerlo no se le permiten ofertas el día del remate a menos que pague el canon y el doble del valor adeudado como multa, más las costas originadas.

Efectuada la subasta, el Fisco retiene la cantidad adeudada y los gastos, cobrándose con el resto los acreedores hipotecarios y privilegiados preferentemente. No habiéndolos, el Estado descuenta el 10 % del total obtenido, devolviendo el resto al propietario ejecutado*.

El fracaso del remate por falta de postores deja la mina vacante y libre de todo gravamen, inscribiéndose como tal en el registro.

En tal situación puede adquirirse de acuerdo a las disposiciones del Código a menos que los acreedores hipotecarios soliciten su adjudicación dentro de los treinta días de efectuado el remate.

Normas sobre Abandono

La reforma del Código mantuvo el instituto del abandono, disponiendo que desde la fecha de efectuado no se adeuda canon. Mantendría con esto el criterio del Código de evitar gastos al minero cuando éste manifestaba su intención de cesar en la explotación.

La mina abandonada queda vacante y por lo tanto en condiciones de ser adquirida. Para facilitar el conocimiento de la vacancia la ley organiza la publicidad a través de un padrón de minas de edición semestral o anual, en que se detalla el estado de las pertenencias.

Hasta treinta días después de publicado el padrón pueden los acreedores hipotecarios o privilegiados solicitar su remate

* Dictamen citado en la nota anterior.

para pagarse con su producido después de abonado el canon y los gastos. Pasado el tiempo sin ejercitar el derecho quedan extinguidos los gravámenes.

b) *El amparo en la Ley del Petróleo de 1936*¹⁸

La ley 12.161 incorporó al Código de Minería un régimen especial para los hidrocarburos, a los que impuso como condiciones de amparo el pago de un canon y una regalía y el cumplimiento de un plan de labor cuando el Poder Ejecutivo considerare inconvenientemente explotado el yacimiento.

El canon que la ley fija es el siguiente:

Para las Concesiones Provisorias de explotación o Catos	§ 1 m/n por Hectárea o fracción del permiso.
Para la explotación de un yacimiento ...	§ 10 m/n por Hectárea o fracción de permiso.

La segunda de las condiciones impuestas es el pago por todo productor de una regalía del 12 % del producto bruto descontadas el agua y las impurezas, o su equivalente en dinero, al Estado Nacional o Provincial según el territorio en que se encuentran los pozos.

La naturaleza jurídica de esta obligación fué objeto del análisis parlamentario que dejó en claro el carácter de impuesto y no de participación en las ganancias que quería asignársele (Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación, años 1930-32, T. 11, pág. 222), por lo que se derogó en este sentido la ley 10.273 en cuanto establecía la excepción impositiva durante los cinco primeros años de otorgada la propiedad minera.

Las explotaciones que al tiempo de sanción de la ley estaban sujetas a regalías pagan lo mismo el 12 % establecido, pero el aporte lo efectúan proporcionalmente el titular de la explotación y el de la regalía. Quiere decir que si en una explotación existía una regalía del 10 % a favor de un tercero, con el nuevo ordenamiento esa persona debe contribuir con una parte (de la regalía) por cada nueve partes del explotante a formar el 12 % legal.

La contribución que puede reducirse hasta el 8 % si resulta conveniente facilitar la explotación de yacimientos de poca producción o internados en lugares de difícil acceso debe entregarse en los puntos de embarque habituales, descontándose el precio del transporte hasta ese lugar.

¹⁸ Ley 12.161 en *Anales de Legislación Argentina*.

Una última condición fué impuesta: la sujeción al plan regulador que el P. E. considere necesario establecer.

La incorporación al Código del art. 393 introdujo en la legislación el criterio de la regulación. Quedó por ello parcialmente derogado el principio del art. 282 que autoriza al minero a explotar sus pertenencias libremente. Así las cosas, la libre explotación será posible en tanto y cuanto no resulte necesaria la aplicación de la regulación legal.

A tal fin, se faculta al P. E. que deberá tener en cuenta la productividad y características propias de la zona, los transportes y las condiciones petrolíferas por las que atraviesa el país.

La resolución del Poder Administrador que obligue a una mayor actividad podrá impugnarse ante la justicia, no siendo ejecutable, en este supuesto, hasta que una sentencia definitiva así lo declare.

En el caso de no acudir a la justicia, el incumplimiento del plan establecido origina la caducidad de la concesión.

El artículo recibió la aceptación de la doctrina argentina en lo que se refiere a la nueva posibilidad de regulación que se creaba, pero el procedimiento por el que se hace efectiva la obligación de trabajar atrajo innumerables críticas.

Ellos han vuelto a ponerse de manifiesto ante el Decreto-Ley N° 3.760/58, por el que el Gobierno Provisional extendió a todas las sustancias minerales el régimen creado primigeniamente para el petróleo.

Así, CAMO en *La Nueva Reforma Minera* (D. J. A. N° 7227) afirma que es improcedente legislar sobre los términos y formas del recurso, ya que ello significa violar las facultades legislativas provinciales expresamente reservadas por los arts. 67, inc. 11, y 105 de la Constitución Nacional.

El descargo de esta crítica estaría dado por el Art. 1° del Código de Minería, que afirma regir también el procedimiento minero. Sin embargo esta prescripción resulta contraria al espíritu de las normas constitucionales arriba citadas.

c) *El amparo en el régimen legal de las minas nucleares.* (Decreto N° 22.447/56).

El minero nuclear tiene obligaciones de amparo solamente hasta el momento del registro del descubrimiento. A partir de ese momento y pese a considerar incorrecto el proceder, es la Comisión Nacional de la Energía Atómica quien deberá continuar con el cumplimiento del desnaturalizado amparo que el decreto-ley mantiene en su estructura.

Una innovación más, de carácter fundamental, introduce el texto legal que analizamos. Establece que los elementos nuclea-

res están excluidos de las pertenencias mineras otorgadas en propiedad dentro del régimen del Código. Ese principio significa que el minero no hace suyas todas las sustancias que encuentre en su explotación, ya que el monopolio nuclear de la Comisión se lo impide.

Para asegurar los derechos del mencionado organismo se ha agregado una nueva condición de concesiones consistente en declarar la caducidad de la pertenencia que teniendo sustancias nucleares sufran la ocultación maliciosa por interés de los explotantes que no desean ver interferidos sus trabajos por la Comisión.

d) El amparo frente a la Ley 14.773

La nacionalización de los hidrocarburos promulgada el 12 de noviembre de 1958 ha introducido la segunda excepción al régimen de dominio estatalizado por el Código de Minería, incorporando además esos yacimientos a la enumeración de bienes públicos que realiza el art. 2340 del Código Civil¹¹.

Para nuestro país ha desaparecido, como consecuencia de los nuevos principios el criterio de propiedad minera que fundamenta la existencia del amparo minero. Este instituto perdurará únicamente en las propiedades petroleras otorgadas con anterioridad al 1° de mayo de 1958, límite de retroactividad admitido por la ley 14.773.

Pero la afirmación precedente sólo tiene un sentido relativo, ya que la ley, tratando de compensar el desapoderamiento efectuado a las provincias, ha mantenido a su favor el pago de la tradicional regalía del 12 %. Claro que por efecto de la nacionalización el deudor es el Estado Nacional, cuando no se trata de las pertenencias particulares, excluidas de la ley.

La regalía, al perder el sentido de la ley 12.161, se ha transformado en una participación sobre el producido, susceptible de elevarse al 50 % neto cuando la liquidación de la explotación supere el 12 % bruto que actualmente abonan las explotaciones de Y.P.F. a las provincias petrolíferas.

Promulgada con los matices apuntados, su análisis escapa del campo de lo estrictamente jurídico para ingresar en el menos delineado de la política económica.

¹¹ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Reunión 64, octubre 30 de 1958, pág. 5.