

**ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS MINERALES NO CONCESIBLES,
EN EL REGIMEN LEGAL ARGENTINO**

Sonia Osay
Presidente
Fundación Cordón del Plata
Avda. Godoy Cruz 636, Mendoza, Argentina
Tel: 54-261-4290157
Fax: 54-261-4232210
cordondelplata@ciudad.com.ar

INTRODUCCIÓN:

Para comenzar este trabajo, primero quiero introducir una explicación sobre el sistema jurídico institucional argentino, que determina nuestro sistema federal de gobierno, esto es para comprender la manera en que se otorgan o adquieren los derechos mineros, dentro del territorio nacional.

Luego daré una breve explicación sobre el sistema jurídico minero, basado en el sistema dominial, a continuación se presenta una descripción y división de los minerales en categorías, luego se hace una descripción sobre su concesibilidad, en aquellos que son concesibles por el estado y aquellos que pertenecen al propietario de terreno, denominados minerales no concesibles.

Finalmente se realiza un análisis de los minerales no concesibles, donde se describe la problemática que plantean, en el contexto de la ordenación del territorio minero.

SISTEMA JURÍDICO INSTITUCIONAL

La Argentina, es un país organizado bajo la forma de gobierno representativa, republicana y federal de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución Nacional en su artículo primero.

El sistema federal de gobierno determina la existencia de un gobierno central y gobiernos autónomos, ya sean gobiernos provinciales o municipales. El Gobierno nacional o gobierno central representa y gobierna a la nación, dicta sus leyes a través del Congreso nacional. Las provincias también dictan sus propias leyes y se gobiernan a sí misma.

Es facultad de la nación dictar las leyes de fondo que regulan derechos a nivel nacional y es facultad de cada provincia dictar las leyes de forma, es decir, aquellas normas que determinan la manera en que se peticionará, ejercerá o denegará los derechos contemplados en las leyes de fondo.

El Código de Minería argentino fue sancionado el 25 de noviembre de 1886, por el Congreso Nacional, se trata de una norma legal de fondo, que establece los sistemas de dominio respecto a las substancias minerales y determina como se adquiere, conserva y pierde los derechos mineros. Nuestro Código de Minería posee una particularidad, ya que también contempla en algunos casos, disposiciones de forma.

La autoridad de aplicación del Código de Minería, será nacional o provincial de acuerdo al lugar donde estuviesen situados los recursos mineros. El Código de Minería establece los derechos de fondo y regula los procedimientos adquisitivos y extintivos de esos derechos, mientras que las Provincias establecen las normas procesales formales para el ejercicio de tales derechos ante las autoridades mineras pertinentes.

El Código de Minería desde su promulgación ha sido objeto de numerosas reformas, quedando en nuestros días desarticulado e inconexo.

DOMINIO DE LAS MINAS.

Nuestro sistema legal minero, se basa en el sistema dominial, es decir que como principio general, el dominio originario de las minas pertenece al Estado. La explotación minera es de carácter de utilidad pública, y prevalece por sobre cualquier otro derecho de propiedad común.

Es el Estado el que concede a los particulares la facultad de buscar minerales, de aprovecharlos y disponer de ellos como dueños, mientras cumpla con las disposiciones legales vigentes.

La propiedad de las minas puede pertenecer al Estado Nacional o al Estado Provincial, de acuerdo al lugar donde se encuentren situadas.

El artículo 8 del Código de Minería, dice que *se concede a los particulares la facultad de buscar minas, de aprovecharlas y disponer de ellas como dueño, con arreglo a las prescripciones de este Código.*

Esto habilita a nacionales y extranjeros a buscar minerales en cualquier parte del territorio nacional, independientemente del dueño superficiario, ya que el dominio originario sobre los minerales es del Estado, y él los concede a su descubridor o bien otorga permisos para realizar exploraciones. Esto es así porque las minas, de acuerdo a nuestro régimen legal, forman una propiedad distinta de la del terreno en la que se encuentran.

El concesionario de una mina es titular de un derecho real inmobiliario, equiparable al derecho de propiedad. Con la mensura de la mina se determinan los límites definitivos de la misma, este título representa el título de propiedad minera. Este derecho es exclusivo, sin límite temporal, transmisible por contrato o por causa de muerte, susceptible de hipoteca y demás derechos reales admitidos por el derecho común y por el propio Código de Minería.

Asimismo el concesionario deberá indemnizar al propietario del suelo, de los daños que cause con sus trabajos mineros, y también podrá exigir fianza previa para responder a los eventuales daños que pudiera ocasionar.

CATEGORIA DE MINAS.

Una vez explicado el principio general de dominio originario de las minas, es necesario determinar las categorías de mineral que contempla el Código argentino. Existen tres categorías de minas.

Las de **primera categoría** están formadas por las principales sustancias metalíferas, no metalíferas, los combustibles minerales sólidos y las fuentes geotérmicas (vapores endógenos). El Estado las otorga en concesión al descubridor.

Las de **segunda categoría** están formadas por las sustancias metalíferas no previstas en la primera categoría y las salinas, salitres y turberas. Esta categoría se concede preferentemente al propietario del terreno y, si éste no ejerce en término la preferencia, el derecho pasa al descubridor.

Dentro de la segunda categoría se incluyen también las sustancias metalíferas y piedras preciosas que se encuentran en los lechos de los ríos y aguas corrientes y los placeres. También comprenden los desmontes, relaves y escoriales de minas y establecimientos abandonados. Pero estos casos se destinan al aprovechamiento común - explotación colectiva - aunque pueden ser objeto también de concesiones exclusivas.

Las sustancias de **tercera categoría** están formadas por minerales de naturaleza pétreo o terrosa y en general todas las que sirven para materiales de construcción, ornamento y rocas de aplicación, cuyo conjunto forma las canteras, y pertenecen exclusivamente al propietario del terreno.

Primera Categoría	Segunda Categoría	Tercera Categoría
<ul style="list-style-type: none">- Oro, plata, platino, mercurio, cobre, hierro, plomo, estaño, zinc, níquel, cobalto, bismuto, manganeso, antimonio, wolfran, aluminio, berilio, vanadio, cadmio, tantalio, molibdeno, litio, potasio- Combustibles: hulla, lignito, antracita, hidrocarburos sólidos- Arsénico, cuarzo, feldespato, mica, fluorita, fosfatos, calizos, azufres, oratos- Piedras preciosas- Vapores endógenos	<ul style="list-style-type: none">- Arenas metalíferas y piedras preciosas en los lechos de ríos, aguas corrientes y placeres.- Desmontes, relaves y escoriales de explotaciones anteriores- Salitres, salinas y turberas.- Metales no comprendido en la primera categoría.- Tierras piritosas y aluminosas	<ul style="list-style-type: none">- Minerales de naturaleza pétreo o terrosa y en general las que sirven para materiales de construcción y ornamentos

Primera Categoría	Segunda Categoría	Tercera Categoría
- Minas de las que el suelo es un accesorio, que pertenecen exclusivamente al estado y sólo pueden explotarse con la concesión legal otorgada por autoridad competente, o mediante contratación efectuada con sujeción de estas disposiciones	- Minas que por su importancia se conceden preferentemente al dueño del suelo; y minas que por las condiciones su yacimiento se destina al aprovechamiento común	- Minas que pertenecen únicamente al propietario y que nadie puede explotar sin su consentimiento, salvo por motivos de utilidad pública

Con la clasificación que nos da el Código, vemos que existen dos tipos de ordenamiento legal para los minerales. Podemos agruparlos en minerales de 1º y 2º categoría y minerales de 3º categoría.

Los de 1º y 2º categoría se rigen por el Código de Minería y los de 3º categoría, se rigen por el Código Civil, es decir por las normas del derecho común, ya que este tipo de minerales son de propiedad exclusiva del superficiario.

De esta manera existen minerales concesibles por parte del Estado, ya que este es su propietario (dominio originario), y otro tipo de mineral, no concesible, que pertenece exclusivamente al propietario del terreno y donde el Estado no tiene injerencia, pudiendo su dueño, explotarlo por sí mismo, darlo en arrendamiento para su explotación o no realizar actividad minera sobre el mismo.

Dentro de esta última categoría de mineral, existe un vacío legal, porque según el Código de Minería, se trata de minerales, que en su conjunto forman las canteras, pero no determina un régimen legal, que permita un ordenamiento territorial adecuado por parte del Estado.

MINERALES CONCESIBLES

EXPLORACION Y EXPLOTACION.

El Estado puede otorgar en concesión las sustancias de primera y segunda categoría, a toda persona física o jurídica (nacional o extranjera) con capacidad de adquirir derechos, para realizar trabajos de exploración y explotación minera. La explotación de las minas, su exploración, concesión y demás actos consiguientes, revisten el carácter de utilidad pública.

a) Exploración.

El derecho de exploración no es una instancia obligatoria, ya que a través de un descubrimiento directo, puede peticionarse el derecho de explotación, por medio de una manifestación de descubrimiento.

No obstante la figura jurídica de la exploración minera (también llamada cateo) es de suma relevancia ya que constituye el proceso técnico natural, para llegar a determinar la existencia de un yacimiento económicamente explotable.

El Código de Minería regula el derecho de exploración o cateo con las siguientes principales características:

La concesión de exploración otorga un derecho exclusivo, de manera que toda mina descubierta por un tercero dentro del perímetro de la concesión corresponde al titular de ésta, no al descubridor.

La extensión superficial de cada concesión de exploración puede alcanzar 10.000 Ha. Los vértices de la figura del terreno que se solicita deben indicarse mediante las coordenadas Gauss - Krüger correspondientes. La misma persona no puede poseer más de 20 concesiones por provincia, o sea 200.000 Ha. Las concesiones pueden ser conjuntas o separadas. Se otorgan por unidades de medida de 500 Ha. o fracción.

El plazo de exploración es de 150 días corridos por la primera unidad de medida de 500 Ha. o fracción concedida, sumándose 50 días más para cada unidad (o fracción) adicional que se haya concedido. EL máximo plazo posible son 1.100 días por cada concesión de 10.000 Ha (es decir 20 unidades de medida) otorgadas.

El concesionario deberá ir liberando periódicamente zonas del área de exploración solicitada, determinándolas a la autoridad, a través de coordenadas, en caso que el concesionario no presente la solicitud al cumplirse el plazo en forma espontánea, la liberación de áreas, la realizará la autoridad de aplicación a su criterio

El explorador debe presentar ante la autoridad minera un programa mínimo de trabajos, a cuyo cumplimiento se encuentra obligado. La concesión puede ser revocada de oficio o a pedido de parte si no se cumple el programa de trabajo presentado.

Por el cateo se debe pagar al Estado concedente un canon por una sola vez, al presentar la solicitud.

b) Explotación

Como se ha dicho, el interesado puede tener acceso a la explotación a través de un permisos de exploración o de un descubrimiento directo.

Se considera descubridor al primero que solicitó el registro de la mina, salvo que esa prioridad resulte de dolo o fraude .

Debe hacerse la manifestación de descubrimiento ante la autoridad minera, cumpliendo los requisitos impuestos por el Código de Minería, de los cuales los más importantes son: indicar el punto de descubrimiento y el área destinada al reconocimiento exclusivo, los cuales deberán ser identificados mediante las coordenadas en uso en la cartografía oficial, que actualmente, son las Gauss - Krüger.

El área de reconocimiento puede alcanzar hasta el doble de la superficie del máximo de pertenencias de explotación que puede requerirse. Esta área ha sido establecida para permitir la adecuada ubicación de las pertenencias, que se efectúa a través de los procedimientos de mensura; el excedente del área queda liberado una vez aprobada la mensura por la autoridad. Además el manifestante debe acompañar con la manifestación una muestra del mineral descubierto.

Desde el día del registro el descubridor está autorizado a iniciar la explotación del yacimiento, sin que las eventuales oposiciones puedan interrumpir la ejecución de los trabajos de explotación.

El manifestante está obligado a publicar a su costa edictos en el Boletín Oficial, citando a todos los que se crean con derecho a oponerse al descubrimiento. (Las causales de oposición pueden ser de distinta índole, ej.: superposición de la manifestación con un cateo de terceros; o si el propietario del suelo niega la existencia del yacimiento o la categoría de la mina denunciada; o si se presenta un socio en el descubrimiento que ha sido ignorado en la solicitud, etc.

El manifestante está obligado a realizar, dentro de los cien días a contar del registro de la manifestación, la labor legal que ponga en evidencia las características del yacimiento descubierto, condición ésta indispensable para la ubicación correcta de la concesión de explotación.

Vencido el plazo para la ejecución de la labor legal y hasta treinta días corridos después, el descubridor deberá peticionar la mensura y demarcación de las pertenencias (lotes) que integrarán la mina, definiendo allí su cantidad dentro de los máximos permitidos por el Código de Minería.

La petición de mensura es también objeto de publicación en el Boletín Oficial, a efectos de las oposiciones a que hubiese lugar.

El testimonio de la diligencia de mensura y de su aprobación y registro constituye el título formal de la propiedad de la mina.

MINERALES NO CONCESIBLES

Esta categoría de mineral, pertenece exclusivamente al propietario del terreno, quien puede darlo a terceros para que realicen la explotación del mineral. El régimen legal por el que se rigen, es en primer lugar por el Código Civil y en lo que respecta a la policía minera y a la seguridad de las labores, por el Código de Minería según lo establece en su art. 204.

En la provincia de Mendoza, no existe un procedimiento, para solicitar el registro de canteras, y son varios organismos del Estado los que se atribuyen la facultad de registrar o autorizar la explotación cuando se encuentren en terreno del Estado.

Es decir que nos encontramos frente a una categoría de mineral, para la cual la legislación argentina, no establece una normativa especial. Este vacío legal trae aparejado un gran número de inconvenientes.

Es necesario distinguir entre canteras que se encuentren en terreno de dominio privado, y canteras que se encuentren en terreno de dominio privado del Estado.

Como dijimos las canteras ubicadas en terreno de dominio privado, pueden o no registrarse en Catastro de la Dirección de Minería, ya que no existe ninguna norma que obligue al propietario a realizarlo, tampoco existe obligación de presentar informe de impacto ambiental.

Respecto a las canteras ubicadas en terreno de dominio privado del Estado nacional, provincial o municipal, presentan un fenómeno particular. Existen muchas canteras que se explotan sin autorización, y otras que se registran en distintas reparticiones del Estado.

Vemos que distintas reparticiones del Estado provincial o municipal, se atribuyen indistintamente la capacidad para ejercer como autoridad de aplicación. Así por ejemplo - en el caso de la provincia de Mendoza - realizan esta actividad el Departamento General de Irrigación, Tierras Fiscales y Municipios.

Todo este desorden ocasiona una verdadera disgregación, produciendo graves inconvenientes, como es la contaminación ambiental, las superposiciones de derechos, con la consecuente falta de control.

La inexistencia de un catastro único, que contenga todas las canteras, ocasiona un gran número de superposiciones. Así sucede a menudo que un particular solicita a la Dirección de Minería permiso para explotar una cantera y para ello inicia un trámite solicitando la realización de un contrato de arrendamiento con el estado, pero resulta que otra persona solicita el mismo permiso, ante otra repartición pública, como tierras fiscales, la municipalidad, etc., produciendo en algunos casos, el otorgamiento de arriendos a varios interesados, sobre la misma cantera.

Otro inconveniente es la falta de capacidad de realizar un control ambiental adecuado, por falta de registro, quedando imposibilitada la autoridad minera, de realizar la policía minera y el control medio ambiental, que dispone el art 204 del Código de Minería.

En el caso de canteras ubicadas en terrenos de dominio privado, como su dueño puede darlo en arriendo para realizar la extracción del mineral, el promedio de registro es mucho menor, sin embargo, para poder adquirir explosivos, deben inscribirse en un registro de productores mineros, que otorga el permiso necesario para la compra de ese tipo de elementos. Igual procedimiento deben realizar para acogerse a los beneficios impositivos. Estas son las causales por las que se registran y grafican las canteras que ubican en terreno de dominio privado.

Otro elemento que coadyuva al desorden, es la manera en que se presentan las solicitudes de registro de canteras, al no existir una normativa específica, cada solicitante localiza su cantera, de distintas maneras a través de diferentes tipos de coordenadas, como pueden ser las UTM, las Gaus Krugger, o bien delimitándola con los accidentes geográficos que posee el terreno.

CONCLUSIÓN:

El ordenamiento territorial minero en la Argentina, como ya dijimos, se encuentra regulado por el Código de Minería, que establece como principio general el dominio originario del estado sobre las minas. Estableciendo, que existan sustancias de dominio exclusivo del estado y otras de dominio exclusivo del superficiario.

En el primer caso el descubridor es verdadero dueño de las minas, independientemente del dueño del terreno. Su derecho nace del descubrimiento, su título, de la concesión que la autoridad pública debe otorgarle y lo conserva mientras cumpla con las normativa legal.

En el segundo caso, los minerales no pueden ser explotados sin consentimiento del propietario superficiario y sólo este puede darlo para su explotación a terceros.

El legislador, determinó como minerales concesibles, aquellos que por su importancia estratégica, social o económica, interesaba al estado su explotación, dejando fuera del régimen legal, aquellos minerales que por su menor importancia, podían quedar a la libre disposición de su dueño, para realizar o no su explotación, estos minerales son destinados a la industria, a la construcción o a la ornamentación.

Este fue el ánimo, que inspiró al legislador para determinar el actual régimen legal. Sin embargo esta exclusión del ordenamiento legal minero, para los minerales de tercera, origina un vacío legal, ya que esta categoría de mineral se rige por los principios generales del derecho, contenidos en el Código Civil.

El Código Civil no establece la manera de realizar el seguimiento y control necesario, sobre la explotación de este tipo de mineral, que aunque pertenezca a la libre disposición de su propietario, una vez que inicia la explotación minera, genera una serie de consecuencias, que interesa al Estado monitorear, como es el control ambiental y de seguridad de las labores mineras.

Para mejorar el sistema y eliminar el vacío legal existente, se debería regular en los Códigos de Procedimientos Mineros Provinciales, o en el Código de Procedimientos unificado, las siguientes disposiciones:

☞ Un Catastro único que contenga la totalidad de las canteras existentes dentro del territorio provincial, que estará a cargo de la autoridad minera provincial, eliminando de esta manera, la múltiples autoridades de aplicación y registro.

☞ Un único sistema de registro de contratos mineros sobre canteras, ubicadas en terrenos fiscales.

☞ Un sistema de denuncia gráfico de canteras, a través de un sistema uniforme de coordenadas, por ejemplo con coordenadas Gaus Krugger.

☞ Otorgar una matrícula catastral, como poseen las minas de minerales concesibles, para identificar adecuadamente la cantera, que les permitiría, además, acceder a los beneficios que poseen los productores mineros, para la compra de explosivos y del régimen de exención impositiva, propio de esta actividad.

☞ La presentación de un informe de impacto ambiental, de acuerdo a las características de explotación de la cantera.

BIBLIOGRAFIA

- CANO, G. J., *Código de la minería en la república argentina, anotado con sus fuentes*, 2 vols., Ed. G. Kraft Ltd., Buenos Aires, 1944.
- CATALANO, EDMUNDO., *Curso de derecho minero*, Ed. Zavalía, Buenos Aires, 1999
- CATALANO, EDMUNDO., *Proyecto de Código de Minería*, Subsecretaría de Minería de La Secretaría de Industria, Comercio y Minería de la Nación. Proyecto PASMA, julio 1999.
- OSAY SONIA, "Ordenamiento del territorio, como herramienta de desarrollo, y el sistema jurídico minero argentino" *La Minería en el contexto de la ordenación del territorio*, Editores Roberto Villas Bóas, Roberto Page, Río de Janeiro, 2001.
- VILLAS BOAS, ROBERTO C., SA CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE GILDO DE A., *Canteras – Escuelas en Iberoamerica*, Río de Janeiro, 2001.