

PRINCIPALES FACTORES QUE INFLUYEN EN LA SEGURIDAD JURÍDICA MINERA

La Argentina se ha desarrollado como un país eminentemente agrícola ganadero, basando toda su economía en torno a estas dos grandes actividades, sin embargo posee una importante riqueza minera, muy poco explorada y explotada, debido a que a lo largo de toda la historia se priorizó la actividad económica propia de nuestras pampas.

La seguridad jurídica dentro de la actividad minera no es un tema sencillo, debido a que en ella confluyen una serie de elementos tan diversos, que deben actuar en armonía para que esta sea posible.

El desarrollo minero en la Argentina es incipiente, estamos comenzando a crecer en esta actividad, hace menos de una década se ha comenzado la más importante de las transformaciones de toda nuestra historia en el sector, y junto con estos cambios, se produjeron otros similares en Sudamérica y el mundo, que no podemos dejar de observar y analizar, para hablar de seguridad jurídica en nuestro país.

Dentro del gran espectro de elementos y circunstancias, que condicionan la seguridad jurídica minera, me referiré a dos de ellos, que considero los más importantes, sin querer de esta manera limitar, subsumir o simplificar este tema tan complejo e importante para el desarrollo de la industria, esto son:

1. Cuerpo legal adecuado, sencillo, claro, y estable.
2. Estabilidad institucional, órganos concedentes eficientes que aplican la normativa y combaten la corrupción.

A continuación analizaré cada uno de ellos:

1. CUERPO LEGAL ADECUADO, SENCILLO, CLARO, Y ESTABLE.

Evolución Legislativa

He considerado necesario en este punto hacer un análisis comparativo de la legislación minera latinoamericana, para luego concluir sobre el estado de nuestra legislación actual.

La industria minera en el mundo ha evolucionado con el correr del tiempo, de una minería de pequeñas dimensiones, de galerías subterráneas y vetas, hacia una minería de superficie, de grandes dimensiones y diseminados, que requiere importantes inversiones y tecnología de punta.

Indudablemente las modalidades de trabajo en la exploración y explotación minera que hoy son necesarias, para extraer el recurso minero, no son las mismas que se utilizaban hace 30, 50 o 100 años atrás.

A este cambio propio de la industria minera, se agregó la globalización de la economía mundial, que progresivamente se ha ido instalado en América Latina, con importantes inversiones de capital extranjero, quedando los países de la región sujetos a la competencia del mercado internacional.

La evolución experimentada en la economía regional, el progreso científico y técnico propio de la industria minera, y la consecuente inversión que requiere la misma, obligó a una progresiva reforma de la normativa que rige la actividad. La tendencia legislativa en Latinoamérica, tiene como objetivo central incentivar la inversión privada, simplificar y agilizar la concesión de los derechos mineros, establecer una adecuada protección del medio ambiente, normas claras y precisas de protección y amparo de minas.

Países como, Bolivia, Cuba, Ecuador, Guatemala, México, Perú y recientemente Venezuela se lanzaron a este nuevo cambio, realizando profundas reformas legislativas, la mayoría de ellas durante la década de los noventa, sancionando nuevos Códigos o Leyes de minería, todos en mayor o menor medida inspirados en el espíritu liberal que anima la actividad minera en estos tiempos. Se trata de una normativa menos dirigista, donde es el propio minero quien tiene el control de su derecho, y no la autoridad concedente, disminuyendo notablemente la discrecionalidad imperante en otros tiempos, la autoridad se limita a verificar el

cumplimiento de algunos requisitos esenciales como es el pago del canon o patente, simplificando drásticamente los trámites.

Sólo la legislación minera de Chile proviene de la década de los ochenta, donde no se ha producido modificaciones, debido a que constituye el marco legal pionero en la región, al facilitar y promover la participación del sector privado.

Otro aspecto a tener en cuenta en este análisis, es que la mayoría de los países mantienen el sistema de concesión legal, tradicional en Latinoamérica, los derechos mineros sólo se constituyen por imperio de la ley, la autoridad se limita a verificar los requisitos legales, que debe cumplimentar el concesionario, asimismo se mantiene en la mayoría de los países la concesión por vía administrativa, en el caso de Colombia se realiza mediante un contrato administrativo, sólo Chile se constituye el derecho de concesión por vía judicial, a través de tribunales especiales.

Bolivia, posee la legislación minera más avanzada de la región y junto con Perú son los máximos exponentes de este nuevo sistema de concesión legal, cuyas características fundamentales son las siguientes:

- I. Concesión minera única
- II. Canon progresivo
- III. Cuadrícula, como unidad de medida.

I. El sistema de concesión minera única, simplifica el procedimiento administrativo de la concesión del derecho minero, que se otorga de una sola vez, ya que elimina la distinción entre las etapas de exploración y explotación, el minero dentro del área concedida, puede realizar los trabajos que le resulten convenientes, en forma indistinta, sin solicitar nuevos permisos a la autoridad, el derecho es otorgado sin plazos, ni límites de tiempo como es el caso de Bolivia, donde el minero puede realizar todas las actividades de prospección, exploración, explotación, fundición, refinación y comercialización, sin permiso previo, evitando

de esta manera, las consecuentes oposiciones que pudieran suscitarse por parte de terceros.

II. El pago del canon o patente en Bolivia es progresivo, siendo esta la única condición de vigencia del derecho, eliminando el viejo sistema de amparo, inversión de capital y realización de trabajos mineros. En cuanto a Perú el sistema es mixto, requiere inversión, trabajo y pago de patente.

III. En ambos países la concesión minera toma como unidad de medida el sistema de cuadrícula, que es la forma en que se divide la carta geográfica del país. Esta cuadrícula es la base de una pirámide invertida cuyo vértice es el centro de la tierra. La base de dicho prisma es un cuadrado de 25 hectáreas (Bolivia) o un rectángulo de 100 hectáreas (Perú) que se toma como unidad de medida básica. Este sistema de cuadrícula evita la superposición de derechos mineros, eliminando conflictos.

Legislación Argentina

En cuanto a la legislación minera Argentina, se ha venido produciendo una gradual y sostenida reforma en sus diversos aspectos, siendo la más importante la que se produjo durante la década de los noventa, a través de la ley 24.498 que reforma nuestro Código de Minería actual que data del siglo XIX, es el más antiguo de la región en vigencia, también se dictó la ley de inversiones mineras 24.196, que garantiza la estabilidad fiscal por 30 años, la ley de ordenamiento minero 24.224, la ley 24.585 para la protección del medio ambiente, entre otras, todo este ordenamiento legal ha permitido la llegada de importantes inversiones de capital a la Argentina y es así que se encuentra en marcha importantes proyectos como Bajo de la Alumbrera en Catamarca, Cerro Vanguardia, Veladero y Pascua-Lama entre otros.

Todos estas reformas han sido sumamente importantes para poner a la minería Argentina en un pie de igualdad con la de aquellos países que tienen una larga tradición minera, y que sus economías dependen fundamentalmente de esta

actividad, es necesario que sigamos firmemente el camino emprendido, siguiendo los pasos y la experiencia de nuestros hermanos latinoamericanos, para conseguir la tan mentada Seguridad Jurídica, porque son los Códigos de minería los que tienen como objetivo determinar la forma en que se concede, se conserva y se pierde el derecho a explorar y explotar un yacimiento minero.

Nuestro cuerpo legal, a lo largo del tiempo ha perdido vigencia y ha dado lugar en cierta medida, al arbitrio de autoridad concedente, debido a los vacíos dejados a través de las distintas reformas. Por este motivo creo que la Argentina necesita un nuevo Código de Fondo.

La minería es una actividad altamente riesgosa, que requiere grandes inversiones que reditúen a largo plazo, por lo tanto para atraer inversiones a la Argentina, es necesario eliminar cualquier riesgo ajeno a la actividad minera en sí misma, uno de los riesgos que hay que evitar es el jurídico.

II. ESTABILIDAD INSTITUCIONAL, ORGANOS CONCEDENTES EFICIENTES QUE APLICAN LA NORMATIVA Y COMBATEN LA CORRUPCIÓN.

En Argentina, se han venido realizando importantes esfuerzos a nivel institucional, dentro de los distintos organismos de la administración pública minera nacional y provincial, para modernizar la infraestructura edilicia, contar con equipamiento adecuado y capacitar al personal.

Para desarrollar este punto es necesario referirme al Acuerdo Federal Minero sancionado como ley 24.228, a la que adhirieron en una primera etapa las provincias de Catamarca, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan y San Luis, que dispone de un marco general donde la Nación y las Provincias se comprometen a realizar acciones conjuntas para el logro de ciertos objetivos:

- ✓ La progresiva reforma y actualización de la legislación minera de fondo para adecuarla a los nuevos modelos tecnológicos vigentes en el mundo;
- ✓ La jerarquización de la función pública minera;

- ✓ El establecimiento de un sistema de Catastro Minero, eficiente y moderno, que otorgue seguridad y transparencia a los derechos mineros peticionados y otorgados;
- ✓ La elaboración, en tiempo apropiado, de las Cartas Geológicas de la República, dispuesta por la Ley 24.224;
- ✓ El adecuado monitoreo y control del medio ambiente minero para que la minería resulte ambientalmente sostenible;
- ✓ La organización y funcionamiento de un Banco Unico de Datos, de amplio espectro, interactivo e interconectado a nivel nacional, provincial e internacional;
- ✓ La coordinación y optimización de la investigación científica y tecnológica aplicada a la minería y sus industrias conexas;
- ✓ La capacitación de los recursos humanos.

Este marco legal es de gran importancia para unificar en todo el país una metodología de trabajo que viene realizando la nación, y lograr de esta manera que cada provincia argentina disponga de organismos mineros adecuados, adaptados y dispuestos a recibir inversiones.

De los objetivos generales propuestos en el Acuerdo Federal, quiero detenerme específicamente en dos de ellos, que en mi opinión son los más importantes para lograr organismos o dependencias mineras eficientes que coadyuven al logro de la Seguridad Jurídica:

- ✓ el personal de las dependencias mineras
- ✓ el sistema de Catastro Minero

Recurso humano

El recurso humano de los organismos mineros, es el que debe aplicar la normativa legal vigente, por sus manos pasa la minería de cada provincia, es el que da información a los mineros, grafica sus pedimentos, dispone los plazos dentro

del procedimiento, y en definitiva caduca o concede un derecho minero. De allí deriva la necesidad, como lo dispone la ley 24.228, que se cuente con personal técnicamente capacitado, en actitud de recibir entrenamiento adecuado al carácter del servicio. Siendo necesario garantizar su permanencia, especialización y carrera profesional, con una escala de remuneración acorde a la capacitación adquirida, funciones y responsabilidad asignadas, comprometiéndose a permanecer en el cargo por un plazo a determinar, luego de haber recibido entrenamiento.

El recurso humano es un punto de fundamental importancia para lograr tener organismos mineros eficientes, y adecuados a las exigencias de la actividad minera actual, que estén capacitados para utilizar los medios técnicos puestos a su disposición, y con una escala salarial y sistemas de incentivos adecuados a las funciones que desempeñan, es necesario que las provincias de acuerdo al compromiso asumido con la nación, dispongan los recursos y los medios necesarios para lograr que este objetivo se mantenga en el tiempo, a través de una adecuada estabilidad institucional, de nada sirve tener instrumentos legales idóneos si no se cuenta con el personal que los utilice adecuadamente.

Es necesario destacar que nuestro sistema de concesión de minas es legal, es decir que las condiciones de vigencia de esta concesión, dependen de la ley y no del arbitrio de la autoridad, que no puede acordar condiciones distintas a las que dispone la ley. Al contar con personal capacitado, con estabilidad laboral y salario acorde a sus funciones, comprometido con el cambio y que combate la corrupción, se podrá aplicar mejor y en forma más eficiente la normativa legal minera.

Catastro Minero

El Catastro Minero, es una herramienta importante para otorgar seguridad y transparencia a los derechos mineros. Catastro grafica todas las solicitudes de concesión dentro de la carta geográfica nacional, es decir que se coloca en un plano la ubicación espacial de cada derecho minero. El Catastro Minero es una herramienta de gran utilidad para conocer gráficamente la situación de todas las

concesiones mineras, distinguiendo con precisión las áreas libres de aquellas que se encuentran ocupadas.

Hasta hace algunos años el Catastro Minero utilizaba como herramientas de graficación, el denominado sistema de planos o pláncelas, que se realizaba a mano, sobre la carta geográfica, pudiendo determinar la punta del lápiz una diferencia en el campo de entre 50 a 100 metros aproximadamente, esta metodología de trabajo ocasionaba importantes conflictos legales, debido a la incorrecta graficación, con la consecuente superposición de derechos, generando una notable falta de seguridad jurídica.

Hoy se cuenta con sistemas más seguros y precisos para graficar derechos mineros, que se realizan a través de sistemas informáticos como Autocad Map, donde se ubica el pedimento minero con una exactitud de centímetros, gracias al sistema de coordenadas que los softwares utilizan, quedando todo registrado en una base de datos.

La reciente modernización que se ha producido en el Catastro Minero nacional y provincial, a través de la utilización de equipos y software apropiados, está generando mayor claridad y precisión sobre la situación de los pedimentos mineros en el país.

El objetivo propuesto por el Acuerdo Federal Minero, es contar con un sistema de Catastro eficiente y moderno, que otorgue seguridad y transparencia a los derechos mineros peticionados y otorgados, asimismo se pretende contar con toda esta información a través de un sistema de interconexión a nivel nacional, provincial e internacional, por intermedio del Banco Unico de Datos (BUD) y el Sistema unificado de información Minera (SUIM).

El esfuerzo inicial está realizado, ahora es conveniente que cada provincia tome las medidas necesarias para poder organizar y mantener actualizado los catastros mineros con todos los pedimentos existentes, respetando el sistema de coordenadas Gauss Kruger, dispuesto por la ley, para así tener un catastro seguro y confiable que refleje la realidad de cada provincia.

CONCLUSIÓN:

Hemos emprendido un importante camino, para lograr que la Argentina se convierta en un país minero y no tan solo agrícola - ganadero. La riqueza minera se encuentra oculta en nuestras montañas, por ello es necesario continuar creando las condiciones apropiadas y mantenerlas en el tiempo, para lograr atraer capitales que posibiliten el desarrollo de nuestra minería y la seguridad jurídica es una de las condiciones fundamentales, para que esos capitales se radiquen en nuestro país.

Hemos logrando que la minería argentina crezca, podemos conseguir que se fortalezca aun más, sepamos aprender de los que más saben y nuestro éxito estará asegurado.