

ANTE UNA POSIBLE REFORMA DE LA LEY MINERA

OSVALDO V. ROCHA

Profesor Adjunto (i) de Derecho Agrario y Minero

El 9 de diciembre de 1853 el Congreso General Constituyente sancionó el Estatuto de hacienda y crédito de la Confederación, cuyo título X se refiere a las propiedades subterráneas o de minas. El artículo 1º del citado título establece que mientras el Congreso dicte el Código de Minería, regirán en la Confederación las Ordenanzas de México "con las modificaciones que las legislaturas de provincia hayan hecho en ellas, en todo lo que no se derogare por la presente ley". Esta referencia a las modificaciones que pudieran haber introducido las provincias en las Ordenanzas de Méjico, será seguramente motivo de estudio para quienes se interesan en la historia jurídico minera del país. El Dr. Guillermo J. Cano en una de sus obras referentes al Código de Minería, vinculada especialmente con el estudio de sus fuentes, manifiesta que el derecho intermedio patrio de las minas, que va desde 1810 hasta 1887, reclama aún investigadores que encuentren y expongan las leyes mineras que las provincias se dieran durante su transcurso. Opina que de ellas pueden extraerse interesantes noticias sobre cómo fueron la conciencia y las costumbres nacionales en materia minera durante esa época.

El mismo Estatuto de hacienda y crédito, en el título que comentamos, artículo 2º, manifiesta que "entiéndese por mina la explotación del terreno por medio de excavaciones superficiales o subterráneas para explotar piedras preciosas o cualquier sustancia metálica o mineral reducible a metal. De consiguiente, no se comprende en la palabra "mina" las canteras, salinas, huaceras, carbón de piedra, tierras arcillosas o de tinte, piedras silicias, azufre, etc. Posteriormente, el Congreso sancionó la Ley N° 6, el 28 de noviembre de 1854, por la que incorporó el carbón de piedra al sistema del Estatuto. En 1854 el Congreso de Paraná dispuso que el Poder Ejecutivo designará una comisión para redactar los proyectos de Código Civil, Penal, Comercial

y de Minería. Este principio se reprodujo en la Ley N° 36, del 6 de junio de 1863; no obstante, ya el Poder Ejecutivo, en 1860, había comisionado a Don Domingo de Oro, ex Diputado de Minas de la provincia de San Juan, para que propusiera los medios más convenientes para la protección de la industria minera. Fue así como el nombrado señor de Oro proyectó un Código de Minería que fue elevado a consideración del Congreso en 1864. Volviendo a lo que comentáramos sobre el Estatuto de hacienda y crédito de la Confederación, cabe establecer que dicho cuerpo legal había prescindido del sistema de amparo mediante el pueblo, como medio de mantener la propiedad minera, reemplazándolo por la obligación de pagar una contribución anual de 20 pesos por mina, contribución que percibía la autoridad nacional. De esta circunstancia pareciera desprenderse que el dominio eminente de las minas recaía en el Estado Nacional, cosa que de ninguna manera podía ni puede interpretarse en virtud de claras razones de orden constitucional, y hasta de orden práctico, cuyo análisis merece otro trabajo de mayor extensión y profundidad que el presente.

Don Domingo de Oro partió de este principio inaceptable y su proyecto no prosperó en el Congreso, precisamente por cuanto atribuía la propiedad de las minas a la nación, privando a las provincias del dominio de aquellas que se encuentran en sus jurisdicciones territoriales. El buen criterio se impuso y fue sancionada la Ley N° 728, en agosto de 1875, en cuyo artículo 2° se establecía que "el redactor del Código tomará como base para la confección de su trabajo el principio de que las minas son bienes privados de la Nación o de las provincias según el territorio en que se encuentran".

En 1876 se designó al Dr. Enrique Rodríguez como redactor del Código de Minería, revisando el proyecto de don Domingo de Oro. No vamos a insistir en una biografía del distinguido autor de nuestro Código cuya personalidad es vastamente conocida. Sólo diremos que su proyecto de Código fue aprobado por el Senado a libro cerrado, luego del informe del ministro de Justicia Dr. Wilde, que muy lícitamente apoyó el trabajo de Rodríguez. La sanción del Senado entró en la Cámara de Diputados el 25 de setiembre de 1885, y allí no pudo el destacado ministro obtener lo que obtuviera en el Senado y, consecuentemente, el proyecto fue pasado a comisión. La Cámara de Diputados estudió dicho proyecto e introdujo al mismo diversas modificaciones, presentándolo la comisión de códigos mediante un discurso que pronunciara don Filadelfo Posse. Con el objeto de situarnos dentro de ciertos problemas a los que más adelante habremos de referirnos, transcribiremos algunos de los párrafos del diputado Posse:

"Desde luego, señor presidente, la Comisión de Códigos ha creído que el proyecto elaborado por el doctor Rodríguez se resentía de su poca conformidad con las instituciones políticas que nos hemos dado".

"Indudablemente, puede esto explicarse por la larga residencia del doctor Rodríguez en un país unitario, y por que todas las fuentes que ha consultado, tanto en libros como en códigos, han sido siempre de países unitarios: Chile, Bélgica, Austria, Francia, hasta el punto de que la Comisión no ha encontrado citas ni de leyes ni de libros norteamericanos, en los comentarios ilustrativos del autor."

"Las disposiciones que más parecen chocar con la índole de nuestras instituciones políticas, enumeradas ligeramente, son las siguientes: el proyecto de código declara que las minas son de propiedad privada de la Nación o de las provincias, según el territorio en que estén situadas, e inmediatamente legisla preceptuando que las provincias no pueden explotar directamente las minas."

"Indudablemente que es un buen principio económico que las provincias y los Estados no sean mineros; pero cuando menos es dudoso si esta prohibición corresponde al Congreso".

"El mismo proyecto declara que las minas, desde la promulgación del código, quedarán exentas de toda contribución o tributo".

"Es otra facultad cuando menos dudosa del Congreso, prohibir a las provincias imponer contribuciones sobre las minas que el mismo código declara ser propiedad de aquéllas."

"Más adelante, el proyecto de código del doctor Rodríguez crea tribunales de minas y determina su personal, sus funciones y su jurisdicción; siendo también dudoso que el Congreso tenga la facultad de organizar tribunales de provincia, estableciendo su jurisdicción y la competencia que han de tener en los asuntos que el código somete a su conocimiento."

"Vendría a suscitarse muchos inconvenientes creando tribunales de minas, cuando por razón de las personas o de las cosas puedan estas cuestiones ser traídas a la justicia federal."

"El proyecto de código del doctor Rodríguez crea también un cuerpo de ingenieros nacionales y provinciales, determinando sus funciones, puramente administrativas; y la Comisión ha creído que esa reglamentación corresponde a la Nación o a las provincias según los casos."

"La Comisión cree también que este proyecto de código de minas invade las regiones del derecho común, las regiones de derecho civil."

"Por ejemplo, en el código civil, en el título 'de las cosas, consideradas con relación a las personas', se encuentra un ar-

título que dice más o menos lo siguiente: "son de propiedad privada de la Nación o de las provincias: las minas de oro, de plata, de cobre, de piedras preciosas y de sustancias fósiles."

"Y en el título del 'Dominio' existe otro artículo que dice: "La propiedad del suelo se extiende a toda su profundidad y al espacio aéreo sobre el suelo, en líneas perpendiculares. Comprende todos los objetos que se encuentran bajo el suelo, como los tesoros y las minas, salvo las modificaciones dispuestas por las leyes especiales."

"El propietario es dueño exclusivo del espacio aéreo; puede extender en él sus construcciones, aunque quiten al vecino la luz, la vista u otras ventajas, y puede también demandar la demolición de las obras del vecino que a cualquier altura avancen sobre ese espacio."

"Según el Código Civil, solamente las minas de oro, de plata, de cobre, de piedras preciosas y de sustancias fósiles son de propiedad privada de la Nación o de las provincias, y todas las demás son del dueño del suelo."

"Quiere decir que sería necesario derogar este artículo del código civil que, como digo se encuentra en el título del 'Dominio' o armonizar los derechos que al dueño del suelo acuerda este artículo, con las disposiciones que se proyectan en este código de minas."

"La Comisión no ha encontrado que el autor del proyecto de código de minas se haya preocupado de este punto."

"La comisión se ha detenido también, en el proyecto de código del señor Rodríguez, en un título que tiene como epígrafe: 'de la sociedad conyugal'."

"Desde luego llamó la atención a la Cámara sobre lo irregular que es legislar, en un código de minas, sobre la sociedad conyugal, puesto que esta legislación, que corresponde al derecho civil, la encontramos perfectamente legislada, con toda corrección, en el código civil argentino."

"El artículo primero de ese título dice, en concreto, que las disposiciones del código de minas, con respecto a la sociedad conyugal, son preferentes."

"De manera que solo rigen las disposiciones del derecho común en cuanto no esté legislado por el código de minas y no sea contrario a él."

"La comisión cree ver en esto una verdadera impropiedad, y, además, conceptúa absolutamente innecesario legislar sobre la sociedad conyugal, en un código de minas; mucho más cuando, como he dicho, esta legislación es tan completa en el código civil."

"Hay otro artículo en el mismo título, que puede dar lugar a serias confusiones: el que dice que las deudas del cónyuge

que aporte minas al matrimonio han de pagarse con los productos de la misma mina."

"Como se comprende, esto puede dar lugar a serias discusiones, porque puede pensarse que el acreedor no puede ser pagado sino con los productos de las minas; indudablemente tiene el derecho de ser pagado con cualesquiera de los bienes de la sociedad conyugal o del cónyuge deudor."

"El proyecto de código de minas tiene varias otras incorrecciones, a juicio de la Comisión, que sería largo enumerar."

"Por ejemplo, hay un artículo que declara que las minas son materialmente indivisibles."

"La declaración de si una cosa es materialmente indivisible puede ser un hecho, pero nunca el precepto de la ley."

"La ley no puede declarar que sea indivisible una cosa que es materialmente divisible, como lo es una mina."

"Más adelante, dice el proyecto de código: 'pertinencia es una unidad de medida que consta de trescientos metros de longitud por doscientos de latitud; pero esta latitud podrá ser elevada a trescientos metros'. 'Cada mina tendrá una pertenencia'. Y continúa, en el inciso siguiente: 'las minas de fierro tendrán dos pertenencias, o, lo que es lo mismo, seiscientos metros de longitud por cuatrocientos de latitud.'"

"En esto hay, indudablemente, un error de cifras porque, simplificando la operación, lo mismo es decir trescientos por doscientos que tres por dos; una 'pertenencia' tendrá seis, seis metros. Dos pertenencias debían ser, entonces, doce metros; pero si se da la longitud seis metros, y la latitud cuatro, resultaría veinticuatro metros."

"Persistiendo en este error, dice el inciso subsiguiente: 'las minas de carbón tendrán tres pertenencias, o lo que es lo mismo, una longitud de seiscientos metros por trescientos metros de latitud' lo que hace un total más superior a tres pertenencias."

"Sería largo enumerar algunos otros artículos en los que la Comisión ha creído encontrar contradicciones y dificultades."

"Pero voy a hacer a la Cámara algunas referencias de la parte que se relaciona más directamente con el fondo de la legislación minera."

"En este proyecto de código se ha transcripto, casi textualmente, todo lo que se encuentra establecido en las Ordenanzas de Méjico, relativamente al contrato de avíos de minas."

"Debo prevenir a la Cámara que, sobre este particular, existe una nota, en el proyecto del doctor Rodríguez, ilustrativa de la materia que dice: "el contrato de avíos es una institución puramente española y de las Indias". "Ninguna otra Nación lo ha adoptado, al menos que yo sepa", dice el señor Rodríguez."

"Por esta razón de no haberlo adoptado ninguna otra nación, la Comisión ha creído que tal disposición no era aceptable."

"De todo el contexto del proyecto de código, se desprende el propósito que el autor de él ha tenido en vista: favorecer y proteger las minas antes que todo; y va hasta crear una obligación real, en la mina, siendo así que por el Código Civil no existen obligaciones reales, sino personales."

"Y tan es cierto que el autor de este proyecto de código de minas ha querido crear una obligación real, en las minas, que, en muchos casos sólo ella es responsable al acreedor de los avíos, aunque el dueño de la mina tenga otros bienes. Si la mina no ha producido lo bastante para satisfacer al acreedor, este acreedor no puede ir contra los demás bienes del dueño de la mina, tiene que pagarse con el producto de ella."

"Dice el señor Rodríguez, en los comentarios con que acompaña su proyecto, que estos contratos tienen por objeto fomentar a los mineros pobres y a los que no quieren comprometer en la empresa sus propios capitales."

"Desde luego, se ve que no son dignos de la protección de la ley."

"Un minero pobre no podrá explotar de una manera seria la mina; y un hombre que no quiere comprometer sus propios capitales en empresas mineras que él administra, es difícil que encuentre capitales ajenos que quieran comprometerse, si no es a condiciones muy onerosas, que arruinarían la misma empresa."

"Pero, sobre todo, en esta legislación hay una evidente injusticia."

"Como he dicho, si el aviador, que es, como saben mis honorables colegas, el que proporciona los elementos y los medios para la explotación, no consigue ser pagado, por mala administración o porque la mina no ha dado resultados, no puede ir contra los bienes de otra naturaleza que tenga el deudor, a menos que así expresamente lo hayan pactado en el contrato de avío."

"Pero en este caso prohíbe el código de minas la libertad de pactar sobre intereses; prohíbe que el interés pueda exceder del corriente en plaza, lo cual es contrario a lo expresamente establecido en nuestra legislación sobre libertad del interés, y sólo, cuando no hay tipo de interés pactado se entiende que es el de los bancos."

"Además, siendo lógico el proyecto de código de minas en el propósito de proteger la mina y al minero, dice que el último aviador es preferible al primero, lo que se explica bien porque, naturalmente, un minero que no hubiese podido solventar sus deudas contraídas para la elaboración de la mina, no encontraría quien le prestase después."

"Entonces, para que haya un segundo individuo que pueda comprometer capitales en la elaboración de la mina, le da preferencia sobre el antiguo avisador; lo cual es injusto, porque las condiciones del crédito del primer acreedor vienen a modificarse, sin ningún hecho nuevo."

"La Comisión ha pensado que estos privilegios son injustos, invasores de legítimos derechos, contrarios a los propósitos mismos de la ley."

"Indudablemente, las Ordenanzas de Méjico y el proyecto en discusión se han propuesto proteger la mina pues declaran que la mina no es embargable, no es ejecutable; pero esta suposición dará, de seguro, resultados contrarios a los que se ha tenido a la vista."

"La consecuencia de esta disposición es lógica y clara."

"Un hombre que no tiene recursos propios para elaborar una mina, un hombre que no tiene quien le preste recursos para ese objeto, es claro que no podrá explotarla de un modo serio."

"Entonces, nada más natural que el acreedor pueda ejecutar esa mina, para pagarse su crédito, que es justo que se pague, desde que su deudor tiene bienes adecuados para el pago. Y así se lograría el verdadero objeto que la ley se propone; que una mina sea elaborada de un modo serio, porque el que la compra, en el hecho de comprarla, demuestra que tiene recursos; y hay la presunción de que los tendrá, para elaborarla, porque nadie gasta su dinero para tenerlo ocioso y abandonado."

"Son estas las razones principales que la Comisión ha tenido en vista, presentándolas con las reservas del caso, pero porque ha creído suficientes para hacer comprender a la Cámara que la sanción del proyecto sin un estudio serio y acabado, podrá traer inconvenientes muy graves, en nuestro sistema de legislación."

La transcripción que antecede indica claramente que la Comisión de la Cámara tenía serias dudas sobre la constitucionalidad de algunas de las disposiciones del Código. En mérito de su informe el cuerpo legal fue modificado, suprimiéndose partes de su articulado que evidentemente invadían la jurisdicción provincial pero sin llegar a anular totalmente ciertos principios de orden eminentemente administrativo y reglamentario que de todos modos, en nuestra opinión, siguieron vulnerando derechos que constitucionalmente competen a las provincias. Es evidente que el Código de Minería regula al mismo tiempo problemas del derecho de fondo y cuestiones de procedimiento, cuya esfera de acción cae dentro de la jurisdicción provincial.

No obstante la ley minera parte de la base exacta de que los yacimientos pertenecen a la nación o a las provincias según el territorio donde estén ubicados. Asimismo, esa ley prohíbe

al Estado buscar y explotar minas, facultad que dejaba librada a los particulares. Resulta casi innecesario destacar que la prohibición era y sigue siendo sabia, pues como es de común consenso no cabe al estado entrar como industrial en una tarea en la que el alza es factor preponderante, que requiere cuantiosas inversiones y muy destacadas condiciones técnicas para llegar a buen éxito. Sin embargo, con el transcurso del tiempo nuevas teorías y nuevas corrientes, como siempre fundadas en discutibles posiciones políticas, sostienen que en ciertos casos debe forzosamente el estado tomar a su cargo explotaciones que antes le estaban vedadas, y que solo mediante el desarrollo de esas explotaciones se podrá enfrentar a hombres y organizaciones que, de tener esos medios de trabajo concentrados en sus manos, podrían amenazar el adelanto económico del país y hasta hacer peligrar su seguridad interna y exterior. Cuando se descubrió el petróleo en Comodoro Rivadavia debió apelarse a disposiciones legales, que nada tenían que ver con la minería, para asegurar en favor del estado, reservas cuyo establecimiento puede ser muy objetable desde el punto de vista constitucional. Más adelante sufre el código nuevas reformas que prácticamente hacen desaparecer la prohibición que contenía en lo que respecta a la posibilidad para el estado de explorar y explotar minerales. Mediante reparticiones que dependen de la nación, tal es el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, la Dirección General de Fabricaciones Militares, Yacimientos Carboníferos Fiscales, el ente denominado Yacimientos Mineros "Agua del Dionisio", y la Comisión Nacional para la Energía Atómica, el estado nacional se convierte en explorador y explotador de minerales, y, en varios casos, en monopolista de ciertas sustancias. Corrientes políticas interesadas consiguen así que, so pretexto de medidas que contribuyen a la defensa nacional y a liberarnos de organizaciones foráneas, tome la Nación a su cargo todo un régimen industrial que, como ya antes lo hemos dicho, requiere para su funcionamiento ingentes capitales, muy destacados técnicos y, por lógica, una mano de obra que en general debe estar ampliamente capacitada. Se apela a la necesidad de nacionalizar bienes e industrias, confundiendo los términos "nacionalizar" con "estatizar", cuyo contenido es absolutamente diferente.

La corriente se inicia lógicamente en cuanto se descubre el petróleo: políticos agoreros mueven la opinión haciendo aparecer tal descubrimiento como una posible fuente de profundas perturbaciones; se realiza lo necesario para que el mineral quede en la práctica monopolizado por la Nación y se priva a los particulares, mediante el establecimiento de extensas reservas, de la facultad de buscar sus minas.

Luego de diversas tratativas de orden legislativo, que no

es del caso enumerar, se desemboca en la primera ley orgánica, la N° 12.161, que, al ser discutida en el Congreso, dio lugar a muy interesantes debates e informes de los cuales, aún a riesgo de cansar al lector, citaremos los siguientes párrafos por conceptuarlos de prominente interés y ajustados a nuestra realidad histórica y a nuestra ley fundamental. El miembro informante de la comisión de códigos del Senado, doctor Arancibia Rodríguez, dijo lo siguiente:

"El enorme retardo en que se encuentra nuestro país en punto a legislación petrolífera se debe, desde luego, a lo complicado y difícil del asunto, pero principalmente a dos cuestiones que se han planteado irreduciblemente cada vez que se ha discutido. Estas dos cuestiones son: la nacionalización de las minas y el monopolio absoluto del Estado; que traen aparejadas aquellas otras, que se refieren a la eliminación completa de la industria privada en las explotaciones petrolíferas o a su libertad absoluta y sin control para su explotación; al estatismo absoluto y a la prohibición para explotar que tienen el Código de Minería, respecto del Estado."

"No voy a sostener que el proyecto que estoy informando, a nombre de la Comisión de Códigos, solucionará definitivamente estas cuestiones; pero sí debo afirmar, que arbitra soluciones intermedias, equidistantes de los extremos a que me he referido, que sin eliminar el concurso del capital y de la industria privada que la Comisión considera indispensable para llegar al apogeo que debe tener esta industria en el futuro, le da sin embargo, al Estado facultades de tal extensión y le permite una acción gubernamental tan directa, que lo pone en posesión, por completa, del control de la explotación y el transporte del petróleo; ninguno de los proyectos con la etiqueta de la nacionalización, otorga sobre esto, poderes más eficaces y extensos. Lo cual quiere decir que si este proyecto de ley no nacionaliza, es sin embargo netamente nacionalista, en el sentido de que trata de hacer una ley netamente argentina, que contenga todas las disposiciones, todas las restricciones y todas las sanciones que sean necesarias para que el Estado o sea la autoridad pública del país, con la división de nacional y provincial, que existe en la Constitución, pueda en todo momento impedir la intervención y los manejos del capital extranjero cuando comprometa los altos móviles que persigue en pro de la defensa y seguridad nacional."

"Se deroga el artículo 9° del Código de Minería, que prohíbe al Estado la explotación de minas. No es una novedad legislativa, es una situación de hecho que existe actualmente en el país, amparada y respetada por los poderes públicos; porque esta ley, hay que empezar por advertirlo, trata en casi todas sus más importantes disposiciones de afirmar y legalizar un orden de cosas

existente. No crea ni inventa nada. Puede por este proyecto el Estado nacional explotar, explorar, industrializar, comerciar y transportar petróleo por intermedio de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales en todos los territorios nacionales sea directamente por medio de esta institución cuya existencia va a resultar resfirmada y consolidada definitivamente para su mejor éxito con la ley orgánica que está también a consideración del Honorable Senado o por intermedio de sociedades mixtas. El Estado Nacional puede también, ir a explotar en las provincias, por intermedio de los Yacimientos Petrolíferos celebrando contratos con sus respectivos gobiernos y puede por fin el Estado nacional ir también a las provincias como cualquier particular a solicitar las concesiones ordinarias de exploración y explotación que permite el Código de Minería."

"Después de estas facultades que también corresponden a las provincias, siempre bajo el control y supervigilancia de la Nación, como lo va a ver el Honorable Senado al examinar el articulado de esta ley, está, incluida en este proyecto la institución de las reservas; las reservas de zonas para no permitir por tiempo determinado su exploración o explotación es algo que está en todas las leyes modernas de petróleo. En Estados Unidos donde las minas son accesorias al suelo, en donde existe la mayor libertad para explotar y comerciar sobre petróleo, ya en los últimos años se han hecho importantes reservas llamadas navales, porque se han puesto a disposición del Ministerio de Marina con el objeto de preservarse del acaparamiento y del exceso en la explotación, y también de contrarrestar la política inglesa llamada de "puertas cerradas" y sus leyes llamadas drásticas, que excluyen a los extranjeros en el dominio y explotación de minas de petróleo."

"Además de Estados Unidos, las reservas están en todos los países: México, Bolivia, Perú, Venezuela, Colombia, Rumania, Turquía, Checoslovaquia; entre nosotros están también en el hecho y dentro del régimen actual, implantadas de una manera definitiva."

"Esta ley confirma las reservas fiscales de Comodoro Rivadavia y Plaza Huincul, que datan de muchos años atrás, desde el día de su primer descubrimiento, ampliadas, naturalmente, en su extensión, para amparar todo lo que actualmente está reconocido o considerado como explotable por Yacimientos Petrolíferos y para evitar la situación poco conveniente de que todo aquello que haya sido descubierto y explorado con los recursos y sacrificios de la Nación pueda ser aprovechado gratuitamente por empresas o por particulares."

"De manera, que la institución de las reservas es aquí, en nuestro país, de mayor conveniencia y exigencia que en ningún

otro, toda vez que hemos asentado un régimen especialísimo, acaso único en el mundo, de que el Estado se convierta directamente en empresario y explotador de minas de petróleo, por intermedio de Yacimientos Petrolíferos, cuya eficacia y acción ha de considerárse más adelante el Senado, al tratar las atribuciones y la personería que se le confiere.

"Además de estas reservas para determinados territorios federales, se autoriza al Estado con una medida de gran importancia y significado, que quiero destacar. Se permite al Estado fijar zonas de reservas, sin fijarles por ley ubicación ni superficie, por un plazo que no exceda de diez años, en cualquier momento que crea conveniente retirar de la explotación particular alguna zona. Esta es una facultad extraordinaria que sin duda tendrá que ser usada por los gobiernos con mucha cautela y cuidado; es un arma excepcional, que acaso pueda usarse pocas veces, persiguiendo siempre un indiscutido, un alto interés público general; nunca con un criterio exclusivamente particular o comercial."

"Después, hay todavía una otra clase de reserva, que se podría llamar la reserva automática que se produce a raíz de toda concesión de explotación; cuando se concede a un particular una superficie para la explotación, automáticamente se produce una reserva para el Estado... que el Estado no puede explotar sino directamente o con sociedades mixtas."

"Tenemos también asegurado por el proyecto, el control del transporte, que es la llave maestra en esta cuestión, como que los grandes trusts, la Standard Oil, por ejemplo, inició su poderío enorme, con la explotación de los oleoductos que cruzan todo el subsuelo de la Unión, ideados por el genio de Rockefeller. El control del transporte es de una importancia única en esta materia y por eso la ley propone que lo mantenga de una manera casi inflexible el Estado nacional. Los oleoductos son nacionales cuando se construyen en territorio federal; cuando se hagan en las provincias y excedan los límites de una de ellas, cuando aunque no excedan los límites, sirvan hasta un punto de embarque o estación de jurisdicción nacional, también caen bajo esta jurisdicción y deben ser aprobados por el Poder Ejecutivo Nacional. En caso de que las provincias otorguen concesiones de oleoductos, en igualdad de condiciones, el Poder Ejecutivo nacional tiene derecho de tomar para sí las concesiones. Las provincias tienen, como se ve, facultad dentro de su territorio, de acordar las concesiones de transporte que crean convenientes de acuerdo a esta ley."

"Las tarifas de todo el transporte de oleoductos son nacionales, deben ser justas y razonables y los transportadores estar sujetos a las leyes comunes de esta clase que rigen en el país."

"Los particulares también tienen derecho a construir oleo-

ductos para transporte general o para sus usos mineros, pero bajo tarifas y control del Estado."

"No creo que deba entrar por el momento, en mayores detalles sobre las facultades del Estado. Bástame para dar una idea sucinta y lo más escueta posible de los puntos fundamentales del proyecto, que con esto que acabo de examinar se obtiene en primer lugar la imposibilidad de toda concesión para no explotar o especular y que la explotación está controlada de una manera estricta por la ley y por el Estado. Así las cosas, de las minas continúan perteneciendo a la Nación o a las provincias, según el territorio en que se encuentren, de acuerdo con el artículo 1º de este proyecto, que no es sino la reproducción de uno idéntico del Código de Minería."

"La nacionalización consiste en que las minas pertenezcan exclusivamente al dominio privado de la Nación. Así lo proyectaron en 1917 los diputados Melo y Moreno; en 1919 el Ministro Demarchi, en 1923 el Ministro Le Bretón. En 1926 la Comisión de Industria y Comercio de la Cámara de Diputados, y así lo sancionó esta Cámara en 1927, agregándose el monopolio absoluto de la explotación del Estado de que me ocuparé más adelante. Lo que nos hemos aceptado jamás que para resolver entre nosotros la cuestión del petróleo se deba despojar de sus dominios a las provincias y declararlas incapaces de explotar y administrar su riqueza en concordancia con las altas conveniencias del país, hemos admitido siempre, que ese dominio privado de las provincias, como el de los particulares, puede ser restringido y limitado en la medida en que las conveniencias del país lo requieran."

"Pero eso de limitar o de reglamentar el Derecho, no es desconocerlo ni destruirlo. Y por consiguiente, solamente recordemos al Congreso la facultad de restringirlo, que emerge del artículo 67, inciso 16 de la Constitución Nacional al proveer todo lo conducente al bienestar y a la prosperidad del país y para todas las provincias argentinas."

"En Estados Unidos, donde la mayoría de las explotaciones y empresas vinculadas al servicio público, está en poder del capital privado, es de ley y de jurisprudencia uniforme que el gobierno, el Estado, pueda intervenir con toda la eficacia que sea necesaria, para hacer que esas explotaciones vinculadas al servicio público y al interés general de la Nación sean controladas y vigiladas por el Estado nacional, en la medida que las circunstancias y conveniencias generales lo reclamen."

"Corresponde tocar en último término lo que se relaciona con los derechos de exploración y explotación concedidos a los particulares."

"Siguiendo una buena regla de técnica legislativa este proyecto respeta la estructura del código, no lo despedaza, de suerte

que sus principios generales, la jurisprudencia de tribunales y administrativa seguirá siempre rigiendo; mantiene la propiedad ilimitada del dominio minero, tal como está en el código, sin hacer distinción entre nacionales y extranjeros, no obstante de que eso es muy común en las leyes de muchos países. Cabe hacer constar que en el Parlamento argentino jamás se ha propuesto un distingo semejante. Se mantienen el canon y el laboreo legal, el primero como un atributo de la soberanía, como un procedimiento creado por la ley para adquirir, conservar y perder el dominio minero; y el laboreo legal, que consiste en la inversión de capitales, con trabajo determinado de antemano por la ley, que es lo que asegura y pone a cubierto a los acaparadores por especulación, de las grandes concesiones para no explotar."

"Las superficies de exploración y explotación que son muy reducidas en el Código de Minería para los demás metales, como que no contemplaba, ya lo he dicho anteriormente, la existencia de esta industria petrolífera en la época en que ese código se sancionó, han sido considerablemente ampliadas en su extensión, de suerte que un explorador que tiene derecho a obtener un área de 2.000 hectáreas para cada concesión de explotación, puede llegar hasta 10.000 tomando 5 unidades en cada partido de provincia o cada territorio federal, o hasta 15.000 según el caso, si está colocada fuera de una determinada extensión, respecto de una mina ya descubierta. Por cada concesión de exploración de 2.000 hectáreas corresponde una adjudicación de explotación de 500 hectáreas."

"La ampliación de la zona de exploración no ofrece ningún peligro de acaparamiento y es conveniente para el mejor éxito o eficacia de la explotación privada, toda vez que está perfectamente controlada por la inversión de capitales y de trabajo y que se reducen después esas extensiones, cuando se hacen descubrimientos y se trata ya solamente de conceder para explotar."

"Se implanta por este proyecto la regalía que debe pagar toda mina, de 8 a 2 por ciento del producido bruto. La regalía es una institución también unánime e indiscutiblemente admitida por la legislación de todo el mundo, como la contribución más adecuada para aplicarla a la explotación del petróleo. Tanto es así, que data desde el proyecto del año 1913 del ministro Mujica que la fijaba en 10 por ciento; el de la Confederación Argentina de la Industria, el Comercio y la Producción, del 3 al 10 por ciento; el de la Comisión de la Industria de la Cámara de Diputados de 1927, el 10 por ciento; el Proyecto del Poder Ejecutivo de 1916, el 10 por ciento, producido bruto o equivalente en dinero; el proyecto de 1919 que lo fijó en 8 por ciento, cuando se elevara el beneficio a más de un 20 ó 35 por ciento; la ley del Perú de 1925 que fija la regalía en 10 por ciento; la de Méjico de 1925 que fija del 5 al 15

por ciento, según la producción; la de Bolivia de 1921 que establece un mínimo de 11 por ciento; la de Ecuador de 1925, del 5 al 12 por ciento; la de Colombia de 1923 que fija un mínimo del 10 por ciento; Estados Unidos tiene una regalía del 5 al 12½ por ciento."

"Los proyectos del Poder Ejecutivo y del señor senador Serrey, que son los que han servido de base al despacho de Comisión que estoy informando, proponen: el del Poder Ejecutivo el 12 y medio por ciento como mínimo a todos los hidrocarburos y el del señor Senador Serrey el 10 por ciento. De manera que la Comisión se mantiene alrededor de cifras unánimemente admitidas como convenientes para esta clase de explotaciones."

"Lo principal, y sobre todo esto llamo la atención del Honorable Senado, es que si esta ley llega a sancionarse, tendremos que el régimen de toda concesión estará rígido por ella."

"Es necesario concluir con las improvisaciones y con la incertidumbre en que se ha vivido durante tantos años en materia de explotación petrolífera, precisamente por no existir una ley y por que esto, tomado como pretexto unas veces y como causas plenamente justificables otras para defender altos intereses que no tenían otra defensa posible, ha servido para retraer sin duda muchas iniciativas y muchas inversiones de capitales y para colocarlos en una situación de completa, no diré, ilegalidad, pero sí al margen de toda regla fija y seria."

"El Poder Ejecutivo Nacional en su proyecto propicia el régimen de las concesiones para cada caso, de tal suerte que cada pretendiente a una concesión para exploración y explotación de petróleo, debe ir al gobierno nacional o provincial a proponerle un contrato especial con cláusulas que deben librarse a la decisión de las partes o con franqueta únicamente a la del gobierno. Esto, que puede ser muy bueno, cuando hay, como ahora, funcionarios que habrán de mantener la rectitud y la seriedad necesario en el procedimiento, debe resultar muy malo si se administra por otra clase de funcionarios. Dejar la concesión al arbitrio y determinación del Poder Ejecutivo en cada caso es abrir las puertas al favoritismo y a la politiquería, y a todos los inconvenientes que influyen en toda clase de tramitaciones comerciales ante las oficinas públicas."

"Ese es el régimen que proyecta la provincia de Salta, con la diferencia de que, el Poder Ejecutivo Nacional tiene derecho y sin duda razones respetables de proponerlo al Congreso de la Nación, pero no tiene ningún derecho de hacerlo, en igual sentido, el gobierno de Salta a la Legislatura local."

"Quiero solamente, dejar bien claro, con esto, que es necesario dar a la industria privada todas las seguridades y garantías

de estabilidad y legalidad que son necesarias para hacer que ella prospere."

"Continuando con el carácter y naturaleza de la explotación privada que se autoriza por esta ley llegamos a las sociedades mixtas, que deben ser constituidas como sociedades anónimas con capitales comunes entre el gobierno y los particulares que deseen formarlas."

"Las sociedades mixtas tuvieron gran expansión y auge, especialmente después de la guerra, con leyes muy adelantadas, como la austríaca, que comprende toda clase de explotaciones públicas, hasta las de carácter municipal.

"Se cita como ejemplo clásico de estas asociaciones la de la Anglo Persian, que es una empresa hecha por el capital inglés representada por el Almirantazgo, que tiene la mayoría de las acciones, y capitales que habían acaparado los yacimientos petrolíferos de la mesopotamia persa."

"Con la concurrencia y la participación que esta ley quiere dar al capital privado, controlada como se ha visto por razones de alta conveniencia y seguridad nacional, y no por razones de una competencia desleal o de índole exclusivamente comercial, se respeta también la libertad de trabajar, comerciar y de ejercer toda industria lícita que ampara nuestra Constitución."

"Las facultades extraordinarias que se dan al Estado, tienen el carácter que reiteradamente les he dado en este informe, excluyendo toda interpretación que signifique una persecución contra el capital o industria que lealmente quieran explotar nuestra industria petrolífera, que no se pueden dar, a mi juicio, para otra clase de explotaciones y negocios que no revisten este carácter especialísimo del petróleo."

"La razón de esto la va a escuchar el Senado con el párrafo del discurso que el presidente Hoover pronunció en 1929, en Madison Square Garden: "No se puede extender la autoridad del gobierno sobre la vida de trabajo de un pueblo, sin convertirlo al mismo tiempo en el amo de las almas y los pensamientos de ese pueblo. Cada avance del gobierno en el orden industrial y comercial, trae como consecuencia que, para defenderse de sus errores y equivocaciones es llevado irresistiblemente e impacientemente a un control cada vez mayor de la prensa, y después de la tribuna nacional. La libertad de palabra no vive muchas horas después que la libertad de industria y de comercio muere; es un falso liberalismo aquel que se traduce en la administración gubernativa de los negocios comerciales. Cada paso hacia la burocratización de los negocios de nuestro país, enviene las raíces mismas del liberalismo, esto es la igualdad pública, libertad de palabra, libertad

de reunión, libertad de prensa, e igualdad de oportunidad; uno de los más grandes problemas de gobierno es determinar en qué grado debe regular y controlar el comercio y la industria y en qué extensión los dejará librados a sí mismos."

"En principio, la nacionalización, desde un punto de vista general y económico, es simplemente el monopolio absoluto del yacimiento, el acaparamiento sin controlador de la única fuente de producción, es decir, que es el más eficaz de los monopolios."

"Los que sostienen que el yacimiento puede ser monopolizado y que pueden quedar libres para la industria privada los demás trabajos de industrialización y de comercio, se olvidan que siendo uno solo el dueño de la materia prima, que la recoge sin controlador ni cargo alguno, puede imponer todas las condiciones, todas las cargas, también sin controlador. Y entonces no existe libertad de trabajo ni de industria."

"La nacionalización y el monopolio de este punto de vista es de programa estrictamente soviético. El tercer Congreso Panruso del Soviet sancionó, en el año 1918, una constitución cuyo artículo 3º dice: "Para realizar la socialización de la tierra se suprime la propiedad de ésta; todas las tierras decláranse de propiedad nacional, sin ninguna clase de indemnización, sobre la base de igual goce de las mismas para todos; los bosques, el subsuelo, el ganado, y los instrumentos, así como las propiedades y empresas agrícolas, se declaman de propiedad nacional".

"Se ve, pues, que la nacionalización es la declaración previa de la socialización; es la antesala de la confiscación sin indemnización. Pero en Rusia, sólo en teoría se ha devuelto al pueblo el goce y uso de los bienes naturales, porque en la práctica lo que realmente existe, es el monopolio, el acaparamiento absoluto por el Estado dictatorial y omnipotente; el pueblo es esclavo, con suéldos de hambre, divididos siempre en clases según su diferente capacidad de producción, con escasos bienes particulares, pero al fin bienes, transmitibles como en cualquier otra parte por medio de la herencia."

"En 1922 se dictaron todavía algunas leyes en Rusia sobre la nacionalización de minas, confirmando el principio del dominio absoluto del Estado y declarando la nulidad de todos los derechos y concesiones existentes hasta esta fecha; pero como la nacionalización no produce ni dinero ni máquinas, y si hambre y ruina, resultó, después de todas estas declaraciones tan interesantes que seabo de leer, que Rusia volvió a entrar en combinaciones con todos los grandes trusts del petróleo, la Royal Dutch Shell, la Standard Oil, la Anglo Persian, pagándole al Estado la regalía y controlando su explotación el Banco de Estado del Soviet. El

comercio exterior del petróleo ruso quedó igualmente en manos de los trusts extranjeros.

Yo sé, que en teoría también se hacen distinciones entre nacionalización, socialización, monopolio, socialismo del Estado o capitalismo del Estado, como también se le llama; pero en el fondo de las cosas hay una que no puede desconocerse ni negarse: es el Estado todopoderoso, el Estado patrón, sea burgués o socialista, que no admite competencia."

"La Comisión ha trabajado bajo la inspiración de un fuerte espíritu nacionalista —ya lo dije antes— y netamente argentino, como que sus proyectos se asientan en las bases mismas del federalismo de nuestra Constitución y en todas las garantías que ella consagra, de las cuales no es necesario apartarse para alcanzar las mejores conquistas en todos los órdenes de la legislación, de la ciencia y de la industria."

Las largas transcripciones que este trabajo contiene hacen que su mérito, en realidad deba transferirse a quienes en esas transcripciones coinciden con lo que es la buena doctrina constitucional.

Es indudable que cuando se reforme la ley minera y si se desea que la industria tenga un firme basamento jurídico dotándola de normas legales que permitan su creación y desarrollo, será necesario no pasar por alto tan interesantes opiniones. Como primer problema se presenta el relativo a la propiedad de las minas, y ese problema no tiene otra solución que aquella que nuestra constitución pregona: Las minas son del Estado nacional o provincial según el territorio en que se encuentren. La legislación debe devolver las minas a las provincias cualquiera que sea la naturaleza de los yacimientos. Esto no obsta para que mediante los resortes que la misma Constitución contiene la Nación pueda coordinar, empleando sistemas adecuados y en atención al bienestar general, a las necesidades del comercio interno y externo y de transporte de materias primas y materiales diversos, el régimen general de la industria que puede inclusive mantener en forma adecuada antes de explotación que trabajen sin aplastar los derechos de las provincias y de los particulares.

Asimismo, debe mantenerse la prohibición que contiene el Código respecto de la actividad minera del Estado. El Estado industrial ha ocasionado ingentes pérdidas a la masa de contribuyentes, y no hay teoría que sea lo suficientemente convincente para cohesionar la actividad política y administrativa que es la esencial al Estado con actividades que le son ajenas y que sirven para crear enormes organismos burocráticos que casi sin excepción trabajan a pérdida y enjagan esas pérdidas recurriendo

al inacabable pozo constituido por las "rentas generales", que no son otra cosa que las sumas extraídas a los contribuyentes merced a una política fiscalista que cada día ahoga más a quienes realmente trabajan, para suministrar recursos a la extendida e ineficaz burocracia oficial.

También la nueva ley minera deberá ajustar sus principios a las modernas técnicas y a las nuevas necesidades: Ya no se cava con el martillo con que se golpeaba el cerro; ahora existe el gran cateador que desde el aire puede localizar minerales abarcando millares de hectáreas en poco tiempo. Tampoco las sustancias minerales pueden clasificarse como están; hay, en fin, una serie de problemas múltiples que deberán ser resueltos por hombres entendidos en la materia desde los puntos de vista jurídico, económico, financiero e industrial. Esto tendría, por lógica, que ser motivo de otro trabajo de mayor aliento.