

SERVIDUMBRES MINERAS EN TERRENOS EXTERNOS

Dr. Juan Rossi Vaquié

El desarrollo integral de un país exige que su industria extractiva se integre a las otras etapas del proceso industrial, que agregan valor al producto y generan ocupación y progreso. En términos óptimos, dicha integración debe producirse en la misma zona de la extracción, con lo cual además se abaratan los costos y se pone a la producción en un plano de éxito competitivo.

De no menor magnitud es el problema referido a la conveniencia y necesidad de que en la misma zona de las minas y de las plantas de beneficio, se puedan construir habitaciones para los que en ellas trabajan. En los países desarrollados se construyen casas-habitación en las regiones mineras. El desarrollo tecnológico alcanzado, hace que no sea una mera utopía prever la posibilidad de urbanizar regiones montañosas hasta ahora semidesérticas.

En el siglo pasado, el problema no se vio con tanta claridad. Así por ejemplo, el Dr. Enrique Rodríguez, autor del proyecto del Código de Minería Argentino, sancionado en 1886, se pronunció en contra de otorgar a las plantas de fundición y beneficio de minerales el reconocimiento de utilidad pública que sí otorgó a la extracción de minerales. Esta posición negativa, la expresó categóricamente en sus Notas que comentan nuestro Código, diciendo: «Las empresas destinadas al beneficio de los minerales no participan de los privilegios acordados a la explotación, y están sujetas a los mismos principios que rigen las empresas industriales comunes. Se permite al dueño de una mina construir establecimientos de esa clase dentro del perímetro de la concesión, en razón del derecho que le asiste a ocupar la superficie con los trabajos que favorezcan la producción. Ese derecho acaba en los límites de la pertenencia...» (Nota al art. 49) y en su Nota al art. 53 agrega: «Resulta también que no considerándose necesario para la explotación el establecimiento de hornos y máquinas de beneficio, no pueden imponerse a los fundos libres ni salir del recinto de la concesión».

Tal posición fue plasmada en el texto mismo del Código, en la última parte del art. 53: «Fuera de los límites de la concesión, no hay derecho de construir hornos de fundición y máquinas de beneficio».

De esta forma, en el Código de Minería de 1886, quedaba excluida la posibilidad de constituir servidumbres legales, coactivas, mineras, de ocupación, tránsito, agua, etc. para la construcción de hornos de fundición y plantas de beneficio en terrenos externos a cada mina; servidumbres éstas que sí estaban permitidas sobre la superficie de la mina, en virtud de la expresa disposición del art. 48 del Código.

La concepción restrictiva enunciada, aparecía en otros ordenamientos legales del siglo XIX como por ejemplo, la Ley Minera francesa de 1810, que recién, luego de la reforma de 1970, permitió la ocupación de los terrenos superficiales a la mina para la «preparación mecánica de los minerales y el lavado de los combustibles». Esa situación era criticada por Jean Personnaz diciendo: «Es evidente que las restricciones a la ocupación con respecto a los establecimientos anexos, ya no corresponden con las necesidades actuales de la industria minera, que cada vez hace un lugar más grande a la utilización de los subproductos...» (Personnaz, J. «Droit de Mines». Librairies Théchniques, París 1958, pág. 171). Estas críticas acertadas, llevan a Francia a modificar su legislación que desde la Ley minera N° 70-1, del año 1970, permite la ocupación (con indemnización al propietario, por supuesto) de los terrenos externos a una mina, para, entre otros fines: talleres de preparación, lavado y concentración de combustibles y minerales extraídos de la mina; instalaciones de acopio y depósito de residuos; construcción de canales, rutas, ferrocarriles y todas las obras de superficie destinadas al transporte de los productos de la mina y de residuos.

En América, el Código de Minería más avanzado, el de Chile, como corresponde a ese país de extraordinario desarrollo minero, va mucho más allá estableciendo en su art. 121 que: «Las mismas servidumbres que se reconocen en este Título para las concesiones mineras podrán imponerse en favor de los establecimientos de beneficio de minerales». Juan Luis Ossa Bulnes, integrante de la Comisión redactora del Proyecto luego convertido en el actual Código de Minería de Chile, expresa: «En las servidumbres mineras legales el concepto de predio dominante cobra gran amplitud, ya que pueden serlo: ...b) Los establecimientos de beneficio de minerales (art. 121) entendiéndose por tales aquellos cuya finalidad es realizar una o más de las operaciones de concentración, precipitación, fundición y refinación, u otras similares, de sustancias o productos minerales, y siendo indiferente que estén o no

vinculados a una pertenencia, porque el legislador no hizo distinción alguna al respecto...» (Ossa Bulnes, J. L. «Derecho de Minería», Editorial Jurídica de Chile; Santiago, 1989, pág. 193).

En la Argentina, la necesidad de resolver adecuadamente la limitación creada por la última parte del art. 53 del C. M., se hace sentir y se refleja primero en leyes mineras especiales que no abarcan la actividad toda (sobre minerales nucleares e hidrocarburos), luego en proyectos de reforma del Código, y finalmente en la Reforma del Código de Minería del año 1980.

Ya la Ley 12.161 del año 1935, con respecto a los hidrocarburos, fluidos, introduce (art. 408 del actual C. M.) la posibilidad de constituir servidumbres externas a la mina para «la instalación de oleoductos, cañerías de gas u otras vías de transporte para uso minero...» las que «serán otorgadas de acuerdo al art. 48 y siguientes de este Código...».

El Decreto-Ley 22.477/56, sobre minerales nucleares, en su art. 1, inc. 9, define la explotación nuclear extendiendo su concepto no sólo a la extracción sino también al «beneficio de los minerales nucleares».

La Ley 17.319 sobre hidrocarburos líquidos y gaseosos, del año 1967, en sus arts. 39, 40 y 66, establece la posibilidad de constituir servidumbres mineras sobre fundos externos a las minas de hidrocarburos, para instalar «oleoductos, gasoductos, poliductos, plantas de almacenaje y de bombeo o compresión, obras portuarias, viales o férreas, infraestructuras de aeronavegación y demás instalaciones y accesorios necesarios para el buen funcionamiento del sistema...».

La Ley de Promoción Minera N° 20.551 del año 1973, en su art. 5, incluía entre las actividades beneficiarias de su régimen a la molienda, beneficio, elaboración primaria, fundición y refinación de minerales, cuando se hallaban integradas regionalmente con las explotaciones mineras.

Dada la evolución legislativa expuesta, en la Argentina, hasta el año 1980, año de la Reforma que analizaré, en materia de ventajas legales destinadas a la constitución de servidumbres sobre predios externos a las minas para el establecimiento de plantas de beneficio, se había tomado conciencia de la cuestión, y se había progresado en cuanto a hidrocarburos y minerales nucleares, pero no con respecto al resto de la actividad minera. El Anteproyecto de Código de Minería del Dr. Edmundo Fernando Catalano hacía de las plantas de beneficio, un nuevo objeto autónomo de concesión minera, pero el proyecto no llegó a convertirse en Ley.

En este estado de la cuestión, se llega a la importante reforma del Código de Minería, efectuada por Ley 22.259 del año 1980. Veamos

cómo procede el legislador sobre este tema y cuáles son las consecuencias jurídicas actuales, de ese proceder.

La Ley 22.259 suprime la última parte del art. 53 del C. M., que establecía, conviene reiterarlo: «Fuera de los límites de la concesión, no hay derecho de construir hornos de fundición y máquinas de beneficio». El legislador de 1980, lo fundamenta expresamente en la Exposición de Motivos de la Reforma al art. 53, diciendo: «La nota del codificador a este artículo, fundamenta el último párrafo de la norma en términos tales que a su criterio, el establecimiento de plantas de beneficio y de fundición de los minerales, no se considera necesario para la explotación de la mina de la cual se extraen, por lo cual no pueden imponerse servidumbres a los terrenos inmediatos o vecinos a la concesión. Sin embargo, cuando las condiciones del terreno de la mina o de su explotación -caso de las de «a cielo abierto»- dificultan o impiden la acción de tales plantas dentro del perímetro de la concesión, vedar la posibilidad de hacerlo en fundos contiguos obligaría a transportar el mineral en bruto a través de largas distancias, incrementando los costos de tal manera que podrían llegar a restarle interés económico a la explotación de la mina. Para la minería moderna, que aprovecha minerales cada vez menos ricos, el establecimiento de plantas vecinas o cercanas de beneficio y de fundición de los mismos, es una necesidad. La integración local o regional de tales establecimientos con las explotaciones debe, pues, no sólo permitirse sino además estimularse, incluso para que el alto efecto multiplicador que tienen las inversiones mineras, se verifique, en su mayor alcance, en el lugar o región que produce el mineral».

Resultaría entonces evidente que el art. 53 tal como ha quedado vigente, permite la constitución de las servidumbres del art. 48 del Título Tercero - Sección II - Párrafo II, sobre fundos «extraños» a la mina a condición solamente de que «no puedan constituirse dentro de la concesión» y de que se indemnice (art. 54) o se afiance (art. 55) el perjuicio al propietario de los terrenos. El art. 48 incluye las servidumbres para establecer «habitaciones, oficinas, depósitos, hornos de fundición, máquinas de beneficio para los productos de la mina, con canchas, terrenos, y escoriales».

Pero esta solución aunque resultase acertada, no es evidente y hay que fundarla y demostrarla, por la sencilla razón de que el legislador de la reforma de 1980, suprimió la limitación de la última parte del art. 53 pero mantuvo el texto del art. 67 del C. M. que expresa: «Los establecimientos públicos de minerales se sujetarán a las disposiciones que rigen las empresas comunes».

Ante esta aparente actual contradicción entre dos normas del

Código de Minería, nuestra doctrina ha tomado posiciones no pacíficas.

Mario F. Valls, expresa que «los códigos modernos suelen normar también etapas verticalmente más avanzadas del proceso productivo minero como la fundición y el beneficio. Así se puede integrar o coordinar ese proceso, promover un mayor desarrollo de una región minera, y en casi todos los casos, agregar un mayor valor al producto. Así lo hace el apéndice del Código con referencia a los minerales nucleares y la Ley 17.319 con referencia a los hidrocarburos fluidos. También puede el Estado condicionar tales etapas de la producción mediante la ley de promoción minera y las leyes de inversiones extranjeras» (Valls, M. F. «Código de Minería de la República Argentina» - Ed. Abeledo Perrot - Bs. As. - 1978 - Nota al art. 67). Es decir que M. F. Valls se estaría pronunciando a favor de la existencia de ventajas para la instalación de plantas de beneficio y fundición, pero de «lege ferenda» y sin expedirse concretamente sobre si la supresión de la última parte del art. 53, permite constituir servidumbres mineras sobre los fundos externos a las minas para establecer plantas de beneficio y fundición. Esto es así, teniendo en cuenta, que en su obra referida, al pie del art. 53 sólo transcribe la Nota de la Exposición de Motivos de la Reforma de 1980, pero sin agregar ninguna opinión suya.

Marta Silvia Velarde, se refiere a la posibilidad de constituir servidumbres sobre los fundos externos a las minas, con una amplitud que no excluye a las plantas de beneficio y fundición, diciendo: «Las servidumbres sobre fundos extraños, a diferencia de las anteriores, exigen para su constitución el permiso previo de la autoridad, el que se otorga mediante la prueba de que el gravamen no puede constituirse dentro del perímetro de la concesión y que la obra es realmente útil a la explotación. Tal lo que surge del art. 53» (Velarde, M. S.: «Manual de Derecho Minero», Ed. Astrea, Bs. As., 1986, pág. 218).

Víctor H. Martínez, se pronuncia en el sentido de que la supresión de la última parte del art. 53 permite la constitución de servidumbres para hornos de fundición y máquinas de beneficio sobre fundos externos a las minas: «La Reforma del Código de Minería según ley 22.259, modificó el art. 53, C. M. para suprimir el último párrafo... En consecuencia y recogiendo la buena doctrina, proceden las servidumbres mineras para los fines del beneficio, que lejos de constituir un proceso industrial aislado, integra la unidad operativa de las explotaciones, pues permite, «in situ», obtener el mineral en las condiciones óptimas para la industria» (Martínez, V. H.: «Derechos Reales en Minería», Ed. Depalma, Buenos Aires, 1982, pág. 79). Martínez es terminante y no analiza la aparente contradicción con el subsistente art. 67 C. M.

Tomás de Pablos al analizar la terminología del texto del art. 67 que se refiere a «establecimientos públicos de fundición y beneficio», efectúa una minuciosa clasificación jurídica de los distintos establecimientos de beneficio o fundición de minerales diciendo: «Así consideramos prudente determinar un ensayo de clasificación jurídica institucional que debe ser determinante de su verdadera función: 1) establecimientos o plantas de fundición o beneficio, instalados dentro de la superficie de la mina, que tratan solamente minerales originarios de esa propia explotación; 2) establecimientos o plantas de fundición o beneficio instalados dentro de la superficie de la mina, que tratan minerales propios y de terceros; 3) establecimientos o plantas de fundición o beneficio instalados en terrenos vecinos por el régimen de expropiación vinculada al régimen de la servidumbre minera, que tratan minerales propios; 4) establecimientos o plantas de fundición o beneficio instalados en terrenos vecinos por el régimen de expropiación vinculada al régimen de la servidumbre minera, que tratan minerales propios y ajenos; 5) establecimientos o plantas de fundición o beneficio instalados en terrenos ajenos a una mina que pueden o no pertenecer a concesionarios mineros, pero que no tienen ninguna vinculación directa con la explotación minera que da origen a los minerales que trata» (De Pablos, T.: «Código de Minería de la República Argentina - Comentado», Ed. Depalma, Buenos Aires, 1982, Nota al art. 67, pág. 58).

De esta interesantísima clasificación, surge que para De Pablos, los establecimientos ubicados en las categorías números 3 y 4, pueden dar lugar para su instalación a la constitución de servidumbres mineras fuera de los límites de las minas. De Pablos no parece terminante en este punto solamente porque no comenta el art. 53, desde el punto de vista del tema que nos ocupa, que es el específico de esa norma.

Edmundo Femando Catalano es terminante en un doble sentido, primeramente en el referido a la actual posibilidad de constituir las servidumbres que estamos tratando en fundos externos a las minas: «Hemos criticado en anteriores comentarios ese párrafo del art. 53 que ahora se suprime. Al quedar eliminado el mismo, dichos establecimientos podrán construirse sobre fundos extraños con el mismo privilegio de utilidad pública que si lo fuera sobre los fundos superficiales. Deberá probarse, no obstante, que no pueden instalarse dentro del perímetro de la concesión, conforme lo establece el primer párrafo del artículo» (Catalano, E. F., «Código de Minería Comentado», Zavallia Editor, Buenos Aires, 1986, Nota al art. 53). Más adelante Catalano también es terminante en el sentido de que la exclusión del art. 67 se refiere solamente a los establecimientos de un beneficio que sean «públicos». Y para definir tal concepto expresa: «Establecimientos públicos de fundición y beneficio

de minerales son aquellos que se instalan en el radio de influencia de una región minera para moler, concentrar y beneficiar o fundir minerales de terceros» (Obra citada, nota al art. 67).

Eduardo Pigretti interpreta que «la utilidad pública que el C. de M. acuerda a la explotación minera, no alcanza a los establecimientos industriales en que se realiza la concentración o molienda de minerales» (Pigretti, E.: «Código de Minería Comentado», Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., 1981, nota al art. 67).

Trataré ahora de precisar qué dispone el Código de Minería actualmente, después de la reforma de Ley 22.259 del año 1980, sin referirme a las posibilidades deseadas de «lege ferenda».

Las normas generales que deben presidir nuestra interpretación para formular precisiones sobre este tema, son los artículos 1 y 13 del Código de Minería, y las disposiciones de la ley vigente, al momento de la Reforma de 1980, de Promoción Minera N° 22.095.

El art. 1 del Código extiende su campo de acción no sólo a la explotación de las sustancias minerales sino también a su «aprovechamiento». Las plantas de beneficio y/o fundición de minerales, son parte indispensable del proceso de aprovechamiento de las sustancias minerales. La interpretación de los casos particulares sobre el tema de este estudio, debe efectuarse en consecuencia en la forma más extensiva posible y los límites deben estar dados solamente por las exclusiones expresas. Esas Exclusiones, como son las del subsistente art. 67, deben ser interpretadas restrictivamente.

El artículo 13 del Código otorga el «carácter de utilidad pública» a todos los «actos consiguientes» a la exploración y explotación de las minas. Las plantas de beneficio y/o fundición de minerales desarrollan actividades directamente consiguientes a la exploración y explotación mineras. Las exclusiones deben surgir sólo de normas expresas como la del art. 67, que como hemos dicho debe ser interpretado restrictivamente en cuanto a sus limitaciones.

La «trituration, molienda, beneficio, polletización, sintetización, briqueteo, calcinación, fundición, refinación y otros procesos de tratamiento de minerales» son actividades a cuyo respecto la ley entonces vigente de Promoción Minera 22.095 en su art. 6 inc. b) había decidido encarar su apoyo, para entre otros fines «integrar la explotación de los yacimientos con la instalación regional de los procesos de transformación» (art. 3, inc. d). Es decir, existía una voluntad actual del legislador que debe imperar en toda interpretación coordinada de los distintos textos del sistema legal, y esa voluntad se manifiesta en el sentido más favorable posible. El fin querido por la ley minera actual de la Argentina, ya no coincide en este punto, con el fin querido por el

legislador de 1886, por lo cual las opiniones vertidas en las notas del codificador a los arts. 49, 53 y 67, en lo referente a este tema, no sólo no tienen fuerza imperativa, como nunca la tienen las notas a un articulado imperativo, sino que además, carecen ahora de valor interpretativo cuando esta interpretación sea contraria a la finalidad perseguida por la ley actual.

En consecuencia, en mi opinión, actualmente pueden constituirse servidumbres mineras del art. 48, sobre fundos externos a las minas para instalar plantas de beneficio y/o fundición de minerales cuando los establecimientos de beneficio y/o fundición operen sobre minerales de minas que estén a disposición a título de propietario, concesionario, locatario, usufructuario o socio, de cualquiera de los dueños de dichos establecimientos de beneficio y/o fundición.

Será necesario para constituir estas servidumbres, probar que no pueden constituirse dentro de la concesión y que resultan útiles para el mejor aprovechamiento de los minerales extraídos de la mina (art. 53). Deberá además indemnizarse al dueño del suelo por los daños y perjuicios producidos por la ocupación o rendirse la fianza previa si se discute el monto y siempre que dicho propietario lo exija.

El concepto del art. 48 de «Fundos inmediatos» debe interpretarse en sentido no material, sino técnico e instrumental, y coordinadamente con el concepto de «fundos extraños» del art. 53, sobre los que sí se permiten estas servidumbres, es decir que «fundos inmediatos» son los contiguos y/o los que, sin serlo materialmente, sean los más próximos a las minas en los cuales técnicamente se pueda instalar la planta de beneficio y/o fundición.

Cabe una reflexión especial por sus proyecciones posibles de progreso para nuestra zona árida de montaña. El art. 48 permite la constitución de servidumbres mineras para construir habitaciones para los trabajadores de las plantas de beneficio y fundición de las minas.

La interpretación amplia y favorable de las normas actuales, permitiría debidamente reglamentada en el plano del Derecho Administrativo, urbanizar zonas mineras de montaña con centros habitados y forestados que compensarían en forma beneficiosa, el impacto ambiental negativo de las industrias extractivas y de beneficio y/o fundición de minerales.

Por último, debe tenerse en cuenta que la interpretación amplia y favorable de las normas actuales, aportará ventajas no sólo a la actividad minera general sino también a la actividad minera nuclear y a la de hidrocarburos, por estar todas conectadas por su naturaleza y por las expresas disposiciones de los arts. 1, inc. 9 y 29 de Decreto-Ley 22.477/56 y 66 de Ley 17.319, que permiten extender toda ventaja interpretativa en este tema de las servidumbres mineras del art. 48 del Código a esos regímenes especiales.