

Caracteres del derecho ambiental en la República Argentina

Gustavo González Acosta¹

Resumen

Los problemas de contaminación ambiental generados por actividades mineras en la República Argentina son más que manifiestos. Las características de las minas incluidas en el Código de Minería en forma conjunta con los caracteres de la actividad y economía minera infieren que el derecho minero está sujeto al principio de especificidad. La necesidad de revestir de las máximas garantías al proceso minero impuso al Código una característica especial que solo poseen contadas leyes de fondo.

Palabras clave

Código de Minería — Decreto 456/97 — Ley General del Ambiente — Derecho minero-ambiental — Minería — Informe de impacto ambiental

Sumario

I. Introducción. II. Caracteres del derecho minero-ambiental. III. Potestades regulatorias minero-ambientales. IV. Texto ordenado del Código de Minería, Decreto 456/97. IV.1. Instrumentos de gestión ambiental. IV.2. Actualización de la Declaración de Impacto Ambiental. IV.3. No conformidades. IV.4. Certificado de Calidad Ambiental. IV.5. Normas de protección y conservación ambiental. V. Responsabilidad por daño ambiental. VI. Conclusiones. VII. Referencias.

I. Introducción

Los problemas de contaminación ambiental generados por actividades mineras en la República Argentina son más que manifiestos ya que en forma recurrente se verifica la

¹ Abogado. Profesor titular de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales en la Facultad de Derecho (UNLZ). Consultor experto de organismos gubernamentales ambientales. Asesor especialista de la Procuración del Tesoro de la Nación. Investigador en la Secretaría de Posgrado de Investigación e Innovación Tecnológica de la UNNE.

existencia de distintos daños ambientales. Habiendo marcos jurídicos específicos para prevenir daños ambientales provenientes de dichas actividades, es necesario deducir la eficacia de esos marcos jurídicos que en forma aparente no impiden los daños ambientales derivados de las explotaciones mineras.

En materia de protección ambiental nacional, existe un plexo normativo general con base en el art. 41 de la Constitución Nacional relativo a presupuestos mínimos de protección ambiental. Este plexo normativo está compuesto, entre otras, por la Ley 25675, Ley General del Ambiente; Ley 25612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio; Ley 25688 de Gestión Ambiental de Aguas; Ley 26639 de Protección de Glaciares y Ambiente Periglacial.

Respecto a la actividad minera, existe el Código de Minería de la Nación y normas complementarias que pretenden crear un marco específico diferente a la materia de presupuestos mínimos de protección ambiental y sus normas complementarias. Esas normas para la actividad minera —siendo nacionales y de fondo— contemplan un capítulo ambiental, mientras que en carácter de presupuesto mínimo de protección ambiental existe un plexo normativo ambiental genérico cuya virtualidad comprende toda actividad (incluida la minera) que se desarrolle en la República.

Por lo tanto, en cuanto a la actividad minera se verifica al menos una superposición, una covigencia normativa que implicaría distintas obligaciones para quienes realizan actividades mineras. En el presente trabajo se desarrolla una exploración de los caracteres del derecho minero-ambiental desde la perspectiva legal y doctrinaria a los efectos de inferir en qué consisten y cuáles son las particularidades de los mismos².

Por lo antedicho, la identificación de dichos caracteres constituye el punto de partida de análisis necesario para la interpretación del sentido y el alcance de las normas minero-ambientales en la República Argentina.

² El presente trabajo fue elaborado a raíz de las conclusiones del proyecto de investigación *Influencia de los Caracteres del Derecho Minero-ambiental en la Eficacia de la Aplicación de los Instrumentos de Política y Gestión Ambiental contemplados en la Ley General del Ambiente 25675 dentro de la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el Período 2003-2021*.

II. Caracteres del derecho minero-ambiental

El Título III del Código de Minería, denominado *Caracteres Especiales de las Minas*, contempla distintos caracteres, a saber:

a) Utilidad pública:

La explotación de las minas, su exploración, concesión y demás actos consiguientes, revisten el carácter de utilidad pública. La utilidad pública se supone en todo lo relativo al espacio comprendido dentro del perímetro de la concesión. La utilidad pública se establece fuera de ese perímetro, probando ante la autoridad minera la utilidad inmediata que resulta a la explotación. (art 13)

Como se puede ver, la industria minera es considerada de utilidad pública. Este concepto impregna el espíritu de las instituciones fundamentales del Código, desde el cateo hasta la explotación y son las que determinan, en definitiva, quién debe ser el titular legal de la concesión, el sacrificio que se pide a las actividades del suelo y las circunstancias que producen la caducidad del derecho de explorar y explotar.

Así, cuando un tercero formula oposición a un pedimento —cualquiera sea la causa—, esa oposición afecta la utilidad pública minera ya que impide la constitución o conformación del derecho prometido por la ley. Si un propietario se niega a permitir la constitución de una servidumbre minera, su actitud también obstaculiza el desarrollo del derecho concedido afectando la utilidad pública.

Según Catalano (1999):

El suelo es absolutamente necesario para emprender y desarrollar los trabajos mineros y la declaración de utilidad pública de la exploración, explotación, concesión y demás actos consiguientes, tiene por objeto posibilitar al concesionario su utilización para los fines de la industria minera, aun contra la voluntad del propietario. (p. 91)

Para este autor, la declaración de utilidad pública confiere al concesionario el ejercicio de dos derechos fundamentales: las servidumbres de ocupación y uso de bienes de la superficie, y, en su caso, la expropiación o venta forzosa de las parcelas del suelo correspondientes.

b) **Indivisibilidad:** es prohibida la división material de las minas, tanto en relación a sus dueños, como respecto de terceros. Ni los dueños, ni terceros pueden explotar una región o una parte de la mina, independientemente de la explotación general (art. 14).

Esta disposición incorpora la indivisibilidad de las minas en relación tanto a la titularidad del dominio como en la forma de explotación. El fundamento de esta disposición es explicado por Pigretti (1981), quien sostiene: “Las minas no pueden ser explotadas con provecho, ni para el público ni para el empresario, sin una extensión suficiente, de forma regular y adecuada al yacimiento y dirección del criadero, circunstancia que consulta siempre toda concesión” (p.50).

En las notas del codificador, hoy suprimidas en el Texto Ordenado de Código de Minería aprobado por el Decreto 197/1998, Rodríguez citaba como antecedentes a las Ordenanzas de México, arts. 3 y 4, tít. II; el art. 12 del Código de Minería de Chile; de España, las leyes de 1825 (art. 13), de 1849 (art. 18 y Decreto-Bases, y art. 14); el art. 68 de Cerdeña; el art. 7 de la ley de 1820 de Francia. Además, expresaba que toda explotación requiere unidad y combinación en los trabajos, de manera que conduzcan al más económico y durable aprovechamiento de los criaderos comprendidos dentro de los límites de la concesión.

Para el autor del Código: los inconvenientes de la división son más graves y trascendentes cuando se trata de minas de explotación; porque entonces se rompería la armonía de los trabajos, se truncaría el plan de labores adoptado para el terreno concedido, se malograrían los capitales invertidos y se impediría el desenvolvimiento de la explotación, detenida ante las nuevas fronteras levantadas por una injustificable impaciencia, diremos así.

Las leyes alemanas no prohibieron la división la propiedad minera, pero la someten a ciertas condiciones y generalmente a la aprobación de la administración, v.g. Austria, arts. 134 y 135; Prusia, art. 108; Sajonia, art. 25.

Sobre este punto las Ordenanzas de Perú son singulares, contrariando el principio, tan favorable y tan necesario para una buena explotación. No solo permitían la división por mutuo acuerdo de los dueños, sino que creyendo perjudicial para la comunidad, mandaron que las autoridades la dividieran de oficio, conforme los artículos 7° y 8° del título 7.

Otro aspecto relativo a la restricción a la división de la titularidad entre varios sujetos fueron los desórdenes, riñas y aun muertes que durante toda la historia han surgido a raíz de la vulneración de la máxima de que las minas no se comparten, ya que no se podría constituir un condominio de una mina, no obstante, el carácter inmueble de la misma.

c) Separación:

Cuando las minas consten de DOS (2) o más pertenencias, la autoridad permitirá a solicitud de las partes, que se haga la separación siempre que, previo reconocimiento pericial, no resulte perjuicio ni dificultad para la explotación independiente de cada una de ellas. (Código de Minería Nacional, 2021, art. 15).

Las diligencias de separación se inscribirán en el registro de minas y las nuevas pertenencias quedan sujetas a las prescripciones que rigen las pertenencias ordinarias.

La norma concede en algunos casos minas compuestas de dos o más pertenencias, que los concesionarios trabajan en un solo cuerpo y como una sola propiedad.

En ese caso, la separación de esas pertenencias para formar minas independientes ofrecen menos dificultades que la división de una concesión común, sobre todo si las labores de la una no están combinadas con las labores de la otra y si el centro de las operaciones queda fuera de los confines de ambas.

Autorizada la separación, verificados los linderos que determinan su perímetro e inscriptas en el Registro de Minas, queda constituida una nueva propiedad sujeta a las prescripciones generales; como la de labrar y habilitar el pozo de ordenanza, si no estuviese ya labrado o habilitado, mantener el trabajo necesario para el amparo, cumplir con los reglamentos de la Policía y sujetarse a las elaciones establecidas por la ley respecto del propietario, del vecino y del Estado.

En el artículo 16 se establece: “Las minas solo pueden ser expropiadas por causa de utilidad pública de un orden superior a la razón del privilegio que les acuerda el artículo 13 de este Código”.

El carácter expropiable de las minas —por causa de utilidad pública— solo puede ser llevada a cabo por causa de un orden superior a la razón del privilegio que les acuerda el artículo 13 del Código. Sin embargo, la Ley Nacional de Expropiaciones (Ley 21499) en su artículo 1° establece: “La utilidad pública que debe servir de fundamento legal a la expropiación, comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea este de naturaleza material o espiritual. No diferencia una jerarquía de opciones u órdenes superiores”.