

SOBRE LA POSIBILIDAD DE UNA FUNDAMENTACION  
DOCTRINARIA DE LA PROPIEDAD ESTATAL  
DE LOS YACIMIENTOS MINEROS

EDGARDO DIAZ ARAUJO,  
Adscripto a la cátedra  
de Derecho Minero.

Introducción

Es tarea compleja la de analizar el tema de la propiedad. Se presentan, ante su estudio, grandes dificultades terminológicas y conceptuales. Y es natural que así sea, ya que con él se abre todo el conocimiento sobre una de las tres vinculaciones trascendentales de la existencia humana: la relación entre el hombre y las cosas.

Por su importancia y complejidad, aparecen históricamente, numerosas doctrinas y formulaciones ideológicas, con disímil éxito y permanencia, pero que ponen de manifiesto innumerables facetas y circunstancias a considerar.

En el presente trabajo, sólo analizaremos, en una aplicación muy específica y circunscripta, la problemática que actualmente plantea la posible fundamentación y justificación de la dominialidad, estatal positiva, a la luz de la *sindéresis* de una particular concepción del orden social.

Adoptaremos, con ese fin, los primeros principios expuestos sobre el carácter y función de la propiedad, por la Filosofía Tradicional, desarrollados y actualizados por la llamada Doctrina Social de la Iglesia, considerándolos adecuados guías en tan controvertido panorama.

Cabe agregar, que tanto el tratamiento de la caracterización de los recursos mineros, como la sistematización de los principales lineamientos de la doctrina adoptada, sólo ha consistido en una síntesis bibliográfica, constituyendo la relación entre ambos elementos, el único aporte personal propuesto.

## I. LA PROPIEDAD ESTATAL O COMUNAL EN LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA

I

### A. Conceptualización general

La propiedad, como decíamos, enuncia la vinculación del hombre con las cosas que lo rodean, pero además analiza las formas de utilización y disposición de las mismas, ya sea de manera particular o común.

Al ser la propiedad colectiva o común, uno de los sistemas originarios del dominio,<sup>1</sup>, ha sido motivo de preocupación desde los primeros momentos del pensamiento humano conocido. No obstante lo cual, por razones de convicción y método, sólo trataremos de sintetizar, muy brevemente, lo expuesto por la concepción cristiana, con la única finalidad de ubicar las circunstancias que dentro de ella, posibilitan la aplicación de ese régimen a ciertos bienes.

Este conjunto de principios generales y orientadores, no se ha dirigido por razones de competencia, a desarrollar una definición teórica de la propiedad, como así tampoco a prescribir las formas temporales y concretas, que los pueblos deben adoptar, sino a reseñar los motivos<sup>2</sup> fundantes y justificantes y los grados de licitud del aprovechamiento de los objetos exteriores por el hombre.

### B. Principios enunciados por Santo Tomás, sobre el derecho de propiedad

En cuestión sesenta y seis del Tratado de Justicia, de la Sección segunda de la segunda parte de la Suma Teológica, al tratar el tema del hurto, se expone breve pero sustancialmente, las razones que justifiquen y las limitaciones de la propiedad sobre las cosas.

En el artículo primero se examina, "si es natural al hombre la posesión de los bienes exteriores". Allí, ante la dificultad de que el hombre se atribuya lo que es de Dios, se responde distinguiendo entre la apreciación de las cosas:

- a) En cuanto a su naturaleza: la misma únicamente, está sujeta a la potestad divina, como todos los otros seres;
- b) En cuanto a su uso: "en ese sentido tiene el hombre el dominio natural de las cosas exteriores, ya que, como hechas para él, puede usar de ellas, mediante su razón y voluntad en propia utilidad".

---

1 SALVAT, Raymundo M., **Tratado de Derecho Civil Argentino - Derechos Reales**, t. II. (Buenos Aires, TEA, 1962), p. 7.

2 Cfr. RODRIGUEZ, Federico, **La propiedad en la Doctrina Social de la Iglesia**. Curso de Doctrina Social Católica (Madrid, BAC, 1967), pág. 586.

Este dominio natural se fundamenta en que:

1. Siempre las cosas menos perfectas existen para las más perfectas.
2. El hombre, al ser creado a imagen de Dios, en su razón, es Superior al resto de las cosas.

En este "dominio natural", "señorío potencial" o "derecho natural" de uso de los bienes" <sup>3</sup>, todas las cosas son comunes, en tanto que la naturaleza no ha determinado la parte correspondiente a cada uno de los hombres, que son iguales ante el derecho natural.

Dicha potestad, es un derecho natural primario y por consiguiente no puede quedar "ahogado por la apropiación subsiguiente de los bienes: en ningún caso un derecho natural primario puede ser abolido y ceder ante otro derecho posterior. Constituye al contrario el derecho primordial, concedido por Dios al hombre, sobre las cosas materiales, y base de todos los demás. Y es que responde a la finalidad primaria que Dios asignó a las cosas, su valor de cosas útiles, de servir a las necesidades del hombre" <sup>4</sup>.

Pero esa situación de condominio inicial, indudablemente, según Santo Tomás, antes del pecado original, no hubiera sido fuente de problemas, porque: "en el estado de inocencia estaban de tal modo organizadas las voluntades de los hombres, que cada uno hubiese tomado del bien común lo que le correspondía sin peligro alguno de discordia" <sup>5</sup>.

Y con ello llegamos al tratamiento del segundo artículo de la cuestión planteada. Allí, el Doctor Angélico, presenta el arduo y controvertido problema de la licitud de la posesión de una cosa como propia.

Siguiendo el orden común de exposición, transcribe las dificultades que se originarían de la premisa de que sería ilícito apropiarse de una cosa exterior, ya que "según el derecho natural, todas las cosas son comunes, y a esta comunidad ciertamente se opone la propiedad de las posesiones".

A dicho problema le da solución al decir que "la comunidad, de los bienes se atribuye al derecho natural, no en el sentido de que éste disponga que todas las cosas deban ser poseídas en común y nada como propio, sino en el sentido de que la distinción de posesiones no es de derecho natural sino más bien derivada de convención humana, lo que pertenece al derecho positivo, como se ha expuesto. Por consiguiente, la propiedad de las posesiones no es contraria al derecho natural, sino que se la sobreañade por conclusión de la razón humana".

---

3 RODRIGUEZ, Federico, op. cit., pág. 606.

4 URDANOZ, Teófilo, **Comentario al Tratado de la Justicia**, (Madrid, RAC, 1961), pág. 478.

5 SANTO TOMAS DE AQUINO, **Suma Teológica**, I-II-98-a 2.

Respecto de la competencia del hombre sobre las cosas, distingue entre:

a) la **potestad de gestión y disposición de los bienes**, la que es lícita y necesaria a la vida humana, ya que siguiendo a Aristóteles:

1. "cada uno es **más solícito** en la gestión de aquello que con exclusividad le pertenece que en lo que es común".

2. "Se administran **más ordenadamente** las cosas humanas, cuando a cada uno incumbe el cuidado de sus propios intereses".

3. "**El estado de paz** se conserva mejor si cada uno está contento con lo suyo, por lo cual vemos que entre aquellos que en común y pro indiviso poseen alguna cosa surgen más frecuentemente contiendas".

b) El **uso o disfrute**, de los bienes y en relación a ello "**no debe tener** el hombre **como propios, sino como comunes**, de modo que fácilmente dé participación en ellos a los otros cuando lo necesiten".

En 'la cuestión 57, art. 3, el Aquinate precisa el carácter "de la propiedad de las posesiones" al ubicarlo como derecho de gentes, ya que resulta de considerar "la cosa no en su naturaleza, sino en relación a sus consecuencias", ya que "si este terreno se considera en absoluto, no hay razón para que pertenezca a una persona con preferencia a otra; pero si se considera en atención a la conveniencia de su cultivo y a su pacífico uso, entonces sí tiene cierta aptitud para ser de uno y no de otro".

Este derecho de gentes o derecho natural secundario comprende a todas las normas que la razón humana concluye por deducción necesaria de los primeros principios<sup>6</sup>, y en este caso, la misma considera más adecuada 'la utilización de los casos de la creación, por un sistema de atribución o distribución de bienes concretos entre hombres singulares frente al sistema de comunidad positiva de bienes<sup>7</sup>.

### C. **Desarrollo de la Doctrina posterior, sobre la posibilidad de exclusión de ciertos bienes de la propiedad privada**

A partir de los caracteres del régimen de distribución: **necesario** para la vida humana; **derivado**, en tanto surge no absolutamente de la cosa en sí, sino de sus consecuencias y **relativo**, en cuanto está limitado por el derecho originario da todo hombre al uso común de los bienes de

---

6 URDONOZ, Teófilo, **op. cit.**, pág. 483.

7 MESSNER, Johanés, **Ética social política y económica** (Madrid, Rialp. 1967), págs. 1238 y 1239.

la Creación y por la **finalidad primera** de los bienes temporales **de servir a las necesidades de todos**; se han ido desarrollando armónicamente a través del proceso histórico de 'la sociedad y de la Iglesia, algunas conclusiones fundamentales que podemos sintetizar en:

- a) La **licitud moral de la posesión particular** y estable, ya sea individual o grupal, de los bienes externos, como forma de expresión de la **personalidad**, de garantizar su prolongación en el porvenir y como aliento a su gestión responsable (Rerum Novarum 4-5).
- b) La **obligación de la sociedad de extender en la mayor medida posible**, la propiedad, al mayor número de personas (Mater et Magistral 115).
- c) El **esclarecimiento de la función social** de la institución (Mater et Magistra 19), la que se manifiesta en que:
  1. en la **necesidad**, todas las cosas son **comunes**;
  2. el propietario, debe dirigir su administración, reflexiva y responsablemente, al servicio de la comunidad, ya sea a través de su obligación de producción, o del ahorro;
  3. Se reafirma la **obligación de distribuir** por la **limosna**, los bienes **superfluos**.
- d) La **potestad del Estado**, como representante de la comunidad, de **ordenar el régimen** de propiedad, de **acuerdo a los fines expuestos**, ya sea en forma de limitación o exclusión (Quadragesimo Anno 49).

Y es en este último principio doctrinario donde encontramos, específicamente la temática que nos ocupa en el presente trabajo.

La existencia del Estado surge, según la doctrina Pontificia que acepta la Filosofía Tradicional, "de que el hombre está ordenado por la Naturaleza a vivir en comunidad política".

El hombre no puede procurarse en la soledad todo aquello que la necesidad y le utilidad de la vida corporal exigen, como tampoco lo conducente a la perfección de su espíritu. Por esto, la Providencia de Dios ha dispuesto que el hombre nazca Inclinado de la unión y asociación con sus semejantes, tanto doméstica como civil, la cual (esta última) es la única que puede proporcionarle la perfecta suficiencia para la vida"<sup>8</sup>.

El estado en su actividad en materia económica, se rige por el principio fundamental de la **subsidiariedad**, que significa que únicamente debe cumplir con las funciones vinculadas al bien común universal y la realización de la Justicia distributiva, interviniendo respecto de las demás sociedades, en cuanto ellas no pueden solucionar los inconvenientes que normalmente se les presentan. Ahora, el ejercicio de esa función

---

8 **Inmortale Dei** (Madrid, BAC), pág. 191.

no significa que sea subsidiaria respecto del Estado, sino que es un conjunto de sus fines propios<sup>9</sup>.

Así podremos decir "El gerente y guardián de las exigencias del bien común es la autoridad. Al Estado incumbe llevar a la práctica y por la vía correcta, esa finalidad común de las riquezas, cuando los particulares incumplen los derechos sociales de su propiedad"<sup>10</sup>.

Esta potestad y competencia se traduce en las posibilidades de limitar la propiedad en orden al bien común y en el derecho a excluir ciertos bienes, como a nacionalizar los que así se requieran por razones de justicia y de verdadera utilidad o necesidad común. Al respecto, sobre la propiedad pública es reiterada la posición pontificia de que "el Estado y las entidades públicas, tengan el derecho de poseer bienes instrumentales, sobre todo si comportan consigo una preponderancia que no puedan dejarse en manos de particulares sin peligro del Estado"<sup>11</sup>.

Como observa Regis Jolivet "la propiedad pública es muy extensa (bosques municipales, terrenos comunales, edificios públicos, etc.), bajo muchos títulos es una realidad y como tal, favorable al bien, común(. . .) y, además, parece normal que el Estado se reserve el control de las industrias claves y de los grandes medios de producción y de crédito (metalurgia, minas, transporte, transmisiones, bancas), que dan un poder económico tan inmenso que, puestos sin límites ni reservas en manos de las personas privadas, podría llegar a ser un peligro para el bien común,"<sup>12</sup>.

Así también se incluyen dentro de ese campo, aquellos bienes que siendo escasos en su origen resultan indispensables para la comunidad<sup>13</sup>.

Las intensas modificaciones sufridas por la sociedad contemporánea, a raíz de los diversos adelantos alcanzados en el campo tecnológico, dentífico e industrial, han producido una seria crisis en la vida de las instituciones sociales, entre ellas, la propiedad<sup>14</sup>, lo que exige que sus responsables realicen una tarea de adaptación y decidan prudencialmente, la aplicación de los primeros principios reseñados, a las nuevas circunstancias, a fin de procurar efectivamente el bien común.

## II. Caracteres especiales de los bienes mineros

Si bien la denominación de recursos naturales resulta un tanto equí-

---

9 CALVES, Jean. Ives y PERRIN, Jacques, **Iglesia y Sociedad Económica**, (Bilbao, 1965), pág. 449).

10 URDANOZ, Teófilo, **po. cit.**, pág. 486.

11 **Quadragesimo anno; Mater et Magistra**, pág. 116.

12 JOLIVET, Regis, **Tratado de Filosofía moral** (Buenos Aires, Carlos Lohole, 1966), pág. 261.

13 Cfr. RODRÍGUEZ, Federico, **op. cit.**, pág. 636.

14 Cfr. HOFFNER, Joseph, **Problemas éticos de la época industrial**, (Madrid, Rialp, 1962), pág. 81.

voca, por su amplitud, con ella indicamos el conjunto de bienes materiales que el hombre encuentra a su disposición en la naturaleza y que puede utilizar para satisfacer sus necesidades.

Dentro de ellos, y en el tercer lugar de la clásica división de lo creado, aparecen los minerales, que son sustancias inorgánicas, con particulares características físico-químicas, que se hallan diseminadas en la corteza y superficie terrestre.

No obstante la inconmensurable existencia de los mismos, sólo haremos referencia a los cuerpos geológicos, denominados yacimientos o minas, es decir, a las **acumulaciones de esos elementos, de las que puedan obtenerse minerales útiles de manera económica**<sup>15</sup>.

Estas formaciones se caracterizan por ser irrenovables, muy escasas, desigualmente distribuidas en el planeta y de fundamental y creciente importancia para la supervivencia de la sociedad humana en las condiciones actuales, sobre la tierra.

Analizando brevemente dichas condiciones, podemos decir, en cuanto a su carácter de **no renovables**, que "al revés de los productos del suelo, son materiales de una sola cosecha, son bienes fungibles y en su mayoría, una vez extraídos desaparecen para siempre"<sup>16</sup>. Cada yacimiento es el resultado de procesos geológicos, que han durado millones de años y en los cuales han intervenido factores externos irrepetibles.

Por tal motivo, se los ubica dentro de los denominados recursos fijos, porque su cantidad física total, no tiene aumentos de consideración a través del tiempo. Si bien desde el punto de vista geológico pueden haber formaciones actuales, no son considerados desde su aspecto económico de aprovechamiento<sup>17</sup>.

Se dice que son **muy escasos**, porque configuran formaciones excepcionales que se encuentran repartidas a través de la corteza terrestre, -constituyendo una parte infinitamente pequeña del total de ella. No obstante, en términos absolutos, los minerales son integrantes necesarios de todas las rocas -de que está formado el planeta, "la mayor parte de este material es de tan baja concentración o se encuentra a tal profundidad, que no puede ser considerado hoy en día, ni quizás tampoco en el fu-

---

15 Cfr. **HERRERA**, Amilcar, Los **recursos minerales de América** (Buenos Aires, Eudeba, 1965), pag. 12.

CATALANO, Edmundo Fernando, **Curso de Derecho Minero** (Buenos Aires, Edición del autor, 1960), pág. 19.

JORDANA SOLER, L., **Yacimientos minerales y de combustibles sólidos y líquidos** (Barcelona, Salvat, 1935), pág. 3.

16 BATEMAN, Alan M., **Yacimientos minerales de rendimiento económico** (Barcelona, Omega, 1968), pág. 401.

17 Cfr. CIRIACY WANTRUP, S. V., **Conservación de los Recursos** (México, Fondo de Cultura Económica, 1957), pág. 40.

turo, como una fuente económica de minerales" <sup>18</sup>.

En cuanto a su ubicación, la geografía, especial nos muestra que la mayoría de los depósitos aparecen **distribuidos en forma totalmente irregular**. Así, hay sustancias cuyas reservas mayoritarias conocidas, se concentran exclusivamente en dos o tres grandes yacimientos mundiales y por el contrario, existen elementos de una relativa abundancia y diseminación de baja concentración internacional, no teniendo estas formas de distribución, ninguna relación con la división política de las naciones<sup>19</sup>.

Esta diversificación ha producido un gran incremento del comercio internacional. El mismo se ha desarrollado entre los países productores y los que por su mayor desarrollo, insumen dichos elementos, en su estructura industrial.

"El importante volumen de las transacciones internacionales y nacionales, se basa en mercados muy organizados para los principales productos, tanto en lo que se refiere a la venta y distribución, como el relativo a los precios. En el caso de algunos minerales importantes, unas pocas empresas dominan la producción, controlando ésta según la situación coyuntural del mercado, en otros, el monopolio o casi monopolio, se encuentra en manos de los compradores" <sup>20</sup>.

La circunstancia de que, en general, ningún país tenga todos los minerales necesarios para mantener las exigencias de la industria moderna, ha originado una serie de consecuencias de trascendental importancia para la vida política y económica internacional. Así las explotaciones más destacadas han sido objeto de una creciente dedicación por parte de las grandes compañías mineras de los países más desarrollados, modificando en algunos casos, radicalmente, la estructura social y financiera de las naciones productoras. Dicho fenómeno ha sido extensamente analizado por distintos autores <sup>21</sup>.

---

18 FISCHER, Joseph, en **Los minerales y el hombre** de James McDivitt (México, Ed. Wiley S.A., 1966), pág. 8.

19 La influencia de la localización de los recursos mineros, sobre las posibilidades de expansión de la economía industrial, ha sido objeto de creciente interés; en: ESTAL, R.C. y BUSCHMAN, **Actividad industrial y geografía Económica** (Barcelona, Labor, 1970), págs. 21 y 46. LOBINSON, E., **Consecuencias económicas del tamaño de las naciones** (Barcelona, Labor, 1971), pág. 42.

20 SAMPEDRO, José Luis, **Estructura Económica**, Teoría básica y estructura mundial (Barcelona, Ariel, 1970), pág. 505. PIERRE, George, **Geografía Industrial del mundo** (Buenos Aires, Eudeba, 1970), pág. 11.

21 Cfr. MOORE, Wilbert, **El impacto de la Industria** (Barcelona, Labor, 1971), pág. 41.

B  
NOGARO, Bertrand, **Los grandes problemas de la Economía contemporánea** (Buenos Aires, Eudeba, 1965), pág. 114.

BEDREGAL, Guillermo, **Monopolios contra Países Pobres. La crisis mundial del estaño** (México, Siglo XXI, 1967), pág. 15 y ss.

Por otro lado las constantes tensiones mundiales, existentes entre los intereses abastecedores y de los ententes formados por las empresas y países comercializadores y consumidores, se han tratado de solucionar a través de distintos convenios y conferencias mundiales sectoriales, lo que, a su vez, ha incidido notablemente en la fijación de los precios de estas materias primas <sup>22</sup>.

Estas deformaciones tarifarias, sumadas a las inquietudes crecientes de ciertos países deficitarios por obtener la posesión de los yacimientos más importantes, ha sido una de las causales más decisivas en la producción de conflictos armados internacionales.

Pero, indudablemente, el aspecto de los minerales que mayor atención requiere, es el de la **función esencial** que cumplen en la **subsistencia de las formas económicas contemporáneas** y en el desarrollo tecnológico e industrial previsible.

Desde los primeros momentos de la historia conocida, el hombre ha utilizado las materias mineras en distintas formas, para solucionar sus problemas de mantención; como da cuenta de ello toda la crónica de los pueblos primitivos o de las culturas más desarrolladas como la de los Persas, Egipcios y Babilonios.

Su aprovechamiento y aplicación, se desarrolló lentamente y de manera casi uniforme, teniendo influencia relativa en las economías primordialmente agrícolas y ganaderas. Solamente los metales utilizados en la fabricación de armas, el oro y los minerales preciosos, fueron motivo de búsqueda e interés social.

Con la denominada "revolución industrial", que comienza a mediados del siglo XVIII en Europa, se produce un incremento notabilísimo de la explotación utilitaria de los yacimientos. En primer lugar, por el descubrimiento y difusión de los procedimientos de Bessener y Siemens, para convertir el hierro bruto en acero y producirlo en gran escala; los que se suman a una serie de inventos que van a modificar, en su utilización, radicalmente, las formas de producción. Así, la incorporación de la máquina en las industrias artesanales y textiles, con su superioridad técnica cuantitativa, en razón de su "potencia, rapidez, precisión y uniformidad" <sup>23</sup>, a sus efectos de concentración humana y costos comparativos bajos, va a añadir un súbito requerimiento de minerales energéticos para su mantención y para su fabricación.

---

22 Cfr. BARANYAI, I. y MILLS, J.C., **Convenios de Estabilización de las materias primas** (México, CEMLA, 1962).

BALLIVIAN CALDERON, René, **Principios de Economía Minera**, Selección. Contable (Buenos Aires, 1961), pág. 80-107.

23 Cfr. GIDE, Charles, **Curso de Economía Política** (Buenos Aires, El Ateneo, 1959), pág. 85.

"Además del acero, el siglo XVIII vio acrecentar considerablemente el uso de otros metales como el cobre, el estaño, el plomo y el cinc" <sup>24</sup>.

Todas estas novedosas circunstancias, van a ir cambiando notoriamente las técnicas de exploración y explotación de los yacimientos, como así también las condiciones económicas y políticas de su posesión. Los países más adelantados comienzan a desarrollarse, en una escala geométrica de producción, utilizando en gran medida los abundantes recursos de su subsuelo. "Las grandes ciudades fabriles de los Estados Unidos, no surgieron por casualidad alrededor de los grandes lagos, en Pensilvania y en Alabama, así como en Inglaterra, el Ruhr, Francia del Norte y Bélgica. En estos lugares, coincidieron la hulla y el hierro y los productos de su unión llegaron hasta los lugares más apartados del globo."

Dichos países lograron el predominio sobre otros. Se convirtieron en grandes países fabriles y comerciales y se hicieron agresivos económica e industrialmente <sup>25</sup>. Al proceso de aumento cuantitativo del uso de los minerales, se agregó su expansión cualitativa, una serie de sustancias desconocidas y no aprovechadas, pasaron a tener una destacada presencia en las transacciones comerciales y en los adelantos tecnológicos. De doce elementos de esta naturaleza utilizados en la Edad Media se llega al momento donde se cuentan más de setenta y cinco los tenidos como esenciales <sup>26</sup>.

Así pasan a ser de común e ineludible importancia en la estructura industrial, edilicia y manufacturera, el aluminio, estaño, níquel, manganeso, cromo y tungsteno <sup>27</sup>.

A toda esta sustancial modificación de las maneras de vida y de trabajo de la sociedad contemporánea, cuyas influencias de carácter religioso, psicológico y sociológico han sido motivo de honda preocupación, se agrega en los últimos sesenta años una vertiginosa evolución de la ciencia y de la tecnología, en la cual, no poca infidencia ha tenido el descubrimiento de nuevas y escasísimas sustancias, sobre cuyas propiedades se ha fundado la experiencia nuclear, interestelar y bélica. El uranio, el titanio y el circonio, resultan hoy una de las fuentes más decisivas de poderío industrial y conjuntamente de conflictos políticos internos y mundiales.

La utilización indiscriminada y muchas veces el desperdicio de los yacimientos, fue la característica del enorme crecimiento de la industria, ya reseñada. Ante esa perspectiva, se encontraron imprevistamente los países desarrollados, que habían fundado teóricamente su política minera

---

24 BAILEY, Richard, **Problemas de Economía Mundial** (Barcelona, Labor, 1969), pág. 39.

25 BATEMAN, Alan, **op. cit.**, pág. 400.

26 Cfr. SAMPEDDRO, José Luis, **op. cit.**, pág. 502

27 Cfr. VAZQUEZ DE PRADA, **Historia Económica Mundial**, t. II (Madrid, Rialp, 1961), pág. 233.

en el axioma de la expansión. Los países europeos tomaron pronta conciencia de lo irresponsable y antieconómico de muchas de sus explotaciones que habían producido el agotamiento o la inutilización prematuras de sus cuencas principales.

La creciente preocupación de los Estados Unidos por el desperdicio de petróleo y gas, debido a la manera negligente y técnicamente imperfecta en que los pozos habían sido perforados, llevó a los estados interesados, aún dentro del liberal régimen de acceso de la propiedad minera vigente en ese país, a tratar de modificar dichas circunstancias o, por lo menos, evitarlas en lo sucesivo a través de normas rígidas y políticas concertadas<sup>28</sup>.

Pero fue el informe de la llamada "Comisión Paley" de 1952, quien dio una advertencia general sobre el futuro de los recursos mineros internos de aquella nación. Presentó el dificultoso panorama que afrontaría en años no muy lejanos, al convertirse, de ser el principal exportador, en un país importador<sup>29</sup>.

El conocimiento a nivel gubernativo y científico de las consecuencias que emergían de la relación de las dos circunstancias fácticas precedentemente citadas, el grado absolutamente indispensable de los minerales para la existencia misma de las sociedades industriales, cuya vida familiar, comercial y científica resulta impensable sin los mismos, y la extenuación de los recursos internos, afrontó a los responsables del proceso industrial ante la alternativa de la dependencia externa del abastecimiento con sus implicancias financieras y estratégicas<sup>30</sup>.

Toda esta situación reseñada, ha tenido distintas consecuencias políticas, económicas y jurídicas. Así, por un lado se ha concentrado el interés internacional en la ubicación y detallado inventario, de la existencia de los recursos mineros de las zonas más o menos vírgenes, conjuntamente al análisis político sobre las posibilidades de estabilidad de los gobiernos de esas zonas y de su grado de cumplimiento de las exigencias comerciales de la explotación. El cálculo sobre las existencias probables de utilización posible con las técnicas actuales, ha motivado una intensa polémica científica entre quienes prevén un pronto y catastrófico agotamiento de recursos mineros en el mundo, debido a la acumulativa escala de su utilización (estudio del Club de Roma por técnicos del Instituto Tecnológico

---

28 Cfr. KRON, Beatriz S., **Régimen Jurídico de la Minería y de los Hidrocarburos en los Estados Unidos** (Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1970), pág. 87-105.

ENGLER., Robert, **La política petrolera (México**, Fondo de Cultura Económica, 1966), págs. 145-154.

29 Cfr. **President's Materials Policy Commission**. Resources for Freedom, vol. II, en Nurkse, Comercio Internacional y Desarrollo económico (Buenos Aires, Amorrortu, 1968), -pág. 25.

30 BARACH, Arnold, **El futuro económico de Europa y de los Estados Unidos** (Barcelona, Hispano-Europea, 1966), pág. 416.

de Massachusseths "The Limits to Growth)<sup>31</sup>, y aquellos que confían en que la técnica moderna por medio de adelantos en los procedimientos de explotación y beneficio, en economías de las manufacturas y de obtención de sustitutos logre prolongar indeterminadamente su aprovechamiento<sup>32</sup>.

Paralelamente se ha ido formulando una teoría general sobre la conservación de los recursos que trata de sintetizar los modos de lograr el grado óptimo de aprovechamiento de los mismos<sup>33</sup>.

En materia minera, se ha partido del supuesto fáctico de que:

1. Nuestra civilización ha necesitado un suministro anual creciente de minerales;
2. Las existencias mundiales de minerales van disminuyendo y a la velocidad actual de consumo se acercan al agotamiento más o menos inmediato;
3. Si la presente civilización metalista ha de durar, es necesario practicar un control económico previsor<sup>34</sup>.

Dicha teoría ha desarrollado sus implicancias políticas y jurídicas, tanto en el orden nacional como internacional. Desde el primer punto de vista ha influido en la política de explotaciones extranjeras y protección interna de los recursos autóctonos, por parte de los países desarrollados, como medida indispensable para sostener su seguridad bélica y desarrollo futuro, aún a costa de posibles perjuicios económicos actuales. En el aspecto internacional se está concertando y difundiendo una serie de normas e ideas directrices, que permitan a los países efectivizar el control sobre sus recursos, ya sean limítrofes o comunes<sup>35</sup>.

Es que ante el conocimiento actual de que en los primeros sesenta años de este siglo se han extraído y consumido más minerales que en todo el período del resto de la historia hasta 1900, da motivo a que "... preguntas como ¿a cuánto montan los recursos?, ¿cuánto queda en la Tierra? y ¿qué sucederá cuando se agoten?, sean preguntas cruciales, de vida o muerte. Porque la nuestra es ciertamente una civilización de minerales, una civilización que depende de su capacidad para producir

---

31 PECCEI, Aurelio, **Ante el abismo** (Buenos Aires, Macchi, 1972).

32 Cfr. ADLER, John, **Recursos financieros y reales para el desarrollo** (México, CEMLA, 1961).

BAILEC, Richard, **op. cit.**, pág. 44-45.

33 CIRIACY, Wantrup. **op. cit.**, pág. 57; la define en términos económicos "cuantitativos", como los cambios de la distribución en el tiempo de las tasas de uso de cada uno de los recursos en los que la suma de los cambios ponderados de las tasas de uso es mayor que cero.

34 HOOVER, Theodore Jesse, **Economía Minera** (México, Fondo de Cultura Económica, 1946), pág. 12.

35 CANO, Guillermo, **Problemática Jurídico-Política de los recursos internacionales** (Buenos Aires, La Ley, 1973), t. 151., pág. 1.

cantidades inciertas de algunos minerales y cantidades variables de muchos más" <sup>36</sup>.

### III. — Justificación doctrinaria de su dominialidad positiva

La causa final de la ley es la consecución del bien común. Para lograr el mismo, el legislador, en la formulación del derecho positivo, toma como componente necesario, el conocimiento de las circunstancias históricas concretas en que se desarrolla.

Colocados en el supuesto de que dichas circunstancias se encontrasen modificadas, o apreciadas de manera distinta por un conocimiento más ajustado, resultaría lícito y necesario, su correlativa adecuación prudencial.

En el caso que nos ocupa, el autor del Código de Minería Argentino sancionado en 1886, puso de manifiesto, en distintas oportunidades, y en forma expresa, que el fin último que tenía la ordenación por él propuesta', era el interés general <sup>37</sup>.

A tal efecto y sobre la base de un experimentado saber, tanto de la realidad minera en su aspecto material (formaciones principales y técnicas adecuadas), como sobre los distintos sistemas entonces imperantes y los antecedentes históricos, estructuró un ordenamiento integral para regular la actividad minera.

El proyecto, luego adoptado con algunas reformas, partía del supuesto de que la industria extractiva, estaba en gran medida paralizada en el país, lo que contrastaba con el ya creciente desarrollo producido en otros países, con similares recursos.

Con el objeto inmediato de superar esa situación de embrionario estancamiento, ubicó como piedra fundamental de toda la economía del código, el principio de que la expansión minera coincidía con los intereses generales del Estado<sup>38</sup>.

Esta premisa no era una creación original, ya que se encontraba difundida en el extranjero, tanto en Europa como en países limítrofes, particularmente en Chile, donde Enrique Rodríguez había permanecido varios años.

También era continuadora de la política de fomento minero, de la

---

36 ZIMMERMAN, Erich, **World, Recourses and Industries**, pág. 439.

37 Nota artículo 148.

Nota artículo 147: "... el estado al hacerse dueño y señor de las minas y constituir con ellos una propiedad distinta de la del suelo, no ha obedecido a una teoría estéril: ha tenido por fundamento el interés público, por objeto asegurar una producción suficiente para satisfacer las necesidades de la sociedad.

38 Nota artículo 38: "Siempre obedeciendo a un mismo principio y siempre con el mismo propósito: favorecer la explotación".

Nota artículo 57: "... es preciso que se desarrolle y adquieran las mayores y más favorables proporciones posibles".

Nota artículo 23 y 24.

legislación colonial española y del incipiente derecho patrio, aunque estos estaban fundados en razones preferentemente fiscales y no en una teoría económica general<sup>39</sup>.

No obstante ello, resultaba bastante novedosa en un país que estaba paulatinamente centrado su rápido crecimiento económico en las actividades agrícola-ganaderas de exportación, ubicadas en la pampa húmeda y que no tenía mayor aprecio por las tareas que desde antiguo se habían iniciado para aprovechar la riqueza de la zona cordillerana.

Acorde con las bases de desarrollo minero que se imponían en los países más industrializados<sup>40</sup>, previo una serie de principios fundamentales en la idea de que "la alta conveniencia de ofrecer a una industria tan importante como poco adelantada y apreciada todavía entre nosotros, todas las facilidades, todas las garantías, todos los estímulos compatibles con el principio fundamental en que reposa"<sup>41</sup>.

Así revistió a la actividad minera del carácter de utilidad pública, supuesto en todo el perímetro de la concesión; (art. 13) dispuso que **si bien el Estado, tanto nacional como provincial era el dueño originario de las minas**, ya que "ni los intereses generales, ni la riqueza pública, no pueden considerarse cosas sin dueño"<sup>42</sup>, **el mismo tenía la obligación de concederlo por tiempo ilimitado y con los atributos de la propiedad civil, al primer solicitante** (art. 8 a 12); en ese sentido, seguía estrictamente los principios liberales económicos, al pensar que: "... el Estado no es el mejor minero"<sup>43</sup> y para "que la industria carbonífera, metalífera y demás del ramo, se arraigara y prosperara entre nosotros, es necesario liberarlo todo, exploraciones, descubrimientos y explotación, a los hombres de experiencia y de trabajo, a los capitalistas que cuentan con fondos abundantes para arriesgarlos en estas tentadoras empresas; a los especuladores que conocen y aman los riesgos y las seducciones de este noble juego de azar amparado por la ley; al espíritu de asociación que empieza a desarrollarse, y en fin a cuantos quieran probar fortuna aventurando sus ahorros. Pero todos con el derecho de hacer sus exploraciones y reconocimientos, tanto en la propiedad pública, como en la partí-

---

39 Ordenanzas de Toledo, I, i, de Nueva España, art. 2, citadas por MARTIRE, Eduardo, en **Panorama de la legislación Minera Argentina en el período Colonial** (Buenos Aires, Perrot, 1968), págs. 37 y 64.  
Recopilación de Indias, t. X, Libro VIII; GONZALEZ, Joaquín V., **Obras Completas**, v. IV. (Buenos Aires, 1935).

40 Cfr. síntesis expuesta por Fradier-Fodena, **Précis de droit administratif**, citado por Joaquín V. González, op. cit., pág. 237.

41 Nota al artículo 42.

42 Nota al artículo 7; el que establece que los mismos pertenecen al dominio privado de la Nación o de las provincias, según el territorio en que se encuentren.

43 Nota al artículo 9.

cular, y con la seguridad de obtener una concesión gratuita que nadie pueda contestarles"<sup>44</sup>.

Con el objeto de asegurar una explotación pacífica y duradera, prohibió la división material de las minas y la superposición de tareas sobre los límites de una concesión (artículos 14, 26, 36, 41 y 128), estableció el principio de la continuidad de los trabajos (artículos 17, 47 y 114) y limitó al máximo posible las zonas restringidas al laboreo (artículos 31 y 34).

Fundado en el principio de derecho público que rige las minas, principio que consulta, antes que la industria agrícola, la industria minera, antes que las conveniencias del propietario, las conveniencias de la sociedad"<sup>45</sup>, dispuso que la concesión de una mina, comprendiese el derecho de exigir la venta del terreno correspondiente y de gravar la superficie con una serie de servidumbres restrictivas del derecho de propiedad del superficiario (artículos 40 a 44 y 48 a 57).

Fiel al objetivo propuesto, pensó que la concesión se mantuviera o amparase por medio del trabajo de las minas (artículos 275 y sgtes.), lo que luego fue modificado por el criterio impuesto en la ley 10273 de 1917.

Sintetizando, creemos que la "ratio-legis" del Código Rodríguez, fue **lograr el desarrollo interno de los recursos mineros del país, sobre la base exclusiva de la actividad privada**; la realidad nos muestra que el objetivo no se logró de acuerdo a lo previsto.

En primer lugar, porque la iniciativa particular, fue muy escasa y muchos de los grandes yacimientos argentinos siguen aún sin explotar y por otro lado, el Estado que resultaba totalmente excluido de la tarea, ha tenido una creciente e importante intervención<sup>46</sup>.

Los motivos concretos por los cuales el proyecto minero de 1886, instrumentado a través de normas sancionadas, no tuvo éxito, escapan al objetivo del presente estudio, sólo diremos que se han invocado razones, tanto generales de política económica, como intrínsecas al régimen legal adoptado.

Ante la perspectiva actual de una posible modificación integral del Código, creemos que es necesario, formular previamente un profundo análisis de la realidad nacional y mundial y sobre las tendencias imperantes, un nuevo plan minero nacional, adecuado a las actuales circunstancias<sup>47</sup>.

---

44 Nota al artículo 4.

45 PIGRETTI, Eduardo, **Código de Minería de la Nación Argentina, Anotado y Comentado** (Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1969), págs. 33 a 36.

46 DE PABLOS, Tomás, **El estado minero, consecuencia la ley minera 8274**, en Revista de Minería Nros. 90-91, pág. 37.  
CATALANO, Eduardo Edmundo, **op. cit.**, pág. 71.  
PIGRETTI, Eduardo, **op. cit.**, pág. 33-36.

47 Ver en tal sentido a PIGRETTI, Eduardo, **Derecho de los Recursos Naturales** (Buenos Aires, F. E. D. Y. E., 1971), págs. 41-43.

Al respecto se han publicado algunos trabajos doctrinarios, orientados a fundamentar jurídicamente la posición adoptada por el proyecto de reformas en estudio<sup>48</sup>. El mismo establece la propiedad inalienable e imprescriptible del Estado sobre las minas, es decir, la dominialidad positiva o real a diferencia del sistema del Código, en que la misma, en la opinión de la mayoría de la doctrina, es sólo eminente o virtual<sup>49</sup>.

Los autores mencionados, partiendo del presupuesto de las condiciones actuales y específicas de los minerales, sobre los que hemos hecha incapié en la segunda parte de este trabajo, y en vistas a la trascendencia en el desarrollo de la economía nacional, llegan a la justificación de la solución propuesta.

Indudablemente, no corresponde, en esta oportunidad, hacer el estudio sobre los elementos y consecuencias estrictamente jurídicas del régimen sustentado, como así tampoco cabe discurrir sobre las consecuencias o dificultades políticas y económicas derivadas de su adopción legislativa.

Inicialmente sólo nos propusimos hacer una reflexión doctrinaria, de aplicación de principios, contagiados por la constante preocupación histórica sobre la fundamentación de la propiedad minera<sup>50</sup>, y ante la difusión de la corriente de opinión jurídica señalada, y **frente a postulaciones de carácter ideológico que examinan la cuestión desde una óptica apriorísticamente privatista o estatista.**

Aceptando la concepción clásica sobre la estructura del saber práctico, que requiere para su perfección, tanto **un conocimiento sobre los primeros principios fundantes, como una comprensión ajustada de la realidad ordenable**, y en la inteligencia de que en el caso específico, la decisión prudencial es un atributo creador del legislador, creemos que en la formación de dicho acto, sólo se debe tener presente como fin el bien común; como bien se ha entendido: "no hay bienes públicos por naturaleza"<sup>51</sup>, y entonces será la política económica adoptada para el desarrollo e incremento de la riqueza de la Nación, la que principalmente deberá orientar al legislador en la elección del régimen jurídico a que se

---

48 CATALANO, Edmundo, El dominio minero del Estado, en Revista de Minería, n° 117, pág. 15-22,

BOUCHER, Alfredo y GRANILLO, Eduardo, **La propiedad de los yacimientos mineros**, en Rev. Min. N° 122.

LAPIDUS, Alberto, **La minería, instrumento de liberación**, en Revista de Minería, n° 123.

49 Cfr. QUEVEDO MENDOZA, Julio A., Régimen de la Propiedad Minera, (Buenos Aires, Omeba, 1967), pág. 6-8.

50 QUEVEDO MENDOZA, Julio A. El dominio de las minas, en Ene. Jur. Omeba, T. IX., págs. 384 y ss.

51 DIEZ, Manuel María, Der. Administrativo (Buenos Aires, Omeba, 1969), t. IV. pág. 374.

sometería la condicionalidad y las exigencias a que quedará sujeta la concesión de las diversas sustancias" <sup>52</sup>.

En tal sentido, desde el punto de vista estrictamente doctrinario, consideramos que a la luz del análisis realizado, tanto de los caracteres esenciales y funciones de la propiedad de los bienes, como de los caracteres de los bienes atribuibles, resultaría justificado, con actuales fundamentos, la dominialidad efectiva de las minas. (Estas configurarían, de acuerdo a los conocimientos geológico-económicos reseñados, bienes que siendo escasos, resultan imprescindibles para la supervivencia de la sociedad, por lo cual, de quedar en **manos privadas su absoluta disposición** habría peligro para la existencia misma de la comunidad.

---

52 GREENE PINTOS, Guillermo, El concepto de Propiedad en el sistema de Libertad de Minas (Santiago de Chile. Escuela de Derecho, 1967), pág. 48.