Análisis de la Ley de Fuero Minero y comparación del sistema de organización mixto con el sistema administrativo minero.

Un análisis de la legislación referida al fuero minero y su comparación con el sistema administrativo minero vigente en la provincia de Mendoza.

Resumen:

En el presente dictamen se realiza un análisis del fuero minero, comparando la forma de organización administrativa en materia minera con la forma de organización mixta.

Palabras clave:

Minería; fuero minero; Ley 6.654; código de procedimientos mineros de Mendoza; Ley 6.913; Ley 6.935; Título 19; forma de organización administrativa; juez de minas; Ley 3.790.

1. Introducción:

Antes de ser sancionado el Código de Minería de la Nación en 1887, cuya redacción fue encomendada al Dr. Enrique Rodríguez, se suprimieron tres títulos del proyecto: el Título 10, el Título 18 y el Título 19. El Título 19 se refería a la autoridad minera, y disponía una organización de tipo judicial, siendo así la autoridad de aplicación el Poder Judicial lo que, en caso de no haberse suprimido, debería haber sido adoptado por la Provincia de Mendoza, pero dicho título era inconstitucional, ya que un código de fondo no debía entender en materia de procedimiento y designación de las autoridades, porque el dictado de los códigos de procedimientos es una facultad de las provincias no delegada a la Nación, así como también lo es la elección de la autoridad de aplicación del código de fondo. Al suprimirse el Título 19, las provincias quedaron en libertad para organizar dentro de sus territorios el sistema de autoridad minera, no obstante, en el articulado del Código de Minería de la Nación permanece la mención errónea de la figura del "Juez de Minas".

En Mendoza, a partir de la vigencia de la Ley 3.790, en 1972, tenemos en materia minera un sistema de organización administrativo, por lo tanto, todos los trámites referidos a la actividad minera transcurren ante sede administrativa. Asimismo, la Dirección General de Minería, autoridad de aplicación creada por la mencionada ley, depende del Poder Ejecutivo.

Además de la forma de organización administrativa, que implica que, desde el momento de inicio del pedimento, tanto el pedimento, la sustanciación, la oposición, y la resolución, se encuentran dentro del fuero administrativo; existen en otras provincias otras formas de organización, tales como la judicial (en donde existe la figura del Juez de Minas) y la mixta (que combina ambos sistemas).

En Mendoza, que tiene una forma de organización administrativa en materia minera, las autoridades de aplicación son la Dirección General de Minería, en cuanto al impulso de los trámites, la política minera, poder de policía y la promoción de la minería, y el Honorable Consejo de Minería como órgano jurisdiccional en la concesión, caducidad y denegación de los derechos mineros.

Asimismo, cabe resaltar que el vigente Código de Procedimiento Minero de Mendoza (Decreto N°299 E), que entró en vigencia a partir del 1 de abril de 1945, omite la mención del Honorable Consejo de Minería, ya que dicha autoridad ha sido creada mediante la Ley 3.790 en 1972, y por ello su redacción se encuentra desactualizada.

Como expresa el Dr. Raúl Javier Rodríguez, en el comentario al Art. 145 del "Código de Procedimiento Minero de Mendoza comentado": *"El presente Código lleva vigente más de medio siglo, por lo que necesariamente debería proponerse su reforma cuando no el dictado de uno nuevo que contemple no solo los avances doctrinarios y técnicos que ha experimentado la actividad minera, sino también adecuar la letra al Código de Minería de la Nación hoy vigente, dado que se produce un divorcio sistematológico entre ambos plexos normativos. (...) En el año 1999 se sancionó la ley provincial 6.654 que creó el Fuero Judicial Minero pasando la función jurisdiccional del Honorable Consejo de Minería a un Tribunal Minero dependiente del Poder Judicial. Para ello se dictó la Ley 6.913 que disponía un nuevo Código de Procedimiento Minero, cuya entrada en vigencia estaba dispuesta al momento de asumir en sus cargos los funcionarios del Tribunal Minero. Por ello dicha norma está, en cuanto a su vigor, expresamente suspendida por otra norma provincial, la Ley 6.935, a la espera de la decisión política de llamar a concurso para cubrir los cargos propuestos en la citada norma 6.654."*.

2. <u>La ley provincial 6.654: Ley del fuero minero</u>:

Le ley 6.654 ha sido publicada en el Boletín Oficial el 02 de marzo de 1999, y en ella se atribuyó al Poder Judicial de la Provincia de Mendoza el ejercicio del poder concedente que compete al Estado Provincial sobre las minas que se ubican en su territorio, otorgándole así las facultades conferidas al Honorable Consejo de Minería mediante la

Ley 3.790, en cuanto a conceder, denegar, o caducar derechos mineros. En tal sentido, y en forma concordante, el artículo 129 de la Ley de Procedimientos Mineros 6.913 establece que: *"Comenzará la efectiva vigencia de la jurisdicción del fuero minero judicial y cesación de la función concedente de la autoridad minera administrativa, el día siguiente al de la toma de posesión de sus cargos por parte del juez de minas y los funcionarios del tribunal minero y registro público de la propiedad minera que establece la ley.".*

La ley 6.654 crea al Tribunal Minero, quien entiende y decide en única instancia en todas las peticiones y conflictos que versen sobre derechos mineros, y entiende en grado de apelación en las resoluciones que la Autoridad Minera Administrativa emita.

Asimismo, designa como órganos del Fuero Minero al Tribunal Minero y al Registro Público de la Propiedad Minera.

Las atribuciones del **Juez de Minas** son, según la ley en análisis, entre otras: ejercer el poder de concesión y jurisdicción voluntaria y contenciosa en materia minera, en todo el territorio de la provincia; entender y decidir en toda petición o contienda entre particulares originada o derivada de derechos o contratos mineros; dar directivas al Registro Público de la Propiedad Minera para la confección del padrón minero previsto por el Art. 275 del Código de Minería, aprobarlo y mandarlo a publicar; participar de la inspección regular de las concesiones; conocer en grado de apelación en las resoluciones, medidas y sanciones dispuestas por la Policía Minera o Autoridad Minera Administrativa.

En su artículo 10, dispone quiénes son los **funcionarios del Tribunal Minero,** mencionando a los titulares de la Sección Registro Instrumental y de la Sección Registro Topográfico del Registro Público de la Propiedad Minera, los Peritos Asistentes y el Secretario del Tribunal; aclarando que el Jefe de Mesa de Entradas es un funcionario común de ambos órganos del Fuero Minero (del Tribunal Minero y del Registro Público de la Propiedad Minera).

De esta forma, la Ley 6.654 estructura la composición del Tribunal Minero, indicando la competencia del Tribunal Minero, los funcionarios que lo integran, y las atribuciones del Juez de Minas. Esta estructura organizativa difiere de la forma de organización administrativa regulada en la Ley 3.790 compuesta por el Director de la Dirección General de Minería, el Honorable Consejo de Minería y cinco departamentos (Departamento de Promoción Minera; Departamento de Geología; Departamento de Estudios Mineralógicos; Secretaría Legal; Secretaría Administrativa).

Los **peritos asistentes** que menciona la Ley de Fuero Minero 6.654 son dos: un Asistente Ingeniero en Minas y un Asistente Geólogo. Si bien el artículo 10 los nombra como funcionarios del Tribunal Minero, la Ley 6.913 (Código de Procedimientos Mineros de Mendoza) menciona en su artículo 125 que *"Los peritos asistentes a que hacen referencia los artículos 11, 12 y 13 y correlativos de la Ley 6654, sin perjuicio de los requisitos para su designación y funciones que deban desempeñar conforme a dicha ley, prestarán sus funciones en el ámbito y dependencia de la autoridad minera administrativa.",* dando a entender que, si bien forman parte del Tribunal Minero, sus funciones las ejercerían en la Dirección General de Minería.

El Tribunal Minero cuenta con un **Secretario,** con título de abogado y designado por la Suprema Corte de Justicia de Mendoza mediante concurso público de antecedentes y oposición, quien, entre otras funciones dispuestas por el artículo 16 de la Ley 6.654, da fe de los actos procesales cumplidos en el Tribunal, expidiendo certificaciones de los mismos, y es el jefe del personal del Tribunal Minero. En la Ley 3.790, al tratarse de un sistema de organización administrativo, fuera de la órbita judicial, no existe la figura del Secretario, al igual que lo que sucede con el Juez de Minas.

Por otra parte, el **Registro Público de la Propiedad Minera,** órgano del Fuero Minero, está compuesto por la Sección Registro Instrumental y la Sección Registro Topográfico. La **Sección Instrumental del Registro Público de la Propiedad Minera** se encuentra a cargo del Escribano de Minas y de un Escribano Adscripto, siendo requisito para ejercer sus funciones el título de escribano público o abogado, con 3 años de ejercicio efectivo en la matrícula notarial y de residencia de la Provincia y ciudadanía argentina. Allí se encuentra otra diferencia con la figura del Escribano de Minas prevista en el Código de Minería de la Nación y en la Ley 3.790, a quien en la órbita administrativa no se le exige tales requisitos rigurosos para su designación.

En comparación con los registros previstos en el artículo 26, inciso a) de la Ley 3.790, los **registros de la Sección Instrumental** de los cuales el Escribano de Minas estará a cargo según la Ley 6.654 sufrirían las siguientes modificaciones: se suprime el Registro de manifestaciones y denuncias; el Registro de embargos e inhibiciones pasa a llamarse "Registro de Hipotecas, Embargos e Inhibiciones"; el Registro de mandatos y poderes pasa a llamarse "Registro de Mandatos"; el Registro de control de la renta minera pasa a llamarse "Registro de Control de Cánones Mineros"; el Registro de reservas fiscales de la provincia pasa a llamarse "Registro de Reservas Fiscales"; se añaden como nuevos registros el "Registro de Expedientes Eliminados" y el "Registro Minero General".

Una novedad importante que implementa el artículo 23 de la Ley 6.654 es la **correlación de Registros Públicos,** ya que dispone que las inscripciones en el Registro Público de la Propiedad Minera sean comunicadas simultáneamente al Registro de la Propiedad Inmueble para su toma de razón, como así también este último comunique simultáneamente al Registro de la Propiedad Minera toda transferencia de dominio y constitución de servidumbres u otro derecho real sobre inmuebles sometidos a derechos mineros registrados, para su toma de razón. Ello contribuiría a brindar mayor seguridad jurídica y conocimiento de la situación registral de las propiedades, sin dar lugar a diferencias de información entre ambos registros.

En cuanto a la **Sección Registro Topográfico** de la Ley 6.654, se encuentra a cargo de un Agrimensor Jefe, quien, según el artículo 29 de la mencionada norma, debe organizar la función del Registro Topográfico; cumplir la registración de las localizaciones y graficaciones topográficas de los pedimentos mineros y de todos los derechos que por autos o sentencias otorgue el Tribunal, informando al respecto cuando le sea requerido por el Juez o por el Escribano de Minas; otorgar información fehaciente, de manera directa, sobre sus registraciones a los jueces, la Autoridad Minera Administrativa, los escribanos públicos y abogados según se reglamente, y sobre registración y localización de pedimentos a los particulares interesados; ordenar y llevar el archivo de mensuras de minas y cateos; impartir instrucciones técnicas para mensuras, cateos y reposiciones de linderos y controlar e informar sobre éstos como acto previo a su aprobación, cuando lo requiera el titular del Tribunal; y estar a cargo del inventario de los elementos de que se dota al Registro Topográfico.

Dichas funciones de la Sección Registro Topográfico, al estar previstas para un sistema de organización mixto, son más amplias que las previstas en el Código de Minería de la Nación y en la Ley 3.790 para el Registro Gráfico, integrante de la Secretaría Legal.

El artículo 32 de la Ley 6.654 prevé una mesa de entradas unificada, llamada "Mesa General de Entradas" encargada de la recepción y expedición del Tribunal Minero y del Registro Público de la Propiedad Minera, a cargo de un jefe con título de Escribano Actuario. Cabe destacar que el artículo 34 de la citada norma hace una distinción al disponer en su inciso a), entre otras funciones del Jefe de Mesa General de Entradas: *"Recibir toda petición, comunicación, expediente o actuación llegados al Tribunal – a excepción de las que deban ser presentadas ante el Escribano de Minas-, toda denuncia, escrito en general, muestra u otro elemento material pertinente. (…)"*, dando a entender un sistema de organización mixto.

En cuanto a **Fiscalía de Estado,** el artículo 35 de la Ley 6.654 establece que: *"En toda causa, contenciosa o de jurisdicción voluntaria, que tenga por objeto la concesión, modificación, transferencia o extinción de un derecho minero será parte legítima el Fiscal de Estado a quien se le dará intervención según se regule en el procedimiento minero. No corresponderá su intervención en las contiendas entre particulares, cuya decisión no altere o modifique una concesión."*. Ello guarda relación con lo actualmente previsto en el artículo 11 del Código de Procedimiento Minero de Mendoza (Decreto N°299 E), que dispone que *"En todo expediente tramitado ante la Autoridad Minera, sobre concesión de mina, inscripciones o transferencias de ellas, será parte esencial el Fiscal de Estado, en su carácter de representante del Fisco, a quien deberá notificarse en su despacho, de todo lo actuado como trámite previo de la resolución definitiva y también de la resolución que se dicte posteriormente, quien deberá expedirse dentro de un término no mayor de quince días. El director podrá también solicitar dictamen del Asesor Letrado, cuando así lo creyese necesario."*. La función del Fiscal de Estado es realizar un nuevo control sobre el íntegro cumplimiento de los requisitos legales, y es parte esencial ya que se encuentran involucrados intereses del Estado al estarse afectando bienes que pertenecen al mismo.

El artículo 39 y subsiguientes de la Ley 6.654 regulan a la **Policía Minera**, órgano auxiliar técnico y operativo de la ejecución de las resoluciones del Tribunal Minero, que se encuentra a cargo de ejercer el contralor del cumplimiento de las condiciones de las actividades mineras, en orden a la seguridad y salubridad humana, protección del ambiente y preservación del patrimonio cultural y natural regidas por el Código de Minería y leyes complementarias. En el actual sistema vigente, la inspección minera se encuentra contemplada en el artículo 242 del Código de Minería de la Nación, la que debe ser realizada al menos una vez al año, y en la Ley 6.654 se prevé que la inspección minera debe cumplirse por el Tribunal Minero también al menos una vez al año. Según la Ley 6.654, bajo la dirección del Juez de Minas se elabora un plan de inspección con participación de los Asistentes Técnicos del Tribunal, el Registro de la Propiedad Minera y la Policía Minera, y concluida la inspección se confecciona una sola constancia, con el plan de inspección, las actas particulares y un acta – relación general.

Asimismo, es relevante destacar las **disposiciones complementarias y transitorias** previstas en el artículo 46 y 49 de la Ley 6.654. El artículo 46 dispone la derogación del artículo 6 de la Ley Provincial 1.551, excluyéndose la materia minera del fuero civil y comercial, como así también, desde la vigencia de la jurisdicción del Fuero Minero

Judicial, la derogación de las Leyes Provinciales N°227, N°3.790 y todas las que se opongan a la Ley del Fuero Minero. Por su parte, el artículo 49 establece que *"Comenzará la efectiva vigencia de la jurisdicción del Fuero Minero Judicial el día siguiente de aquél en que haya concluido la toma de posesión de sus cargos por parte del Juez de Minas y los funcionarios del Tribunal Minero y Registro Público de la Propiedad Minera que establece esta ley."*. Con ello se puede apreciar que se encuentra ideada la forma en que la norma se tornaría operativa en la práctica, disponiendo asimismo que los jueces civiles cesen de entender en procesos de materia minera. Esto último significaría, por ejemplo, que en caso de desacuerdo entre las partes en el monto de indemnización ofrecido en una solicitud de servidumbre, ya no sucedería lo previsto en la actual normativa vigente, en la cual el monto final de la indemnización la fijará la justicia civil, ya que, conforme el artículo 143 del Código de Procedimiento Minero de Mendoza, la autoridad minera provincial no tiene el *imperium* necesario para hacer ejecutorias sus decisiones que no guarden relación con la concesión de los derechos mineros. Cabe destacar lo expresado por el Dr. Raúl Javier Rodríguez en el comentario al artículo 143 CPM: *"(...) Ejemplos típicos de estos casos en donde se patentiza la necesidad de la intervención de los tribunales ordinarios lo configuran las estimaciones de las fianzas o indemnizaciones cuando las partes no puedan alcanzar un acuerdo en lo concerniente a sus montos. No obstante ello debemos reiterar que tanto la fianza en el cateo como las indemnizaciones en las servidumbres o expropiaciones mineras son fijadas en principio por las partes de común acuerdo y sólo si ellas no pueden llegar a acordar sus montos por diferencias en su estimación dejan expedita la vía judicial que contempla el presente artículo."*.

3. <u>La ley provincial 6.913: Código de Procedimientos Mineros de Mendoza (2001). Aspectos a destacar</u>:

El código de procedimiento minero elaborado mediante la Ley provincial 6.913 contiene diferencias relevantes que son menester destacar.

En cuanto al **plazo de dictado** de providencias de mero trámite, el artículo 27 de la Ley 6.913 prevé un plazo más extenso que el vigente, disponiendo que: *"Las providencias de mero trámite serán dictadas dentro de los tres (3) días de puesto el expediente a despacho."*, mientras que el actual Art 38 del Código de Procedimiento Minero de Mendoza dispone que será *"(...) dentro del día siguiente al de la presentación del escrito respectivo"*.

En cuanto al dictado de autos que resuelvan cuestiones que no sean el pronunciamiento definitivo, el artículo 27 de la Ley 6.913 dispone que será *"(...) dentro de los quince (15) días de quedar en estado."*.

Sin embargo, en la Ley 6.913, el plazo para el dictado de autos que deciden el fondo de las cuestiones motivo del proceso es más acotado que el previsto en el actual artículo 39 CPM, ya que actualmente se prevé que *"Las resoluciones acordando, denegando un derecho minero, deberán dictarse dentro de los sesenta días de que el llamamiento de autos para resolver haya sido notificado a las partes"*, mientras que el artículo 27 de la Ley 6.913 establece que: *"(...) Las resoluciones que deciden el fondo de las cuestiones motivo del proceso, serán pronunciadas en el plazo de treinta (30) días de la fecha en la cual aquel quedó en estado de resolver (...)"*.

En cuanto a los **permisos de exploración o cateo,** supone una novedad la **audiencia de conciliación** prevista en el artículo 34 de la Ley 6.913 para los casos en que se presenten dos o más solicitudes simultaneas para explorar una misma superficie y los requisitos legales exigidos por el Código de Minería hubiesen sido cumplidos en paridad de condiciones.

Otra diferencia relevante a destacar, sucede también en el trámite de permisos de exploración o cateo, cuando **el área solicitada esté parcialmente ocupada.** En la actual legislación vigente, si el área está parcialmente ocupada el Director debe emplazar al interesado para que en el plazo de quince (15) días manifieste su interés en el área que ha quedado libre, y, en caso de no expresarse dentro de dicho plazo, la autoridad minera denegará el permiso. Sin embargo, la solución es diferente en el artículo 38 de la Ley 6.913, ya que dispone que *"(...) Si la solicitud se superpusiera parcialmente a otras, la autoridad minera, dará vista al interesado del informe de registro gráfico por cinco (5) días, bajo apercibimiento de tenerlo por aceptado ordenándose la prosecución del trámite por la parte libre que quedare (...)"*.

El **plazo para interponer un recurso de reposición (recurso de reconsideración)**, en la actual normativa minera vigente es de tres (3) días de notificada la resolución, mientras que el artículo 118 de la Ley 6.913 prevé un plazo más extenso al disponer que: *"Contra las resoluciones definitivas del tribunal minero, procederá el recurso de reconsideración y apelación en subsidio, que deberá interponerse dentro de los cinco (5) días de la notificación respectiva, y deberá resolverse, previa vista al sr. Fiscal de Estado, dentro de los quince (15) días de recibido el mismo, sin otra sustanciación, salvo el llamamientos de 'autos para sentencia'."*.

En cuanto al **recurso de apelación,** la normativa vigente prevé que procede contra autos interlocutorios o definitivos que causen un gravamen irreparable, debiendo interponerse dentro del plazo de cinco (5) días de notificada la resolución, ante el órgano que dictó la misma (A quo), quien previo examen de admisibilidad, en caso de admitir el recurso interpuesto, lo elevará al superior (Ad quem). Ante el órgano Ad quem se expresarán los agravios, se ofrecerá la prueba, se producirá la misma, y se rendirán alegatos. Luego de producidos los alegatos se dará intervención a Fiscalía de Estado y, en caso de corresponder, también al Asesor de Gobierno. El recurso lo resuelve el Gobernador mediante un decreto, agotándose la vía administrativa, siendo susceptible de control de legalidad mediante una acción procesal administrativa (APA).

En cambio, el artículo 119 de la Ley 6.913 dispone que: *"El recurso de apelación, en su caso, será concedido ante la cámara en lo civil en turno, con carácter de abreviado, conforme lo dispone los artículos 132/142 del Código Procesal Civil. Contra la sentencia que se dicte, solo procederán los recursos extraordinarios legislados en el Título VII, Sección Segunda, Capítulo IV, artículo 145 y concordantes del Código Procesal Civil."*.

4. <u>Conclusión</u>:

Si bien la Ley Provincial N°6.654 (Ley del fuero minero) y la Ley N°6.913 (Código de Procedimientos Mineros de Mendoza) jamás se tornaron operativas, suponen una propuesta distinta a la legislación vigente, al prever en materia minera la implementación de un sistema de organización mixto, en lugar de un sistema de organización administrativo. Mediante el análisis objetivo y comparativo realizado, se logra apreciar las diferencias más relevantes entre ambas formas de organización, sobre las cuales era necesario expedirse. El hecho de analizar distintas alternativas legislativas puede llevar a idear posibles mejoras normativas, o a reflexionar cuáles posibles modificaciones normativas podrían llegar a ayudar a mejorar el procedimiento minero y el desarrollo de la actividad minera.

BIBLIOGRAFÍA:

- LEY 3.790. “Creación de la Dirección General de Minería”. (1971).
- LEY 6.654. “Ley del fuero minero”. (1998).
- LEY 6.913. “Código de Procedimientos Mineros de Mendoza”. (2001).
- LEY 6.935. “Entrada en vigencia de la Ley 6.913”. (2001).
- RODRIGUEZ RAÚL JAVIER. “Código de Procedimiento Minero de Mendoza Comentado” (2016), 1° edición, FUSMA ediciones.