

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PAMPA**

**Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas**

**Seminario Sobre Aportaciones Teóricas y Técnicas Recientes**

**TITULO:** "Regalías mineras en la Argentina"

**Alumno:** MENSI, Jorgelina

**Asignatura sobre la que se realiza el trabajo:** Derecho de Minería y Energía.

**Encargado de curso Prof.:** D'ANNA, Julia Catalina

**Año que se realiza el trabajo:** 2008.

## SUMARIO

### CAPITULO I: INTRODUCCIÓN

.....

### CAPITULO II: LOS MINERALES

Concepto, importancia y obtención.....	
Métodos de descubrimiento de minerales.....	
a) PROSPECCIÓN.....	
b) EXPLORACIÓN.....	
Métodos de Extracción.....	
a) MINERÍA DE SUPERFICIE.....	
a)1- Minas a cielo abierto.....	
a)2- Explotaciones al descubierto.....	
a)3- Canteras.....	
a)4- Minería de placer.....	
b) MINERÍA SUBTERRÁNEA.....	
b)1- Minería de roca blanda.....	
b)2- Minería de roca dura.....	
c) MINERÍA POR DRAGADO.....	
d) MINERÍA POR POZOS DE PERFORACIÓN.....	
d)1- Extracción de azufre.....	
d)2- Extracción por disolución.....	
d)3- Lixiviación in situ.....	
Métodos de beneficio de los minerales.....	
a) MOLIENDA.....	
b) CONCENTRACIÓN.....	

### CAPITULO III: MARCO JURÍDICO

Normas constitucionales, Código de Minería y Otras leyes.....	
El Código de Minería Argentino.....	
Dominio de las minas.....	
Sistema de la accesión.....	
Sistema dominial.....	
Sistema de la ocupación.....	
Sistema de res nullius.....	
Sistema regalista.....	
¿Y qué sistema adopta nuestro Estado?.....	
La política minera en nuestro país: Ley 24196.....	
Contexto Histórico Nacional.....	
Contexto Histórico Internacional: El rol del Banco Mundial y el F.M.I. en el diseño de la actual política minera.....	
Análisis pormenorizado de la ley N° 24196.....	
Dos cuestiones centrales en el debate parlamentario de la ley: "Sanción Urgente" y "Seguridad Jurídica".....	

La Ley.....

- Estabilidad fiscal.....
- Impuesto al valor agregado.....
- Impuesto a las Ganancias.....
- Beneficios a la Exploración.....
- Avalúo de reservas.....
- Disposiciones Fiscales Complementarias.....
- Importaciones.....
- Regalías.....
  - Acerca de la procedencia o no de la imposición de regalías.....
  - Adhesión Provincial. Su implicancia en las regalías mineras.....
  - El tres por ciento sobre el valor "boca mina".....
- Disposiciones Reglamentarias.....

Favorecidos y desfavorecidos.....

El doble discurso: Lo que se dijo y la realidad de lo ocurrido.....

Prosperidad, ¿para el pueblo o para quién?.....

CAPITULO IV: LA POLÍTICA MINERA EN EL DERECHO COMPARADO

Legislación minera de un país subdesarrollado.....

Legislación minera de un país desarrollado.....

Conclusiones.....

CAPITULO V: LOS COSTOS AMBIENTALES

El medio ambiente. Los daños ambientales y la Minería.....

- Etapas de prospección.....
- Etapas de exploración.....
- Etapas de extracción del mineral.....
  - IMPACTO PAISAJISTICO.....
  - IMPACTO POR RUIDO Y VIBRACIONES.....
  - IMPACTO SOBRE LAS AGUAS.....
  - CONTAMINACIÓN DE LA ATMÓSFERA.....
  - ACCIDENTES DURANTE EL TRANSPORTE DE SUSTANCIAS PELIGROSAS.....
  - ACCIDENTES POR DERRAMES EN EL AREA DE RECUPERACIÓN DEL MINERAL.....
  - GENERACIÓN DE RESIDUOS.....

La ley de protección ambiental para la minería N° 24585.....

SECCION 2: De la protección ambiental para la actividad minera.....

- Ámbito de Aplicación. Alcances.....
- Instrumentos de Gestión Ambiental.....
- Normas de protección y conservación ambiental.....
- Responsabilidades ante el daño ambiental.....
- Infracciones y sanciones.....
- Educación y defensa ambiental.....

La protección del ambiente como condición de explotación minera.....

Realidad Argentina actual.....

CAPITULO VI : OTRAS ALTERNATIVAS PARA LA DEFENSA DE NUESTROS INTERESES

.....

CAPITULO VII: REFLEXION FINAL

.....

BIBLIOGRAFIA

Jurídica.....  
Extrajurídica.....

# **REGALIAS MINERAS EN LA ARGENTINA**

## CAPITULO I: INTRODUCCIÓN

El presente trabajo fue proyectado en el área epistemológica "Derecho de Minería" y tiene por objeto investigar en profundidad el tema "Regalías Mineras" en nuestro país.

El problema se origina con la sanción de la ley de Inversiones Mineras N° 24196, publicada en el B.O. el 24/05/93 y cuyo artículo 22 dispone: "Las provincias que adhieran al régimen de la presente ley y que perciban regalías o decidan percibir, no podrán cobrar un porcentaje superior al 3% sobre el valor "boca-mina" del mineral extraído".

La hipótesis es la siguiente:

"El porcentaje máximo del 3 % que pueden percibir las Provincias Argentinas en el marco de la Ley de Inversiones Mineras por la extracción de sustancias minerales ubicadas en su territorio, no sería acorde con el valor económico que poseen los referidos recursos (considerando que se trata de bienes no renovables).

El marco político en que se diseñó la política minera referida, habría tenido como objetivo favorecer a las empresas trasnacionales del sector, en detrimento de las provincias que, de conformidad al art. 124 de la Constitución Nacional, tienen el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios".

Con el objeto de demostrar la veracidad de la hipótesis, se recurrirá a diferentes variables: contexto histórico de la Ley N° 24196, los minerales son recursos no renovables, pertenecen al dominio originario provincial, tienen un extraordinario valor

económico, el rol de las empresas trasnacionales del sector y los costos ambientales, entre otros.

También se realizará un análisis cuantitativo teniendo en cuenta la explotación anual de tres yacimientos, multiplicada por el valor internacional de los minerales y por la cantidad de años de producción, a fin de comparar las utilidades de las empresas con las que perciben las provincias en concepto de regalías.

Este análisis se complementará con una investigación de campo en la provincia de Catamarca, en que se entrevistará al Secretario de Minería, al Subsecretario de Minería y al Juez de Minas. Asimismo, se interrogará a algunos habitantes, que aportarán, de manera indirecta, una corroboración a la hipótesis de estudio.

Además, se incluirá en este trabajo un capítulo previo, destinado a interiorizar al lector sobre el concepto, la importancia y la obtención de los minerales; y otro dedicado al derecho comparado, en que se analizarán las regalías mineras en un país desarrollado y otro subdesarrollado.

Por último, he de agregar mi deseo de que este humilde trabajo constituya un valioso aporte para aquellos estudiantes que, al igual que yo, están dispuestos a defender un país libre, porque como decía Manuel Ugarte : "Perder la libertad equivale casi siempre a enajenar la conciencia...<sup>1</sup>"

---

<sup>1</sup> UGARTE, MANUEL "El porvenir de América Latina" – Ed. Indoamérica, 1953- Pág. 6.

## CAPITULO II: LOS MINERALES

### Concepto, importancia y obtención

Los minerales son recursos naturales escasos y agotables; materiales sólidos e inorgánicos de origen natural, con una composición química definida y, si se forman en condiciones favorables, una estructura atómica determinada que se expresa en sus formas cristalinas y otras propiedades físicas características.

Los minerales son de gran valor económico, ya que la industria moderna utiliza minerales para fabricar sus múltiples productos: de discos tipo de cuarzo y silicatos, se produce el vidrio; con grafito, se hacen las minas de los lápices; los componentes de las computadoras con mezclas de minerales; los diamantes, topacios y rubíes constituyen piedras preciosas que se utilizan para la confección de joyas; los nitratos y fosfatos se utilizan como abono en la agricultura; el yeso, para la construcción. En definitiva, los minerales constituyen la materia prima del resto de las industrias.

La minería es la actividad destinada a la búsqueda, obtención y conversión primaria de los minerales y rocas esparcidos en la corteza terrestre. Es una de las actividades más antiguas de la humanidad pues ya desde los albores de la edad de piedra constituye la principal fuente de materiales para la fabricación de herramientas.

La primera en aparecer fue la minería de superficie: un sistema muy básico destinado a desenterrar rocas. Luego, cuando ya no bastaban los yacimientos de superficie, se comenzó a excavar más profundo; surge así la minería subterránea.

Con el correr de los tiempos, la minería se ha ido perfeccionando e incorporando tecnología a los procesos, para convertirse así, en una de las actividades más importantes y rentables del mundo. En la actualidad existen:

Métodos de descubrimiento de minerales: Básicamente son dos:

a) PROSPECCIÓN: Método de investigación superficial que no implica grandes remociones de terreno. Puede ser aérea o terrestre, pero el fin es el mismo: analizar grandes áreas de terrenos para determinar las estructuras geológicas favorables a la presencia de sustancias minerales.

b) EXPLORACIÓN: Son tareas que se realizan en superficies más reducidas, puesto que implican la realización de obras tales como pozos, galerías y perforaciones tendientes a descubrir y evaluar los yacimientos.

Métodos de Extracción: Son cuatro:

a) MINERÍA DE SUPERFICIE: El 60 % de los minerales se extrae bajo este sistema, sin dejar de reconocer que muchas veces, las minas de superficie, llegan a un punto tal, que se hace necesaria la utilización de métodos de minería subterránea. Se distinguen tres tipos:

a)1- Minas a cielo abierto: Adoptan la forma de grandes fosas en terraza, cada vez más profundas y anchas. Suelen tener una forma circular, ya que su extracción comienza con la perforación y voladura de la roca que se retira de la fosa. El mineral obtenido se traslada a la planta de recuperación y el clasificado como



desecho se vierte en zonas específicamente asignadas para ello.

a)2- Explotaciones al descubierto: Se emplean comúnmente para extraer carbón y lignito. Se distinguen de las anteriores, ya que el material de desecho extraído para descubrir la veta de carbón, en lugar de transportarse a zonas de vertido lejanas, se utiliza para rellenar el terreno y devolver a la superficie el mismo aspecto que tenía antes de comenzar la extracción.

a)3- Canteras: Son similares a las minas a cielo abierto. La diferencia radica en que aquí el material extraído es de menor valor económico: minerales industriales y materiales de construcción.

a)4- Minería de placer: Los placeres son depósitos de partículas minerales mezcladas con arena o grava. Suelen situarse en los lechos de los ríos o sus proximidades. Los procesos de extracción y de recuperación son sencillos, por cuanto implican la excavación de depósitos de aluvión poco compactos y la obtención de materiales ya liberados de la roca que los rodeaba.

b) MINERIA SUBTERRÁNEA: Es la minería más peligrosa y su explotación requiere una mayor complejidad técnica, por lo que sólo se realiza en zonas con yacimientos minerales importantes. Constan de una perforación vertical principal para el acceso de las personas a la mina y para sacar el mineral. Cercano a éste, un sistema de ventilación lleva aire fresco a los mineros y evita la acumulación de gases peligrosos. También existen galerías transversales que conectan al pozo principal. Esta minería se puede subdividir en dos tipos:

b)1- Minería de roca blanda: Llamada así porque no se exige el empleo de explosivos en el proceso de extracción, ya que las rocas son blandas y pueden cortarse con otras herramientas. La principal es el carbón, aunque también la sal común, potasa, bauxita y otros minerales.

b)2- Minería de roca dura: La extracción se realiza mediante perforación y voladura. Primero se realizan agujeros con perforadoras de aire comprimido o hidráulicas. Luego se insertan dinamitas en los agujeros y se hacen explotar, para que la roca se fracture y pueda ser extraída. Se la transporta hasta galerías especiales de gran inclinación, por donde cae hasta llegar al pozo de acceso. Allí se la carga en contenedores especiales denominados cucharones. Posteriormente, se la transportará a la planta de procesado si es mineral, o al vertedero si es material de desecho.

c) MINERIA POR DRAGADO: Consiste en la recuperación de sedimentos poco compactos empleando dragas con cabezales de corte situados en el extremo de tubos de succión, o con una cadena de cangilones de excavación que gira alrededor de un brazo. El dragado de aguas poco profundas (de hasta 65 mts.) es probablemente el método más económico de extracción de minerales. Recientemente ha surgido la minería oceánica que en la actualidad, se realiza en las plataformas continentales, en aguas poco profundas (para la extracción de diamantes, oro, etc.). No obstante ello, ya se ha diseñado y probado la tecnología para extraer minerales de fondos marinos en profundidades de 2500 a 3000 mts. Allí existen nódulos de manganeso, cobre y níquel, que aguardan por que las condiciones económicas y especialmente políticas, hagan factible su explotación.

d) MINERÍA POR POZOS DE PERFORACIÓN: Es la extracción de minerales del subsuelo a través de un pozo de perforación sin necesidad de excavar galerías y túneles. Tres supuestos:

d)1- Extracción de azufre: Es un procedimiento sencillo y particular: Se bombea *agua salada caliente* (su punto de ebullición es más alto que el punto de fusión del azufre) por un tubo exterior insertado en el pozo que se ha perforado en los lechos que contienen el azufre. Una vez fundido, se inyecta aire comprimido a fin de facilitar su impulsión y luego se bombea a la superficie por un tubo interior. Al no ser soluble en agua, el azufre no se pierde por disolución.

d)2- Extracción por disolución: Es un procedimiento similar al del azufre para aquellas sustancias que son solubles en agua como la sal común y la potasa. Primero se perfora el pozo hasta el yacimiento, luego se inserta un sistema de tubos, se bombea agua hasta que se disuelvan, y por último se inyecta aire comprimido para elevar la mezcla que será bombeada hacia la superficie.

d)3- Lixiviación in situ: Es un método alternativo que se suele utilizar para extraer uranio y cobre. Requiere de dos pozos; uno para inyectar el disolvente y otro para extraer el mineral disuelto. El yacimiento debe ser poroso a fin de que el disolvente logre fluir con facilidad. Además se recomienda utilizar disolventes no tóxicos, ya que parte de ellos pueden pasar a la roca circundante.

Métodos de beneficio de los minerales: Son los destinados a convertir los minerales brutos en sustancias útiles. Las operaciones son dos:

a)MOLIENDA: Con el empleo de trituradoras y molinos, se liberan las partes útiles del material estéril, facilitándose así la operación siguiente.

b)CONCENTRACIÓN: Se elimina el material estéril, aumentando el porcentaje de mineral útil. Esta es la última etapa de la actividad minera y de la cual se obtiene un producto listo para ser comercializado.

## CAPITULO III: MARCO JURÍDICO

### Normas constitucionales, Código de Minería y otras leyes.

#### El Código de Minería Argentino

El artículo 75 inc. 12 de nuestra Constitución Nacional (ex 67 inc. 11) prescribe que corresponde al Congreso "Dictar los códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y la Seguridad Social (...)". Este "derecho común" (también llamado derecho sustantivo, de fondo, básico o elemental) abarca, según la Corte Suprema de Justicia Nacional, preceptos de derecho privado y público y puede contener también reglas de orden público. El objeto de este inciso es uniformar las instituciones sustantivas o de fondo, impidiendo de esta manera, que se establezcan tantos regímenes distintos como provincias existen en nuestro país.

De acuerdo al artículo 126 C.N. las provincias no pueden dictar estos Códigos "después" que el Congreso los haya sancionado. Es por ello que según esta asignación de competencias, luego de sancionados por el Congreso, las provincias no pueden dictarlos ni tampoco contrariar sus disposiciones valiéndose de su legislación provincial.

El Código de Minería fue aprobado por ley N° 1919 del 25 de Noviembre de 1886, entrando en vigencia el 1° de Mayo de 1887. Posteriormente, se le introdujeron numerosas reformas:

- La ley N° 10273, modificó el régimen de amparo a las concesiones mineras.
- La ley N° 12161 derogó, respecto del petróleo y demás hidrocarburos fluidos, la prohibición de explotación por parte del Estado (art. 9 C.M.) , y sometió sus concesiones a un régimen especial.

- La ley N° 12709, derogando la misma prohibición, autorizó a la Dirección General de Fabricaciones Militares a explotar por sí o por sociedades mixtas; minas de cobre, hierro, manganeso, wolfram, aluminio, berilio y demás materias necesarias para la fabricación de materiales de guerra.
- Los decretos N° 12648/43 y 22389/45, crearon la Dirección Nacional de Energía, organismo que se encargaría de la explotación de yacimientos de carbón, derogando también para esta sustancia la mentada prohibición.
- El Decreto Ley N° 22477/56 que creó el régimen legal especial para los yacimientos de minerales nucleares.
- El decreto ley N° 5760/58, modificó nuevamente el amparo de las concesiones.
- La ley N° 14771 estableció pertenencias de medidas especiales para las minas de Yacimientos Mineros Agua de Dionisio (Catamarca), los artículos 349 y 350 del C.M. establecieron las pertenencias de las minas de carbón para Yacimientos Carboníferos Fiscales (Santa Cruz) y de hierro para Hierro Patagónico de Sierra Grande S.A. (Río Negro), respectivamente.
- La ley N° 14773, nacionalizó los yacimientos de hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos.
- La ley N° 22059/80 amplió la superficie de los permisos de exploración y admitió la participación del Estado en la investigación geológica y minera.
- Las leyes N° 24224/93, 24228/93, 24498/95 y 24585/95, incrementaron el número de pertenencias, organizaron el catastro minero, dispusieron el uso de coordenadas para la ubicación de los derechos, ampliaron los plazos de los contratos y estableció la última, un

régimen de protección ambiental para las actividades mineras.

Nuestro Código tiene la particularidad de ser de fondo y de forma a la vez; es decir, establece el derecho y también fija el modo de ejercitarlo ante las autoridades administrativas o judiciales, nacionales o provinciales. La razón de ello estriba en que los recursos minerales son estratégicos, el Estado está interesado en su explotación, y para ello es necesario contar con una misma regulación en todo el país, a fin de uniformar el derecho y sus modos de ejercerlo.

De todos modos, estas normas procesales de carácter sustancial que contiene el código, no son óbice para que las provincias dicten sus códigos de procedimientos mineros, siempre y cuando las primeras no se alteren y no se impongan nuevos requisitos que afecten los derechos previstos en el código. Sí pueden en cambio, aclarar algunas disposiciones y complementarlas en todo lo que éste no haya previsto, precisamente por ser cuestiones estrictamente procesales.

#### Dominio de las minas

Una cuestión que merece ser precisada es la referida al dominio de las minas. En principio, diremos con CATALANO que DOMINIO ORIGINARIO es aquel que pertenece desde su origen a una persona (Estado o Particulares) y no reconoce titular anterior, a diferencia del DOMINIO DERIVADO, que reconoce la preexistencia de otro titular<sup>2</sup>.

Así, siguiendo a este autor, encontramos diversos sistemas que tratan de explicar el dominio de las minas<sup>3</sup>:

---

<sup>2</sup> CATALANO EDMUNDO F. Curso de Derecho Minero. Zavalía. Bs. As. 1999. Pág. 29.

<sup>3</sup> CATALANO EDMUNDO F. Op. Cit. Pág. 29 y ss.

- Sistemas que no separan el dominio originario del derivado:
  - a) De la accesión o fundiario o del dominio absoluto del propietario del suelo.
  - b) Dominial o del dominio absoluto del Estado.
  
- Sistemas que separan el dominio originario del derivado, y consideran a aquel como de nadie.
  - a) De la ocupación.
  - b) De res nullius.
  - c) Regalista.

Sistema de la accesión: Halla su fundamento en el derecho natural, la tradición romana y la escuela fisiocrática. Todas las sustancias minerales existentes en el suelo o subsuelo de una propiedad, pertenecen al propietario de esta última. Es decir, que lo accesorio (la mina), sigue la suerte de lo principal (la tierra).

CRITICA: El propietario que ocupa la superficie puede ignorar la existencia de yacimientos mineros en el subsuelo. O aún, saberlo y no tener el capital ni los medios necesarios para explotarlos.

El presupuesto de que la mina es lo accesorio y la tierra lo principal no puede establecerse con claridad, puesto que en la mayoría de los casos el valor de la mina supera al de la tierra. Además, la distribución de la superficie no coincide con la de las minas, puesto que éstas se ramifican y pueden abarcar varios fundos. Sería antieconómico que cada propietario explotara lo suyo. Es por ello que en la actualidad este sistema ha quedado circunscripto a las canteras, turbas y otras sustancias de menor importancia industrial, aunque la tendencia es a eliminarlo también para éstas, atento al valor y usos que han adquirido en la industria moderna, y a fin de



que la explotación no dependa de la voluntad del propietario superficiario.

Sistema dominial: Las minas forman una propiedad distinta a la del suelo y pertenecen al Estado como parte de su dominio público o privado. La ley es la que determina la extensión y límites de este dominio especial. Para quiénes las consideran parte del dominio privado, es un dominio perfectamente transmisible y en consecuencia, se puede crear por medio del acto de la concesión, una especie de propiedad particular sobre parte de su patrimonio minero, compatible con el destino de utilidad pública del bien. También el Estado podría explotar por sí la minería, y aún vender, hipotecar, arrendar o realizar actos de disposición o administración en las minas, siempre y cuando la ley expresamente lo autorizare.

Para quiénes opinan que las minas forman parte del dominio público, éste es un dominio sometido a un régimen jurídico distinto: las minas serían inembargables, inenajenables e imprescriptibles, por cuanto el Estado sólo podría constituir a favor de los particulares, meros derechos de explotación pero de ningún modo transferir la propiedad de la cosa, la que se mantendrá indisponible en el patrimonio del Estado a fin de preservar su destino perpetuo de utilidad general.

Sistema de la ocupación: Las minas son cosa de nadie y el derecho de explotación le pertenece al primer ocupante; aquel que explorando ha encontrado el yacimiento y lo ha tomado en posesión por el hecho mismo de la ocupación.

Este sistema impone la independencia de la propiedad minera de la superficial, y el titular de ésta no puede obstaculizar el trabajo subterráneo del descubridor.

CRITICA: Si bien tiene la ventaja de fomentar el descubrimiento y el trabajo de las minas, no tiene aplicación en la actualidad, por no conciliar con otros principios fundamentales que hacen al derecho de explotación actual.

Sistema de res nullius: Las minas originariamente no pertenecen a nadie, ni siquiera al Estado. Este, actuando como representante de los intereses generales, crea por medio de la concesión, un derecho de propiedad sobre el subsuelo mineral, prefiriendo un particular a otro, de acuerdo a la ley.

Al igual que el sistema de ocupación, parte de la idea de que originariamente las minas no son de nadie, sólo que aquí hay una mayor injerencia del Estado en el otorgamiento de la concesión y en la vigilancia de las minas.

Es por ello que el Estado, al "crear" la propiedad minera con la concesión, puede gozar de una gratificación: renta o participación sobre la producción.

CRITICA: En la actualidad, el sistema de res nullius es inaceptable porque no se comprende bien cómo el Estado puede entregar en propiedad a los particulares una cosa que no le pertenece.

Sistema regalista: Partiendo del mismo principio que los anteriores, reconoce en el Estado un poder soberano sobre todas las cosas ubicadas dentro de su territorio, inclusive las minas: es el llamado DOMINIO EMINENTE O RADICAL, por el cual el Estado se reserva el derecho de reglar el destino de la riqueza minera, la que si bien no le pertenece jurídica y patrimonialmente, cae bajo su control en virtud de la soberanía. Es éste un privilegio que se ha dado en llamar REGALISMO: el Estado como representante de los intereses generales, distribuye o concede las minas, vigila el cumplimiento de las condiciones de

concesión y puede imponer tributos, cargas y participaciones.

¿Y qué sistema adopta nuestro Estado? Dado que cada sistema define caracteres y modalidades distintos, es importante reconocer cuál adopta nuestro Estado para así comprender el sentido de la legislación minera, los derechos que se acuerdan a los concesionarios y las facultades con que cuentan el gobierno nacional y provincial en relación a los recursos minerales.

Previo a ello es necesario distinguir claramente entre el sistema dominial y regalista: el sistema dominial reconoce un dominio originario en manos del Estado, es un concepto puramente patrimonial, vinculado a la propiedad. En cambio, el sistema regalista no reconoce un dominio originario, es un concepto jurisdiccional vinculado a la soberanía del Estado. El sistema dominial, conforme a los atributos esenciales del dominio (*ius utendi, fruendi et abutendi*) otorga al Estado la propiedad patrimonial de las minas, o sea, un derecho de uso, goce y disposición, mas o menos extenso, que debe ejercerse dentro de los límites autorizados por la ley. Por el contrario, el regalismo sólo acuerda al Estado la jurisdicción sobre las minas, es decir, el privilegio de concederlas en la forma que mejor consulte el interés público, no pudiendo explotarlas directamente, ni transmitir las por ningún otro modo que no sea el de la concesión minera.

Ahora bien, el Código Civil en su artículo 2342 inc. 2, incluye entre los **bienes privados** del Estado General o de los Estados particulares a "las minas de oro, plata, cobre, piedras preciosas y sustancias fósiles, no obstante el dominio de las corporaciones o particulares sobre la superficie de la tierra".

Sin entrar a analizar si Vélez Sarfield se extralimitó o no en la redacción de este inciso, lo

cierto es que aquí se prevé el sistema dominial, reconociendo el dominio privado originario a la Nación o a las provincias, según el lugar donde se encuentren los recursos minerales. Por otro lado, rechaza enfáticamente el sistema de la accesión respecto de las minas de 1° y 2° categoría, al distinguir entre el dominio de las minas y el dominio de la superficie de la tierra (conf. arts. 2 incs. 1 y 2, 3, 4, 11, 171 y 182 Cód. Minería). En cuanto a las minas de 3° categoría, se rigen por el art. 2518: "La propiedad del suelo se extiende a toda su profundidad, y al espacio aéreo sobre el suelo en líneas perpendiculares. Comprende todos los objetos que se encuentran bajo el suelo, como los tesoros y las minas, salvo las modificaciones dispuestas por las leyes especiales sobre ambos objetos (...)" (conf. art. 5 Cód. Minería).

Por otra parte, el Código de Minería prescribe:

**Artículo 7:** Las minas son **bienes privados** de la Nación o de las Provincias, según el territorio en que se encuentren.

**Artículo 8:** Concédese a los particulares la facultad de buscar minas, de aprovecharlas y disponer de ellas como dueños, con arreglo a las prescripciones de este Código.

**Artículo 9:** El Estado no puede explotar ni disponer de las minas, sino en los casos expresados en la presente ley.

**Artículo 10:** Sin perjuicio del dominio originario reconocido por el artículo 7, la propiedad particular de las minas se establece por la concesión legal.

Como vemos, el artículo 7 consagra el sistema dominial. Tal como dije antes, el dominio privado importa un ejercicio amplio del derecho de propiedad que implica la facultad de vender, donar, hipotecar, arrendar, etc. y que sólo halla sus limitaciones en la ley. Es por ello que el Código de Minería a

continuación, limita los derechos del Estado imponiéndole la "concesión legal" como único modo de dar las minas en propiedad (art. 10) y prohibiéndole explotarlas por sí mismo (art. 9).

Esta "autolimitación del Estado" se debe a que en algún momento se creyó que explotar minas era un negocio aleatorio, sujeto a graves e irreparables pérdidas. Además, no era considerada función del Estado por ser actividad económica y no obras de interés general. Es por ello que este derecho se acordó exclusivamente a los particulares (art. 8).

A pesar de que actualmente hay quienes siguen sosteniendo esta idea, según veremos más adelante, hay serias pautas indicadoras de que la minería ha dejado de ser una actividad tan aleatoria. Muy por el contrario, se la señala como una de las más rentables del mundo.

Por ello creo que, así como ha habido reformas al Código de Minería instituyendo regímenes diferenciales para algunas sustancias importantes (hidrocarburos, minerales nucleares y otros necesarios para la fabricación de materiales de guerra), bien podría el Estado, por razones estratégicas, modificar (o no) este artículo 9, y explotar per se determinados minerales.

Por lo expuesto, no concuerdo con CATALANO<sup>4</sup>, quién por hacer un análisis exhaustivo de nuestros antecedentes históricos, termina negando la legislación vigente y la realidad actual, para sostener así que en el Código de Minería subsiste con plena vigencia el antiguo sistema regalista para todas aquellas sustancias que no han sido objeto de consideración especial. Si bien es cierto que ambos sistemas suelen dar lugar a confusiones, ya no debieran existir dudas, puesto que la reforma de la Constitución Nacional de 1994 se encargó de disiparlas:

---

<sup>4</sup> CATALANO EDMUNDO F. Op. Cit. Pág. 51 y ss

**Artículo 124:** "(...) Corresponde a las provincias el **dominio originario** de los recursos naturales existentes en su territorio".

La Ley Fundamental es clara: nuestro sistema es dominial, y ello implica la facultad del Estado de funcionar como agente activo y participe en la producción minera del país.

Sin embargo, en la década de 1990, muchas empresas o institutos estatales experimentaron retrocesos en sus actividades, debido a los criterios imperantes de esos años sobre política económica. Está en manos de los próximos gobiernos la decisión soberana de retomar estos roles, en vez de continuar con la paradoja de distribuir recursos minerales que no se renuevan, y que son nuestros...

La política minera en nuestro país: Ley  
N° 24196.

Contexto Histórico Nacional

En el año 1989, a raíz de la hiperinflación y los impactos económicos y sociales que ella generó sobre la población, el gobierno de turno debió transferir el mando con antelación a quién había triunfado en las elecciones de ese año.

El Presidente MENEM y su Ministro de Economía predicaron una y otra vez que habían recibido un país en llamas, sustentando que para "apagar el incendio" era necesario un **Shock Económico**, un cambio de modelo en la economía nacional. Es por ello que como *conditio sine qua non*, y a los efectos de darle un marco legal adecuado, se dictaron las leyes N° 23696 de Reforma del Estado y Emergencia Administrativa y la N° 23697 de Emergencia Económica con el voto del derrotado radicalismo y el incondicional apoyo del partido gobernante.

Estas leyes, que otorgaban amplios poderes al Poder Ejecutivo Nacional, favorecieron la puesta en marcha de un proceso de expropiaciones y privatizaciones, cuyos efectos se sienten hasta el día de hoy.

El diseño de esta nueva política fue acompañado de una feroz campaña publicitaria tendiente a concientizar a la población sobre los resultados negativos que había dejado la anterior política intervencionista del Estado, ineficiente per se en el manejo de empresas y sociedades, incapaz de lograr el desarrollo de nuestro país y de convertirlo en un país del primer mundo con una economía sólida.

Es por ello que las empresas y sociedades del Estado debían pasar a manos de capitales privados, quiénes, con mayor eficiencia, lograrían una mejor prestación de servicios con reducción de costos y resultados superavitararios.

Por su parte, el Estado dejaría de subvencionar estas empresas y sociedades deficitarias para pasar a desempeñar únicamente, sus funciones primordiales: salud, seguridad, educación y justicia.

Debo destacar que, acerca de la incapacidad del Estado para administrar sus empresas, de la "necesidad imperiosa" de privatizarlas y particularmente, de si eran o no verdaderamente deficitarias, son temas arduos que dan lugar a un debate mucho más amplio, que por razones de brevedad no se incluyen en este trabajo.

Lo mismo ocurre con las llamadas funciones "primordiales" del Estado: salud, seguridad, justicia y educación. Es muy discutible si realmente fueron los ejes centrales del gobierno de esos años, máxime si consideramos que a la fecha, no ha habido importantes avances en estos aspectos.

Contexto Histórico Internacional: El rol del Banco Mundial y el F.M.I. en el diseño de la actual política minera.

Vale recordar aquí las afirmaciones del General Ulysses GRANT, convertido en Presidente de los Estados Unidos poco tiempo después de la Guerra de Secesión; "Durante siglos Inglaterra ha confiado en la protección, la ha llevado hasta sus extremos y ha obtenido de ello resultados satisfactorios. No cabe duda que debe su fuerza presente a este sistema. Después de dos siglos, Inglaterra ha encontrado conveniente adoptar el comercio libre porque piensa que ya la protección no puede ofrecerle nada. Muy bien, entonces, caballeros, mi conocimiento de mi país me conduce a creer que dentro de doscientos años, cuando América haya obtenido de la protección todo lo que la protección puede ofrecer, adoptará también el libre comercio"<sup>5</sup>.

Agrega GALEANO que, como Inglaterra, Estados Unidos, también exportará, a partir de la Segunda Guerra Mundial, la doctrina del libre cambio, el comercio libre y la libre competencia, pero para el **consumo ajeno**. El F.M.I. y el Banco Mundial nacerán juntos para negar a los países subdesarrollados, el derecho de proteger sus industrias nacionales, y para desalentar en ellos la acción del Estado. Se atribuirán propiedades curativas infalibles a la iniciativa privada. Sin embargo, los Estados Unidos no abandonarán una política económica que continúa siendo, en la actualidad, rigurosamente proteccionista, y que por cierto presta buen oído a las voces de la propia historia: en el norte, nunca confundieron la enfermedad con el remedio<sup>6</sup>.

Es por ello que el cambio de modelo que sufrió nuestro país en la década del noventa, no tiene raíces nacionales, no fue una ocurrencia del Presidente MENEM, ni mucho menos de su ministro de economía. Quiénes se encargaron verdaderamente de

---

<sup>5</sup> GALEANO, EDUARDO- "Las venas abiertas de América Latina"-23ª ed. 5ª reimp.- Bs As: Catálogos, 2007. Págs. 259 y 260.

<sup>6</sup> GALEANO, EDUARDO- Op. Cit. Págs. 264 y 265.



diseñar la política económica que debía seguir Argentina "para salir de la crisis" fueron, mal que nos pese, el F.M.I., el Banco Mundial y el Gobierno Norteamericano. Tal como veremos, esta política fue seguida al pie de la letra...

El llamado Consenso de Washington, formulado originariamente por John WILLIAMSON, cuyo título en inglés es "What Washington Means by Policy Reform" y que puede traducirse como "Lo que Washington quiere decir por reformas políticas", era en principio un paquete de medidas económicas pensado para los países de América Latina, pero con los años se convirtió en un programa general.

WILLIAMSON entendía por Washington el complejo político- económico- intelectual que tiene sede en la ciudad homónima, los organismos financieros internacionales (F.M.I. y el Banco Mundial), el Congreso de EEUU, la Reserva Federal, los altos cargos de la administración y los institutos de expertos económicos.

Este paquete económico implicaba:

- 1) Disciplina fiscal
- 2) Reordenamiento de las prioridades del gasto público
- 3) Reforma Impositiva
- 4) Liberalización de las tasas de interés
- 5) Una tasa de cambio competitiva
- 6) Liberalización del comercio internacional
- 7) Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas
- 8) Privatización
- 9) Desregulación
- 10) Derechos de propiedad

El principal mecanismo para imponer estas medidas económicas en la Argentina lo constituyó el enorme endeudamiento público con entidades financieras internacionales. El otorgamiento de nuevos préstamos, o la posibilidad de dilatar los pagos de

la deuda, fue la carnada utilizada para la aplicación de estas políticas de entrega.

La ley de emergencia económica y de reforma del Estado constituyeron el marco político para la aplicación de este programa económico.

En abril de 1998, el diario Clarín publicó una nota titulada "Elogios del F.M.I. al Modelo Económico de la Argentina". El titular del organismo en aquel entonces, Michel CAMDESUSS, expresaba: "La Argentina tiene una historia para contarle al mundo. Es una historia sobre la importancia de la disciplina fiscal, el cambio estructural y de una política monetaria mantenida con vigor"<sup>7</sup>. En Septiembre del 2000, el Diario LA NACIÓN publicó "El F.M.I. pide más apertura para dejar atrás la crisis". El director ejecutivo del organismo Stanley FISCHER, dijo estar sorprendido porque la economía argentina sigue siendo muy cerrada y sólo exporta el 10% de su P.B.I. Ante una pregunta del corresponsal del diario sobre qué necesita la Argentina para un crecimiento sostenido, dijo: -Tomando en cuenta que la Argentina eligió el sistema de convertibilidad, la única vía para actuar ahora es bajar los precios para aumentar la productividad, lo que significa más desregulación y apertura<sup>8</sup>.

Los resultados de la aplicación de esta política económica diseñada para beneficio de los países desarrollados y de sus empresas multinacionales son y serán padecidos por generaciones de argentinos.

El mea culpa de uno de los artífices de la política económica de aquellos años, el Dr. Domingo CAVALLLO, en una conferencia dictada en la Universidad de Columbia (EEUU), manifestó: "...Por supuesto que me incluyo entre los políticos que destruimos la Argentina...", "...No descarto que MENEM vuelva a ser

---

<sup>7</sup> DIARIO CLARIN - "Elogios del F.M.I. al Modelo Económico de la Argentina" Economía-02/04/1998-

<sup>8</sup> DIARIO LA NACION - "El F.M.I. pide más apertura para dejar atrás la crisis" Economía-23/09/00-

elegido presidente, principalmente porque muchos argentinos concluyen que vivían mejor durante su gobierno, la mayoría de la gente no es lo suficientemente sofisticada, para relacionar la secuencia de errores que se cometieron, y quiénes fueron los responsables de la situación que se vive hoy...”<sup>9</sup>

En nuestro país existieron y existen muchos intelectuales que a mi entender marcaron el rumbo sobre cuáles debían ser las políticas adecuadas a seguir, considerando nuestra realidad y el contexto mundial. Lo que ocurre es que haciendo caso omiso de ellos, la mayoría de nuestros gobernantes, se han embarcado en un sistema que no conduce a nuestra patria a buen puerto, y aún sabiéndolo, siguen marchando en el mismo sentido. No quieren oír, no desean ver y no les conviene admitir que el cambio debe emanar desde adentro...

En la actualidad, Estados Unidos está atravesando una grave crisis financiera. Lo paradójico del caso es que, contrariamente a las recomendaciones que se hicieron a los países emergentes, se ha decidido asumir una mayor intervención estatal en la forma de rescates de empresas y bancos, lanzar incentivos fiscales y una más estricta regulación<sup>10</sup>.

No parece ello sugestivo?...

### Análisis pormenorizado de la ley N° 24196

Con fecha 6 de Mayo de 1993, entre el Presidente de la Nación y los gobernadores de las Provincias Argentinas, se celebró el Acuerdo Federal Minero, que fue ratificado por ley N° 24448 y que implicó: El reconocimiento por parte del Estado Nacional a las

<sup>9</sup> DIARIO LA NACIÓN - “Cavallo: Me incluyo entre los que destruimos la Argentina”- Economía- 14/03/03-

<sup>10</sup> DIARIO LA NACIÓN - “La crisis financiera en EEUU desembocaría en una mayor injerencia estatal en la economía”. Economía- 18/03/08

provincias de la facultad de aplicar en su ámbito el concurso público para la exploración y explotación a gran escala. Por su parte, las provincias se obligaron a promover las inversiones mineras coordinadamente con la Secretaría de Minería de la Nación. También a armonizar sus procedimientos mineros, a mantener actualizado el Catastro Minero y a eliminar, en correspondencia con las medidas adoptadas por la Nación, aquellos gravámenes y tasas municipales que afectaren directamente a la actividad minera.

Haciendo un análisis profundo del contexto en que se dio este Acuerdo y la Ley N° 24196, de fecha 24 de Mayo de 1993 (18 días después), se podría anticipar que el objetivo más importante de este Acuerdo fue preparar el camino para la aprobación de la Ley de Inversiones Mineras en el Congreso de la Nación, dando por supuesto el voto favorable de los legisladores nacionales.

Ambos instrumentos constituyen las dos caras de una misma moneda, y dos medios para un mismo fin: Garantizar plenamente las inversiones mineras extranjeras, dotándolas de "seguridad jurídica", requisito fundamental reclamado por las empresas para invertir en nuestro país.

Dos cuestiones centrales en el debate parlamentario de la ley: "Sanción Urgente" y "Seguridad Jurídica".

Como primer aspecto a destacar, llama la atención la premura manifestada por los expositores en obtener la sanción de esta ley. Los motivos, surgen de sus propias palabras...

"...Este tema de gran interés para el país, presenta cierta urgencia en cuanto a su tratamiento dado que el 16 de Mayo todos los gobernadores firmarán el Pacto Federal Minero..." Dijo el Senador BRAVO, representante de la Provincia de San Juan.

Añadió el senador LIBARDO SANCHEZ (Pcia. de La Rioja) "...Lo importante, Sr. Presidente, es que el país ha dado el paso para que podamos poner en marcha la industria extractiva dentro de un marco de seriedad y de condiciones que se deben ofrecer al inversor extranjero para que tengamos una relación fluida, clara, precisa y positiva..." Por su parte, el Sr. CENDOYA (Pcia. de Córdoba) dijo "...Pero tanto esta observación como la relativa al costo fiscal, son, a mi juicio, inferiores al beneficio de sancionar de inmediato este proyecto de ley, de tal modo que con la base de un instrumento jurídico concertado y aprobado por la unanimidad del espectro político de ambas Cámaras, se pueda contar con la infraestructura legal necesaria para pasar de las palabras a los hechos y ofrecer un régimen que resulte atractivo para las grandes inversiones..."

La urgencia por sancionar esta ley, obedeció a la necesidad imperiosa de dar un marco legal a una promoción previa de beneficios efectuada por el Gobierno Argentino en distintos lugares del mundo. Es decir, como en el reino del revés; comenzar a ofrecer lo que aún no se tiene: "...Hemos caminado por algunos lugares del mundo a los efectos de ofrecer esta posibilidad que la **Argentina brinda** a los inversores mineros...", "...Por otro lado, durante la primer semana de Junio, **están previstos** en Denver, Estado de Colorado, Estados Unidos de América, **el lanzamiento del Plan Minero Argentino** y la realización de un seminario de **ofertas mineras** para la inversión extranjera...", "...De este modo, podremos ir dentro de un mes al simposio de EEUU al que me he referido, para **ofrecer este instrumento legal...**" dijo el senador LIBARDO SÁNCHEZ durante el debate de la Cámara de Senadores.

Además, en esos años, existía un lobby de embajadas del llamado "primer mundo" y de las propias empresas mineras, para que nuestro país les

garantizara condiciones de alta rentabilidad en la explotación del mineral. Tal es así, que aún luego de haberse sancionado la ley, en una entrevista realizada por el Diario LA NACION<sup>11</sup> a la entonces Presidenta de Minera Alumbrera Karen FIELD, ésta aseguró "...Se trata de una inversión a largo plazo. Es un negocio prometedor y hay inversores interesados en la región, pero también vemos que hay preocupación sobre cuestiones impositivas y el pago de regalías...", "...Antes que cualquier inversor se comprometa, el país debe ofrecer certezas y predictibilidad en términos de regímenes fiscales, y eso es algo en lo que la Argentina tiene que concentrarse..."

Por último, es dable destacar que la premura en el tratamiento de cuestiones tan trascendentales para nuestros intereses como Nación, puede arrojar resultados perjudiciales, máxime si al considerar exclusivamente los intereses extranjeros, se olvidan los nuestros; no se alcanzará jamás la conciliación entre ambos.

Respecto de la Seguridad jurídica, el senador BRAVO dijo: "...Se trata de un proyecto de inversiones que tendrá una singular importancia en el extranjero. Contiene algunas cláusulas que brindan seguridad a quiénes participen de estas empresas de riesgo invirtiendo en el país...", el Senador LIBARDO SÁNCHEZ resaltó "...De una vez por todas debemos contar con un instrumento legal, que **es lo que nos están reclamando los posibles inversores...**", y el senador CENDOYA destacó: "...Ha sido notable el interés de países que tienen una alta tecnología en esta materia, como Australia, Canadá y Sudáfrica, en hacer inversiones mineras en la Argentina, requiriendo un instrumento legal y la seguridad jurídica

---

<sup>11</sup> DIARIO LA NACIÓN - "Las múltiples explicaciones del gran salto australiano- Dudas fiscales"- Economía- 31/01/99

indispensables para afrontar inversiones que por su naturaleza son de gran magnitud..." y más adelante, el Senador LIBARDO SÁNCHEZ subrayó: "...Si tenemos en cuenta el aspecto comercial, sabemos perfectamente bien como se manejan estos temas, a través de las empresas que tienen un poder inmenso y que son las que fijan los precios, las que los hacen caer para eliminar competidores y las que los hacen subir en determinados momentos para obtener réditos realmente fabulosos. Este es el panorama real. Si nos vamos a encerrar en el natural localismo que todos llevamos adentro (por aquello de que nadie es mejor que nosotros y de que nada es mejor que nuestro pueblo) pues bien señores, no vamos a caminar. En este momento ya hay empresas internacionales trabajando en Catamarca y posiblemente dentro de poco tiempo también en Pirquitas. Ya están trabajando en La Rioja capitales australianos. Pero si a esos capitales no les damos un marco de seguridad, se irán; levantarán sus cosas y nos quedaremos como al principio..."

Del análisis del debate parlamentario se percibe claramente una situación de subordinación de nuestros representantes frente a quiénes detentan el poder económico y político en el mundo; en la falsa creencia de que cediendo ante todos sus reclamos, nuestro país obtendrá ventajas económicas. Dijo el Senador LIBARDO SÁNCHEZ "...Lo cierto es que no podemos pretender sacarles el jugo a estos capitales antes de que empiecen a reeditar. Dejemos que ganen dinero, que se llenen los bolsillos y luego metámosles la mano en los mismos a efectos de que podamos **encontrar algo ...**"

Respecto de la balanza entre ventajas y desventajas que surgieron a raíz de esta ley, eso es una conclusión que haremos más adelante, luego de analizar más a fondo cómo operaron en la práctica estas inversiones, y los resultados obtenidos.

La Ley

El producto final de todo este debate fue la ley N° 24196, que consagra un régimen de importantes beneficios a personas físicas domiciliadas en la República Argentina y las jurídicas constituidas en ella, o que se hallen habilitadas para actuar dentro de su territorio con ajuste a sus leyes, debidamente inscriptas conforme a las mismas, que desarrollen actividades mineras en el país o se establezcan en el mismo con ese propósito. Los interesados en acogerse a este régimen, deberán inscribirse en el registro que habilitará a tal efecto la Autoridad de Aplicación.

Debo recordar aquí, que de acuerdo al artículo 9 del Código de minería, el Estado no puede explotar ni disponer de las minas. Es por ello que los beneficios de esta ley están dirigidos casi exclusivamente a empresas privadas. Un supuesto especial es la empresa minera estatal "Yacimientos Mineros Agua de Dionisio" (YMAD), creada por ley N° 14771/58, e integrada por la Nación, la provincia de Catamarca y la Universidad Nacional de Tucumán, a la que se otorgó una concesión especial de 343 km<sup>2</sup> para explotar yacimientos de oro, plata, manganeso, cobre y molibdeno, ubicados en la provincia citada.

Este régimen se aplicará en todas las provincias que hayan adherido al mismo a través de una ley, y comprende las siguientes actividades:

a) Prospección, exploración, desarrollo, preparación y extracción de sustancias minerales comprendidas en el Código de Minería.

b) Los procesos de trituración, molienda, beneficio, pelletización, sinterización, briqueteo, elaboración primaria, calcinación, fundición, refinación, aserrado, tallado, pulido y lustrado, siempre que estos procesos sean realizados por una misma unidad económica e integrados regionalmente con



las actividades descriptas en el inciso a) en función de la disponibilidad de la infraestructura necesaria.

Las actividades excluidas son las vinculadas a:

a) Hidrocarburos líquidos y gaseosos.

b) El proceso industrial de fabricación de cemento a partir de la calcinación.

c) El proceso industrial de fabricación de cerámicas.

d) Las arenas y el canto rodado destinados a la industria de la construcción.

El capítulo IV prevé el tratamiento fiscal de las inversiones de quienes realicen cualquiera de las actividades enumeradas:

Estabilidad fiscal: Se halla contemplada en el artículo 8 e implica que las empresas no verán alterada en más su carga tributaria total, con motivo en el aumento de impuestos y tasas nacionales, provinciales y municipales, o en la creación de nuevas contribuciones que las alcancen como sujetos de derecho. Se establece por el término de treinta años contados a partir de la presentación del estudio de factibilidad del emprendimiento minero.

Al igual que el resto de las exenciones, la estabilidad fiscal fue consensuada en el debate parlamentario, donde se sostuvo el **alto riesgo** que implica la actividad minera para las empresas inversoras: "...Nos encontramos frente a una inversión de riesgo. No sólo en el aspecto de prospección, sino también en lo que se refiere a la explotación...", "...Sabemos que los técnicos de la materia han calculado que estas inversiones son recuperadas en un período que va de los siete a los diez años, me refiero al lapso necesario para que empiecen a generar rédito...", "...También quiero destacar la cuestión de la estabilidad fiscal para garantizar la inversión. En este sentido, el artículo 8 establece una estabilidad fiscal por el término de

treinta años. Ciertamente, este plazo es muy largo, pero si nosotros no cedemos en algunas cosas, indudablemente no podremos conseguir inversiones en nuestro país..." Dijo el Senador LIBARDO SÁNCHEZ. El Senador SNOPEK (Pcia. de Jujuy) agregó "...Como puede apreciarse, llegar a sacar la primera tonelada de mineral de un yacimiento rentable, requiere ocho años de gastos y sólo gastos..." El Diputado SEGUI (Pcia. de San Juan) quién también estaba de acuerdo con la sanción de la ley y el extenso período de estabilidad fiscal que la misma prevé, cometió la torpeza de incluir en su exposición la cita equivocada, y entonces dijo "... Recuerdo un hecho reciente donde me tocó defender a los mineros sanjuaninos...", "...Entonces los accionistas que yo representaba trajeron un profesor de Houston, quién tenía que hacer el acta de defunción del yacimiento indicando que ya no había explotación económica. Así es como vino el ingeniero BRYAN, un hombre importante que conocía del tema y a quién escuché decir: -Los argentinos están equivocados; creen que la minería es una aventura y no es así; la minería es el negocio más seguro de todos; el riesgo está en la prospección y en la exploración; hay que tener dinero para prospectar y explorar el yacimiento, pero una vez conocido se sabe a ciencia cierta lo que él tiene, por lo que el único riesgo está en los precios de los productos; lo que ocurre en la agricultura con el que siembra y en la ganadería con el que cría."

Nada más elocuente que una cita surgida del propio debate parlamentario, para demostrar la falsedad de los argumentos esgrimidos en torno a los riesgos de la explotación minera.

Por si ello no bastara, he de agregar que la mayor parte de los emprendimientos mineros actuales nacieron sobre minas descubiertas y áreas mineras exploradas, donde el principal riesgo ya no existía.

En lo que respecta a los riesgos de la etapa prospectiva y exploratoria, actualmente se han minimizado debido al desarrollo de la tecnología existente, que permite detectar mineral con mayor facilidad que años atrás.

Por otro lado, debemos tener en cuenta que, como en todo gran negocio, los riesgos que se generan en la actividad minera previa, están muy bien compensados con las suculentas ganancias que se obtienen en las actividades extractiva, industrial y comercial del mineral.

Luego de este análisis se puede concluir que el plazo de treinta años es excesivo, considerando que en algunos supuestos no hay riesgos, y en los restantes no se extienden a más de diez años. A mi entender, un lapso de diez años de estabilidad fiscal sería adecuado para garantizar una inversión segura a la empresa, y asimismo, permitir al Estado la actualización de impuestos, tasas y contribuciones destinadas a fomentar el bienestar de la población, evitándose así la prolongación de una situación de inequidad respecto de otras actividades que, aunque importantes, no cuentan con estos beneficios.

Sin embargo, la reforma de la ley N° 25429/01, ratificó el plazo de treinta años de estabilidad fiscal y perfeccionó algunos aspectos del artículo 8. También, su decreto reglamentario, el 1089/03 solucionó la duda referida a cómo calcular el beneficio ante una variación en las normas fiscales, disponiendo que en cada período fiscal, la compañía puede optar entre aplicar las reglas vigentes al momento de obtener estabilidad o las reglas vigentes en ese año, haciendo el ajuste al final del año fiscal. Los pagos en exceso serán devueltos y los pagos en defecto se sujetarán a intereses, mas no a penalidades.

Otro aspecto aclarado por el decreto es la distinción entre impuestos directos e indirectos,

dado que por la reforma de la ley N° 25429, la estabilidad fiscal no se aplica a los impuestos indirectos; la existencia de varios criterios podría dar lugar a que el Fisco sostuviera que un impuesto fuera indirecto de acuerdo a alguna de las clasificaciones existentes. Es por ello que el mencionado decreto definió:

**IMPUESTOS DIRECTOS:** La obligación de ingreso está a cargo de la empresa minera, careciendo ésta de facultades legales para resarcirse.

**IMPUESTOS INDIRECTOS:** Los sujetos pasivos están facultados para obtener de una tercera persona el reembolso del impuesto que debe ingresarse. También revisten este carácter, aquellos que en cualquier circunstancia, pudieran incidir en los costos de las empresas mineras, verificándose las siguientes condiciones:

- Que las empresas asuman la condición de sujeto pasivo de los mencionados tributos, resultando responsables directos de su ingreso al fisco.
- Que los bienes y servicios gravados adquiridos sean utilizados para el desarrollo de sus procesos productivos.

Los artículos 10 y 11 prevén que la autoridad de aplicación emitirá un certificado con los tributos nacionales, provinciales y municipales aplicables a cada proyecto. En caso de incumplimiento por parte de las provincias o municipios adheridos, los perjudicados tendrán derecho a reclamar que se retengan de los fondos coparticipables lo pagado en más, para así, proceder a su inmediata devolución.

Impuesto al valor agregado: El artículo 9 de la Ley, dispone que las disposiciones referentes a la estabilidad fiscal no alcanzan al IVA, el que se ajustará al tratamiento impositivo general.

Sin embargo, la ley N° 24402/94 instituyó en su artículo 1°, un régimen de financiamiento destinado al pago del IVA correspondiente a:

- Operaciones de compra o importación definitiva de bienes de capital nuevos.
- Inversiones realizadas en obras de infraestructura física para la actividad minera.

Los beneficiarios de este régimen son los adquirentes o importadores de los referidos bienes, en tanto los mismos sean destinados al proceso productivo orientado hacia la venta en el mercado externo, y los sujetos acogidos al régimen de la ley N° 24196 que realicen inversiones en obras civiles y construcciones para proporcionar la infraestructura necesaria para la producción de bienes destinados a la exportación.

He aquí la primer limitante que llama la atención: el régimen instituido por la ley, sólo financia al exportador de mineral, y, de este modo, se genera una desigualdad con emprendimientos mineros que tienen por fin abastecer el mercado nacional. Consecuencia de ello es, seguramente, la diferencia de costos en la adquisición del mineral.

De acuerdo al artículo 4° y siguientes, el régimen se implementa a través de una línea de créditos que las entidades financieras podrán otorgar a los beneficiarios del régimen, subsidiando el Estado Nacional la tasa de interés hasta un 12 % anual.

El artículo 8° y su reglamentación por Decreto 779/94, establecen los plazos máximos para la cancelación de los créditos acordados:

a) Para compras o importaciones de bienes de capital destinados a la actividad minera

- 1- Cuando el destino sea un nuevo proyecto minero, 4 años.

2- Cuando el destino sea un emprendimiento minero que se halle en marcha, 2 años.

b) Para compras o importaciones de bienes de capital destinados a actividades distintas de la minera, 2 años.

c) Para inversiones en obras de infraestructura física para la actividad minera, 6 años.

La ley N° 25429/01 sustituyó el artículo 10° de esta ley, por lo que cuando las inversiones realizadas en el marco del régimen dispuesto den lugar al reintegro previsto en el artículo N° 43 de la ley de IVA, éste se afectará a la cancelación del crédito otorgado hasta un monto igual al de la cuota mensual de cancelación que corresponda según el procedimiento que establezca la AFIP, quién también instrumentará la devolución anticipada del IVA, en un plazo no superior a sesenta días posteriores a la realización de la inversión, compra o importación de bienes de capital nuevos, una vez presentada la solicitud de devolución, siempre y cuando se trate de nuevos proyectos mineros incluidos en el régimen de la ley N° 24196.

Lo destacable de la ley N° 24402/94 es el beneficio para las empresas de adquirir maquinarias y realizar obras de infraestructura a un costo internacional. Además, con el financiamiento se evita el efecto negativo del IVA durante las etapas de la exploración y de la construcción.

Impuesto a las Ganancias: El artículo 12 de la ley dispone que los sujetos acogidos al Régimen, podrán deducir del Impuesto a las Ganancias, el ciento por ciento de los montos invertidos en determinar la factibilidad de un proyecto. Ello incluye: gastos de prospección, exploración, estudios especiales, plantas piloto e investigación, y otros.

Estas deducciones podrán efectuarse sin perjuicio del tratamiento que, como gasto o inversión amortizable, les corresponda de acuerdo con la ley de Impuesto a las Ganancias.

El artículo 13 en su texto original, establecía un régimen de amortización acelerada, de 3 años. La ley 25429 en cambio, dispone que las inversiones de capital para nuevos proyectos mineros, para la ampliación de los existentes y aquellas que se requieran durante su funcionamiento, gozarán del REGIMEN OPTATIVO DE AMORTIZACIÓN entre el sistema normal o el acelerado de la ley:

- a) Inversiones en equipamiento, obras civiles y construcciones para proporcionar la infraestructura adecuada, se amortiza el sesenta por ciento (60 %) del monto total de la unidad de infraestructura, en el ejercicio fiscal en que se produzca la habilitación respectiva, y el cuarenta por ciento (40 %) restante, en partes iguales en los dos años siguientes.
- b) Inversiones en la adquisición de maquinarias, equipos, vehículos y otras instalaciones, 1/3 por año, a partir de la puesta en funcionamiento.

De optarse por este procedimiento, el inversor podrá diferir la deducción de las amortizaciones aceleradas hasta el año en que se generen ganancias que las absorban, o finalice la vida útil del bien.

Como vemos aquí, el artículo 13 en su texto original, al establecer el régimen obligatorio de las amortizaciones aceleradas, generaba una seria desventaja para los grandes proyectos con largos plazos de recupero. Y, como no podía ser de otra manera, fue solucionado por la ley 25429, que estableció la opción y el diferimiento de los plazos de amortización en beneficio del inversor.

Para concluir, de acuerdo al artículo 14, las utilidades provenientes de los aportes de minas y de derechos mineros, como capital social, que desarrollen actividades comprendidas en el Régimen, estarán exentas del Impuesto a las Ganancias. El aportante y las empresas receptoras deberán mantener el aporte en sus respectivos patrimonios por un plazo mínimo de cinco años, excepto que por razones justificadas la Autoridad de Aplicación autorice su enajenación, bajo sanción de reintegrar el monto eximido.

La ampliación del capital y emisión de acciones a que diere lugar la capitalización de los aportes mencionados, también estarán exentas del Impuesto de Sellos.

Beneficios a la Exploración. La ley 25429 incorporó este título II Bis, que contiene un solo artículo, el 14 bis, que dispone que las importaciones y adquisiciones de bienes y servicios que determine la Autoridad de Aplicación y que efectúen las empresas que realicen tareas de exploración minera, gozarán del beneficio de devolución de los créditos fiscales de IVA., siempre que:

- a) Las tareas de exploración minera sean efectuadas por sujetos inscriptos en el régimen de la ley 24196.
- b) Las importaciones y adquisiciones de bienes y servicios tengan por destino realizar actividades mineras de prospección, exploración, ensayos mineralúrgicos e investigación aplicada.

Esta devolución no podrá realizarse cuando los referidos créditos fiscales hayan sido financiados mediante el régimen de la ley 24402, ni podrá solicitarse el acogimiento a este último cuando se haya solicitado la citada devolución.



Lo dispuesto por este artículo es acumulable con los demás beneficios que pudieran corresponder, salvo el mencionado en el párrafo anterior.

Avalúo de reservas: El artículo 15 de la ley establece que podrá capitalizarse hasta en un cincuenta por ciento (50 %) el avalúo de las reservas de mineral económicamente explotable, y el saldo no capitalizado constituirá una reserva por avalúo. Este mecanismo tiene efectos exclusivamente contables.

Para KROM, las reservas generadas por la exploración tienen un valor intrínseco, por lo cual una vez valuadas pueden capitalizarse formando parte del patrimonio de la empresa minera.

Desde el punto de vista económico, al generar reservas minerales medidas, la exploración crea un capital fijo. Este rubro de los costos mineros está integrado por el recurso natural, es decir, la mina con sus reservas, y por los bienes de capital necesarios para explotar dicho recurso: infraestructura, instalaciones, equipos, maquinarias, etc. (...) La capitalización permite asociarse en condiciones equitativas con la parte del capital que se requiere para la explotación del yacimiento, como así también obtener créditos y garantizarlos en base al valor comercial propio que tienen las reservas<sup>12</sup>.

En el segundo párrafo del artículo se alude a dos nuevas exenciones de todo impuesto nacional, incluido el de sellos:

a) La emisión y percepción de acciones liberadas provenientes de esta capitalización, así como la modificación de los contratos sociales o de los estatutos, cualquiera fuera su naturaleza jurídica, en la medida en que estén determinadas por la capitalización aludida.

---

<sup>12</sup> KROM BEATRIZ S. La minería sustentable del Milenio. Ed. Estudio. Bs. As. 2000. Pág. 387 y 388.

b) Las capitalizaciones o distribuciones de acciones recibidas de otras sociedades con motivo de la capitalización que hubieren efectuado estas últimas.

Por último, el artículo 16 establece las pautas a considerarse en el estudio de factibilidad técnico-económico que incluye los avalúos de reservas de mineral y la explotación de tales reservas.

Disposiciones Fiscales Complementarias. De acuerdo al artículo 17, los inscriptos en el Régimen estarán exentos del Impuesto sobre los Activos, a partir del ejercicio fiscal en curso al momento de la inscripción, debiendo presentar anualmente una declaración jurada donde se indiquen los trabajos e inversiones efectivamente realizados.

El Impuesto sobre los Activos para las empresas y los titulares de inmuebles rurales se creó por ley 23760/90 y rigió hasta 1995. En 1998, la ley 25063 crea el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, que alcanza a la totalidad de los activos empresariales del país y del exterior, y se aplicará por un período de diez años. Esta ley establece una exención de los bienes pertenecientes a sujetos alcanzados por el Régimen de la Ley de Inversiones Mineras N° 24196, siempre que tales bienes se hallen afectados al desarrollo de las actividades comprendidas en dicho régimen.

Importaciones: El artículo 21 declara la exención del pago de los derechos a la importación, y, de todo otro derecho (excluidas las tasas retributivas de servicios) por la introducción de bienes de capital, equipos especiales, partes o elementos componentes de dichos bienes, y de los insumos necesarios para la ejecución de las actividades comprendidas. De esta manera, el artículo viene a complementar a la ley 24402/94 que instituye un régimen de financiamiento

destinado al pago del IVA por las operaciones de compra o importación de bienes de capital nuevos e inversiones en obras de infraestructura, haciendo la salvedad de que la ley N° 24402 tiende a facilitar la producción de bienes destinados a la exportación.

El artículo limita además, la enajenación, transferencia o desafectación del bien de la actividad, supuestos que sólo podrán realizarse una vez concluido el ciclo de la actividad que motivó su importación, o la vida útil del bien, si ésta fuera menor.

La ley 25429 agregó dos párrafos más extendiendo el beneficio a los tomadores de bienes en leasing comercial o financiero, que estén inscriptos en el Régimen de la ley 24196, y prescribiendo que estas erogaciones se excluyen expresamente de los costos a deducir en la determinación de la base de cálculo de las Regalías Mineras Provinciales.

Debo advertir además, que de acuerdo al agregado que la ley 25429 hizo al artículo 1°, las personas o entidades prestadoras de servicios mineros y los organismos públicos del sector (nacionales, provinciales o municipales) podrán acogerse a los beneficios de este artículo. En el caso de estos últimos, es requisito sine qua non que la respectiva provincia o municipio se encuentre adherida al régimen de la ley de inversiones mineras.

Regalías: El artículo 22 de la Ley de Inversiones Mineras dispone: "LAS PROVINCIAS QUE ADHIERAN AL REGIMEN DE LA PRESENTE LEY Y QUE PERCIBAN REGALIAS O DECIDAN PERCIBIR, NO PODRAN COBRAR UN PORCENTAJE SUPERIOR AL TRES POR CIENTO SOBRE EL VALOR "BOCA MINA" DEL MINERAL EXTRAIDO".

He aquí el tema central de este trabajo, por lo que analizaré en primer término el concepto y la naturaleza jurídica de las regalías mineras, para

luego desentrañar el espíritu y contenido de este artículo.

Para REYES, la regalía es una compensación que se paga a las provincias por la explotación del mineral, y el consecuente empobrecimiento que sufre el territorio y la comunidad<sup>13</sup>.

Por su parte, CORNEJO COSTAS Y BOSCH(h) sostienen que es una contribución del empresario minero como contraprestación a su original propietario (provincia o nación, según donde se encuentre el mineral) por el efectivo traspaso de la propiedad del mineral extraído<sup>14</sup>. Y citan en su apoyo la opinión de PIGRETTI, quién resalta que la regalía implica siempre para quién paga el reconocimiento de un título de dominio a favor del acreedor.

SARAVIA, citando a ISOLA Y PALAVECINO, dice que las regalías son una contribución creada por el Estado mediante una ley, que se impone al propietario y/o explotador del yacimiento minero ubicado en el territorio de ese Estado, y que se implementa mediante una obligación por parte del primero, de entregar una parte de los minerales extraídos al fisco, o abonarle una suma de dinero proporcional a la extracción realizada<sup>15</sup>.

PIGRETTI opina en cambio, que la regalía excede un carácter tributario y se vincula directamente a un concepto de soberanía sobre los recursos naturales, superador del puro criterio fiscal<sup>16</sup>.

PALAVECINO por su parte, sostiene que la mina es propiedad del inversor, por lo que cualquier monto que se le exija por la extracción del mineral de su propiedad, debe calificarse como impuesto, ya que el

---

<sup>13</sup> REYES, RAFAEL H.- "La Regalía en la ley de inversiones mineras"- La Ley - T. III- 1999- Pág. 1032.

<sup>14</sup> CORNEJO COSTAS Y BOSCH (h)- "El régimen actual de Regalías en el Derecho Minero Argentino, cuestión de federalismo o de conveniencia nacional? El Derecho – T. 175 Pág. 877

<sup>15</sup> SARAVIA, LUIS ADOLFO – "La cláusula de la prosperidad y la ley de inversiones mineras" – La Ley- T. 1998- B, Sec. Doctrina- Pág. 1139 y 1140.

<sup>16</sup> PIGRETTI, EDUARDO A.- "Análisis doctrinario y jurisprudencial del concepto regalías mineras, en Actas del I Encuentro Nacional de Derecho Minero, 1997, Bs. As.

inversor no recibe nada a cambio del pago. En consecuencia, cualquier regalía que se establezca en estas condiciones, se encontraría protegida por la estabilidad fiscal<sup>17</sup>.

Como vemos, son muchos los conceptos que se han vertido, y muchos los aspectos que se han destacado. A mi entender, previo a ensayar una definición de regalía, debemos recordar que los minerales son recursos naturales no renovables, del dominio privado de la nación o de las provincias, según el territorio en que se encuentren. Además, que la minería por su condición de actividad extractiva, impacta negativamente sobre el medio ambiente. Es por ello que el Estado, como representante de los intereses generales, y a fin de lograr el engrandecimiento de su propio pueblo, debe, en su nombre, percibir una compensación por la extracción y comercialización del mineral, que se ha dado en llamar "REGALIA".

Por lo que hemos visto, tampoco existe en doctrina un criterio uniforme acerca de la naturaleza jurídica de las regalías. Para algunos autores se trata de la exteriorización del ejercicio de la potestad tributaria del Estado, para otros, es una construcción de naturaleza contractual, y hay quienes afirman que es un recurso estatal de naturaleza patrimonial.

Por mi parte, concuerdo con PIGRETTI, ya que la naturaleza jurídica de las regalías es la de una compensación económica que haya su fundamento en la soberanía sobre los propios recursos naturales.

Acerca de la procedencia o no de la imposición de regalías: Tal como he adelantado, este artículo 22 no escapa a los lineamientos generales de la ley. Es por ello que también tiene como objetivo la seguridad

---

<sup>17</sup> PALAVECINO, FEDERICO M- ISOLA ANA G. "Regalías Mineras y estabilidad fiscal" JA 2006-I-968-SJA 4/1/2006-

jurídica de la que ya hablamos y otro beneficio más para los inversores que se suma a los ya citados.

En este marco, entre los representantes del pueblo; el Diputado ORQUIN (Pcia. de Mendoza) dijo en el Debate Parlamentario de la Ley: "Obviamente, las provincias como la mía, que tienen riquezas mineras considerables, se verán beneficiadas con esta norma, que por fin se acuerda de las economías regionales y del federalismo(...). Es la primera vez que la legislación argentina reconoce a las provincias su derecho a cobrar regalías, lo cual es lógico, ya que las minas están en su territorio(...). Entendemos que se trata de un buen equilibrio; es el punto medio entre los derechos de las provincias por tener las minas en su territorio y las facultades que tiene el Estado Nacional para promover esta industria tan importante para el país". Sin embargo, el Diputado DURAÑONA Y VEDIA (Capital Federal) esgrimió una opinión poco solidaria para con las provincias y producto de una ideología neoliberal extrema: "No existe ninguna ley nacional que hable de regalías. Entonces no puede dictarse ahora una ley que pretende tratar sobre promoción minera, sobre estabilidad fiscal y otras cuestiones, estableciendo la palabra REGALIAS, ya que esto puede dar lugar a que se crea que el Congreso de la Nación acaba de incorporar un sistema totalmente ajeno a nuestro régimen de explotación minera(...). Tal como se lo plantea, afectará sensiblemente a las empresas, así como también a la confianza en el país, que es lo que queremos promover, porque contribuirá a desmoronar el régimen de estabilidad fiscal(...) porque el inversor no sabe qué provincias argentinas van a cobrar regalías y cuáles no lo van a hacer".

Para KROM, el propósito de legislar una ley nacional para la cuestión de las regalías consistió en evitar el tratamiento diferencial que las

provincias le dieron, de manera de brindarle al inversor un marco de seguridad apropiado<sup>18</sup>.

Tal como lo adelanté, en mi opinión, las provincias no sólo pueden sino que deben percibir regalías, por ser representantes de los intereses generales, por estar los minerales dentro de su territorio, por ser recursos no renovables y porque el principal objetivo de la explotación ha de ser el bienestar del pueblo.

Adhesión Provincial. Su implicancia en las regalías mineras: El artículo 4° de la ley dispone que el régimen de las inversiones será de aplicación en el territorio de todas las provincias que hayan adherido expresamente al mismo a través del dictado de una ley provincial.

Por su parte, el artículo 22 establece un tope de un tres por ciento para el cobro de las regalías por parte de las provincias adheridas. Es decir que si las provincias adherían, no podían cobrar más de un tres por ciento de regalías, pero, como contrapartida, tendrían todos los beneficios que la ley consagra y la consiguiente posibilidad de atraer a los inversores.

En caso contrario, de no adherir al Régimen, la provincia podría imponer una alícuota superior, pero al no contar con los beneficios impositivos nacionales, estaría en desventaja con las provincias adheridas, dificultándose así la explotación de su mineral.

Es por ello que adherir al régimen de una ley significa para una provincia atarse de pies y manos y aceptar la competencia nacional para modificar el texto normativo. El régimen de adhesión es, sin duda, un sistema de imposición: es al todo o nada.

---

<sup>18</sup> KROM BEATRIZ S. La minería sustentable del Milenio. Ed. Estudio. Bs. As.2000. Pág. 392.

Por lo expuesto, es sencillo comprender por qué la adhesión de las provincias a esta ley fue de manera unánime.

El tres por ciento sobre el valor "boca mina": Como hemos visto, el artículo 22 de la Ley de Inversiones Mineras estableció un tope del tres por ciento sobre el valor boca mina, mas no aclaró de qué manera se computaría ese tres por ciento y que se entiende por valor boca mina.

Si bien el artículo 1° de la ley dispone que el Régimen de Inversiones para la actividad minera regirá con los alcances y limitaciones establecidas por la propia ley y las normas reglamentarias que en su consecuencia dicte el P.E.N., senadores provinciales como el Sr. SNOPEK (Pcia. de Jujuy) admitieron en el debate parlamentario de la ley, la existencia de una doble vía a fin de determinar cómo se aplicaría ese tres por ciento y qué parámetros se utilizarían para calcularlo: "...En consecuencia, de acuerdo con el artículo cuarto del proyecto, no existe en modo alguno afectación de las facultades federales. Para su aplicación en cada una de las provincias se requiere una ley de adhesión al sistema. En realidad, hubiéramos preferido que el valor del mineral en el pozo o boca-mina estuviera contemplado en el artículo cuarto, pero no lo logramos. Por eso, la ley de adhesión de cada una de las provincias deberá precisar la metodología para su determinación. Esperamos que esto se subsane por vía reglamentaria o que las leyes de adhesión de cada una de las provincias a este régimen de inversiones mineras, precisen los mecanismos para determinar cómo se va a aplicar el tres por ciento sobre el valor boca-mina, qué valores se van a utilizar y cuál es la metodología del cálculo a efectos de dar certeza a esta estabilidad fiscal que se propone en el nuevo ordenamiento..."



En este marco, la provincia de Catamarca dictó la ley N° 4757 en la que establecía las bases para la determinación de las regalías mineras y luego, mediante ley N° 4759, se adhirió al régimen de la ley de inversiones mineras.

Estos mecanismos de determinación establecidos por la provincia, generaron un conflicto con la empresa Minera Alumbrera (el mayor emprendimiento minero del país), lo cual motivó la intervención de la Secretaría de Minería, que intentó resolver la cuestión y establecer el procedimiento de cálculo mediante la Resolución SIC y M N°56/97, cuya aplicación fue rechazada por la provincia sosteniendo que la definición de la base imponible<sup>19</sup> era arbitraria por ser de competencia provincial.

Es por ello que debido a la presión ejercida por las empresas mineras y potenciales inversores preocupados por el encarecimiento de sus costos, el Congreso de la Nación, sensible a mantener la "confianza en el país" y la "seguridad jurídica de los inversores", sancionó la ley N° 25161, que resolvió la cuestión incorporando un nuevo artículo a la ley de inversiones mineras, el 22 bis. Esta solución debió ser acatada por las provincias, puesto que, tal como dijimos, adherir a una ley nacional es en definitiva, aceptar la competencia del Congreso para modificar su texto.

El artículo 22 bis dispone: "Se considera "mineral boca mina", el mineral extraído, transportado y/o acumulado previo a cualquier proceso de transformación.

Se define el "valor boca mina" de los minerales y/o metales declarados por el productor minero, como el valor obtenido en la primera etapa de su comercialización, menos los costos directos y/u operativos necesarios para llevar el mineral de boca

---

<sup>19</sup> Debo recalcar que para este trabajo, las regalías no son un impuesto, por lo que no comparto la alusión a la "BASE IMPONIBLE".

mina a dicha etapa, con excepción de los gastos y/o costos directos o indirectos inherentes al proceso de extracción.

Los costos a deducir, según corresponda, serán:

- a) Costos de transporte, flete y seguros hasta la entrega del producto logrado, menos los correspondientes al proceso de extracción del mineral hasta la boca mina.
- b) Costos de trituración, molienda, beneficio y todo proceso de tratamiento que posibilite la venta del producto final a que arribe la operación minera.
- c) Costos de comercialización hasta la venta del producto logrado.
- d) Costos de administración hasta la entrega del producto logrado, menos los correspondientes a la extracción.
- e) Costos de fundición y refinación.

Queda expresamente excluido de los costos a deducir todo importe en concepto de amortizaciones.

En todos los casos, si el valor tomado como base de cálculo del valor boca mina fuese inferior al valor de dicho producto en el mercado nacional o internacional, se aplicará este último como base de cálculo".

Como vemos, el mecanismo establecido en este artículo es muy complejo, y lo deja librado al arbitrio de las empresas, quiénes por medio de declaraciones juradas, son las encargadas de detallar el mineral extraído y la determinación de los costos que se deducirán, de acuerdo a los incisos a) a e).

Tal como lo vaticinó el senador CARRARA (Pcia. de Jujuy): "...Sólo se sabe el precio del metal elaborado, pero no se precisa el valor del metal en crudo. Entonces, ante la imposibilidad de conocerlo, habría que tomar como valor el del costo de cada empresa, algo casi impracticable que se prestaría a toda suerte de actos equívocos. Puede ser esto una

gran ventaja para las empresas pero, opuestamente, una gran desventaja para el receptor de la regalía, o sea el Estado. Hay que disponer pues, de un mecanismo práctico e inmediato para el cobro de la regalía...”

En palabras de GUTMAN: “...El control de las industrias de tipo extractivo es muy difícil de llevar a cabo. A modo de ejemplo, la aduana no tuvo durante casi una década desde la entrada en vigencia de las mencionadas leyes 24196 y 24224 un laboratorio para determinar la cantidad de minerales que eran efectivamente sacados del país remitiéndose a tal efecto a la declaración presentada por las empresas hechas en laboratorios extranjeros. Al tener en consideración que el valor de los recursos en muchos de los emprendimientos mineros pueden alcanzar fácilmente cifras de miles de millones de dólares y debido a que el poder de policía y autoridad de aplicación son hoy institucionalmente débiles, esta situación compromete seriamente un proceso de regulación y control efectivo...”<sup>20</sup>.

En reciente entrevista mantenida con el Sr. Secretario de Minería de la Provincia de Catamarca, Ingeniero José Guillermo SINNER, quién tiene a su cargo el control y la fiscalización de la actividad en la provincia, éste informó respecto de los controles implementados por la provincia, a los fines de la percepción del 3% de las regalías mineras, que rige la Resolución N° 370/06, la cual establece la forma en que las empresas mineras que extraigan metales, deben confeccionar sus declaraciones juradas mensuales y trimestrales, estas últimas a los fines del ajuste de las anteriores, cuando al emitirse la primera se desconozca el valor del mineral en la primera etapa de comercialización, los gastos de tratamiento, refinación y participación en el precio.

---

<sup>20</sup> GUTMAN, NICOLAS – “Desafíos de la minería en Argentina” – La Ley – Suplemento Ambiental 22/06/2007, 4.

Según sus palabras, se efectúa un exhaustivo control, a los efectos de verificar la concordancia entre las declaraciones juradas y la realidad del mineral extraído. Estas verificaciones de tonelada, ley y precio, comienzan en la propia empresa minera, donde se extraen muestras del mineral. En el caso de Bajo La Alumbraera, continúan en la provincia de Tucumán, donde culmina el mineraloducto. Allí se controla el peso del concentrado que se carga en cada vagón del ferrocarril, verificando previamente lo que pesan éstos vacíos. Nuevamente se pesa el concentrado en el puerto de San Martín, Provincia de Santa Fe; en una balanza que es monitoreada por el INTI. Previo a la carga en el barco, se extraen siete sobres de muestras de 250 grs. c/u, para su análisis químico, de los cuáles uno es para la Secretaría de Minería de la Provincia, y otro para la Aduana. También se obtienen copias de las facturas de venta del mineral.

En lo que respecta al oro doré, manifestó que sale de la empresa en forma de lingotes, y del país a través del aeropuerto de Ezeiza, sin comentarios respecto de los controles en este aspecto. Asimismo, consultado acerca de si estos procedimientos estaban reglamentados por resolución, contestó que sí, que implican un orgullo para esa Secretaría, y un modelo a seguir por parte de otras provincias que recién se inician en la actividad.

De ser ello cierto, es un avance importante en lo que hace a la percepción del porcentaje de regalías establecido por la ley N° 24196, aunque entiendo debe irse aún más lejos en lo que hace a la defensa de los recursos no renovables con que cuenta cada provincia.

Disposiciones Reglamentarias: Los artículos 28 y 29 de la ley 24196, modificados por la ley 25429, hacen referencia a las facultades que tiene la autoridad de aplicación de la ley (Secretaría de Minería) para

verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los beneficiarios. A su vez, se establecen distintos tipos de sanciones en caso de detectarse incumplimientos.

La reforma de la ley, respecto de estos dos artículos, puso más detalle en determinar los incumplimientos y la graduación de las sanciones. Sin embargo, un régimen tan amplio de estabilidad fiscal, exenciones, deducciones y tantos otros beneficios a favor de las empresas; cuyo principal objeto es fomentar la confianza de los inversores y otorgarles su ansiada seguridad jurídica, tornan ilusoria la creencia en un verdadero y exhaustivo control de incumplimientos e imposición de sanciones.

### Favorecidos y desfavorecidos

A fin de conocer los efectos de la aplicación de la ley 24196, y los resultados económicos que a raíz de ella se han generado, he de realizar un análisis cuantitativo aproximado entre lo que obtienen tres mineras como ganancias y lo que pagan en concepto de regalías a lo largo de toda la explotación. Previo a ello, debo dejar en claro que la única fuente fidedigna de donde se pudieron obtener estos datos es la página web de la Secretaría de Minería de la Nación<sup>21</sup>, aunque desactualizados. Otras variables a tener en cuenta son, el precio internacional de los metales, que ha ido en aumento debido a que el Banco Central Chino está reemplazando sus reservas en dólares por reservas en oro<sup>22</sup> y respecto del cobre, su alza es producto del ambicioso proyecto de obra pública china, de cara a los juegos Olímpicos 2008 y con el fin de impulsar el desarrollo del oeste del país. Debo resaltar además que las mineras, continua-

---

<sup>21</sup> [www.mineria.gov.ar](http://www.mineria.gov.ar).

<sup>22</sup> [www.terra.es](http://www.terra.es)- Noticia del 23/05/08.

mente están ampliando sus reservas y extendiendo sus ciclos de vida útil, que suelen alcanzar los veinticinco o treinta años de explotación. Por último, respecto del cálculo de las regalías, éste es en bruto, ya que se desconocen los costos a deducir, y que reducirán aún más el porcentaje, máxime teniendo en cuenta que éstos dependen de la información que suministra cada emprendimiento mediante declaración jurada. De todos modos, es útil a los fines de comparar la rentabilidad de las mineras y las módicas sumas que se pagan en concepto de regalías, lo cual se traduce en una asimetría total.

- **Veladero**. Empresa canadiense, perteneciente al Grupo Lundin subsidiaria de Barrick Gold. Está ubicada en el área Valle del Cura en la provincia de San Juan. Explora oro y plata con destino a la exportación. Este es el cálculo de oro, ya que no se pudo acceder a la producción de plata.

Producción Anual:	530.000 onzas de oro.
X Años de explotación:	<u>17</u>
Producción Total:	9.010.000 onzas de oro.
X U\$S la onza:	<u>927,5<sup>23</sup></u>
Total ganancias:	8.356.775.000 U\$S.

Provincia: 3 % Regalías:	U\$S	250.703.250
Empresa: 97 % Ganancias:	U\$S	8.106.071.750

- **Cerro Vanguardia**. Pertenece a la ANGLOGOLD en el 92,75 % y FOMICRUZ S.E. como accionista minoritaria. Se ubica en el Departamento de Magallanes de la Provincia de Santa Cruz. Explora oro y plata. Produce Bullión de oro y plata en planta en Cerro Vanguardia, que se

---

<sup>23</sup> Precio Internacional según el Mercado de Londres, el 23/5/08.

exporta a Sudáfrica y Suiza para su refinación final. Parte de la de la producción va al mercado interno, y el resto se exporta.

ORO:

Producción Anual: 317.460,31 onzas de oro.  
 X Años de explotación: 16  
 Producción Total: 5.079.364,96 onzas de oro.  
 X U\$S la onza: 927,5<sup>24</sup>  
 Total gcias: 4.711.111.000,4 U\$S.

PLATA:

Producción Anual: 2.998.236,3 onzas de plata.  
 X Años de explot.: 16  
 Producción Total: 47.971.781,28 onzas de plata.  
 X U\$S la onza: 18,29<sup>25</sup>  
 Total gcias: 877.403.879,611 U\$S.

Provincia: 3 % Regalías: U\$S 167.655.446,39  
 Empresa: 97 % Ganancias: U\$S 5.420.859.433,61

- **Alumbreira**. Propiedad de MINERA ALUMBRERA LTD integrada por Xstrata de origen suizo (50 %), Goldcorp Inc., (37,5 %) y Northern Orion (12.5 %), ambas canadienses. Concesión de Yacimientos Mineros Agua de Dionisio (YMAD) Corresponde 60 % a la provincia de Catamarca y 40 % a la Universidad Nacional de Tucumán, quiénes reciben de Minera Alumbreira anualmente 20 % de las utilidades. Ubicada en el Departamento de Belén, en la provincia de Catamarca, produce concentrados minerales de cobre y oro y metal doré. La producción se exporta a refinadoras de Corea, Japón y Canadá.

<sup>24</sup> Precio Internacional según el Mercado de Londres, el 23/5/08.

<sup>25</sup> Bolsa Mercantil de New York, el 23/5/08.

Según GANAME, las declaraciones juradas de Minera La Alumbraera, omiten declarar la extracción de otros minerales existentes en el yacimiento, con valor y demanda de mercados ciertos. Tal es el caso del molibdeno que, según los estudios de pre- factibilidad efectuados por la KAISSER INGENIERY E IDEMSA de San Juan (entre otras) se estimaba que para un ritmo de 37000 Tn/Día de tratamiento de minerales, se aseguraba una producción de 500 Toneladas por año<sup>26</sup>. El precio actual del molibdeno es de U\$S 32 la libra<sup>27</sup> (aproximadamente medio kilo) o U\$S 64.000 la Tonelada. El Secretario de Minería de la Provincia de Catamarca anunció en su reciente entrevista que la planta de molibdeno está próxima a instalarse, y que el mineral obtenido irá a Chile, para su posterior salida por el Pacífico.

ORO:

Producción Anual: 700.000 onzas de oro.  
 X Años de explotación: 15  
 Producción Total: 10.500.000 onzas de oro.  
 X U\$S la onza: 927,5<sup>28</sup>  
 Total gcias: 9.738.750.000 U\$S.

COBRE:

Producción Anual: 195.000 toneladas.  
 X Años de explotación: 15  
 Producción Total: 2.925.000 toneladas.  
 X U\$S la tonelada: 5921<sup>29</sup>  
 Total gcias: 17.318.925.000 U\$S.

<sup>26</sup> GANAME YAMILA, "El fraude de Minera Alumbraera. Saqueos de Regalías y Contaminación". [www.ecoport.com](http://www.ecoport.com)- 21/03/06

<sup>27</sup> [www.sonami.cl](http://www.sonami.cl).

<sup>28</sup> Precio Internacional según el Mercado de Londres, el 23/5/08.

<sup>29</sup> [www.terra.es](http://www.terra.es)- Noticia del 23/05/08



Provincia: 3 % Regalías: U\$S 811.730.250  
Empresa: 97 % Ganancias: U\$S 26.245.944.750

Partiendo del concepto de regalía que he adelantado, sencillo es concluir que en los tres supuestos analizados, no existe una adecuada correspondencia entre las cuantiosas utilidades que las mineras obtienen por explotar el mineral, y la nimiedad que abonan a las provincias en concepto de regalías. Obviamente, hago extensivo este análisis a toda la minería del país, dado que se rige por la misma ley, que garantiza a los inversores todas las condiciones favorables requeridas.

En entrevista al Juez de Minas de la Provincia de Catamarca, Dr. Raúl Guillermo CERDA, éste opinó que, si bien al momento de la sanción de la ley 24196, el 3% de regalías estaba más que justificado atento a los fines de la ley; en la actualidad este porcentaje es muy bajo con relación al valor de los yacimientos y a los precios internacionales de los metales. Comentó que en alguna oportunidad se planteó en la provincia la opción de desadherir a la ley, con el fin de aumentar las regalías, aunque luego, al analizarse los pros y los contras, esta idea fue descartada.

Sin embargo, el Secretario de Minería de la Provincia, Ingeniero SINNER, respondió a la misma pregunta de forma muy diversa: dijo que para ello hay que tener en cuenta la carga tributaria total de las empresas. En el caso de Bajo La Alumbreira, la empresa pagó en el año 2007 a YMAD el 20 % de sus utilidades, 123 millones de pesos en concepto de regalías a la provincia y 1.330 millones de pesos a título de impuesto a las ganancias. Si a ello le sumamos las retenciones, más del 63 % de las ganancias quedan en el país, lo que implica una carga tributaria muy pesada para la empresa.

En primer lugar, debo dejar en claro que no estoy de acuerdo con englobar dentro de la "carga tributaria" las utilidades pagadas a YMAD y las regalías a la provincia, puesto que ni la una ni la otra constituyen impuestos. Además, este análisis que hace el Secretario, lo ha hecho muy anteriormente la propia empresa, y en ello de algo hemos de estar seguros: el resultado es más que positivo, caso contrario no se hubiera instalado en la provincia, y no estaría preparando además la explotación de la mina Agua Rica (en el Departamento de Andalgalá). En cuanto al impuesto a las Ganancias, he de recordar que las mineras pueden deducir de éste, el ciento por ciento de los montos invertidos en determinar la factibilidad de un proyecto. Ello incluye: gastos de prospección, exploración, estudios especiales, plantas piloto e investigación, y otros.

Por otra parte, el mismo SINNER, respecto de las retenciones, dijo que la empresa minera Alumbreira le descontaba parte de las regalías para cumplir con el pago de las primeras.

Por último, es una pena que el Secretario de Minería haya mirado la vereda extranjera, sin observar la interna: en Catamarca, la principal fuente de desarrollo de la economía provincial la constituye la actividad minera, y es ese 3% la ganancia que se distribuye entre su gente.

Volviendo al cálculo de las regalías, si algo dejó en claro la cuestión suscitada entre la provincia de Catamarca y la empresa minera Alumbreira es hasta qué punto son capaces éstas de defender sus intereses, que no están dispuestas a ceder en lo más mínimo. Una alícuota del tres por ciento en concepto de regalías, es de por sí bastante baja, como para además discutir su cómputo.

Por otro lado, escudándose en el estandarte de la seguridad jurídica, lograron que el Congreso sancionase la ley 25161, otorgándoles la victoria en

la controversia. Es lamentable que nuestros representantes no sepan defender los intereses de "su" pueblo con el mismo ímpetu con que las compañías mineras defienden los suyos.

El doble discurso: Lo que se dijo y la realidad de lo ocurrido

Al celebrarse el acuerdo minero entre el Poder Ejecutivo Nacional y las provincias, se propició la participación privada en la actividad, preparando el camino para ofrecer a los inversores extranjeros seguridades fiscales, jurídicas, e importantes rentabilidades.

Al respecto, el Gobernador de Salta, Roberto ULLOA dijo "Las provincias necesitamos crecer y los empresarios necesitan creer, y esa es la clase de unión que solidificará el acuerdo".

Por su parte, el Secretario de Minería de aquellos años, Ángel MAZA, anticipó: "El acuerdo no va a rendir frutos inmediatos porque la minería tiene su largo tiempo de gestación".

Por esos años, se decía que había que aumentar la representatividad de la actividad minera en el Producto Bruto Interno, puesto que esta constituía una de las grandes posibilidades del desarrollo argentino<sup>30</sup>.

También se pretendía que la minería generaría gran cantidad de puestos de trabajo, directos e indirectos, e importantes inversiones de capital.

Es por ello que habiendo transcurrido ya un tiempo considerable: 15 años desde la sanción de la ley N° 24196, haré un análisis de la realidad catamarqueña actual y en particular, de la ciudad de Andalgalá.

---

<sup>30</sup> DIARIO LA ARENA- "PEN-PROVINCIAS. Acuerdo Minero" - 07/05/93

Catamarca es, sin duda, una provincia rica. En el suelo y en el subsuelo existen enormes riquezas minerales, y de ello dan prueba los emprendimientos mineros en marcha, los que aún no empezaron a producir y la enorme cantidad de permisos de exploración, que según el juez de minas, Dr. CERDA, actualmente han cubierto prácticamente todo el mapa minero de la provincia.

No es una cuestión menor que casi todos los grandes emprendimientos mineros, salvo alguna excepción (ej. Farallón Negro), son explotados por empresas multinacionales.

Volviendo la mirada sobre su gente, la forma en la que vive, los servicios con los que cuenta, la deficiente infraestructura en caminos, etc. es fácil llegar a la conclusión de que la riqueza citada, no permite ni ha permitido un grado de desarrollo económico acorde.

A título de ejemplo, para acceder a la ciudad de Andalgalá, cabecera del departamento homónimo, hay que hacerlo por la ruta provincial N° 46, pasando previamente por distintas localidades que a simple vista, se percibe que carecen de infraestructuras mínimas. La ruta N° 46 presenta un estado defectuoso a nivel asfáltico y de señalización. En la ciudad, sus pobladores comentaron que no cuentan con obras de gas natural, y a la fecha, recién se está instalando el sistema de cloacas y se está realizando un "Plan Director de Recursos Hídricos" que tiene por finalidad almacenar agua en los momentos en que sobra, para entregarla en los períodos de escasez. El sistema de salud es deficiente: el hospital local no posee servicio de diálisis y para ello hay que trasladarse a San Fernando. El traslado también es un problema, atento a la demora de las ambulancias y a que, en algunos casos, se ha exigido al "interesado" que se haga cargo del combustible.

Luego se pretendió ir a Belén, ciudad cabecera del departamento homónimo pero el camino que las une es de ripio en mal estado, y se extiende por 85 km. Haciendo lectura del mapa rutero de la provincia, puede observarse que con la excepción del sur de Catamarca, tanto el centro como el norte carecen en su mayor parte de rutas pavimentadas.

Además, la provincia cuenta con un excelente potencial turístico en lo que hace a naturaleza, aunque el Estado recién en los últimos años ha comprendido que ello puede transformarse en un motor de desarrollo económico y social, adoptando una política de promoción e incentivo del turismo, que se haya en su etapa preliminar.

En la entrevista mantenida con el Secretario de Minería, Ing. SINNER, éste señaló que la minería ocupa en la provincia alrededor de 3500 empleados. Si tenemos en cuenta que la provincia tiene 171.447 habitantes, es claro que esta cifra es ínfima con respecto a la población. A ello podemos agregar que la gran minería prácticamente no genera empleos indirectos en la Argentina, atento a que la mayor parte de los insumos y la maquinaria utilizada son de origen extranjero. A título de ejemplo, Bajo La Alumbra posee 36 camiones marca "CATERPILLAR", con una capacidad de carga de 220 toneladas cada uno, y que son fabricados en EEUU.

Para concluir, he de agregar que de las palabras del Secretario de Minería surge claro que su apreciación de la realidad tiene como eje los mismos elementos ideológicos que dieron nacimiento a la ley N° 24196, y que no le permiten vislumbrar que como dijo alguna vez Raúl SCALABRINI ORTIZ: "Lo verdaderamente extranjero aquí es el capital esclavizador, y lo que no vaya contra él, está a su favor...<sup>31</sup>". Es justamente este capital el que se

---

<sup>31</sup> GALASSO NORBERTO, "Raúl Scalabrini Ortiz y la penetración inglesa" Ed. Centro Editor de América Latina. Año 1984. Pág. 25.

reproduce y da lugar a nuevos emprendimientos como Agua Rica.

En la provincia, el 70 % de los ingresos económicos lo constituyen las regalías mineras y sólo el 30 % restante, deviene del cultivo del olivo, la cría de ganado caprino y otros emprendimientos menores. Es por ello que siendo la minería la principal fuente de renta provincial y teniendo en cuenta que su pueblo aún tiene necesidades básicas, es necesaria la búsqueda de mejores condiciones y otros medios de asociación para explotar las riquezas que les pertenecen.

### Prosperidad, ¿para el pueblo o para quién?

El artículo 75 inciso 18 de la Constitución Nacional fue redactado por Juan Bautista Alberdi, y contiene la llamada "Cláusula de la Prosperidad": "Corresponde al Congreso: Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo".

Tal como puede verse, este inciso es muy amplio y elástico, por lo que el Congreso, basándose en él, podría legislar sobre cualquier facultad no delegada al Gobierno Federal, arrasando con las autonomías provinciales y justificando su accionar en el interés

general, la prosperidad, el adelanto, bienestar y conveniencia.

Lo cierto es, que la cláusula de la prosperidad ha sido el marco constitucional para que el Congreso pudiera realizar en nuestro país una suerte de federalismo de concentración y no de concertación, valiéndose además del "Régimen de Adhesión", con el fin de aparentar el respeto a las autonomías provinciales, y al sistema federal.

En este marco, SARAVIA declara el artículo 75 inc. 18 como soporte constitucional de la ley de inversiones mineras, su decreto reglamentario, y el de todas las "ventajas" contenidas en tal sistema, incluyendo además, las normas referidas al cálculo de las regalías, aduciendo que constituyen una "concesión temporal de privilegios" a favor de los inversores<sup>32</sup>.

Debo destacar, en primer lugar, que de ser ello así, los legisladores en el debate parlamentario de la ley, se hubieran referido expresamente a este inciso.

Por otra parte, el objetivo de la norma es contundente: PROSPERIDAD DEL PAIS, ADELANTO Y BIENESTAR DE LAS PROVINCIAS, a lo que el inciso 19 agrega: PROVEER LO CONDUCENTE AL DESARROLLO HUMANO, AL PROGRESO ECONOMICO CON JUSTICIA SOCIAL, A LA PRODUCTIVIDAD DE LA ECONOMIA NACIONAL, metas todas relacionadas con el bienestar de nuestro pueblo, objetivo fundamental inscrito en el preámbulo de nuestra Carta Magna.

Es por ello que previo a decidir sobre este tipo de políticas, el Gobierno debería hacer un análisis de causa-efecto, pros y contras, y asegurarse de que el verdadero destinatario de la prosperidad, el desarrollo y el progreso sea su pueblo; quién le dio su voto de confianza.

---

<sup>32</sup> SARAVIA, LUIS ADOLFO – "La cláusula de la prosperidad y la ley de inversiones mineras" – La Ley- T. 1998- B, Sec. Doctrina- Pág. 1131.

Sin embargo, la sanción de la ley 24196 y sus posteriores modificaciones, confirman que no se hizo una evaluación de este tipo, puesto que los únicos beneficiados son los que poseen el poder económico. No cabe duda que sus inversiones van a resultarles sumamente prósperas.

Es que estos factores de poder poseen la cohesión, el dinero y la influencia necesaria para inclinar la balanza a su favor, en tanto que los verdaderos destinatarios de la prosperidad, no poseemos ni el dinero, ni la cohesión, ni los mecanismos de participación en las decisiones que, sabemos bien, comprometen nuestros intereses vitales.

Al decir de STIGLITZ, respecto de la desigualdad y mala distribución de la riqueza en las economías latinoamericanas: "...Mucha gente creyó que la democracia traería prosperidad, pero no fue así. No tienen una democracia genuina, se les dio una fachada democrática, elecciones(...), pero no participación real..."<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> DIARIO LA NACIÓN - "Cavallo: Me incluyo entre los que destruimos la Argentina" - Economía- 14/03/03-



## CAPITULO IV: LA POLÍTICA MINERA EN EL DERECHO COMPARADO

### Legislación minera de un país subdesarrollado

En la República del Perú, mediante Decreto Supremo N° 014-92-EM, se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería<sup>34</sup>, con el fin de incorporar las disposiciones del Decreto Legislativo N° 708, el cual promulgaba la ley de promoción de inversiones en el Sector Minero.

El título noveno de esta ley, denominado "De las Garantías y Medidas de Promoción a la Inversión", tiene por objeto promover la inversión privada en la actividad minera. A tal fin, el CAPITULO II establece los siguientes beneficios, entre otros:

a) Estabilidad tributaria, cambiaria y administrativa.

b) Deducción de tributos internos que incidan en su producción.

c) Las inversiones en infraestructura que constituyan un servicio público, serán deducibles de la renta imponible.

d) Compensación del costo de las prestaciones de salud a sus trabajadores y dependientes.

e) No discriminación en materia cambiaria.

f) Libertad de remisión de utilidades, dividendos y recursos financieros.

g) Libre comercialización de la producción, interna o externa.

h) Simplificación administrativa, en base a la presunción de veracidad y silencio administrativo.

El Estado garantizará contractualmente la estabilidad de estos beneficios.

El CAPITULO III establece el régimen de beneficios tributarios:

---

<sup>34</sup> [www.minem.gob.pe](http://www.minem.gob.pe)

a) Deducción de los impuestos a la renta y al patrimonio empresarial, de aquellos tributos que incidan en su producción.

b) Amortización del valor de adquisición de las concesiones, inversiones en prospección y exploración.

c) Amortización de los gastos de desarrollo y preparación que permitan la explotación del yacimiento.

d) Exención de los tributos de zonas rurales.

El CAPITULO IV se refiere al régimen de estabilidad tributaria. La ley distingue entre titulares que realicen operaciones mineras de entre 350 TM/día y 5000 TM/día, y titulares que operen por más de 5000 TM/día. En el primer caso gozarán de estabilidad tributaria por un plazo de diez años siempre que presenten programas de inversión por U\$S 2.000.000, y en el segundo, el plazo se extiende a quince años para quienes inviertan U\$S 20.000.000. Para ello, deberán presentar un estudio de factibilidad técnico-económico, que tendrá carácter de declaración jurada y deberá ser aprobado por la Dirección General de Minería en un plazo de noventa días. Transcurrido ese plazo sin haberse pronunciado, se dará por aprobado en este último día.

Los titulares, en cualquier momento, y por única y definitiva vez, podrán optar por la renuncia total del régimen de estabilidad tributaria, y someterse al régimen común.

El título décimo, está dedicado a los pequeños productores mineros, que la ley define como aquellos que poseen hasta 5000 has y cuya capacidad de producción y/o beneficio no exceda las 350 TM/día. Para acogerse al beneficio de la estabilidad tributaria por el término de diez años, deberán invertir U\$S 500.000.

Respecto de las regalías mineras, rige la ley de Regalía Minera N° 28258 y su modificatoria, la N° 28323; ambas del año 2004.

Define Regalía Minera como "la contraprestación económica que los titulares de las concesiones mineras pagan al Estado por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos". Será pagada sobre el valor del concentrado o su equivalente conforme a la cotización de los precios del mercado internacional. Se determinará mensualmente y será recaudada y administrada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

RANGOS PARA EL PAGO DE LA REGALIA MINERA:

- 1) Hasta U\$S 60.000.000.....1%
- 2) Entre U\$S 60.000.000 y U\$S 120.000.000...2%
- 3) Mas de U\$S 120.000.000.....3%

En cuanto a la distribución de las regalías, se establecen distintos porcentajes para gobiernos regionales y municipalidades. Estos recursos deberán ser utilizados exclusivamente para el financiamiento de proyectos de inversión productiva que articule la minería al desarrollo económico de cada región.

El monto efectivamente pagado en concepto de regalía minera será considerado como costo en el año fiscal correspondiente.

Legislación minera de un país desarrollado

Debo aclarar que en este acápite se pretendió acceder a la legislación minera de aquellos países de los cuáles provienen las mayores inversiones mineras en Argentina: tal el caso de EEUU, Australia o Canadá. Se solicitó la información pertinente a las respectivas embajadas, no obteniendo ninguna respuesta a lo peticionado, lo cuál resulta de alguna manera suspicaz.

La página oficial del gobierno de Suecia, referida a la legislación sobre minerales<sup>35</sup>, expresa que por varios cientos de años, éste país ha tenido y tiene normas para proteger el suministro de ciertos metales. La ley actual entró en vigencia el 01/07/92 y su última modificación data del año 2005; posee también una ley sobre la plataforma continental y un Código de Medio Ambiente, el que también se aplica a la actividad minera.

La ley citada, no posee ningún tipo de incentivo a la minería. Los permisos de exploración o explotación son otorgados por el Inspector Jefe de Minería, y se le da intervención a la Junta Administrativa Municipal en que se encuentra el yacimiento, la cual puede ejercer un derecho de veto. No obstante ello, si de acuerdo a los Capítulos 3 o 4 del Código de Medio Ambiente, el Inspector Jefe considera que no existe motivo para seguir las recomendaciones de la Junta Administrativa Municipal, remite la solicitud para la concesión de explotación al Gobierno Central. Lo mismo sucede si considera que es de especial importancia para el interés público.

Las concesiones para la explotación se otorgan por un plazo de 25 años, que se puede prolongar por 10 años más, cuando se reúnan determinados requisitos. El derecho de propiedad de la tierra no tiene carácter exclusivamente superficial, ya que el titular del dominio puede explotar yacimientos de minerales para su propio uso doméstico.

Existe en la ley un sistema denominado "Compensación por mineral extraído". Este establece que por cada año de explotación, el concesionario deberá pagar una indemnización al Estado, la que será igual a dos milésimas del valor calculado de los minerales extraídos, y según el precio medio del mineral durante ese año. También deberá abonar una compensación al titular del dominio.

---

<sup>35</sup> [www.bergsstaten.se/index\\_e.htm](http://www.bergsstaten.se/index_e.htm)

El Gobierno podrá establecer disposiciones relativas a las medidas de protección para las minas, y respecto del cierre de éstas.

### Conclusiones

Respecto de la legislación de la República del Perú, llama la atención la similitud entre la ley de promoción de inversiones para el Sector Minero en ese país y la argentina. Si tenemos en cuenta que aquella data del año 1992 y la nuestra del año 1993, podemos conjeturar que ambas son producto de los mismos diseñadores, de las mismas presiones y de la misma ideología neoliberal imperante en América Latina por aquellos años.

En cuanto a las diferencias, es loable un período de estabilidad fiscal de entre diez y quince años, como así también, que se hallan tenido en cuenta los pequeños productores mineros.

Respecto al quantum de las regalías encontramos el mismo tope del 3%, que en este caso se reducirá en proporción a las utilidades obtenidas por las empresas.

En relación a Suecia, puede leerse que la legislación es muy diferente a la nuestra. Por un lado es de destacar el importante papel que desempeña el derecho de propiedad de la tierra. Por otro, las facultades de la Junta Administrativa Municipal (que podríamos asimilar a nuestros municipios) son una garantía de protección para los habitantes de las zonas adyacentes a los emprendimientos mineros, y por qué no también, de contralor.

Acerca de los incentivos a la actividad minera, Suecia no cuenta con ellos. Por tal motivo, la minería se encuentra, en este sentido, equiparada al resto de las industrias.

## CAPITULO V: LOS COSTOS AMBIENTALES

*“...Todo lo que le ocurra a la tierra les ocurrirá a los hijos de la tierra. El hombre no tejió la trama de la vida; él es sólo un hilo. Lo que hace con la trama se lo hace a sí mismo...”*

(Mensaje del jefe indio Noah Sealh, en 1854)

### El medio ambiente. Los daños ambientales y la Minería.

El medio ambiente es el conjunto de elementos abióticos (energía solar, suelo, agua y aire) y bióticos (organismos vivos) que integran la delgada capa de la Tierra llamada biosfera, sustento y hogar de los seres vivos<sup>36</sup>.

El ecosistema, en cambio, es el sistema dinámico relativamente autónomo formado por una comunidad natural y su medio ambiente físico. Este concepto, que empezó a desarrollarse en las décadas de 1920 y 1930, tiene en cuenta las complejas interacciones entre los organismos —plantas, animales, bacterias, algas, protozoos y hongos, entre otros— que forman la comunidad y los flujos de energía y materiales que la atraviesan<sup>37</sup>.

Siguiendo al profesor PASTORINO, el ecosistema tiene un carácter esencialmente mutable; producto de su propia esencia, y del conjunto de factores diversos que lo conforman y que también varían, afectando además a sus otros componentes.

En esta mutación constante, el ecosistema busca un equilibrio propendiendo a su autorregulación. Esta se alcanza a través de un proceso evolutivo en el que

---

<sup>36</sup> MEDIO AMBIENTE. - “Microsoft Encarta 2006”-Microsoft Corporation 2005.

<sup>37</sup> ECOSISTEMA- “Microsoft Encarta 2006”-Microsoft Corporation 2005.

incorpora los impactos provenientes de los factores, elementos, y también del hombre.

Agrega el autor que estas alteraciones al ecosistema no provienen siempre del hombre, sino de distintas fuentes. Pero el ecosistema no sólo que está "acostumbrado" a ellos, sino que de ellos aprende y se transforma a través de una evolución natural. El problema se da cuando los impactos son tan intensos o tan frecuentes que no pueden ser asumidos por el ecosistema, puesto que ambos rebasan su capacidad de absorción.

Existe un límite del ecosistema a la absorción de impactos negativos; es la llamada "CAPACIDAD DE CARGA", estructura mínima que debe ser respetada, porque sino el ambiente también cambia, pero en vez de evolucionar; vuelve a estadios anteriores, cuando su organización era menos compleja, y, por lo tanto, más vulnerable. Ello se conoce como regresión,<sup>38</sup> o dicho en términos jurídicos: daño ambiental.

Este daño al ambiente al que me he referido, es preciso distinguirlo, a fin de evitar equívocos, del daño a través del ambiente, que es aquel que sufren las personas o las cosas como consecuencia de alteraciones al medio ambiente; y que encuentra su debida reparación en sede civil.

La minería, por ser una actividad extractiva, siempre impacta en el medio ambiente, pudiendo además generar daños ambientales. En las sucesivas etapas, podemos mencionar los siguientes:

- ETAPA DE PROSPECCION: No genera en sí impacto ambiental, ya que consiste en la búsqueda de minerales sin usar maquinarias pesadas y sin remover grandes extensiones de tierra.
- ETAPA DE EXPLORACION: A diferencia de los impactos negativos que esta actividad ha tenido en la década del 60 y 70, actualmente

---

<sup>38</sup> PASTORINO, LEONARDO FABIO – "El daño al ambiente" -Ed. Lexis Nexis- 2005. Págs. 14, 15 y 16.

el impacto físico es escaso, producto de las técnicas modernas de reconocimiento satelital utilizadas, del muestreo geoquímico del lecho de los arroyos, y de la tecnología que hoy se utiliza.

- ETAPA DE EXTRACCIÓN DEL MINERAL: Esta es la etapa que más impactos y/o daño ambiental puede generar:

- \* IMPACTO PAISAJISTICO: Es la destrucción del paisaje y de la percepción ambiental del sitio afectado. Es el más común ya que la explotación está condicionada por factores geológicos.

- \* IMPACTO POR RUIDO Y VIBRACIONES: Ocasionado por el uso habitual de explosivos.

- \* IMPACTO SOBRE LAS AGUAS: Puede provenir de una contaminación física (a raíz de la erosión o sedimentación de los suelos) o de una contaminación química (por los mismos minerales u otras sustancias utilizadas, también llamada DRENAJE ACIDO).

- \* CONTAMINACIÓN DE LA ATMÓSFERA: A través de los derivados gaseosos de las sustancias químicas utilizadas.

- \* ACCIDENTES DURANTE EL TRANSPORTE DE SUSTANCIAS PELIGROSAS.

- \* ACCIDENTES POR DERRAMES EN EL AREA DE RECUPERACIÓN DEL MINERAL.

- \* GENERACIÓN DE RESIDUOS: Escoria.

Si bien la minería es una actividad importante para el desarrollo de un país, no podemos dejar de advertir los riesgos ambientales que ella puede acarrear.

Una posición desarrollista extrema, implicaría fomentar la explotación minera, haciendo caso omiso de los cuidados que el medio ambiente requiere.



En cambio, una posición ecologista extrema, optaría por lo más simple: la supresión urgente de la actividad, olvidando que la grandeza de un país no pasa por la inacción.

Tal como Aristóteles analizaba las virtudes éticas y dianoéticas; en la dicotomía desarrollo-medio ambiente, también hemos de buscar el punto medio entre el extremo por exceso y el extremo por defecto; puesto que allí estará la virtud del saber compatibilizar una y otra.

En minería, por las particularidades que presenta esta actividad, el equilibrio (sustentabilidad), se logra por parte de las empresas, con importantes inversiones en tecnología sumadas a una ingeniería minera cualificada que sea capaz de limitar al máximo los daños y recuperar la zona una vez concluida la explotación. A ello debe agregarse un control exhaustivo a cargo del Estado, garante de la protección del medio ambiente.

Ahora bien, ¿Es esto posible en países en vías de desarrollo como el nuestro, cuando justamente las leyes que regulan la actividad minera se elaboraron considerando los requerimientos de los posibles inversores, y de los países desarrollados a los cuáles estas empresas pertenecen? ¿Por qué pensar que a la hora de regular la normativa vinculada a la protección ambiental para la minería va a imperar una lógica diferente...?

Comenta KROM que los grandes inversores mineros que se encontraban en los EEUU, Canadá y Australia, durante los años setenta, tuvieron que irse de esos países por la presión de leyes ambientales excesivamente rigurosas. No pudieron seguir adelante debido a la incidencia económica que provocaba esta variable en sus costos, y por la inaccesibilidad legal para obtener derechos mineros<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> KROM BEATRIZ S. La minería sustentable del Milenio. Ed. Estudio. Bs. As.2000. Pág. 401.

La revista canadiense "DE CORPORATE ETHICS MONITOR" indicaba en su número de Julio/Agosto de 1994 que las Compañías Mineras Canadienses emigraban hacia otros países por varias causas principales, entre ellas:

- a) Incentivos Fiscales del País Receptor.
- b) Lucrativos Depósitos de Mineral.
- c) Menores Costos de Producción.
- d) Procesos de Aprobación menos complicados y rápidos.
- e) **Regulaciones Ambientales menos estrictas, o que no se aplican**<sup>40</sup>.

En la actualidad, muchas empresas mineras prefieren realizar sus explotaciones en países subdesarrollados o en vías de desarrollo, puesto que en éstos, todo el marco normativo es menos gravoso y se facilita así, la mayor obtención de ganancias. Y es por ello también, que tratándose de reducir costos, las mineras pondrán en ello todo su empeño, sin importarles si se trata de neutralizar el impacto negativo que ellas mismas generan al medio ambiente. Porque en el capitalismo, lo único que interesa son las ganancias. Un ejemplo digno de señalar es el caso de la empresa Anglo-Australiana Río Tinto, que se propone explotar potasio en la provincia de Mendoza, y que se promociona como respetuosa del ambiente. Ante la propuesta del Comité de Cuenca del Río Colorado (COIRCO) de que la empresa reinyecte la sal residual en vez de dejarla depositada en la superficie in eternum; la empresa se opuso firmemente por considerarla un procedimiento costoso que disminuiría sus márgenes de ganancia<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> MONTENEGRO, RAUL A. "Estudio sobre el impacto ambiental y sanitario de las minas de oro. El caso Cordón Esquel"- [www.funam.com.ar](http://www.funam.com.ar)

<sup>41</sup> DIARIO LA ARENA- "Advierten riesgos de contaminación" - 13/02/08

La ley de protección ambiental para la  
minería N° 24585

La ley de protección ambiental para la actividad minera, fue sancionada por el Congreso de la Nación el 1/11/95 y promulgada el 21/11/95. Está incorporada al Código de Minería como Sección 2 del Título 13: "Condiciones de la Explotación", siendo de este modo la minería la única actividad que cuenta con una regulación ambiental en el propio Código de fondo. Ante ello, caben algunas preguntas: ¿Cuál es la razón por la que un proyecto de ley, venido del Poder Ejecutivo e ideado por la Secretaría de Minería del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, haya sido sancionado por unanimidad y casi sin debate parlamentario? ¿Por qué razón habrá pasado a formar parte del Código de Minería?

En el mensaje del Poder Ejecutivo adjunto al proyecto de ley, se dijo que "...la normativa jurídica recientemente sancionada, para posibilitar el pleno desenvolvimiento y desarrollo de la actividad minera, debe ser **COMPLEMENTADA** como base de una nueva estructura de la minería moderna, adecuando nuestra legislación a las características que la sociedad reclama, a fin de lograr el delicado equilibrio entre el progreso económico, industrial y social y el manejo racional de los recursos naturales, con el objeto de asegurar el bienestar de las generaciones futuras..."

Por su parte, el diputado GIOJA (Pcia. de San Juan) dijo en la 7ma sesión ordinaria del 9/8/95: "...Lo que nos falta es sancionar este proyecto de ley que se nos ha enviado en revisión, que tiende a proteger el medio ambiente de la actividad minera y a fijar reglas claras para quiénes vengán a invertir en esta materia, ya que se trata de inversiones de mucho riesgo y volumen. Esto hay que hacerlo para que los inversores sepan a qué atenerse y cuenten con reglas

claras para proteger el medio ambiente y lograr una mejor minería en la Argentina”.

Como primera reflexión, debo dejar en claro que esta ley, que a los ojos del lego puede parecer dissociada en relación al paquete de leyes mineras sancionadas durante el Gobierno del Presidente MENEM, importa, como bien señala el Diputado GIOJA, la fijación de reglas claras para que los inversores y mineros “sepan a qué atenerse...”

Por otro lado, en Junio de 1993 se realizó en Denver (EEUU) el Seminario “Argentina, la Ultima Frontera Minera”. En un informe de la FUNAM, el Dr. Raúl MONTENEGRO señaló que “La Argentina protagonizó uno de los casos más patéticos de convocatoria internacional. Fue organizado por el Ministerio de Economía de la Nación, que durante la primera parte del gobierno de Carlos MENEM estuvo a cargo de Domingo CAVALLO. Una delegación del Ministerio convocó en Denver a grandes empresas mineras de los EEUU y Canadá y otras naciones para que invirtieran en la Argentina. Entre los atractivos que invocaron los funcionarios nacionales figuró la debilidad de las regulaciones ambientales y laborales”.

Es por ello que, partiendo del contexto en que surgieron todas estas normas, y considerando que el mensaje del Presidente por un lado declara esta ley “COMPLEMENTARIA” de las anteriores, y por el otro hace alusión al equilibrio entre el progreso económico, industrial y social y el manejo racional de los Recursos Naturales como fin de la misma, analizaré cautelosamente la ley y su normativa complementaria aprobada por el Consejo Federal de Minería, para luego corroborar la sospecha de que quizá el equilibrio entre actividad minera y protección al medio ambiente no sea tan equilibrado; o dicho en otros términos, el “progreso económico” lo sea a un costo demasiado elevado...

SECCION 2: De la protección ambiental para la actividad minera.

Ámbito de Aplicación. Alcances Este régimen comprende a personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, entes centralizados o descentralizados y empresas del Estado Nacional, Provincial y Municipal que desarrollen las siguientes actividades:

a) Prospección, exploración, explotación, desarrollo, preparación, extracción y almacenamiento de sustancias minerales comprendidas en el Código de Minería, incluidas todas las actividades destinadas al cierre de la mina.

b) Los procesos de trituración, molienda, beneficio, pelletización, sinterización, briqueteo, elaboración primaria, calcinación fundición, refinación, aserrado, tallado, pulido, lustrado, otros que puedan surgir de nuevas tecnologías y la disposición de residuos cualquiera sea su naturaleza.

Se establece la responsabilidad objetiva por el incumplimiento de la ley y la responsabilidad solidaria del titular del derecho minero por el daño que ocasionen las personas por éste autorizadas para el ejercicio de tal derecho.

Si bien la ley no define el "DAÑO AMBIENTAL", entiendo con el profesor PASTORINO que este silencio ha de interpretarse en el sentido más abarcativo del concepto, es decir, incluyendo las dos modalidades mencionadas ut supra: "DAÑO AL AMBIENTE" y "DAÑO A TRAVES DEL AMBIENTE"<sup>42</sup>.

Respecto de la autoridad de aplicación, cada provincia designará la suya. La Normativa Complementaria de la ley aprobada por el CO.FE.MIN. dispone un plazo de treinta días luego de la aprobación de ésta, para que cada provincia haga su designación. Transcurrido este término sin que se la haya

---

<sup>42</sup> PASTORINO, LEONARDO FABIO – "El daño al ambiente" -Ed. Lexis Nexis- 2005. Pág. 212.

nombrado, la competencia corresponderá a la autoridad minera de la provincia en cuestión. Asimismo, establece que en los casos de competencia nacional, la autoridad de aplicación será la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de la Nación, o el organismo que en el futuro la reemplace.

Instrumentos de Gestión Ambiental. Los responsables deberán presentar ante la autoridad de aplicación y antes del inicio de cualquier actividad de las enumeradas, un informe de impacto ambiental, que ésta evaluará y aprobará mediante una Declaración de Impacto Ambiental para cada una de las etapas del proyecto. La normativa del CO.FE.MIN. define:

IMPACTO AMBIENTAL: Modificación del ambiente, benéfica o perjudicial, directa o indirecta, temporal o permanente, reversible o irreversible, causada por la actividad minera en el área de influencia del proyecto.

INFORME DEL IMPACTO AMBIENTAL: Documento que describe un proyecto minero, el medio donde se desarrolla, el impacto ambiental que producirá y las medidas de protección del ambiente que se proponen adoptar. Reviste carácter de Declaración Jurada.

DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL: Acto administrativo fundado en la normativa ambiental minera vigente, aprobatorio de un informe de impacto ambiental, pronunciado por la autoridad de aplicación y mediante el cual se establecen las condiciones específicas a las que deberá ajustarse la empresa titular durante todas las etapas del proyecto minero.

Informe para la etapa de prospección: De acuerdo a la ley, éste deberá contener el tipo de acciones a desarrollar y su eventual riesgo de impacto ambiental. La normativa del CO.FE.MIN. manda realizarlo según los procedimientos del ANEXO I de la misma, y sólo para el supuesto de que se utilicen equipos pesados o impliquen grandes movimientos de

tierra; con el objeto de detectar zonas de interés para la explotación. En tal supuesto, el informe se limitará al área de influencia de la actividad. De este modo, la normativa acota lo dispuesto por la ley, ya que ésta impone la obligación de presentar el informe sin establecer distinciones. No obstante que esta limitación pueda resultar más práctica, no es jurídicamente correcta.

Informe para la etapa de exploración: deberá contener una descripción de los métodos a emplear y las medidas de protección ambiental necesarias. La normativa del CO.FE.MIN. ordena realizarlo según los procedimientos del ANEXO II de la misma. A tal fin, considera exploración al conjunto de operaciones o trabajos dirigidos a evaluar cualitativa y cuantitativamente el recurso minero con el objeto de definir la factibilidad técnico-económica de la explotación de un yacimiento.

Informe para la etapa de explotación: Deberán seguirse los procedimientos indicados en el ANEXO III, entendiéndose el CO.FE.MIN. que la etapa de explotación se inicia cuando comienzan las obras de infraestructura para la producción minera.

La autoridad de aplicación aprobará o rechazará en forma expresa el Informe, en un plazo no mayor de sesenta días hábiles desde su presentación. Si su contenido fuere insuficiente, se notificará al responsable a fin de que presente uno nuevo en el plazo de treinta días. Luego, la autoridad de aplicación tendrá un plazo de treinta días para aprobar o rechazar el informe en forma expresa.

La Declaración de Impacto Ambiental se actualizará cada dos años como máximo. A tal fin, se deberá presentar un informe que contenga los resultados de las acciones de protección ambiental ejecutadas y los hechos nuevos que se hubieren producido. La normativa del CO.FE.MIN., alterando nuevamente las previsiones de la ley, dispone que la

presentación del Informe de Actualización, no implica el dictado de una nueva Declaración de Impacto Ambiental.

En caso de haberse producido desajustes entre los resultados alcanzados y los esperados según la Declaración de Impacto Ambiental, la Autoridad de Aplicación, a solicitud del operador minero o motu proprio podrá disponer las modificaciones que estime convenientes para una mejor protección del área de influencia de la actividad. Contrariamente, la normativa del CO.FE.MIN. dispone que sólo será necesaria la actualización de la Declaración de Impacto Ambiental, en los casos de "desajustes significativos", y en la extensión de éstos.

Las disposiciones de la Declaración de Impacto Ambiental constituyen obligaciones para el responsable y su cumplimiento será fiscalizado por la autoridad de aplicación. La normativa complementaria agrega que deberá labrarse acta que refleje los cambios introducidos, y dejar constancia de todo lo actuado en el expediente administrativo.

Toda persona física o jurídica que realice las actividades comprendidas en esta Sección, y cumpla con los requisitos exigidos por la misma, podrá solicitar ante la autoridad de aplicación un Certificado de Calidad Ambiental.

Una apreciación sobre el impacto ambiental que causen las operaciones mineras, me obliga a reflexionar que éste debe ser reglamentado y supervisado seriamente por la Autoridad de Aplicación. GUTMAN señala que la rehabilitación de suelos contaminados, ríos o aguas subterráneas implican años de trabajo y costos millonarios, en tanto la detección de los procesos de contaminación pueden aparecer muchos años después de terminada la explotación, dificultando seriamente que quiénes contaminan puedan



ser responsabilizados por su accionar<sup>43</sup>. Es por ello que a fin de que no sea el Estado, con el dinero proveniente de los impuestos de su gente; quién deba hacerse cargo de tales costos, se impone ante todo la prudencia que en conceptos de política ambiental se traduce en los principios de "PREVENCIÓN" y "PRECAUCIÓN"; y en términos populares, en el adagio "MEJOR PREVENIR QUE CURAR".

Normas de protección y conservación ambiental.

El capítulo III está compuesto de dos artículos: el 261 y el 262. El primero se limita a delegar en la reglamentación:

a) Los procedimientos, métodos y estándares requeridos para la protección del ambiente, según las etapas comprendidas. La categorización de las actividades por grado de riesgo ambiental y caracterización ecosistemática del área de influencia.

b) La creación de un registro de consultores y laboratorios, que asistirán a los interesados y a la autoridad de aplicación.

c) La creación de un registro de infractores.

Respecto del inciso a), la normativa del CO.FE.MIN. adoptó los estándares de calidad de agua, aire y suelo que figuran en el ANEXO IV, y que podrán ser adecuados teniendo en cuenta estudios científicos y análisis técnico-económicos.

Además, se faculta a la autoridad de aplicación nacional a modificarlos, a propuesta del CO.FE.MIN. y en consulta con las entidades representativas del sector minero. He aquí el aspecto más peligroso de toda esta normativa. En efecto, los estándares adoptados en el ANEXO IV, entiendo yo que no han sido establecidos caprichosamente, sino que responden, en el caso del agua, a los niveles de calidad aceptables

---

<sup>43</sup> GUTMAN, NICOLAS – "Desafíos de la minería en Argentina" – La Ley – Suplemento Ambiental 22/06/2007, 4.

para que ésta sea apta para el consumo humano, para la protección de la vida acuática, para irrigación y para bebidas de ganado; en el caso de los suelos, para que por una alteración química no se tornen improductivos y en el caso del aire, para que por un cambio en su composición, no se dificulte la respiración humana, animal y vegetal. Es por ello que la modificación de ellos, no puede ser discrecional, sino producto de estudios científicos que arrojen certezas sobre estos aspectos que tienen que ver, nada mas, ni nada menos que con la propia vida. Por otra parte, la consulta a las entidades representativas del sector minero, no son precisamente la mejor garantía de imparcialidad, como hemos visto hasta ahora.

A los fines de reglamentar el inciso b), se dispone que la autoridad de Aplicación Nacional creará un registro de Consultores y uno de Laboratorios, en los que se inscribirán las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que acrediten especialidad en la materia.

Con referencia al inciso c), el registro de infractores, que tendrá carácter nacional, se creará y funcionará en el ámbito de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de la Nación. Sólo se consignarán en él a los titulares de las actividades mineras enumeradas en la Sección II; y que hubiesen violado sus disposiciones u ocasionado daño ambiental y cuya resolución o verificación, respectivamente, se encontrare firme. Estas disposiciones serán también de aplicación a los Consultorios y Laboratorios que violen las mismas disposiciones.

El artículo 262 constituye en verdad una reglamentación del 252, en cuanto establece los aspectos que debe incluir el Informe de Impacto Ambiental:

a) Ubicación y descripción ambiental del área de influencia.

b) Descripción del proyecto minero.

c)Eventuales modificaciones sobre suelo, agua atmósfera, flora y fauna, relieve y ámbito sociocultural.

d)Medidas de prevención, mitigación, rehabilitación, restauración o recomposición del medio alterado, según correspondiere.

e)Métodos utilizados.

Responsabilidades ante el daño ambiental.

Dispone el artículo 263 que : "Sin perjuicio de las sanciones administrativas y penales que establezcan las normas vigentes, todo el que causare daño actual o residual al patrimonio ambiental, estará obligado a mitigarlo, rehabilitarlo, restaurarlo o recomponerlo, según correspondiere".

He aquí el artículo más importante de la ley, puesto que obliga a las mineras que hayan dañado el ambiente, a mitigarlo, rehabilitarlo, restaurarlo o recomponerlo, sin perjuicio de su responsabilidad administrativa o penal. En la reglamentación de este Capítulo, a efectos de cercenar el ámbito de aplicación del mismo, el CO.FE.MIN. definió DAÑO AMBIENTAL como "toda alteración antrópica que provoque perjuicio para el ambiente o a uno de sus componentes, generado por acción u omisión, **excediendo los límites tolerables admitidos por la Declaración de Impacto Ambiental, que constituyendo infracción,** sea efectivamente verificado en el marco del debido proceso legal"(Art.265).

Este concepto, al decir "excediendo los límites tolerables admitidos por la Declaración de Impacto Ambiental" pretende supeditar el concepto de daño ambiental a todo aquello que la autoridad administrativa no haya permitido, constituyendo así la Declaración de Impacto Ambiental un verdadero permiso para dañar el ambiente. Por otra parte, según este concepto, el daño debe ser ilícito, en el sentido estricto de constituir una infracción administrativa. Ello en

nuestro derecho no se requiere, tal como lo establece tácitamente el mismo artículo N° 263 y específicamente el artículo 27 de la ley N° 25675.

Infracciones y sanciones. El incumplimiento de estas disposiciones, cuando no estén comprendidas dentro del ámbito de las responsabilidades penales, será sancionado con:

- a)Apercibimiento
- b)Multas
- c)Suspensión del goce del Certificado de Calidad Ambiental de los productos.
- d)Reparación de los daños ambientales
- e)Clausura temporal, la que será progresiva en los casos de reincidencia. En caso de tres infracciones graves, se procederá al cierre definitivo del establecimiento.
- f)Inhabilitación.

La normativa Complementaria del CO.FE.MIN. reglamentó este capítulo en todo lo atinente al procedimiento y aplicación de sanciones, que son de tipo administrativo. La excepción estaría dada por aquel supuesto que configure un tipo penal, caso en que la Autoridad de Aplicación deberá remitir las actuaciones al Agente Fiscal.

Como dato ilustrativo, el Sr. Subsecretario de Minería de la provincia de Catamarca, Dr. Jorge E. EREMCHUK; respondió a la pregunta de si se había aplicado alguna sanción por infracciones a la ley, que la ley tiene un carácter preventivo y que sólo hubo una multa a la fecha.

Educación y defensa ambiental. Se dispone un programa de formación en la comprensión de los problemas ambientales, consecuencias y prevención, con arreglo a las particularidades de cada región. El mismo estará a cargo de la Autoridad de Aplicación, quién además, estará obligada a proporcionar informa-

ción sobre la aplicación de las normas de esta Sección a todo aquel que lo solicite.

De acuerdo con ello, el artículo 41 1° párr. de la Constitución Nacional dispone que: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo..." Es decir, se impone un ambiente sano y equilibrado como derecho pero también como deber de todos los habitantes, lo que implica una participación activa por nuestra parte. Este derecho-deber debemos conjugarlo con el párrafo segundo del citado artículo, en cuanto dispone que las autoridades proveerán a la información y educación ambientales.

En efecto, la información es el presupuesto para la educación y ésta última, el elemento imprescindible para hacer valer nuestros derechos. No podemos defender nuestro ambiente de aquellas actividades que ignoramos como funcionan.

Sabemos bien que la información fidedigna es muy difícil de obtener, con lo que, en los hechos, la participación ciudadana suele verse coartada de raíz. De todos modos, y haciendo la salvedad de la acción de amparo; tampoco existen en nuestro ordenamiento jurídico los mecanismos para que, en materia ambiental, se permita a los ciudadanos participar de las decisiones que involucran sus intereses, su futuro, y el de sus hijos...

### La protección del ambiente como condición de explotación minera

La ley N° 24585 sustituyó el artículo N° 282 del Código de Minería por el siguiente (actual 233): "Los mineros pueden explotar sus pertenencias libremente,

sin sujeción a otras reglas que las de seguridad, policía y conservación del ambiente.

La protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural en el ámbito de la actividad minera quedarán sujetas a las disposiciones de la Sección Segunda de este Título **y a las que oportunamente se establezcan en virtud del artículo 41 de la Constitución Nacional**". Este prevé que "Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales".

AHUMADA, quién se manifiesta en contra del actual artículo 233, sostiene que "...Las únicas normas de fondo aplicables a la minería son las establecidas en el Código de Minería (en materia de exploración, explotación, medio ambiente, etc.); éste, a su vez, es dictado por el Congreso de la Nación en ejercicio de las facultades emergentes del art. 75 inc. 12 de la Constitución Nacional...No resultan aplicables a la minería las disposiciones que dicte el Congreso en el marco de lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Nacional, porque esa competencia ambiental que comparten las provincias debe referirse a todas aquellas actividades que quedan fuera del Código de Minería; si así no fuera, perdería razón de ser la propia identidad del ordenamiento minero y cualquier disposición que dicte el Congreso y las provincias en materia ambiental sería aplicable a la minería..."<sup>44</sup>. Por tales razones, propugna la exclusión de la aplicación del artículo 41 de la Constitución Nacional a la actividad minera, a fin de evitar el caos regulatorio, jurisdiccional e institucional.

Debo resaltar que, contrariamente a la opinión de este autor, no solo que comparto la remisión al

---

<sup>44</sup> AHUMADA HORACIO.- "La ley de protección ambiental para la minería N° 24585- El Código de Minería y la Constitución Nacional" - La Ley - T. 1996-E-Sec. doctrina Pág. 1374.

artículo 41, sino que la considero el aspecto más interesante de la ley 24585, pues veo allí la posibilidad de que todo daño ambiental encuentre su debida reparación en nuestro ordenamiento jurídico, atento a que la normativa del Código de Minería es insuficiente. En efecto, la Sección 2 del Título 13, sólo se limita a establecer la responsabilidad administrativa de los operadores mineros, y a aplicar sanciones que, por su índole, no tienen por finalidad precisamente la debida reparación del daño ambiental.

Por otra parte, el Congreso Nacional ha dictado la Ley General de Medio Ambiente N° 25675 que establece los principios rectores en que se asienta la protección ambiental, y que cada provincia complementará según su propia realidad a preservar. En materia minera, son también las provincias quienes están en mejores condiciones de velar por una gestión ambiental eficiente por parte de las empresas, y ello implica también el dictado de las normas pertinentes a fin de efectivizar esta tutela. Si así no fuera, las provincias deberían permanecer incólumes ante daños reales a su patrimonio, limitándose a aplicar sanciones administrativas, cuando lo que urge es en principio prevenir, luego hacer cesar, reparar, y en último caso, indemnizar. Se arriesgarían a no conformar a su pueblo o lo que es peor, ser pasibles de una acción de amparo por omisión de la debida protección del derecho a un medio ambiente sano y equilibrado. En definitiva, no debemos olvidar que para las provincias, el dictar normas sobre medio ambiente constituye hoy en día un derecho-deber del que no pueden abstraerse. En este marco, cinco provincias argentinas: Tucumán, La Rioja, Río Negro, Chubut y La Pampa han prohibido la lixiviación con cianuro y/o mercurio; y la pcia. de Santa Cruz ha reducido la explotación minera en áreas turísticas. En la actualidad, a nadie se le ocurriría demandar a estas provincias argumentando incompetencia para preservar su

propio patrimonio natural y cultural, sosteniendo que la legislación ambiental respecto de la minería es facultad exclusiva del Congreso Nacional.

### Realidad Argentina actual

El artículo 23 de la Ley de Inversiones Mineras, enuncia lo siguiente: "A los fines de prevenir y subsanar las alteraciones que en el medio ambiente pueda ocasionar la actividad minera, las empresas deberán constituir una previsión especial para tal fin. La fijación del importe anual de dicha previsión **quedará a criterio de la empresa**, pero se considerará como cargo deducible en la determinación del Impuesto a las Ganancias, hasta una suma equivalente al cinco por ciento de los costos operativos de extracción y beneficio.

Los montos no utilizados por la previsión establecida en el párrafo anterior deberán ser restituidos al balance positivo del Impuesto a las Ganancias al finalizar el ciclo productivo".

En primer lugar me parece muy poco serio que sea la propia empresa quién decida el monto de la previsión. Imponer una obligación en estos términos suena algo ilógico y contradictorio, máxime si se trata de alteraciones al medio ambiente.

Por un lado este monto incierto y por el otro la posibilidad de considerarlo como cargo deducible del impuesto a las ganancias en un porcentaje sobre costos que también determina la empresa, llevan a la conclusión de que, en definitiva no hay previsión alguna; o lo que es peor, que mediante un confuso juego de palabras se la ha trasladado al Estado.

Esta situación es diametralmente opuesta a lo que ocurre en países desarrollados, donde precisamente, la prevención y mitigación ambiental en la industria minera, es un costo con el que carga la empresa.



Tampoco existen previsiones en nuestra legislación para el cierre de las minas, aspecto éste trascendental en los países desarrollados, que imponen como requisito previo a la explotación, la capacidad financiera de las empresas para hacerse cargo de las obligaciones de limpieza ambiental, una vez que hayan concluido sus operaciones.

En estos países, también se suele utilizar un esquema combinado de topes indemnizatorios tarifados, con seguros obligatorios. El primero garantiza que los riesgos propios de la actividad no tornen inviable la ecuación económica, y el segundo permite un efectivo resarcimiento, aunque no sea integral.

Otros países prevén un aporte pecuniario a un fideicomiso que está a cargo de un organismo estatal o exigen un seguro en el mercado de reaseguramientos financieros.

Pero lamentablemente, nada de ello se le ocurrió a nuestros legisladores.

Preguntado por el cierre de minas, el Secretario de Minería de la provincia de Catamarca, Ing. SINNER, éste dijo que ya se estaban elaborando las previsiones al respecto, y que si era necesario se iba a perseguir a las empresas por todo el mundo a fin de que se hagan cargo de tales costos. Persecución ésta, que a mi entender resultará un tanto dificultosa, ya que estas empresas, a fin de eludir sus obligaciones con el medio ambiente, suelen utilizar mecanismos tales como la creación de compañías subsidiarias, separando así los activos valiosos de las empresas, de los posibles pasivos, especialmente, de los costos de limpieza medioambiental. Así, cuando se acerca el agotamiento de los minerales en la mina, la subsidiaria se declara en quiebra, recayendo de este modo la responsabilidad por la mitigación y reparación medioambiental futura en los ciudadanos.

A título de ejemplo, Minera Alubrera está integrada por tres empresas:

- XSTRATA COOPER (50 %), trasnacional minera suiza con base general en Australia y que posee un centro regional en Santiago de Chile.
- GOLDCORP INC. (37,5 %) y NORTHERN ORION RESOURCES (12,5%), ambas canadienses, se han fusionado para conformar "MUSTO EXPLORATION", constituida en las Islas Caimán, empresa ésta, que formalmente posee el 50% de Minera Alumbrera. Se rige por las leyes del Caribe y en la Argentina funciona como una subsidiaria de su casa matriz. Lo llamativo es, que sus principales activos (Minera Alumbrera y Agua Rica) están en la Argentina.<sup>45</sup>

Una consideración especial merece el tema del agua, puesto que la actividad minera requiere de una gran cantidad diaria y su obtención en zonas áridas y semiáridas puede implicar escasez de ella para las poblaciones más cercanas. En el caso de Minera Alumbrera (y próximamente Agua Rica), el agua se obtiene de "Campo del Arenal", una especie de olla situada al pie de las montañas, y que según palabras del juez de Minas, casi no ha sufrido mermas a la fecha. Al respecto, el Subsecretario de Minería EREMCHUK comentó que "Campo del Arenal" no es la misma fuente de abastecimiento de agua de las poblaciones cercanas y que la empresa abona un canon por su uso.

Por último, he de transcribir una anécdota relatada por el Juez de Minas de la Provincia de Catamarca en su entrevista: En los años en que Minera Alumbrera se estaba instalando para comenzar la explotación, el mineraloducto que transportaría el mineral hasta la provincia de Tucumán tenía un tramo que pasaba justo por debajo de un río. Era el trayecto más corto y el menos costoso para la empresa. Los pobladores de la zona le manifestaron su disconformidad, aludiendo que la presión de las aguas durante la época estival, elevaría las tuberías, que

---

<sup>45</sup> [www.ongamiradespierta.com.ar/catamarca.htm](http://www.ongamiradespierta.com.ar/catamarca.htm)

acabarían por romperse y contaminar la corriente. Por su parte, la empresa adujo que ello era imposible, atento el material con que estaba construido, la profundidad en que estaba emplazado y que además este sistema ya había sido probado en otros países sin efectos adversos. Ante tal apasionada disputa, el Juez, puso a prueba la veracidad de los dichos de cada parte, permitiendo la instalación provisoria del mineraloducto y aprovechando que aún quedaba algún tiempo para que comenzara la extracción y el transporte del mineral. A los dos o tres meses, sobrevinieron fuertes lluvias que hicieron flotar los tramos de la obra en el riachuelo. Luego de ello, el juez, mandó a modificar inmediatamente el itinerario del mineraloducto.

Este suceso, además de revelar la prudencia con que actuó el juez, nos da la pauta de que cuestiones vitales como éstas, deben preverse, analizarse y controlarse con toda la seriedad que merecen. Permitirse el beneficio de la duda, para luego resolver en pro del bienestar común. Son demasiado primordiales el derecho a un ambiente sano, y a la vida misma, como para pasarlos por alto...

## CAPITULO VI : OTRAS ALTERNATIVAS PARA LA DEFENSA DE NUESTROS INTERESES

Hasta aquí, hemos visto con algunos comentarios, los aspectos más relevantes de la política minera que fuera diseñada en la década de los noventa y que aún sigue vigente.

Bregando por la posibilidad de una futura reforma de la misma y reconociendo que las cosas pudieron, y aún pueden ser de otra manera, es que propongo otras alternativas para que la actividad minera sea otro instrumento para la defensa de nuestros intereses:

- a) Regalías Mineras: Un máximo del 3 % en concepto de regalías mineras es desproporcionado en relación al valor de los yacimientos. A ello debemos sumarle:
  - Que éste es calculado sobre el valor "boca mina" del que previamente las empresas deducirán todos sus costos.
  - Que a excepción de la provincia de Catamarca, no existen por el momento en la Argentina otros mecanismos de control sobre el mineral extraído, dependiendo ello de la "buena fe" con que las empresas formulen sus declaraciones juradas.
  - Que los recursos minerales son riquezas no renovables y que los costos ambientales que acarrea su extracción deben ser a cargo de las empresas e integrar esta compensación económica.
  - Que la idea es que lo obtenido en tal concepto sirva para potenciar el desarrollo de la economía provincial y la diversificación de actividades económicas productivas.

Es por ello que propongo el establecimiento de un porcentaje superior, que también sea diferencial respecto de los tipos de mineral extraído, su valor en el mercado y las reservas existentes en el país.

Por otra parte, no estaría demás que el Estado incorpore los mecanismos de control necesarios para evitar "las fugas" de minerales.

- b) Participación societaria del Estado Provincial en el proyecto minero: En explotaciones a gran escala, la provincia, como titular del dominio, se convierta en socia minoritaria del proyecto minero, participando así de sus utilidades. De este modo, podría también ejercer un control interno de la empresa, lográndose así un conocimiento cabal acerca de su proceder.
- c) Pago del agua que se utiliza: Siendo la minería una actividad que consume enormes cantidades de agua, y que precisamente se suele asentar en zonas áridas y semiáridas donde ésta escasea, se propone que la empresa pague por su uso, y que la provincia con lo recaudado, realice obras públicas vinculadas con la provisión de agua potable a las zonas aledañas.
- d) Industrialización de los minerales: Teniendo en cuenta que no existe en nuestro país normativa alguna que prevea la incorporación de valor agregado a los minerales extraídos, propongo la imposición a las empresas de que un porcentaje de su producción, sea industrializada en el país.

De este modo, se lograrían 3 objetivos:

a- La creación de nuevas industrias.

b- La generación de nuevos empleos.

c- La exportación de manufacturas.

- e) Sustitución de productos químicos: El uso de químicos en la actividad minera, es un hecho insoslayable. Por tal motivo, se propone la sustitución de aquellos que se ha comprobado, son nocivos para el medio ambiente y la salud humana, por otros que tengan una mínima incidencia ambiental. Al respecto, ya he comentado la prohibición de lixiviación con cianuro y/o mercurio por parte de algunas provincias. Debo destacar además que la prohibición sin un control adecuado, torna ineficaz cualquier normativa al respecto. En este sentido, es importante que las provincias cuenten también, con una policía minera altamente especializada.

## CAPITULO VII: REFLEXION FINAL

El neoliberalismo se apropió de los resortes del Estado Argentino a partir del shock generado por las medidas dispuestas por el gobierno de MENEM-CAVALLO para enfrentar la crisis económica de finales de la década del ochenta. Al respecto, dice Naomi KLEIN: "El capitalismo necesita situaciones de desastre y caos social para imponer sus recetas neoliberales. Necesita del shock para que la gente, ya sea por temor o incertidumbre no pueda reaccionar (...) Se trata de shocks colectivos, en el que se imponen medidas que sólo en un contexto de temor pueden ser llevadas a cabo..."<sup>46</sup>

Los artífices de este tipo de políticas, estaban y están convencidos que en un mundo globalizado existe un solo camino para desarrollarse: obedecer a las grandes potencias en todos los aspectos, inclusive en el diseño y aplicación de políticas económicas. Basta observar las acciones del gobierno de MENEM; y en el caso que nos convoca, el debate parlamentario de la ley N° 24196 para llegar a esta conclusión.

Este pensamiento encuentra su génesis en lo que Arturo JAURETCHE llamó La Colonización Pedagógica: "...En la medida en que ésta (...) no se ha realizado, sólo predomina en la colonia el interés económico fundado en la garantía de las armas. Pero las semicolonias, que gozan de un status político independiente decorado por la ficción jurídica, aquella "colonización pedagógica" se revela esencial, pues no dispone de otra fuerza para asegurar la perpetuación del dominio imperialista, y ya es sabido que las ideas, en cierto grado de su evolución, se truecan en fuerza material..."<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> REVISTA RUMBOS N° 251 "Naomi Klein. La información como único antídoto" Edición del 15/06/08

<sup>47</sup> JAURETCHE ARTURO "La colonización pedagógica y otros ensayos" Ed. Centro Editor de América Latina. Año 1992 Pág. 42

El llamado Consenso de Washington y en ese contexto, las presiones conjuntas del gobierno norteamericano, el F.M.I. y el Banco Mundial alumbraron, o más bien oscurecieron la política de aquella década que, sin lugar a dudas también podríamos llamar Infame. Ahora bien, cuando la crisis económica arrecia en la primera potencia mundial, ellos se cuidan muy bien de no aplicar las recetas económicas propuestas en circunstancias similares a nuestras economías. El Estado interviene directamente en la economía y para muestra basta un botón: El secretario del Tesoro Norteamericano Henry PAULSON prometió un respaldo de hasta 200.000 millones de dólares para las agencias hipotecarias más grandes de ese país Fannie Mae y Freddie Mac, que estaban al borde de la quiebra. Y lo más asombroso es que el titular del F.M.I. Dominique STRAUSS KAHN elogió la medida sosteniendo que es una acción decisiva para remediar la difícil situación financiera de esas entidades<sup>48</sup>.

Nuestra ley de Inversiones Mineras se gestó en el marco político al que hice referencia precedentemente. Por lógica, no se pueden esperar resultados alentadores para nuestro país y nuestra gente, cuando las políticas diseñadas fueron pensadas para lograr la confianza del inversor, su seguridad jurídica, la buena imagen del país en el exterior, etc. Tenemos enormes riquezas mineras, pero sin un marco jurídico político adecuado, que haya sido pensado desde nuestras propias necesidades, lo cuál torna dificultoso el logro de un desarrollo proporcional a nuestro potencial natural. Es bien sabido que un giro de semejante envergadura no es tarea fácil, sobre todo porque como sostenía SCALABRINI ORTIZ: "...Una vez que está legalmente constituido y reconocido el "Capital Invertido", tiene los mismos privilegios y las mismas nefastas consecuencias que una deuda de guerra (...) Nada organizado puede oponérseles, por-

---

<sup>48</sup> DIARIO LA NACIÓN- "Elogió el F.M.I. la intervención gubernamental" Fecha 08/09/08-



que manejan con su dinero todos los órdenes de la sociedad contemporánea. Seducen, corrompen y doblegan todo lo que tiene alguna posibilidad de influir en la conducción de los asuntos públicos. El pedestal de su poderío es la ignorancia del pueblo...<sup>49</sup>"

Sin embargo, éste es el único camino posible para quiénes aún pensamos y queremos un país independiente, pues como decía Manuel UGARTE : "...Ya se trate de los hombres, ya de los pueblos, el triunfo pertenece a los que, consecuentes consigo mismos, asumen la responsabilidad de sus errores, luchan por vigorizar sus aptitudes y acaban por imponer su personalidad...<sup>50</sup>"

*Fin*

---

<sup>49</sup> SCALABRINI ORTIZ, RAUL "Palabras para comenzar a entendernos" Recopilación titulada "Aquí se aprende a defender a la patria"

<sup>50</sup> UGARTE, MANUEL "El porvenir de América Latina" Ed. Indoamérica, 1953- Págs. 12 y 13.

## BIBLIOGRAFÍA

Jurídica:

- AHUMADA HORACIO.- "La ley de protección ambiental para la minería N° 24585- El Código de Minería y la Constitución Nacional"- La Ley - T. 1996-E-Sec. Doctrina.
- CATALANO EDMUNDO F. Curso de Derecho Minero. Zavalía. Bs. As.1999
- CORNEJO COSTAS Y BOSCH (H)- "El régimen actual de regalías en el derecho minero argentino, cuestión de federalismo o de conveniencia nacional?" El Derecho-T.175
- Debate Parlamentario Ley N° 24196.
- Debate Parlamentario Ley N° 24585.
- Debate Parlamentario Ley N° 25161.
- Debate Parlamentario Ley N° 25429.
- D'ONOFRIO, Alejandro Carlos. "La situación actual de la estabilidad fiscal y cambiaria en materia minera"- La Ley- 12/01/2004, 1
- GUTMAN, NICOLAS - "Desafíos de la minería en Argentina" - La Ley - Suplemento Ambiental 22/06/2007, 4.
- KROM BEATRIZ S. La minería sustentable del milenio. Ed. Estudio. Bs. As. 2000
- LLAMBIAS JORGE J.-ALTERININI JORGE H. "Código Civil anotado" Doctrina-Jurisprudencia. T IV-A. Derechos Reales. Ed. Abeledo Perrot. Bs. As. 1988
- PALAVECINO, FEDERICO M-ISOLA ANA G. "Regalías Mineras y estabilidad fiscal" JA 2006.I-968-sja 4/1/2006
- PASTORINO, LEONARDO FABIO - "El daño al ambiente" -Ed. Lexis Nexis- 2005
- FIGRETTI, EDUARDO A. "Análisis doctrinario y jurisprudencial del concepto regalías mineras,

en Actas del I Encuentro Nacional de Derecho Minero", 1997, Bs. As.

- REYES, RAFAEL H.- "La Regalía en la ley de inversiones mineras"- La Ley - T. III- 1999
- SAGUES NESTOR PEDRO. "Elementos de Derecho Constitucional" T. I y II. 3° edición 1° reimpresión. Ed. Astrea. 2001
- SARAVIA, LUIS ADOLFO - "La cláusula de la prosperidad y la ley de inversiones mineras" - La Ley- T. 1998-B, Sec. Doctrina
- VALS, MARIO F Y PALAVECINO FEDERICO M. "El Decreto 1089/93: otro paso adelante en la promoción minera"
- VILLEGAS HECTOR B. "Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario". 8° edición. Ed. Astrea. 2002

#### Extrajurídica:

- ENCICLOPEDIA WIKIPEDIA
- GALEANO, EDUARDO- "Las venas abiertas de América Latina"-23<sup>a</sup> ed. 5<sup>a</sup> reimp.- Bs As: Catálogos, 2007.
- GALASSO NORBERTO, "Raúl Scalabrini Ortiz y la penetración inglesa" Ed. Centro Editor de América Latina. Año 1984.
- GANAME YAMILA, "El fraude de Minera Alumbreira. Saqueos de Regalías y Contaminación". [www.ecoport.com](http://www.ecoport.com)- 21/03/06
- JAURETCHE, ARTURO "La colonización pedagógica y otros ensayos" Ed. Centro Editor de América Latina. Año 1992.
- MICROSOFT ENCARTA 2006- Microsoft Corporation 2005.

- MONTENEGRO, RAUL A. "Estudio sobre el impacto ambiental y sanitario de las minas de oro. El caso Cerdón Esquel" [www.funam.com.ar](http://www.funam.com.ar)
- Publicaciones periodísticas, citadas al pie de página.
- SCALABRINI ORTIZ, RAUL "Palabras para comenzar a entendernos" Recopilación titulada "Aquí se aprende a defender a la patria"
- UGARTE, MANUEL "El porvenir de América Latina" Ed. Indoamérica, 1953

## INDICE GENERAL

### CAPITULO I: INTRODUCCIÓN

	4
--	---

### CAPITULO II: LOS MINERALES

Concepto, importancia y obtención.....	6
Métodos de descubrimiento de minerales.....	7
a) PROSPECCIÓN.....	7
b) EXPLORACIÓN.....	7
Métodos de Extracción.....	7
a) MINERIA DE SUPERFICIE.....	7
a)1- Minas a cielo abierto.....	7
a)2- Explotaciones al descubierto.....	8
a)3- Canteras.....	8
a)4- Minería de placer.....	8
b) MINERIA SUBTERRÁNEA.....	8
b)1- Minería de roca blanda.....	9
b)2- Minería de roca dura.....	9
c) MINERIA POR DRAGADO.....	9
d) MINERIA POR POZOS DE PERFORACIÓN.....	10
d)1- Extracción de azufre.....	10
d)2- Extracción por disolución.....	10
d)3- Lixiviación in situ.....	10
Métodos de beneficio de los minerales.....	10
a) MOLIENDA.....	11
b) CONCENTRACIÓN.....	11

### CAPITULO III: MARCO JURÍDICO

Normas constitucionales, Código de Minería y Otras leyes.....	12
El Código de Minería Argentino.....	12
Dominio de las minas.....	14
Sistema de la accesión.....	15
Sistema dominial.....	16
Sistema de la ocupación.....	16
Sistema de res nullius.....	17
Sistema regalista.....	17
¿Y qué sistema adopta nuestro Estado?....	18
La política minera en nuestro país: Ley 24196.....	21
Contexto Histórico Nacional.....	21
Contexto Histórico Internacional: El rol	

del Banco Mundial y el F.M.I. en el diseño de la actual política minera.....	22
Análisis pormenorizado de la ley N° 24196.....	26
Dos cuestiones centrales en el debate parlamentario de la ley: "Sanción Urgente" y "Seguridad Jurídica".....	27
La Ley.....	31
Estabilidad fiscal.....	32
Impuesto al valor agregado.....	35
Impuesto a las Ganancias.....	37
Beneficios a la Exploración.....	39
Avalúo de reservas.....	40
Disposiciones Fiscales Complementarias.....	41
Importaciones.....	41
Regalías.....	42
Acerca de la procedencia o no de la imposición de regalías.....	44
Adhesión Provincial. Su implicancia en las regalías mineras.....	46
El tres por ciento sobre el valor "boca mina".....	47
Disposiciones Reglamentarias.....	51
Favorecidos y desfavorecidos.....	52
El doble discurso: Lo que se dijo y la realidad De lo ocurrido.....	58
Prosperidad, ¿para el pueblo o para quién?.....	61

#### CAPITULO IV: LA POLÍTICA MINERA EN EL DERECHO COMPARADO

Legislación minera de un país subdesarrollado....	64
Legislación minera de un país desarrollado.....	66
Conclusiones.....	68

#### CAPITULO V: LOS COSTOS AMBIENTALES

El medio ambiente. Los daños ambientales y la Minería.....	69
Etapa de prospección.....	70
Etapa de exploración.....	70
Etapa de extracción del mineral.....	71
IMPACTO PAISAJISTICO.....	71
IMPACTO POR RUIDO Y VIBRACIONES.....	71
IMPACTO SOBRE LAS AGUAS.....	71
CONTAMINACIÓN DE LA ATMÓSFERA.....	71
ACCIDENTES DURANTE EL TRANSPORTE DE SUSTANCIAS PELIGROSAS.....	71
ACCIDENTES POR DERRAMES EN EL AREA DE RECUPERACIÓN DEL MINERAL.....	71
GENERACIÓN DE RESIDUOS.....	71
La ley de protección ambiental para la minería N° 24585.....	74
SECCION 2: De la protección ambiental para la actividad minera.....	76

Ámbito de Aplicación. Alcances.....76  
 Instrumentos de Gestión Ambiental.....77  
 Normas de protección y conservación ambiental..80  
 Responsabilidades ante el daño ambiental.....82  
 Infracciones y sanciones.....83  
 Educación y defensa ambiental.....83  
 La protección del ambiente como condición  
 de explotación minera.....84  
 Realidad Argentina actual.....87

CAPITULO VI : OTRAS ALTERNATIVAS PARA LA DEFENSA  
 DE NUESTROS INTERESES

..... 91

CAPITULO VII: REFLEXION FINAL

..... 94

BIBLIOGRAFIA

Jurídica..... 97  
 Extrajurídica..... 98