

*Sr. Ministro de Hacienda
d. d. Luis Tejada S.
P.*

LEGISLACION

MINERA

Informe que el comisionado don Enrique Mallea Balboa presenta al Colegio de :: :: Abogados de esta ciudad, acerca del proyecto de :: :: reformas de la legislación minera, remitido por el :: :: Ministerio de Hacienda.

FB

343.0775


M2521

LA PAZ - Bolivia

IMP. VELARDE.—YANACOCCHA, 115, 117 y 119.

1919

00825



UNIVERSITAS MAJOR BOLOGNESI DIVI ANDRE

LEGISLACIÓN MINERA

REPUBLICA BOLIVIANA
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
BIBLIOTECA CENTRAL
La Paz — Bolivia

001252



LEGISLACION MINERA

Informe que el comisionado don Enrique Mallea Balboa presenta al Colegio de Abogados de esta ciudad, acerca del proyecto de reformas de la legislación minera, remitido por el Ministerio de Hacienda.

Hay un pleno convencimiento en la opinión pública acerca de la imperiosa necesidad de proceder a una revisión y reforma general de la legislación minera, necesidad reclamada en todos los años por mineros y legisladores, pero que nadie se atreve a acometerla, resueltamente, siguiendo las novísimas orientaciones de la ciencia y consultando las verdaderas exigencias de la industria minera en su modo de ser netamente nacional y en el ambiente local en que se desarrolla sin renunciar a nuestras tradiciones jurídicas heredadas de las sabias leyes del coloniaje.

La tentativa más laudable en este orden es el proyecto de código de minería formulado por el

doctor Abdón S. Saavedra, que es uno de los muy pocos juristas que en Bolivia conoce el derecho minero, cultivándolo no sólo desde el gabinete del teórico, sino en el terreno práctico de la actividad industrial y como minero.

Fuera de este ensayo, que ha quedado inédito y reservado en las carpetas de las comisiones de la H. Cámara de Diputados, no conozco sino proyectos de reformas parciales, unos sancionados y otros, en estudio, relegados al olvido; mas, que todos no tienen otro resultado que hacer de la legislación minera un mosaico de pedazos discordantes.

No es con reformas parciales y seccionales que se ha de responder al clamor de la minería en el orden legislativo. Lo que reclama es una reforma orgánica, integral y sistemática, porque no hay peor medio para introducir el desorden en un cuerpo de leyes y fomentar la caviliosidad curialesca que acoger inconsultamente reformas aisladas que van convirtiéndolo en un aluvión de leyes heterogéneas.

El proyecto que el Ministerio de Hacienda ha remitido al Colegio de Abogados de esta ciudad en consulta y para su estudio, el mismo que se me ha pasado para que como comisionado especial, preste un informe sobre su mérito o conveniencia, no tiene, francamente, en su forma fraccionaria, otro valor que el de la buena intención que lo ha inspirado; pero en el fondo y en la realidad carece de importancia.

Su objeto es modificar la ley de minería en la parte pertinente al régimen de la conservación y la caducidad de las minas, adoptar un nuevo método sobre las oposiciones y su tramitación y establecer algunas otras disposiciones relativas al uso de los expedientes y a los deberes del notario de minas, prefecto y secretario y recaudador de patentes mineras.

Para dejar establecido que no es digno de adopción, y de que el H. Congreso Nacional se ocupe de él, voy a hacer un examen suscito de sus diversos artículos.

El artículo 1º, que fija hasta el 30 de enero y 30 de julio el término para el pago de las patentes que los dueños de las minas deben hacerlo por semestres anticipados, sin requerimiento fiscal, se propone, indudablemente, reformar y refundir los artículos 17 de la ley de 13 de octubre de 1880 y 67, 68 y 69 del decreto reglamentario de 28 de octubre de 1882, que están mejor redactados y son más completos, explicativos y claros, siendo, por consiguiente necesaria su subsistencia, tal como están incorporados, ahora en la Compilación, sin que sea preciso y urgente su alteración y modificación en los términos del proyecto.

No es una novedad ni entraña un interés fiscal de carácter práctico, la previsión del pago durante el primer mes de cada semestre. Este precepto está vigente desde 1882, con matiz más eficaz, por la sanción del interés penal del nueve por ciento, si vencido dicho término, los mineros

incurren en mora. Basta esta sola referencia para convencerse de que el proyecto carece de finalidad práctica.

El artículo 2.º dispone que los concesionarios satisfagan las patentes correspondientes al primer año completo, dos días después de su notificación, con el auto de concesión, no dándose curso a éste, si no se cumpliera con este requisito.

En esta disposición sólo se consulta el interés fiscal dificultando las concesiones en favor de personas de pocos recursos.

Ahora bien; el primer año ¿debe computarse desde la fecha de la concesión o desde cuándo? El proyecto guarda silencio al respecto y este vacío hace defectuoso el artículo que comento, que tiene aun otro inconveniente: supongamos que ni después de dos días ni de doscientos días de la notificación, el concesionario paga las patentes de un año completo, esta omisión, ¿qué sanción tendrá? ¿Llevará consigo la pena de caducidad de la concesión, o paralizará simplemente la organización del expediente hasta que se subsane la falta?

El artículo 3.º es contrario a la ley de 22 de octubre de 1890, incorporada en la Compilación bajo el número 70: Según ella no podrá conferirse la posesión sin que se acompañe el certificado de haberse pagado las patentes devengadas desde el auto de concesión. La posesión ministrada sin este requisito es nula.

El artículo 4.º que declara la caducidad *ipso jure*, talvez pudiera ser adoptado con alguna modificación, como la de fijar el plazo para que se produzca la morosidad en dos semestres vencidos, como acertadamente lo prescribe el artículo 7º de la ley de 24 de octubre de 1894 (156 de la Compilación). Para establecer una sanción tan severa como la pérdida completa de la concesión, no sólo hay que consultar el interés fiscal que no es el único, sino también el de los industriales, que es superior a aquél.

Los descubridores y concesionarios de minas no son siempre capitalistas; lo son generalmente obreros pobres, pero audaces que sólo cuentan con el precioso elemento personal de su actividad, y a éstos no se puede imponerles con tanta rapidez la pérdida de sus derechos. Al minero de verdad no hay que estrecharlo sino alentarle dándole facilidades. Ahogándolo con leyes draconianas, lo que se hace en un gobierno atropellado, es matar la industria, y entre nosotros la minera necesita vivir para incrementar las rentas y la fortuna de la nación. La ley de minería debe ser ley de estímulo y no de desaliento.

Cabe aquí una digresión sobre el frecuente empleo de la palabra *desahucio* usada desde la ley de 1894, en vez de *caducidad*. En el proyecto que examino no se usa otro vocablo. Si hemos de ser respetuosos y consecuentes con los principios, hay que relegarlo al olvido, imponiendo el imperio de la palabra propia que es *caducidad*. Se

desahucia al inquilino, o al tenedor precario de una cosa; pero las concesiones son a perpetuidad, que es uno de los caracteres primordiales de la propiedad minera, según los principios del derecho moderno, y no pueden ser sino extinguidas, expropiadas o caducadas, pero no meramente desahuciadas.

Los artículos 5.º, 6.º, 7.º y 8.º disponen la venta o arrendamiento de las concesiones caducadas en forma de licitación en pliego cerrado. Ellos parecen a primera vista muy sencillos; pero la verdad es que suscitan una cuestión gravísima sobre los sistemas fundamentales en que reposa la propiedad minera, que sería largo y cansado exponer aquí, aunque fuese sumariamente.

El principio fundamental en que se ha inspirado la ley de minería de Bolivia es el del derecho público o sea el del dominio eminente u originario, con toda la vaguedad de su significado, en virtud del cual el Estado es sólo distribuidor de la riqueza del subsuelo. En la realidad, conforme a este sistema, él no hace sino reconocer en el acto del descubrimiento el origen de la apropiación.

Si el Estado fuese dueño de las minas, como lo era por la regalía proclamada en las monarquías absolutas de la Edad Media, habría razón para que ejercitase sobre las concesiones caducadas los derechos de dominio, entre los que son esenciales los de disposición y disfrute.

El proyecto viene a subvertir en cierto modo el principio de la propiedad minera; considerándola como bien patrimonial ordinario del Estado. En este sentido es inadmisibile en este punto.

Caducadas las concesiones por falta de pago de patentes, las minas vuelven a la condición de *res nullius* pudiendo cualquier particular adquirirlas como riqueza originaria del Estado.

En el sistema de la ley de 1880, la falta de pago de patentes era una presunción de abandono que, para proyectar forma real, ocasionaba la ejecución coactiva para el reintegro de lo adeudado, si el minero no tenía la intención de perder la mina, o para declarar la caducidad si no se efectuaba el pago; pero, de todas maneras, debía cumplirse dos requisitos esenciales: uno era el de requerimiento para el pago en el término de quince días; y otro era el remate de la propiedad en caso de que el minero resultase insolvente. En este caso se declaraba nula y caducada la concesión, sacándose la mina a pública subasta, haciéndose el pago con la cantidad obtenida. Si la subasta no diese ningún resultado, el terreno quedaba declarado franco.

Este es el mejor sistema que se armoniza con el principio que asimila la propiedad especial de las minas con la común. Mas, no se obtuvo dentro de las perspectivas fiscales, el fin previsto por el legislador para alcanzar la más rápida y segura percepción de las patentes, lo que hizo pensar en su reforma.

El Congreso de 1892 aprobó la ley de 12 de octubre del mismo año, en virtud de la cual el minero que no abonaba la patente correspondiente a un año perdía sus derechos a las pertenencias concedidas, las que en su calidad de francas podían adjudicarse a nuevos peticionarios con la única condición de pagar la patente devengada en el último semestre, con sus intereses penales. Esta adquisición por sustitución, es admitida con muy buen éxito por el código de minas del Perú.

A mi juicio esta ley de 1892 era mucho más práctica que la de 24 de octubre de 1894, a la que era indudablemente superior por sus resultados. Por lo menos, según ella, el Estado obtenía algo por patentes devengadas.

A poco de su vigencia, fué reemplazada por la mencionada ley de 1894, que por el momento se consideró la más adecuada y conveniente, como fruto sazonado de la experiencia, para conservar y perder las minas. Pero, hay que confesar con franqueza, en la práctica sus efectos han sido desastrosos para los intereses fiscales, sirviendo cómodamente para encubrir defraudaciones. Verdad es que para los mineros de buena fe, rodea de garantías sus derechos; pero para los simples cazadores de minas o mineros de ocasión que adquieren minas sin ánimo de trabajarlas sino para probar suerte en especulaciones aventuradas y negocios inciertos, la ley no puede ser más benéfica. En efecto; obtenida una concesión con este solo fin, les es fácil burlar los intereses fisca-

lès, mediante el empleo del recurso del denunciado por desahucio, encomendado a un testaferro, un socio o un *prete-nom*, etc. El concesionario de esta clase, que no abona las patentes durante mucho tiempo, se hace denunciar con su hermano, hijo o un amigo íntimo, y esta operación se repite interminablemente, girando la mina en el mismo círculo de propiedad. Estos son hechos públicos y constantes que no requieren demostración alguna.

Cualquiera que sea el sistema legislativo que se adopte, por bien ideada, discutida y prevista que sea una ley, siempre será ineficaz, nula y desprestigiada si no hay hombres que sepan aplicarla, como es debido. Por eso ha dicho con profunda verdad el filósofo y filántropo W. F. Willoughby, en su preciosa obra «La Legislación Obrera en los Estados Unidos»: «Ciertamente hay que desear poseer el mejor código minero posible; pero es indispensable formar primero hombres para que aquel no sea letra muerta.»

Los artículos que acabo de analizar en conjunto, disponen la venta o arrendamiento de una mina caducada, guardando silencio sobre un punto esencial, cual es el de saber si no habiendo comprador o arrendatario, la mina quedará o no definitivamente comprendida en la categoría de bienes patrimoniales ordinarios del Estado, o volverá al estado de terreno franco, susceptible de nuevas concesiones.

En materia de caducidad, hay una cuestión trascendental, que tanto las leyes vigentes como el proyecto la han olvidado, siendo así que es de capital importancia que ligeramente debo dejar enunciado, llamando la atención de juristas y legisladores.

Una mina puede tener acreedores hipotecarios. Si su dueño deja de pagar las patentes, ¿será justo que ellos pierdan por la caducidad su derecho real de hipoteca? La afirmativa a esta pregunta conduciría a proclamar la más irritante injusticia.

Hay un principio superior al interés fiscal, el inmutable de justicia, que exige que el capital, factor esencial de la producción minera, cuente con las seguridades necesarias para no huir de las inversiones en empresas arriesgadas, como el trabajo de minas.

Una de esas garantías sería, por lo menos publicar durante un mes en los periódicos un aviso haciendo saber a los acreedores hipotecarios que la mina hipotecada es deudora de patentes, pero que, si les conviene las paguen, a fin de impedir la declaración de caducidad y de adquirir en su caso, por dicho pago un derecho de preferencia con respecto al dueño de la mina con relación a su propia hipoteca, como análogamente prescriben las leyes de minería de México.

Esta disposición es muy necesaria para la seguridad del capital tomado en préstamo de otras personas al objeto de fomentar la producción

minera, tan sagrado como el derecho de propiedad, que por lo mismo no puede estar expuesto a una pérdida inevitable, por la declaración de caducidad, que no salva siquiera el valor de las obras emprendidas por el minero, en la instalación de maquinarias, apertura de pozos, etc.

El código de 1852, trasunto de las legislaciones tradicionales de las ordenanzas del Perú y de México, era mucho más justo y previsor en este punto, porque disponía que cuando se declare despoblada una mina, le quedará al propietario el derecho de exigir el valor de las obras exteriores que apreciadas por mandato de la autoridad competente, se pagase su importe por el denunciante.

El artículo 9º establece que el opositor, además de apoyar su oposición en documentos que acrediten la prioridad de petición y la falta de terreno franco, acompañe el certificado de pago de patentes.

Aunque esta disposición consulta más el interés fiscal, es muy aceptable, para obligar a los mineros al pago puntual, y porque con este nuevo requisito, que ya otros proyectistas prohicieron en diversas legislaturas, se refrena el vicio de los opositores de mala fe, que muchas veces, por capricho y maldad, o por especulación codiciosa, entorpecen el perfeccionamiento de una concesión, aun con peticiones ubicadas a distancias de muchas leguas, y por las que nunca se pagan las patentes.

El artículo 10º es complementario de los artículos 5º, 6º, 7º y 8º y su objeto es disponer se ponga en inmediata posesión de la mina al comprador ó arrendatario.

El artículo 11, que cierra todo recurso a los particulares contra las resoluciones que declaran el desahucio o la caducidad, es contrario al sagrado derecho de defensa, que pertenece a la categoría de los naturales, y no está proscrito ni en la legislación de los pueblos más atrasados del orbe. Por consiguiente no es digno de figurar en un cuerpo de leyes de un pueblo civilizado.

El artículo 12 deroga el artículo 150 de la Compilación, sin razón alguna, y fija el término en que debe contestarse y resolverse las oposiciones. La última parte me parece aceptable para hacer más expeditiva la organización de los expedientes mineros.

El artículo 13 dispone el alinderamiento provisional de las pertenencias con oposiciones pendientes, siempre que el concesionario alegue que su petición recae en distinto lugar o que no lesiona los derechos del opositor.

Igual disposición se proyectó en la legislatura de 1911. Cúpome la tarea de formular la crítica de ese proyecto, y demostré en un folleto publicado con el epígrafe de *Nueva Legislación Minera* la inconveniencia de semejante precepto. Las razones que entonces aduje no han desaparecido, y como sería largo reproducirlas, me limito a afirmar mi opinión en el sentido de su rechazo.

El artículo 14 previene el orden en que deben efectuarse las localizaciones de las minas, según su antelación. Lo conceptúo innecesario al frente del artículo 68 de la Compilación que manda lo mismo.

El artículo 15 que impone un plazo para el fenecimiento de los expedientes mineros, bajo la sanción de su cancelación, es conveniente y habría que darle paso para dar cabida en nuestra legislación, agregando algunos casos de cancelación de expedientes por incumplimiento de ciertos requisitos.

El artículo 16 que prohíbe sacar de la oficina del notario los expedientes, es una restricción que carece de objeto práctico y obstruye el derecho de defensa.

El artículo 17 que sujeta al notario de minas a nuevas obligaciones, siendo la principal, la de llevar un libro memorandum, especie de diario en que se anote el curso que tiene cada proceso, carece también de un fin útil, y es un recargo estéril de trabajo.

El artículo 18 que encarga al prefecto y su secretario la inspección semanal de la oficina del notario de minas, es una exigencia, que por su misma prolijidad, está destinada a quedar de letra muerta, y lo que no se ha de cumplir, no debe incluirse en una ley.

El artículo 19 que crea un nuevo derecho para la remuneración extraordinaria del trabajo del notario, no ha de servir sino de pretexto para

exaccionar al minero y para dar pábulo a los abusos.

Al funcionario hay que enseñarle y acostumarle a cumplir sus deberes sin la perspectiva y el aliciente de la propina que envilece su espíritu, despierta su codicia y asfixia en su conciencia el sentimiento del deber.

El artículo 20 no debe figurar en un cuerpo de leyes de minería, sino en el de leyes fiscales que reglan el modo de recaudar los impuestos, la forma de llevar libros y la manera de retribuir a los recaudadores.

La rápida crítica que acabo de formular, muestra que el proyecto consultado al Colegio de Abogados no ofrece ninguna utilidad científica ni práctica y en mi humilde concepto no está a la altura de un estudio detenido ni es digno de una discusión parlamentaria, porque no contribuye a la depuración de los defectos de la actual legislación ni al progreso de la ciencia.

Hay que convenir una vez por todas que las reformas fragmentarias de secciones aisladas, no conducen sino al desorden, destruyendo la unidad y la armonía, a que debe encuadrarse toda buena legislación.

Nada es más peligroso para la estabilidad de las leyes que la manía y el prurrito inconsulto de reformas parciales. Este es un mal que debe evitarse por completo, salvo los casos de necesidad urgente e ineludible.

Las leyes mineras, siguiendo la ley del progreso humano, no pueden quedar estratificadas eternamente, exigiendo de tiempo en tiempo, generalmente largo, una renovación saludable, una revisión integral y sistemática.

Empréndase en buena hora esta tarea, que inmortalizará a su autor, pero abstengámonos de llevar simples remiendos cuya urgencia nadie la reconoce.

En conclusión, mi franca opinión es que el Colegio de Abogados resuelva declarando que le es muy sensible desestimar un proyecto que carece de utilidad y novedad.

La Paz, mayo de 1919.

Enr. Mallea Balboa.