

DR. BELISARIO AGUDELO D.

EL LABOREO FORMAL EN MINAS

El Decreto 223 de 1932 impone el laboreo formal en las minas de metales preciosos y en las de cobre, en veta o aluvión. Si las minas no se trabajan en debida forma se reputan abandonadas, sin perjuicio de los derechos adquiridos por quienes hubieran redimido la mina a perpetuidad (arts. 5o., 6o. y 7o.). Y explica en el art. 10o.: "Para los efectos de este Decreto se entiende que hay explotación o trabajos formales en las minas de veta de metales preciosos, cuando se tenga por lo menos seis (6) obreros en el laboreo de los minerales durante cuatro meses continuos o discontinuos en cada año, y, además, existan en buen estado de servicio, un molino siquiera de tres (3) pisones y un arrastre para el tratamiento de los minerales. —En minas de aluvión y en minas de cobre se considera que hay explotación o trabajos formales cuando se han empleado en el laboreo diez (10) mineros por lo menos durante cuatro (4) meses continuos o discontinuos en cada año. Igualmente se entiende que hay explotación o trabajos formales cuando se comprueba satisfactoriamente que han ejecutado labores de exploración, explotación o de instalación para el beneficio de los minerales que representen una inversión anual no menor de seiscientos pesos (\$ 600).

El citado Decreto solamente principió a regir el 31 de marzo de 1944 debido a las prórrogas sucesivas otorgadas en el art. 4o., Decreto 1898 de 1936, en el art. 7o. L. 13 de 1937 y en el Decreto 686 de 1942, pero la ley 54 de 1944 ordenó que la vigencia de aquel Decreto sólo principiara en 1947.

En resumen, quien tiene título registrado de una mina de oro, plata, platino o cobre, está cierto de que su derecho no sufre menoscabo o no lo pierde sino en dos casos: si citado para la posesión de mina colindante no se opone y en la mensura se comprende todo o parte de su mina, o si no paga completo y oportunamente el impuesto anual. Si llega a regir el Decreto 223 en lo relacionado con el laboreo forzoso la reversión del dominio al Estado se verificará por no trabajar la mina formalmente.

La doctrina del laboreo formal no es una novedad sino una regresión, un auderonomismo legal.

En el ordenamiento de San Lorenzo, de 1584, conocido también con el nombre de Nuevo Cuaderno, que es el primer cuerpo de disposiciones sobre minas que asume las proporciones de un verdadero código, incorporado en el libro IX, tít. XVIII, cap. VIII de la Novísima Recopilación, se estableció el pueble, trabajo forzado o laboreo formal, como condición para que la mina no cayera en abandono y ello con un criterio simplemente rentístico que llevó al sabio Solórzano, en su Política Indiana, a pretender justificar las instituciones de la mita y del resguardo.

En aquél ordenamiento se lee, en el original 35: "Ordenamos y mandamos que todos sean obligados a tener en sus minas pobladas por lo menos con cuatro personas cada una mina o pertenencia, agora sean señores enteramente de las dichas minas, o las tengan en compañía... las cuales dichas cuatro personas entiendan en la labor de la mina donde poblaren... so pena que cualquier mina que no estuviere poblada y beneficiándose con las dichas cuatro personas según dicho es, tiempo de cuatro meses continuos, por el mismo caso la haya perdido y pierda la persona cuya fuere...".

La teoría del pueble" la trasplantó a América la Recopilación de las leyes de los Reinos de Indias hecha en 1680, pues permitió en la ley 6a. denunciar las minas que no se beneficiaran durante cuatro meses. Esto mismo se repitió en lo esencial en el título 7o. de las Ordenanzas del Perú, recopiladas en 1683; en el capítulo III de las nuevas Ordenanzas de minas del marqués de la Casa Real, hechas para el reino de Chile en 1754, y en el art. 13, título 9o. de las Ordenanzas de Minería de Nueva España, en 1783. Ordenanzas estas que más tarde informaron los principios en materia de minas en las naciones españolas de América. Entre nosotros y explicada así en el art. 1o. ley de 28 de junio de 1791:

tros rigieron por lo ordenado en los arts. 1o. y 28 del Reglamento de Minería expedido por el Libertador en Quito, el 24 de octubre de 1829.

La revaluación del criterio legal existente en minas debió de principiar en la Asamblea Nacional, al poner en Francia la riqueza minera a disposición de la Nación, siguiendo el pensamiento de Mirabeau, para reaccionar contra los principios absolutistas del antiguo régimen y contra los favoritismos y abusos del Estado, como dice Tagle Rodríguez. Esa idea de nacionalización fue consagra-

"Las minas y mineras, metálicas y no metálicas, carbones de tierra, de piedra y piritas, están a disposición de la Nación en el sentido de que estas sustancias no serán explotadas sino con su consentimiento y bajo su vigilancia". Esta doctrina quedó en contraposición con la del art. 552 del código civil promulgado el 23 de marzo de 1803 que consagró la teoría de la accesión, o sea que el dueño del suelo lo es también del subsuelo, y de allí el proyecto presentado al Consejo de Estado el 1o. de febrero de 1806, que llegó a ser la ley de 21 de abril de 1810, que separó la propiedad de la superficie de la del subsuelo.

La reforma que implica el cambio del trabajo formal por el sistema del canon (impuesto de estaca) o derecho de patente como se le llama en otras naciones suramericanas, se inició en Antioquia que lo consagró en el código de minas de 1867, con un criterio individualista, pues dejó al dueño de la mina la libertad de elaborarla o no.

Contra la obligación del laboreo formal hubo en España una franca reacción legislativa en el Decreto de Bases de 29 de diciembre de 1868, cuyo autor fue el ministro don Manuel Ruiz Bonilla. El art. 16 dispone que la propiedad en la presentación de la solicitud de derecho preferente a la mina; el 19, que las concesiones para la explotación de sustancias minerales son a perpetuidad, mediante un canon anual por hectárea; el 22, que los mineros explotarán libremente sus minas sin sujeción a prescripciones técnicas de ningún género, exceptuando las generales de policía y seguridad, etc. etc.

El citado ministro, después de hacer notar que faltaban en España dos condiciones para hacer prosperar la industria: facilidad

para conceder y seguridad para explotar, se pronuncia contra los abusos a que puede dar lugar el denuncia por despueblo de la mina y de manera semejante lo hace el Dr. Joaquín V. González, decano de la Universidad de Buenos Aires: "Para realizar la segunda condición, es decir, la seguridad, establece el Ministro que suscribe que las concesiones sean perpetuas y que constituyan propiedades firmísimas de la que bajo ningún pretexto puedan ser despojados sus dueños mientras que paguen las cuotas correspondientes. Así la denuncia queda anulada por completo; ese eterno peligro de la industria minera, ese amago a la propiedad, ese inmenso riesgo creado artificialmente contra las compañías y para el cual no hay sociedades de seguros, no existirá de hoy más, y la persona o asociación que a esta clase de trabajos dedique sus capitales estará segura de recoger el fruto de sus desvelos sin que la mala fe de un denunciador le arranque, o por lo menos le dispute, lo que en buena ley le pertenece.—El particular que pretenda acometer empresa de esta clase al obtener el permiso que exige el art. 15 y pagar la cuota, toma moralmente posesión de la masa del terreno que intenta explotar; la envuelve, por decirlo así, en su derecho; a su vez el Estado, que con el particular celebró un contrato solemne, que cedió el título oneroso y a todo riesgo una parte de su dominio debe desde tal instante proteger resueltamente aquella propiedad, pues proteger vida y haciendas es una de sus más altas misiones; y así puede decirse, si la situación actual se compara, la que por virtud de este Decreto habrá de crearse, que la cuota o patente que él mismo pague será una prima justísima de seguros contra los azares de la suerte y la malicia de los denunciadores".

Años después estuvo por la América del Sur el ingeniero Enrique Servell Gana. De una entrevista con el Presidente Santa María, de Chile tomó los siguientes apartes de la obra de Togle Rodríguez:

"Pues conociendo el empeño que tiene Ud. y ha tenido hace años en mejorar la ley en Chile, por las cartas y publicaciones que Ud. me ha dirigido, he tomado bastante interés en ese asunto y he consultado a los abogados de más talento en la capital"—

—"Me permitirá V. E. hacerle presente que esta no es cuestión de talento sino de conocimientos prácticos en la minería, de los resultados asombrosos que dicha legislación ha dado en España.... La práctica que tengo en este asunto data del año de 1868, que

trabajé tres años en España para que pasase la actual ley de minas en ese país. Lo mismo aconteció en el año de 1876 en el Perú: tuve conferencia con el Presidente Pardo, de lo que resultó se pasase la ley española en el Perú el año de 1878".

—Se me dice que esa ley mata todo estímulo en el minero, pues pagando treinta pesos al año, como única obligación del minero, trabaje o no trabaje, paralizárase así la minería. No tomaría empeño el minero, mientras hoy día tiene por fuerza que trabajar. Todos los artículos del código lo obligan a ello so pena de perder sus pertenencias e intereses".

—En teoría, S. E., aparece así pero en la práctica es lo contrario: esos veinte o treinta artículos son la muerte de la minería: son treinta distintas ocasiones de asecho y piratería para con el pobre minero. Se le quita todo estímulo para trabajar, lo arruinan y lo hacen desaparecer, pues nunca se encuentra con un título seguro; al contrario, expuesto a perder su propiedad de un día para otro y constantemente a merced de tinterillos y pillos...."

S. E. me dijo, continúa Servell, además de la carta que le doy para el señor Eastman diciéndole que Ud. me ha proporcionado la ley española y de la entrevista satisfactoria, hágale Ud. presente que yo estoy dispuesto, como el señor Ministro de lo Interior, a activar ese asunto.... Se hará lo posible porque se presente un proyecto a las Cámaras, y si es posible, aun en las sesiones extraordinarias".

En efecto, el Gobierno presentó a las Cámaras, en 1884, un proyecto de código de minas elaborado por la Sociedad Nacional de Minería. El Presidente Balmaceda dijo en su mensaje: "Es universalmente conocida la necesidad de reconstituir la propiedad minera sobre la base única de la patente fiscal, porque ella ampara regularmente la propiedad, evita litigios azarosos, atrae el capital extranjero, y permite la organización de la minería en forma vasta y acabada que asegure su constitución como industria verdadera".

Por insinuación de don Clemente Fabre se pidió opinión a los ministros de la Corte de la Serena, quienes no estuvieron de acuerdo respecto al sistema de patente anual que se preconizaba en el proyecto. Bien conocido es el informe en contrario de los señores Santos Cavada y Pedro José Gorroño.

El debate en el Congreso fue interesante. No lo extracto pa-

ra no fatigar y porque, como lo dice el citado Dr. González, se adoptó el sistema de patente o impuesto anual y desapareció así el sistema español del trabajo forzoso, lo que implica el querer de la mayoría de la Nación.

Cosa semejante había acontecido en el Perú, en la ley 12 de enero de 1877; en Bolivia, por una de 1880, y posteriormente en Méjico, en 1892; en el Ecuador, en ley de 15 de agosto de 1892 y en Honduras en 1898.

Repito, pues, que el criterio que informó el trabajo forzoso ha sido revaluado por los legisladores de los países mineros de América y abandonado por estimarse que no favorece el desarrollo de la minería. Ahora agregó que ese embelleco no está haciendo otro papel que el de espantajo entre nosotros: alejar al minero pobre de la labor de descubrir minas y darle la sensación de que el fruto de su trabajo puede que no le pertenezca si no está cierto de poder atender al laboreo formal en las condiciones establecidas en el Decreto 223.

Para no recargar este escrito con citas de expositores me limitaré a las siguientes:

Alfredo Self y Muro, profesor de la Universidad del Perú dice: "La experiencia de más de medio siglo, en que ha vivido la minería del Perú bajo el régimen del laboreo legal (trabajo forzado), no sólo durante la época colonial sino durante la independencia, revela que él no sirvió de estímulo para la constante producción de las minas".

Adolfo Ibáñez, jurisconsulto argentino, observa: "El denuncia por despueble es la espada de Damocles que siempre pende sobre la cabeza del minero, sujeto a una legislación que lo establece. La patente, mientras tanto, o el pago de una contribución como reconocimiento de una regalía del Estado salva todos aquellos inconvenientes, y viene a establecer una especie de conciliación entre los partidarios de la propiedad exenta de limitaciones y los que sostienen el principio de la utilidad pública y derechos exclusivos del mismo Estado".

Este recargo de citas obedece al deseo de concluir con el concepto de que vale la pena de detenernos a considerar la inconveniencia del laboreo formal, ya que legisladores y tratadistas de otros países lo han sustituido por el impuesto anual o derechos de patente.

EL DESISTIMIENTO Y SU INFLUENCIA EN DERECHO PENAL

La infracción delictuosa que surge de la actividad humana presionada por los diversos factores que han sido reconocidos como determinantes del delito, puede engendrar el nacimiento de una o de varias acciones, que servirán de medio para hacer que los derechos no sean nugatorios, y su existencia tenga la garantía de la sociedad.

La acción ilícita puede lesionar a más del Estado, con el quebrantamiento de sus normas legales, el patrimonio material o moral de los individuos. Si el hecho delictuoso no sobrepasa con su violación la primera esfera anotada, se presenta en ejercicio la acción penal con su característica de publicidad y su ejecución a cargo de funcionarios especiales, como los Instructores y el Ministerio Público, que a todo trance deben impulsar la investigación en nombre del Estado, sujeto activo de ella, para que el lesionado reciba la sanción adecuada dentro de un sistema represivo que repudia ya todo carácter de retribución, de castigo y de dolor, que tanto auge tuviera entre los clásicos, para propugnar por una tesis de defensa social dirigida en armonía con la individualidad del agente infractor.

Por el contrario, si el delito invade un nuevo campo y lleva su eficacia hasta irrogar perjuicio al patrimonio individual, nace también a más de la acción penal, la acción civil, que en apariencia apenas puede calificarse de privada. La primera llenará su cometido como antes se