

TRIBUNAL: Corte Suprema de Justicia de la Nación (CS)
FECHA: 1979/05/03
PARTES: **Yacimientos Petrolíferos Fiscales c. Provincia de Mendoza y otro.**

Opinión del Procurador General de la Nación.

I Por las razones dadas a fs. 8/9 y por lo resuelto a fs. 10 V. E. es competente para seguir entendiendo en esta causa.

En cuanto al fondo del asunto, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Y. P. F.) demanda por intermedio de apoderado a la Provincia de Mendoza y a la sociedad de responsabilidad limitada "Mina Cacheuta" por nulidad de la res. 107 del Juzgado Administrativo de Minas de la mencionada provincia, dictada con fecha 29 de abril de 1965 a fs. 24 del expediente agregado sin acumular 961P1960.

Mediante dicho acto la autoridad administrativa, haciendo lugar al pedimento de Manuel Pérez Roselló, Salvador Castro y Victorio Benenati, que después constituyeron la sociedad de responsabilidad limitada "Mina Cacheuta" (v. fs. 41 y sigts. del expte. 26.915/65 de la Suprema Corte de Mendoza, agregado sin acumular), concedió a los solicitantes la mina de petróleo "Cacheuta", ubicada en el distrito minero 20 departamento de Luján, conocida también por los nombres de "Agua del Corral" y "Punta de la Loma", con una superficie de 14.606 Hs. y 5.555 mP,2>.

Según las referencias del Registro de Minas que sirvieron de antecedente de la res. 107 la superficie concedida corresponde a las áreas renunciadas sucesivamente por Y. P. F. en los años 1936, 1941 y 1953, conservando la hoy actora, al 23 de mayo de 1961, 4603 Hs. y 2045 mP,2>.

La superficie total originaria de 19.209 Hs. y 7.600 mP,2> había sido cedida a Y. P. F. para su exploración y explotación mediante el pago de una regalía por contrato celebrado en 1931 con la Compañía Mendocina de Petróleo, que la adquirió en 1886 a los dueños del suelo, habiendo reconocido V. E. señaló el pleno dominio de la cedente por sentencia dictada el 2 de junio de 1930 a fs. 676 bis de los autos agregados sin acumular C. 195 "Compañía Mendocina de Petróleo c. Provincia de Mendoza s/ reivindicación" (v. Fallos t. 157, p. 280 y t. 158, p. 195).

El juez de minas al dictar la res. 107 hizo mérito, para otorgar la concesión, del abandono y renuncia de Y. P. F., que a su criterio había dejado el bien en disponibilidad y aplicó el art. 396, 3er. párr. del Cód. de Minería, según la modificación de la ley 12.161 que aquél entendió ser de aplicación al caso en cuanto no contrariase a la ley 14.773.

En lo relativo a la extensión a conceder, el juez se atuvo a la mensura practicada en el año 1881 y a lo dispuesto por el art. 250 del Cód. de la materia.

Contra esta decisión Y. P. F. dedujo demanda contencioso administrativa que no prosperó por haberse declarado incompetente la Suprema Corte de Mendoza. Pareja suerte corrió el recurso extraordinario interpuesto en los mismos autos, que V. E. declaró improcedente.

Esta demanda que promueve ahora el ente estatal contra la Provincia de Mendoza y la Sociedad ya nombrada tiende, como dije antes, a obtener la declaración de nulidad de la cuestionada res. 107, por considerar la actora, fundamentalmente, que el acto impugnado desconoce sus derechos a la mina en disputa, que hace derivar de los arts. 1° y 4° de la ley 14.773, los cuales determinaron, respectivamente: a) el carácter de bienes exclusivos,

imprescriptibles e inalienables del Estado nacional de los yacimientos de hidrocarburos, sólidos, líquidos y gaseosos existentes en el territorio de la República, sin perjuicio de la participación que sobre su producido reconoce la ley a las provincias y, b) la prohibición correlativa de otorgar nuevas concesiones sobre dichos yacimientos. Es de señalar que el art. 2° de la misma ley pone a cargo de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Gas del Estado y Yacimientos Carboníferos Fiscales las actividades del Estado Nacional referentes al estudio, exploración, explotación, industrialización; transporte y comercialización de dichos hidrocarburos.

Agrega la actora que los derechos de los que es único titular el Estado nacional y que a ella toca ejercer aparecen confirmados por la ley 17.319 (art. 1°) y dec. 8546/68 que declaró zona de explotación la que incluye la mina en debate.

Afirma igualmente que el art. 3° de la ley 14.773 es inaplicable, toda vez que a la fecha que en él se indica no existían derechos a favor de particulares pues la mina había revertido el Estado provincial, citando a tal efecto la sentencia de la Suprema Corte de Mendoza publicada en J. A., año 1965VI, p. 170 (Rep. La Ley, t. XXVI, p. 1024, sum. 1).

En apoyo de esta afirmación, Y. P. F. aduce que en la sentencia aludida, dictada el 23 de diciembre de 1964 en la causa "Pérez Roselló, Manuel y otro c. Provincia de Mendoza", el superior tribunal local desestimó la demanda que tenía por objeto la revocación de la resolución del juzgado de minas denegatoria de un pedido de concesión similar por exceder las pertenencias que autoriza el Código de Minería, y añade que este criterio no se concilia con el seguido en la res. 107, y sostiene que aquel pronunciamiento judicial posee el carácter de cosa juzgada. A este último respecto no me parece inoportuno acotar, de paso, que la codemandada "Mina Cacheuta" alega en su defensa que no media cosa juzgada ya que el fallo que se invoca se refería a otra mina, la denominada "Tupungato", tesis a la que adhiere la provincia al contestar la demanda.

También es de señalar que la accionante en estos autos reconoce las renunciaciones arriba mencionadas, pero expresa en su descargo que después reanudó la exploración y explotación, a lo que replica "Mina Cacheuta, S. R. L." que solicitó y obtuvo del Juzgado de Minas que se hiciera cesar a Y. P. F. en el área concedida a Pérez Roselló, Castro y Benenati (V. res. del 28 de setiembre de 1971, fs. 53 vta./54 y sigts. del expte. 961P1960).

En sus respectivos escritos de responde las codemandadas exponen razones coincidentes en lo sustancial para solicitar el rechazo de la demanda. Arguyen en tal sentido que la correcta solución del pleito impone tomar en cuenta, como circunstancia decisiva y fundamenta, el "estado jurídico" de la mina en cuestión, determinado por el hecho de que su explotación se remonta a un tiempo anterior a la sanción del Código de Minería, y que los derechos originarios emergentes de esa situación derivan del Código Civil, como vino a declararlo el tribunal en el fallo aludido del 2 de junio de 1930 mediante el cual reconoció el pleno dominio de la Compañía Petrolera Mendocina sobre el yacimiento, dominio en el que ésta fue restituida por aplicación del art. 2758 del cuerpo legal precedentemente citado, sin que tales derechos resultasen alterados por las leyes 10.273 y 12.161, que al igual que el Código de Minería desde su primitiva redacción dejaron a salvo los derechos preexistentes de particulares.

Alegan por tanto las codemandadas que el dominio de la mina queda al margen de las prescripciones de la ley 14.773 (arts. 1° y 4°) y del dec. ley 17.319 (art. 1°) debiendo

en cambio encuadrarse el caso en el supuesto que prevé el art. 3° del primero de estos ordenamientos, ya que los derechos existentes a favor de particulares al 1 de mayo de 1958 aludidos en dicha norma son los reconocidos en el recordado fallo de V. E. de 1930, no habiendo mediado desde entonces intervención del título ni expropiación del bien.

Ambas accionadas plantean en subsidio la inconstitucionalidad de los arts. 1° y 4° de la ley 14.773, del art. 1° del dec.ley 17.319/67 y del dec. 8546/68. Lo hacen con argumentos similares tendientes a demostrar, en esencia, que la nacionalización de los yacimientos de hidrocarburos descansa en el ejercicio de una facultad que no ha sido delegada al Gobierno federal y que resulta lesiva de la integridad territorial de las provincias, en el caso la de Mendoza.

II Es el momento de exponer mi opinión sobre la controversia suscitada en estos actuados, para cuya mejor comprensión es menester examinar, según un orden lógico, dos aspectos diferentes de la cuestión que es materia de este litigio. El primero de ellos versa sobre la existencia o inexistencia de derechos a favor de particulares al 1 de mayo de 1958, a los fines de determinar la aplicabilidad del art. 3° de la ley 14.773. El segundo, condicionado a la conclusión a que se llegue respecto del anterior, se refiere a la tacha de inconstitucionalidad articulada.

Creo necesario poner de manifiesto que, a mi juicio, la cuestión debe ser contemplada y resuelta a la luz de la ley 14.773, ya que, pese a su derogación por el dec.ley 17.319/67 (art. 105), era aquél el ordenamiento en vigencia al tiempo de dictarse el acto impugnado, o sea, la res. 107 del 29 de abril de 1965 (conf. doctrina de Fallos, t. 284, p. 161, consid. 4°, 1ª parte Rev. La Ley, t. 151, p. 552). Por lo demás, lo sustancial del tema permanece idéntico, ya que el segundo de los cuerpos legales citados mantiene el dominio nacional sobre los yacimientos.

Paso a ocuparme del primero de los aspectos enunciados, esto es, la aplicabilidad del art. 3° de la ley 14.773, disposición que transcripta reza así: "Los derechos existentes a favor de particulares al primero de mayo de 1958 sobre los yacimientos y actividades mencionados en los artículos anteriores serán respetados".

La pregunta a formularse es si existían tales derechos sobre la mina en disputa.

Las codemandadas se pronuncian categóricamente por la afirmativa.

Sus alegaciones, especialmente las formuladas por "Mina Cacheuta, S. R. L.", pueden resumirse diciendo que, por la naturaleza del acto que dio origen a los derechos sobre la mina cesión de los dueños superficiarios a la Compañía Petrolera Mendocina (v. causa C. 195, agregada, fs. 471) y por el tiempo de su celebración anterior a la vigencia del Código de Minería, el bien quedó especificado jurídicamente en forma inmutable por las normas pertinentes del Código Civil, conclusión que para la parte arriba nombrada en cuenta respaldo corroborante en el mentado fallo de la Corte del 2 de junio de 1930.

Pienso que no cabría adherir sin más a esa tesis según la cual el emplazamiento primigenio en el ámbito del dominio civil de la mina, cuya explotación remontaría a una época anterior al Código de Minería, habría impreso a este bien un carácter jurídico perenne que se proyectaría en el tiempo más acá del 1 de mayo de 1958. Antes sería preciso valorar, de acuerdo con las constancias de autos, circunstancias de hecho y prueba atinentes al problema e interpretar disposiciones de derecho común, temas que, por su naturaleza, resultan ajenos a mi dictamen y quedan librados al prudente arbitrio del tribunal.

Sin perjuicio de ello, me permito señalar, como ejemplo de las circunstancias aludidas, las manifestaciones vertidas por Pérez Roselló, Castro y Benenati -

integrantes posteriormente de "Mina Cacheuta, S. R. L." a fs. 16 vta. y ss. del expte. 961P1960 agregado, donde, al fundar su pedido de concesión que corre por dichos actuados, expresaron que, por el retiro de la personería jurídica a la Compañía Petrolera Mendocina que entró en liquidación y desapareció como persona de existencia ideal por una parte, y, por otra, por la renuncia efectuada por Y. P. F. de parte de los bienes cedidos por los liquidadores de dicha compañía, las partes renunciadas se convirtieron en "res nullius" y pasaron a ser bienes privados del Estado provincial en virtud de lo que dispone el art. 2342, inc. 3° del Cód. Civil. Agregaban los presentantes en aquella oportunidad que "ya sea por aplicación de esta disposición o por la del inc. 1° del mismo art., llegamos a la conclusión, de que es el Estado provincial el dueño en la actualidad de esa propiedad minera, constituida originariamente por los dueños del terreno superficiario a favor de la Compañía Mendocina de Petróleo (año 1886) y posteriormente por los liquidadores de ésta, a Yacimientos Petrolíferos Fiscales en 1932".

En estas condiciones, toca a V. E. repito decidir si cabe admitir o no la existencia de derechos a favor de particulares, a los fines de la aplicabilidad del art. 3° de la ley 14.773. En caso de que el tribunal se decidiera por la afirmativa, correspondería la aplicación de dicha norma con el consiguiente rechazo de la demanda. En caso contrario, serían de aplicación, con el efecto opuesto, los arts. 1° y 4° de la citada ley. Empero, como quiera que está planteada la inconstitucionalidad de estas normas, se impone examinar el tema como paso a hacerlo.

III. Juzgo pertinente apuntar siquiera, en primer lugar, la vital importancia que reviste el petróleo en la economía mundial, lo que queda demostrado por el papel que desempeña la utilización de sus derivados tanto en las actividades fabriles y del agro, en la petroquímica, en la producción de energía eléctrica, cuanto en la operación de los medios de transportes terrestres, aéreos y marítimos. La notoriedad del hecho exime de abundar en mayores consideraciones. Baste con señalar la repercusión que ha tenido en los procesos económicos el alza de los precios del crudo dispuesta por la Organización de los países exportadores de petróleo (OPEP).

El debido abastecimiento de combustibles líquidos y gaseosos y de los llamados lubricantes minerales asume caracteres de exigencia perentoria para el normal funcionamiento y desarrollo de las industrias manufactureras, usinas eléctricas y servicios públicos de comunicaciones en sus diversos tipos. El legislador argentino se hizo cargo de esta realidad insoslayable al declarar, en el art. 8° de la ley 14.773, "de urgente necesidad nacional el aumento de la producción de hidrocarburos, a los fines del autoabastecimiento del país".

Aparte del aspecto económico industrial señalado, existe otro, que en íntima conexión con aquél, posee su propia y específica dimensión, de obvia importancia. En este orden de ideas encuentro apropiado reproducir palabras del miembro informante de la comisión de asuntos constitucionales del Senado de la Nación al fundar el proyecto de la que luego sería la ley 14.773. Dijo el senador Widmann en esa oportunidad: "Nuestro Preámbulo considera que proveer a la defensa común es uno de los objetivos que fundamentan la formación de la Nación Argentina. Todo lo que hace al petróleo y a sus derivados es materia típica de defensa nacional. Surge del propio Preámbulo. En cuanto a las provincias, sabemos bien que ellas han hecho depositaria a la Nación de toda la competencia relacionada con la defensa nacional" (Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores, año 1958, III, ps. 1891 y siguientes).

La extracción del petróleo y del gas y los procesos ulteriores de industrialización y distribución hasta su puesta a disposición de los consumidores o usuarios constituyen actividades que afectan intereses nacionales, relacionados con la economía general

del país y con su defensa, cuya tutela incumbe al Gobierno federal, como lo reconoció V. E. en Fallos t. 284, p. 161, consid. 7°, donde, corresponde aclararlo, no se debatió la constitucionalidad de la ley 14.773.

Buenos es recordar también, en relación con el tema, que el tribunal declaró la necesidad de la regulación federal de un servicio público internacional de comunicaciones inalámbricas, calificado de interés nacional y vinculado con la defensa del país (conf. doctrina de Fallos t. 269, p. 92, especialmente consid. 10 Rev. La Ley, t. 129, p. 180).

Según ello cabe afirmar, en otras palabras, que, cuando media interés nacional, surge la jurisdicción nacional, entendida como suprema potestad de regulación jurídica, que es la forma que asume la tutela del Gobierno federal sobre los intereses nacionales.

El Gobierno federal se encuentra habilitado para proceder en ese sentido porque ha sido instituido por la Constitución como instancia suprema de coordinación y decisión para todas aquellas materias que afectan al país en general, a la Nación considerada "sub specie unitatis", en cumplimiento de los objetivos declarados en el Preámbulo de "constituir la unión nacional, proveer a la defensa común y promover el bienestar general".

Para el ejercicio de ese cometido el Gobierno federal, dejando a salvo las autonomías provinciales, o sea, las esferas de poderes locales preservadas por la Constitución, posee los suyos propios, enumerados e implícitos, delegados por ésta. Queda reconocido así un orden jerárquico de poderes, los nacionales y los provinciales. Los primeros, expresados en la Constitución, en las leyes que en su consecuencia dicte el Congreso y en los tratados con las potencias extranjeras, son supremos y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellos, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, con la reserva establecida a favor de la Provincia de Buenos Aires, según lo determinado en el art. 31.

Ello deriva de la naturaleza de la Constitución, que es el estatuto político de un estado federal y no un pacto confederal concertado por entidades soberanas. La Constitución ordenada, decretada y establecida por los representantes del pueblo de la Nación, es, pues, la obra de la voluntad nacional, a cuyo logro concurrió la voluntad de las provincias concretada en pactos preexistentes. Es expresión de soberanía, que reconoce en el pueblo su fuente, en el Estado nacional su sujeto activo y su órgano en el Gobierno federal.

Corroborante de estas conclusiones acerca de la supremacía de la Constitución Nacional resulta ser el art. 106 que, mediante su remisión al art. 5°, impone condiciones a las provincias para el goce de su autonomía, condicionamiento más intenso bajo el texto originario de este último artículo, que sometía las constituciones provinciales a revisión del Congreso federal antes de su promulgación.

La instauración de la soberanía nacional es el eco fiel, la resultante de los designios y propósitos con los que se convocó al Congreso General Constituyente. En el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos se proclamó, entre otros objetivos, el de establecer y definir "los altos poderes nacionales". En sus cláusulas resolutivas quedó convenido que la Constitución sería sancionada "a mayoría de sufragios", por diputados elegidos sin sujeción a instrucciones especiales (6°), a quienes se encarecía penetrarse "de sentimientos puramente nacionales, para que las preocupaciones de localidad no embaracen la grande obra que se emprede", y persuadirse "que el bien de los pueblos no se ha de conseguir por exigencias encontradas y parciales sino por la consolidación de un régimen nacional, regular y justo", estimando "la calidad de ciudadanos argentinos antes que la de provincianos" (7°).

En este marco de referencias debe interpretarse el inc. 11 del art. 67 de la Constitución, que es la base que da sustento al poder nacional para reglar la materia que nos ocupa. Al determinar el régimen jurídico de las minas, el Congreso puede elegir entre diversas opciones sin hallarse sujeta su actuación, exceptuada la condición que más adelante analizaré, por algún principio imperativo como ocurre, por ejemplo, con las leyes que dicte sobre ciudadanía y naturalización. Así, pues, pudo atribuir el "dominio privado" de las minas a la Nación o a las provincias, según el territorio en que se encuentren, como lo hizo sancionando el Código de Minería en cumplimiento de lo que había dispuesto la ley 726, del 26 de agosto de 1875. Pero este principio de reparto proviene de la ley, no de la Constitución. Por ello la solución adoptada en la ley de 1875 y en el Código de Minería no es necesariamente la única posible y válida.

Una opinión acorde con el criterio expuesto en punto a la amplitud de facultades legislativas la dio el codificador, doctor Enrique Rodríguez, en la nota puesta al art. 7° del Cód., cuando expresó: "Dada nuestra organización y régimen político era consiguiente, y bajo muchos aspectos conveniente, atribuir a los estados la propiedad de las sustancias minerales comprendidas en sus respectivos dominios; pero no era indispensable".

"El objeto principal de la ley de minas quedaba cumplido, ya adjudicándolas exclusivamente a la Nación, ya atribuyéndolas a las provincias" (v. también en sentido coincidente con el dictamen: Edmundo Fernando Catalano, "Código de Minería de la República Argentina comentado", p. 32, 2ª ed. Ed. Víctor de Zavallía, Buenos Aires, 1974).

Un ejemplo positivo del ancho campo en que se mueve el legislador es el hecho de que el propio Congreso General Constituyente, tras haber sancionado la Constitución, aprobó en el mes de diciembre de 1853 el Estatuto de Hacienda y Crédito Público. Por el tít. II, inc. 10 del art. 1°, se encomendaba a la Administración general llevar "el Registro de la propiedad territorial pública y nacional en toda la Confederación, incluso la subterránea de minas"; el mismo organismo nacional estaba encargado de recaudar las contribuciones que debían abonar los concesionarios particulares a la autoridad nacional (tít. X, art. 9°). Antes, el art. 1° del mismo tít. X declaraba que, interín el Congreso dictase el Código de Minería, regirían en la Confederación las Ordenanzas de México, las cuales, como es sabido, reservaban al soberano en nuestro caso el Gobierno nacional el llamado "dominio eminente o radical", en tanto que el dominio útil se concedía a los particulares.

Es de señalar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo aplicación de la ley de 1853 después de estar en vigencia el Código Civil (arts. 2342 y 2518) y en tal sentido, por sentencia del 17 de mayo de 1884, declaró inválida una disposición de la ley de procedimiento de San Juan por ser contraria a las citadas ordenanzas que mantuvo en vigor la ley nacional de referencia (Fallos t. 18, 2ª serie, p. 16).

Es lícito afirmar, pues, que el Congreso ha sido investido por el inc. 11 del art. 67 de la Constitución de potestad plena para dictar el Código de Minería para toda la República, cláusula cuyo correlato es la prohibición impuesta a las provincias por el art. 108, estando habilitado aquél para declarar, cuando consideraciones de interés nacional se lo indiquen, que determinadas sustancias minerales son bienes cuya titularidad exclusiva corresponde al Estado nacional, como hizo en materia de hidrocarburos mediante la ley 14.773.

La única condición impuesta por la Constitución en el citado inciso es la de no alterar las jurisdicciones locales. Pero a mi juicio tal recaudo no se ve afectado en el caso y no obsta, por tanto, a la conclusión precedente. Ello es así, toda vez que la mera ubicación física de dichos bienes en el territorio de las provincias no los sustraen de la

jurisdicción exclusiva del Congreso, entendida, según dije más arriba, como potestad de regulación jurídica, y no le impide, en consecuencia, determinar al titular del dominio y establecer con ello la consiguiente jurisdicción, entendido esta vez el término en la acepción de potestad concedente (conf. E. F., Catalano, op. cit., p. 13).

Para la mayoría de las sustancias minerales la titularidad y la jurisdicción concedente que de ella deriva se distribuye entre la Nación y las provincias de conformidad con el art. 7° del Cód. Para los hidrocarburos, en cambio, vuelvo a repetirlo, la ley atribuyó al Estado nacional la titularidad exclusiva, inalienable e imprescriptible, a lo que también se agregó en la ley 14.773 el monopolio de la explotación, en tanto que el dec.ley 17.319 mantuvo la propiedad nacional pero admitió la posibilidad de concesiones (conf. ídem, ibid., ps. 14 y 443).

A lo dicho cabe agregar que el carácter de utilidad pública que reviste la explotación de los yacimientos de hidrocarburos (arg. art. 13, Cód. de Minería), utilidad pública que se especifica como nacional en razón de la declaración de titularidad nacional y de su esencial vinculación con los intereses económicos generales del país y con la defensa nacional, es un hecho más que atrae sobre ellos la jurisdicción nacional exclusiva, por analogía con el supuesto del inc. 27 del art. 67 de la Constitución. Esto cohibe consiguientemente la ingerencia de los poderes provinciales en cuanto puedan afectar, directa o indirectamente, el dominio de esos bienes, su explotación y el correlativo ejercicio de la jurisdicción nacional.

El aseguramiento de estas condiciones no lesiona la integridad territorial de las provincias ni exige, por tanto, el consentimiento de las respectivas legislaturas impuesto por los arts. 3° y 13 de la Constitución, porque este requisito se refiere a hipótesis de desmembración política (conf. doctrina de Fallos, t. 154, p. 312, p. 318) con las que no se identifica la situación que aquí se analiza.

La nacionalización de los yacimientos de petróleo tampoco requiere la compra o cesión o, en su defecto la expropiación, pues en virtud de lo que ya se dijo la atribución que de su titularidad haga el Congreso al Estado nacional no está sujeta a ese tipo de condiciones.

Cabe señalar, en lo que atañe al aspecto económico del federalismo, que la ley 14.773 reconoció la participación de las provincias en el producido de dichos yacimientos de acuerdo con lo determinado en los arts. 5° y 9° de la misma, principio mantenido en el art. 12 del dec.ley 17.319/67.

Por esa razón estimo que no podría decirse que con la nacionalización de los yacimientos el resto de la Nación se beneficia a costa del sacrificio de las "provincias petroleras". Creo que no es así. El Congreso, constitucionalmente, no estaba obligado a esa nacionalización, pero tampoco estaba impedido de hacerla. Si escogió esta variante fue porque entendió, soberanamente, que era conveniente y beneficioso para toda la República sin exceptuar a las "provincias petroleras". Por lo demás, no resulta admisible pensar, a mi juicio, que el Congreso que sancionó la ley 14.773, en el que estaban representadas todas las provincias, haya obrado a impulsos de sentimientos hostiles o discriminatorios contra algunas de las partes que componen la Nación. Es de señalar también que las provincias supuestamente perjudicadas, aparte de hacerse acreedoras a la participación arriba aludida, no son privadas de fuentes de trabajo por el acto de nacionalización, con lo que no sufren desmedro sus economías internas.

Desde otro ángulo importa destacar que el dominio de las provincias sobre las minas no es el dominio del Código Civil con los atributos que le son inherentes. Aquel dominio, tal como lo legisló el Código de Minería, es el dominio eminente o radical propio de un sistema regalista. El contenido económico es prácticamente ilusorio porque las provincias no pueden explotar esos bienes por sí mismas, debiendo

conceder la propiedad útil a particulares (arts. 7°, 8°, 9° y 10° y concs., Cód. de Minería) y hasta el mismo canon que percibe la autoridad minera provincial con motivo de la concesión, pero que fija la autoridad nacional (ley 10.273, art. 2°), tiene, como dice E. F. Catalano, carácter simbólico y no rentístico (op. cit., p. 283).

Si bien es verdad que la ley 12.161, incorporada como tít. XVII del Cód. de Minería, instituyó en materia de hidrocarburos un régimen sustancialmente distinto al general, al admitir el derecho de las provincias para explorar y explotar aquellos bienes e industrializar, comercializar y transportar sus productos directamente o por convenios con el Estado nacional o por medio de sociedades mixtas (arts. 374 y 376, citado tít. XVII), lo cierto es también que las provincias no ejercieron esa facultad durante la vigencia de la ley 12.161 (idem, *ibid.*, p. 364), ni tampoco la de otorgar concesiones a particulares en virtud de la política de reservas fiscales (*ibidem*, nota al art. 378, p. 365; v. también sobre este aspecto, Eduardo A. Pigretti, "El nuevo régimen legal de los hidrocarburos líquidos y gaseosos" comentario del dec.ley 17.319/67, en *Adla*, XXVIIB, 1486, cap. III, "in fine").

En estas condiciones, no es aventurado afirmar que el régimen de la ley 14.773, desde el punto de vista económico, no tenía que traducirse en desventajas para las provincias si se compara la contribución que les acordaba la ley 12.161 (art. 401, Cód.) con la participación que les reconoció aquella en sus arts. 5° y 9°.

Parece innecesario decir que un supuesto esencialmente distinto del aquí considerado sería, si acaso pudiera llamarse así, el de la "nacionalización" de la propiedad rural para fines de colonización agraria, ya que hallándose comprendida tal propiedad en la figura del dominio del Código Civil su traspaso a la Nación demandaría la compra o expropiación, en su caso.

Diré, por último, en apoyo de la solución propugnada en este dictamen, que resulta indiscutible la necesidad de una política única en el área de hidrocarburos, la que no puede estar, obviamente, en otras manos que en las de la autoridad nacional. En este sentido, merece recordarse lo que se expresó en el mensaje con que se elevó al Poder Ejecutivo el proyecto de lo que sería el dec.ley 17.319/67. Se dijo allí, después de estimar los resultados de la aplicación de la ley 12.161, que "parece evidente que una razón dificultó la formación de una política nacional en materia de hidrocarburos y esta fue la multiplicidad de las jurisdicciones. En efecto el Estado nacional, ante las atribuciones de las distintas autoridades mineras para otorgar permisos y concesiones, careció de la posibilidad institucional de conducir y controlar en forma orgánica una política de carácter federal en lo que atañe a la materia. A este factor se adicionaba como agravante la vigencia del principio de la libre petición, que no aseguraba el más armónico desarrollo de dicha política".

Más adelante, insistiendo en la misma argumentación, se expresó en el aludido mensaje que se mantenía "por estimarse de fundamental importancia para el logro de sus objetivos, el principio del dominio nacional sobre dichos yacimientos que fuera definido por la ley 14.773 como culminación de un proceso legislativo que comienza en el propio Congreso General Constituyente de Santa Fe, ya que como se ha dicho la experiencia nacional demostró que la pluralidad de jurisdicciones en lo concerniente a la exploración y explotación de hidrocarburos, torna problemática la formulación y ejecución de una política orgánica en materia tan compleja como es la de producción, industrialización y comercialización de los hidrocarburos".

Por las razones expuestas, y si V. E. llegare a la conclusión de que no ha quedado probada la existencia derechos a favor de particulares sobre la mina en cuestión al 1 de mayo de 1958, opino que correspondería hacer lugar a la demanda por aplicación de los arts. 1° y 4° de la ley 14.773 cuya validez constitucional debe admitirse. Junio 10 de 1976. Elías P. Guastavino.

Buenos Aires, mayo 3 de 1979.

Considerando: 1° Que la presente causa es de competencia originaria de esta Corte Suprema, de acuerdo con lo dispuesto por los arts. 100 y 101 de la Constitución Nacional.

2° Que en atención a los términos en que quedó trabada la relación procesal, a la prueba producida y al alcance de los alegatos, pueden tenerse por acreditados en este expediente los siguientes hechos: a) el yacimiento petrolífero al que se refiere el litigio formaba parte del llamado "Agua del Corral", objeto del pleito "Compañía Mendocina de Petróleo c. Mendoza, Provincia de s/ reivindicación", fallado por esta Corte el 2 de junio de 1930; b) por contrato del 7 de agosto de 1931, la referida Compañía Mendocina de Petróleo ya en liquidación a esa fecha y ulteriormente desaparecida cedió a la entonces Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales "todos los derechos que en la actualidad tiene o pudieren corresponderle en el futuro con arreglo al art. 251 del Cód. de Minería, sobre las minas de petróleo existentes en los campos ubicados en Cacheuta, Departamento de Luján, Provincia de Mendoza, República Argentina, denominados Agua del Corral"; c) Yacimientos Petrolíferos Fiscales, en diversas oportunidades, renunció a distintas áreas y superficies correspondientes a la mina disputada, con anterioridad a la sanción de la ley 14.773; d) el Juzgado Administrativo de Minas de Mendoza dictó el 29 de abril de 1965 la res. 107 impugnada en este juicio por la que se otorga concesión del yacimiento, en las partes que la autoridad minera entendió abandonadas y renunciadas por Y. P. F., a Salvador Castro, Victorio Benenati y Manuel Pérez Roselló, previa solicitud de estos; e) posteriormente, los derechos emergentes de la concesión así otorgada fueron cedidos a la sociedad codemandada, integrada por los propios cedentes; f) Yacimientos Petrolíferos Fiscales inició demanda contenciosoadministrativa a fin de que se declarara la nulidad de la res. 107; la acción fue rechazada por la Suprema Corte de Justicia de Mendoza por entender que el asunto escapaba a su competencia y esta decisión fue apelada por la accionante mediante la vía del recurso extraordinario del art. 14 de la ley 48; esta Corte declaró improcedente tal recurso, en razón de que el fallo objetado contaba con suficientes fundamentos de derecho público local, no importaba denegatoria del fuero federal y no constituía sentencia definitiva a los fines de la instancia de excepción, lo cual dejó expedita la acción que ahora se intenta.

3° Que así destacados los hechos que presentan una especial relevancia para la solución del caso, es menester examinar seguidamente dos aspectos distintos de la cuestión litigiosa, tal como lo señala el Procurador General en su dictamen. El primero de ellos versa sobre la existencia o inexistencia de derechos a favor de particulares al 1 de mayo de 1958, a efectos de determinar la aplicabilidad del art. 3° de la ley 14.773. El segundo, se refiere a la tacha de inconstitucionalidad articulada.

4° Que respecto al primer punto, las codemandadas alegan, en síntesis, que "el status jurídico" de la mina en cuestión, por el hecho de que su explotación se remonta a un tiempo anterior a la sanción del Código de Minería, quedó determinado, en forma inmutable, por las normas del Código Civil, conclusión que se ve corroborada a su juicio por el mentado fallo de la Corte del 2 de junio de 1930. Lo expuesto les permite sostener que la suerte del yacimiento escapa al proceso de nacionalización iniciado por la ley 14.773.

5° Que a fin de dilucidar el tema, debe interpretarse el art. 375 originario del Cód. de Minería (actual art. 411, del mismo cuerpo legal), en relación con las circunstancias del caso. A los efectos que interesan en la especie, corresponde señalar que esta disposición tiende fundamentalmente a proteger los derechos adquiridos de quienes explotaban los yacimientos allí aludidos a la fecha en que el Código de Minería entró

en vigencia; lo cual no importa conferir a la mina un así llamado "estado jurídico" perenne, ajeno a la ley de la materia y susceptible de ser invocado aun por quienes no tienen ninguna relación con los destinatarios directos de la norma en examen.

6° Que no otro es el alcance que esta Corte dió a tal artículo en la sentencia del 2 de junio de 1930, "in re" "Compañía Argentina de Petróleo contra la provincia de Mendoza, por exención de pago de canon minero y reivindicación de mina", obrante de fs. 676 bis a fs. 689 bis del expediente C195VI agregado por cuerda, y publicada en Fallos, t. 157, p. 280. En esa oportunidad se hizo lugar al amparo invocado del art. 375 del Cód. de Minería (actual art. 411) por hallarse "eficaz la prueba de que, antes de la vigencia de dicho Código la o las minas de petróleo 'Agua del Corral' eran explotadas por sus dueños Aguirre o por su cesionaria eventual o condicional, la Compañía Mendocina". También se sostuvo entonces que "el respeto al 'statu quo' fundado en leyes anteriores se refiere a la 'explotación' y tiene un carácter excepcional y personal, poniéndolo al amparo del denunciado" y que "el Estado tiene especial interés en que esas minas se exploten y sea notorio el 'animus domini' que el canon exterioriza", destacando que el hierro y los combustibles "se consideran elementos indispensables para la vida económica y efectiva autonomía de las naciones".

7° Que lo dicho alcanza para desvirtuar la argumentación de ambas codemandadas sobre este aspecto del asunto, teniendo en cuenta que una recta interpretación del art. 3° de la ley 14.773 exigía que se acreditara la existencia al primero de mayo de 1958 de un derecho concreto del particular peticionario sobre los yacimientos y actividades en cuestión, lo que en rigor nadie hizo ni intentó hacer en el caso "sub examine". Por el contrario, la Provincia de Mendoza sostuvo que "debe considerarse a la Mina Cacheuta incluida dentro del patrimonio privado de la provincia, pero no como mina en disponibilidad, sino como bien sin dueño y con posibilidad de ser concedida" y que "procedió a la concesión... por aplicación de lo preceptuado en el art. 2342, inc. 1°, del Cód. Civil". Análogo argumento fue esgrimido por los peticionarios de esa concesión (ver especialmente folios 16 vta. a 17 vta. del expte. 961M1960, agregado sin acumular). Además, el propio Juzgado Administrativo de Minas que fundamentó la decisión aludida en la particular exégesis que hizo de las leyes 14.773 y 12.161 puntualizó que el derecho del "solicitante" Castro, Benenati y Pérez Roselló, quienes ulteriormente integraron la sociedad codemandada, a la que cedieron sus derechos) "surge 'ex novo' en el año 1960" (v. folio 25 vta, del expte. 961M1960 ya cit.). Se concluye, pues, que no hay derechos de particulares, al 1 de mayo de 1958, que deban ser respetados a tenor del art. 3° de la mencionada ley 14.773.

8° Que el aserto precedente exige analizar el planteo de inconstitucionalidad formulado contra los arts. 1° y 4° de la ley 14.773, 1° de la ley 17.319 y el dec. 8546/68 que se tiene a la vista, pues si el Congreso nacional careció de autoridad para nacionalizar los hidrocarburos como se sostiene, bien pudo la provincia de Mendoza otorgar la concesión de una mina mediante una providencia como la que aquí se discute. A este respecto corresponde determinar si el Poder Legislativo de la Nación estaba facultado para dictar las normas legales censuradas, y ello remite al análisis de las atribuciones que la Constitución Nacional confiere a dicho poder del Estado, lo que se hará en el entendimiento que no compete a esta Corte pronunciarse sobre la conveniencia, oportunidad, acierto o eficacia de las disposiciones controvertidas.

9° Que en particular, debe examinarse el art. 67, inc. 11 de la Ley Fundamental, en cuanto establece que incumbe al Congreso dictar el Código de Minería. Ello es así, toda vez que el legislador entendió ejercitar dicha facultad en el caso como resulta de las expresiones vertidas por el miembro informante de las Comisiones de Asuntos Constitucionales, de Industria, de Comercio y de Presupuesto y Hacienda del Senado

de la Nación (v. Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores año 1958, III, especialmente ps. 1891, 1892 y 1893). Ello surge también del mensaje de elevación del proyecto que habría de convertirse en la ley 17.319, publicada en el Boletín Oficial del día 30 de junio de 1967.

10. Que al conferir al Poder Legislativo de la Nación de facultad de dictar el Código de Minería, la Constitución Nacional le otorgó la atribución de establecer en su integridad el régimen legal de las minas, entre las cuales se encuentran los yacimientos de hidrocarburos que interesan en este caso. En relación con lo expuesto, resulta pertinente destacar los siguientes aspectos: a) la mentada reglamentación de las minas puede estar contenida en el Código de la materia, en las leyes nacionales que se incorporan a éste o en las que lo integran, modifican o amplían, todo lo cual comporta el ejercicio de la misma potestad legislativa del art. 7, inc. 11 que se está considerando (doctrina de Fallos, t. 248, p. 781; t. 250, p. 236 Rev. La Ley, t. 105, p. 507; t. 104, p. 426); b) tal ordenamiento incluye todas las instituciones típicas y específicas de la aludida rama del derecho, con la limitación que resulta del propio texto constitucional; c) la cortapisa indicada precedentemente se refiere al resguardo de las jurisdicciones locales y a la aplicación e interpretación de las normas comunes por los tribunales federales o locales, según corresponda, lo cual debe analizarse primordialmente en función de lo establecido en el art. 100 de la Constitución Nacional, de acuerdo con lo sostenido por los autores de la inclusión de ese límite en la Convención Constituyente del año 1860; puede en el sentido indicado recordarse lo dicho entonces, a saber: "...el hecho de dar esa atribución al Congreso (la de dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería) en los casos que cayesen bajo el imperio de la soberanía local, las leyes que dictara no desaforarían las causas" (Sesiones de la Convención Nacional "ad hoc", reunida en Santa Fe en 1860, para examinar las reformas propuestas por Buenos Aires a la Constitución de 1853, en "Asambleas Constituyentes Argentinas", fuentes seleccionadas, coordinadas y anotadas en cumplimiento de la ley 11.857 por Emilio Ravignani, t. IV, p. 1053).

11. Que el régimen jurídico de las minas comprende, necesariamente, una regulación especial del dominio de éstas que presenta características peculiares, privativas de la materia. Es así que tanto en el derecho argentino como en el comparado, invariablemente, ha sido preciso ocuparse del llamado dominio originario de las minas, sea para negarlo, sea para afirmarlo y atribuirlo a uno u otro titular, según la posición que se asuma. Algunas de las alternativas del debate referido pueden verse en la nota del codificador doctor Enrique Rodríguez al art. 7° del Cód. de Minería, actualmente en vigor. En la tradición jurídica argentina, la legislación minera que rigió en las distintas épocas no omitió el tratamiento especial del tema, pudiendo mencionarse en tal sentido los siguientes ejemplos: el Estatuto para la organización de la hacienda y crédito público de la Confederación Argentina de 1853, que remitió a las Ordenanzas de Nueva España o México de 1783 (conf. Fallos t. 18, 2ª serie, p. 16); art. 2°, ley 726 sobre revisión del proyecto de Código de Minería de Domingo de Oro; el citado art. 7°, Cód. de Minería vigente; art. 373, referido Cód., texto según ley 12.161 de petróleo e hidrocarburos fluídos; leyes 14.773 y 17.319 que se examinan en este fallo; art. 5°, dec.ley 22.477 sobre elementos y minerales nucleares. Lo expresado permite afirmar que permanentemente hubo de legislarse sin dar por supuesta una determinada solución de raigambre constitucional.

12. Que de acuerdo con lo que resulta del anterior considerando, el silencio de la Constitución Nacional sobre esta faz de la propiedad minera tornaba inexcusable que el Poder Legislativo estableciera normas expresas sobre el asunto, en el entendimiento de que así cumplía el cometido que la propia Constitución le había asignado al confiarle el dictado del Código de Minería. Lo contrario hubiera importado el establecimiento de instituciones mineras trucas, orgánicamente incompletas, ya que, como quedó afirmado, el régimen jurídico de las minas comprende su ordenación

dominial y ésta a su vez incluye un discernimiento del dominio originario de ellas. De los varios sistemas que conoce el derecho comparado sobre esta última cuestión, el legislador pudo prudencialmente elegir el que resulta de la ley ahora impugnada, sin que, por otra parte, hubiera sido constitucionalmente atacable el que atribuye a las provincias según los casos tal propiedad.

13. Que debe insistirse en que lo dicho se refiere estrictamente a las peculiaridades de la materia legislada, lo cual descarta, por principio, cualquier analogía indebida. En tal sentido, resulta pertinente citar lo sostenido en 1853 por el entonces ministro de Hacienda de la Confederación Argentina, doctor Mariano Fraguero, en ocasión de discutirse el Estatuto de Hacienda y Crédito ya recordado: "Que las minas eran propiedad del soberano..." y "Que no puede compararse una mina con un campo o una casa, que el descuido en el trabajo de estas últimas, no importaría la pérdida de una fortuna como sucede con las minas que ocultando un tesoro, queda perdido para la sociedad y su dueño, si éste las abandonaba", a lo cual asintió su ocasional contendor José Benjamín Gorostiaga, quien manifestó, entre otras consideraciones: "Que reconoce la propiedad de las minas como pertenencia del Soberano" (Actas de las Sesiones Públicas del Soberano Congreso General Constituyente de la Confederación Argentina, años 1852 a 1854, en "Asambleas Constituyentes Argentinas", t. cit., p. 643).

A ello puede añadirse que lo atinente a hidrocarburos introduce nuevos y peculiares problemas, por lo que cabe ratificar aquí lo asentado por esta Corte en la sentencia del 16 de abril de 1936, "in re" "Kinkelín, Emilio c. Gobierno nacional, a saber: "Que el criterio interpretativo de la justicia debe informarse, tratándose de minas de petróleo, por el que orienta a la legislación general y nacional en la materia que contemplan los graves y trascendentales problemas económicos y políticos vinculados y suscitados por este mineral que ha revolucionado la técnica y, consiguientemente, transformado muchos aspectos de la vida interna e internacional" (Fallos, t. 170, p. 274, especialmente p. 291).

14. Que atento lo expuesto, puede afirmarse que lo aducido por el legislador en relación con sus facultades para dictar las normas ahora discutidas, no excede los límites de una razonable interpretación constitucional. Con este alcance, vale lo afirmado por el ya mencionado miembro informante en el Senado de la Nación, con motivo del debate parlamentario de la que habría de ser ley 14.773: "Hay tres órganos del poder no independientes en absoluto unos de otros, sino entrelazados por el sistema de pesos y contrapesos. En esa distribución de competencias, es el Congreso de la Nación el que tiene la potestad de dictar el Código de Minería y, dentro del contenido de este Código, lo relativo al régimen del dominio del subsuelo. Nuestro Preámbulo considera que proveer a la defensa común es uno de los objetivos que fundamentan la formación de la Nación Argentina. Todo lo que hace al petróleo y a sus derivados es materia típica de defensa nacional. Surge del propio Preámbulo. En cuanto a las provincias, sabemos bien que ellas han hecho depositaria a la Nación de toda la competencia relacionada con la defensa nacional, sus atribuciones están limitadas fundamentalmente por los arts. 1º y 31 de la Carta Magna". Y: "Entre las potestades que el inc. 11 del art. 67 de la Constitución Nacional pone en manos del Congreso de la Nación, está la de legislar sobre el dominio de las minas, atribuyéndolas a la Nación si el interés nacional así lo exige, o a la Nación y a las provincias, según el territorio en que se encuentren, si llega a estimar que así corresponde, también fundándose en el bienestar general de la República" (Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, año 1958, III, lugar citado en el consid. 9º; conf. Fallos, t. 284, p. 161, cons d. 7º Rev. La Ley, t. 151, p. 552). Argumentos análogos se esgrimieron cuando se dictó la ley 17.319.

15. Que cabe señalar que a diferencia de la propiedad privada que, si bien con función social, se orienta principalmente a satisfacer necesidades o intereses particulares, el dominio de los yacimientos de hidrocarburos en razón de la naturaleza e importancia de éstos, a que se hizo referencia "supra" mira directa y primordialmente a salvaguardar importantes valores generales y al logro del bien común de la Nación toda. La justificación de su titularidad no puede, pues, surgir por sí y sin previsión legislativa de la ubicación geográfica, ni del descubrimiento u ocupación, sino de la finalidad específica de su explotación enderezada al logro de objetivos de indudable relevancia nacional que, al par que trascienden, incluyen los intereses de todas las provincias y afectan a la comunidad entera del pueblo de la Nación. Los propósitos de "proveer a la defensa común" y "promover el bienestar general" enunciados en el Preámbulo indican, conforme a lo expuesto, que compete al Congreso nacional la regulación jurídica del dominio y explotación de los citados yacimientos, pues la autoridad que tiene a su cargo la consecución de determinados fines ha de poder disponer de los medios necesarios a ello conducentes.

16. Que de los fundamentos precedentes se concluye que los arts. 1° y 4° de la ley 14.773 y 1° de la ley 17.319 y el dec. 8546/68 establecido dentro del marco de la ley citada en último término fueron dictados en un todo de acuerdo con lo prescripto por los arts. 67, inc. 11 y 86, inc. 2° de la Ley Fundamental, respectivamente, y no vulneran norma constitucional alguna en el caso bajo examen.

En este orden de ideas, puede afirmarse que no se encuentra aquí afectado el art. 17, esgrimido por la codemandada Mina Cacheuta, S. R. L., en cuanto este artículo garantiza el derecho de propiedad, ya que como se ha demostrado se respetó en la especie el art. 28 de la Constitución Nacional.

Cabe añadir que los arts. 3° y 13 de la Constitución no se hallan tampoco comprometidos, ya que el "sub lite" no versa sobre una desmembración territorial sino sobre el dominio y aprovechamiento de un recurso natural cuya regulación ha sido puesta por la Carta Magna en manos del Poder Legislativo de la Nación. A este último respecto, merece recordarse la doctrina sentada por esta Corte, según la cual nunca puede ser atentatorio al régimen autónomo de las provincias el ejercicio legítimo por la Nación de las facultades que le han sido expresamente delegadas en aquélla, por más que tales facultades deban ejercitarse en el territorio mismo de los estados autónomos (Fallos, t. 271, p. 186 Rev. La Ley, t. 131, p. 987; t. 284, p. 161).

17. Que aclarados los aspectos distinguidos en el consid. 3° de esta sentencia, en la forma que surge de los anteriores argumentos, esto es, a saber: a) que al 1 de mayo de 1958 no existían particulares que fueran titulares de derecho sobre el yacimiento en cuestión, y b) que los arts. 1° y 4° de la ley 14.773 y 1° de la ley 17.319 y el dec. 8546/68 se ajustan a los mandatos de la Constitución Nacional, debe concluirse que la llamada "Mina Cacheuta" no podía ser objeto de una concesión como la otorgada por la res. 107 de fecha 29 de abril de 1965 del Juzgado Administrativo de Minas de Mendoza, atenta la prohibición expresa del art. 4° de la ley 14.773, entonces en vigor. A lo que cabe agregar que ni en ese momento ni con posterioridad el organismo provincial tuvo competencia para decidir como lo hizo (conf. especialmente los arts. 1° y 2°, ley 14.773, arts. 1°, 2°, 3°, 8°, 9°, 18, 29, 97 y 98, ley 17.319 y arts. 31, 67, inc. 11 y 108, Constitución Nacional). Todo ello basta para declarar la nulidad que pide la actora.

Por los fundamentos expuestos y atento lo expresado por el Procurador General, se hace lugar a la demanda instaurada por Yacimientos Petrolíferos Fiscales contra la Provincia de Mendoza y Mina Cacheuta Sociedad de Responsabilidad Limitada y, en consecuencia, se declara la nulidad de la res. 107 dictada el 19 de abril de 1965 por el Juzgado Administrativo de Minas de Mendoza. Costas en el orden causado. atento la

naturaleza de la cuestión planteada (art. 68, Cód. Procesal). Adolfo R. Gabrielli. Abeiardo F. Rossi. Pedro J. Frías (en disidencia). Emilio M. Daireaux.

Considerando: 1° Que la presente causa es de competencia originaria de esta Corte Suprema atento lo dispuesto por los arts. 100 y 101 de la Constitución Nacional.

2° Que Y. P. F. demanda a la Provincia de Mendoza y a la Sociedad de Responsabilidad Limitada Mina Cacheuta, por nulidad de la res. 107 dictada por el Juzgado Administrativo de Minas de la mencionada provincia, el 29 de abril de 1965 (fs. 24 del expte. 961M1950 agregado sin acumular) por considerar la actora que el acto impugnado desconoce sus derechos a la mina en disputa, fundados en los arts. 1° y 4° de la ley 14.773 y confirmados por el art. 1° de la ley 17 319 y dec. 8546/68.

3° Que las codemandadas exponen razones sustancialmente coincidentes solicitando el rechazo de la demanda. Alegan que el dominio de la mina queda al margen de las prescripciones de las normas citadas en el considerando anterior, debiendo en cambio encuadrarse el caso en el supuesto que prevé el art. 3° de la ley 14.773, ya que los derechos existentes a favor de los particulares al 1 de mayo de 1958, aludidos en dicha norma, son los reconocidos en el fallo de este tribunal de fecha 2 de junio de 1930 mediante el cual declaró el pleno dominio de la Compañía Petrolera Mendocina sobre el yacimiento, por aplicación del art. 2758 del Cód. Civil, sin que tales derechos resultasen alterados por las leyes 10.273 y 12.161 que al igual que el Código de Minería los dejaron a salvo. Plantean subsidiariamente la inconstitucionalidad de las normas nacionales que fundamentan la posición de Y. P.F.

4° Que tal como lo señala el Procurador General, es menester examinar dos aspectos diferentes de la cuestión litigiosa. El primero de ellos versa sobre la existencia o inexistencia de derechos a favor de particulares al 1 de mayo de 1958, a los fines de determinar la aplicabilidad del art. 3° de la ley 14.773. El segundo se refiere a la tacha de inconstitucionalidad articulada.

5° Que respecto al primer punto, las codemandadas alegan, en síntesis, que "el estado jurídico" de la mina en cuestión, por el hecho de que su explotación se remonta a un tiempo anterior a la sanción del Código de Minería, quedó determinado jurídicamente, en forma inmutable, por las normas del Código Civil, conclusión que se ve corroborada a su juicio por el mentado fallo de la Corte del 2 de junio de 1930. Lo expuesto les permite sostener que la suerte del yacimiento escapa al proceso de nacionalización iniciado por la ley 14.773.

6° Que se observa de inmediato que la sociedad carece de legitimación para fundamentar su defensa en la alegación de la existencia de un reconocido dominio a favor de la Compañía Petrolera de Mendoza, pues no es ni su cesionaria, ni su sucesora, y por el contrario, sus derechos derivan de la concesión obtenida por Pérez Roselló, Benenati y Castro, quienes a su vez se la transfirieron. Más aún, la solicitud de otorgamiento de la concesión (fs. 160 vta. del expte. 951M1960 agregado) la fundaron sosteniendo que los bienes pasaron al patrimonio privado del Estado provincial por el retiro de la personería jurídica y liquidación de la Compañía Petrolera Mendocina y por la renuncia de partes del yacimiento efectuada por Y. P. F. en su carácter de cesionaria.

7° Que lo cierto es que la concesión atacada se basa en el principio regalista ejercitado por la Provincia de Mendoza, de donde resulta que esta no puede fundar su legitimación en la existencia de alguna forma de dominio privado, sino en la reivindicación para sí del dominio eminente de la mina, postura que en esencia es la que asume. Se concluye, pues, que no hay derechos de particulares, al 1 de mayo de 1958, que deban ser respetados a tenor del art. 3° de la mencionada ley.

8° Que la conclusión precedente exige analizar la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Provincia de Mendoza respecto a los arts. 1° y 4° de la ley 14.773, 1° de la ley 17.319 y del dec. 8546/68, pues si el Congreso Nacional careció de competencia para nacionalizar los hidrocarburos como se sostiene, bien pudo esa provincia otorgar la concesión de una mina, que en su momento fue abandonada por Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

La doctrina nacional ha debatido todos los argumentos que atribuyen o niegan al Congreso regular la titularidad de los hidrocarburos. De la cuestión disputada debe excluirse, pues no es del caso, la problemática de una reforma constitucional que sancione los derechos del Estado nacional. Por tanto, lo esencial es determinar si corresponde a la Provincia de Mendoza el dominio institucional de la Mina Cacheuta, de manera que el Congreso no pueda, en ejercicio de su facultad de dictar el Código de Minería (art. 67, inc. 11), modificar su titularidad.

La nota del codificador al art. 7° del Cód. de Minas podría resumir todavía la situación: "Dada nuestra organización y régimen político era consiguiente y bajo muchos aspectos conveniente, atribuir a los Estados la propiedad de las sustancias minerales comprendidas en sus respectivos dominios; pero no era indispensable. El objeto principal de la ley de minas quedaba cumplido, ya adjudicándolas exclusivamente a la Nación, ya atribuyéndolas a las provincias".

Para el régimen político era "consiguiente" la propiedad provincial; para el régimen económico no. Esto es lo que manifiesta el codificador porque "consiguiente" es lo innegable o forzoso en razón del antecedente de la forma de estado federativa.

Esta ambivalencia de régimen, en cuanto el sistema político parece exigir el dominio de las provincias, pero no lo exige el sistema económico, ha incidido siempre en el "status quaestionis". El debilitamiento de las entidades federativas y la conciencia creciente de la unidad de decisión en el área crítica de los hidrocarburos, ha hecho ceder al encuadramiento normativo ante la coyuntura económica. Luego de la reforma constitucional de 1949, las leyes ahora atacadas los declararon "bienes exclusivos, imprescriptibles e inalienables del Estado nacional".

Desde entonces no ha dejado de acrecer la significación económica del petróleo pero, en cambio, no puede sostenerse ahora que el dominio institucional de las provincias conspira contra la unidad de política. En los años últimos el sector público ha acreditado experiencia en la concertación entre jurisdicciones. El segundo ciclo de pactos, dinámico desde 1966, ha contribuido a superar los antagonismos potenciales de la diversidad de titulares de poderes, en la misma forma que las reglas de aprovechamiento parecen revestir para las provincias más importancia que el dominio mismo.

9° Que no obstante su significación, la incidencia de estos datos es solo extrínseca al problema planteado. Se trata de resolver si la provincia de Mendoza pudo conceder la Mina Cacheuta, abandonada con anterioridad por Yacimientos Petrolíferos Fiscales, por carecer de eficacia constitucional a su respecto las leyes que nacionalizaron los hidrocarburos.

Para la afirmación del dominio eminente o institucional de las provincias, no tratándose de una reforma constitucional, es muy significativa pero no indispensable la sucesión histórica anterior a la Constitución de 1853/60 ni es tampoco indispensable concluir que median hechos institucionales inmutables que ninguna Constitución pueda modificar. Basta la correlación de dos principios de la Ley Fundamental. Por una parte, la forma de estado federal (art. 1°) y las pautas de integridad territorial que inspiran los arts. 3° y 13, a falta de distinta atribución, implican el dominio institucional de las provincias a los recursos naturales de su suelo, tanto más cuando

las minas son inmuebles (art. 12, Cód. de Minería). Y por otra, según el art. 67, inc. 11 el Congreso debe dictar el Cód. de Minería, sin que ello autorice a la Nación a transferir a la administración federal las cosas sobre las que ha de versar su legislación. Esta regla, con una sola excepción temporaria explicable por emergencia, la del Estatuto de Hacienda y Crédito de Mariano Fraguero, es la compartida por los intérpretes del sistema legal y de la vida argentina durante el largo período en que la coyuntura económica no logró alterar la estructura institucional.

10. Que asegurada la unidad de política sobre los hidrocarburos, como se dijo antes, por instrumentos de concertación eficaces ya probados en nuestro país, no puede invocarse el bien común para crear derechos a favor del gobierno federal, como si solo el dominio de éste permitiera alcanzar esa unidad. Los fines nacionales también se cumplen desde las provincias porque sus competencias, en especial si vividas cooperativamente, tienen ejecución local pero destinación nacional. La educación está a cargo de los Estados particulares y la educación expresa mejor que el petróleo el alma de un país. Y no solo los fines nacionales jurisdiccionalmente divisibles se cumplen desde las provincias, sino que el bien común mismo es el de todos los todos del todo social. El pluralismo, con tensión a la unidad y no a la desagregación, se corresponde con la subsidiariedad social que respeta la asignación de roles y de competencias según la responsabilidad de las partes. La de las provincias, según la historia y la Constitución argentinas, no está por debajo de la titularidad de hidrocarburos explotados según un plan nacional, porque, como se dijo, no es en la unidad de dominio sino de políticas donde se juega la importancia crítica de los hidrocarburos.

En consecuencia, las leyes en examen no tiene eficacia para impedir a la Provincia de Mendoza la concesión de la "Mina Cacheuta", por ser inconstitucionales.

Por ello, oído el Señor Procurador General, se rechaza la demanda de nulidad de concesión minera interpuesta por Yacimientos Petrolíferos Fiscales contra la Provincia de Mendoza y Mina Cacheuta, S. R. L. Con costas en el orden causado por la naturaleza de la cuestión resuelta. Pedro J. Frías.