

PAUTA SOBRE EL TRATAMIENTO JURIDICO DE LOS ESTACAMENTOS SALITRALES DE ORIGEN CHILENO.

Alberto Tala Japaz
Profesor de Derecho de Minería
Universidad Católica del Norte
Antofagasta.

Bajo el régimen constitucional y legal actual, se ha reeditado la polémica relativa a la validez y vigencia de los títulos mineros salitreros. Se trata de determinar si los derechos generados con arreglo a normas jurídicas pretéritas subsisten dentro de la actual juridicidad y si son por ello, capaces de enervar pretensiones de aprovechamiento minero en base a concesiones mineras de actual generación.

En síntesis, la cuestión consiste en la problemática de los derechos adquiridos con arreglo a los principios que regulan los efectos de las leyes civiles patrimoniales en el tiempo. Como es sabido, conforme establece el artículo 12 de la Ley Sobre Efecto Retroactivo de las Leyes, de 7 de Octubre de 1861, "todo derecho real adquirido bajo una ley y en conformidad a ella, subsiste bajo el imperio de otra; pero en cuanto a sus goces y cargas y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de la nueva ley".

El principio de los derechos adquiridos, produce en la práctica un virtual efecto de inderogabilidad de las leyes civiles patrimoniales, las cuales, como establece el artículo 9 del Código Civil, sólo pueden disponer para lo futuro. De ello, por consiguiente, se siguen dos consecuencias: en primer lugar, resulta indispensable recuperar y aplicar la legalidad de origen, en el tiempo y en el espacio, en base a la cual se generaron los títulos mineros salitreros que ahora se están invocando; sin que sea siquiera admisible la tesis conforme a la cual se trataría de normas derogadas, que no pueden recibir aplicación actual; en ese sentido, es incoherente invocar una norma antigua para ejercer un derecho, y no aceptar la misma norma para determinar el contenido y alcance de ese derecho. En segundo lugar, de dicho predicamento se sigue el efecto de configuración de las causales de extinción de los referidos derechos que hayan ido sucesivamente aplicando las diversas intervenciones legislativas, ya que es claro que, en lo tocante a cargas y extinción, se aplica la nueva ley o las que fueron nuevas leyes en su tiempo.

El esquema planteado, ha recibido históricamente algún cuestionamiento por parte de una autorizada doctrina, en el sentido de que el artículo 12 de la LERL es aplicable a todos los derechos reales menos al dominio, por la garantía de la propiedad privada. De tal manera que, según esta doctrina, dado que se trata en la especie de "propiedad minera", no sería automáticamente aplicable el criterio expuesto. Sin embargo,

tal crítica se estrella frente a dos razones fundamentales: en primer lugar, la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución Política, adopta el predicamento expuesto en su inciso segundo, al estatuir que: "los derechos mineros a que se refiere el inciso anterior (los de antigua data) subsistirán bajo el imperio del nuevo Código, pero en cuanto a sus goces y cargas y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de dicho nuevo Código de Minería". En segundo lugar, resulta que es un hecho, que hemos comprobado históricamente, que toda la temática salitral debatida ampliamente en particular desde 1870 en adelante, hasta el primer cuarto de siglo actual, se basó en la problemática de los derechos adquiridos conforme al criterio mencionado.

En el marco expuesto, nos parece evidente que, en esta materia, el esquema o criterio de análisis jurídico puede resumirse así: la adquisición de una pertenencia minera constituida sobre yacimientos de nitratos y sales análogas, bajo una ley y en conformidad a ella, se rige por la misma cualesquiera sea el tiempo y el espacio en que dicha ley haya regido; pero, en cuanto a sus goces y cargas, y en lo tocante a su extinción, prevalecen las disposiciones de las leyes que sucesivamente hayan regido (y que incluso han podido extinguir el derecho en algún momento), hasta llegar al ordenamiento jurídico minero actual.

En esa línea de pensamiento, el enfoque del artículo 7 transitorio del Código de Minería en vigencia, cobra un completo sentido. En efecto, dicho artículo, que para los actuales estaqueros reconocería de manera inequívoca la vigencia de los estacamentos salitrales, establece que: "Las pertenencias constituidas sobre nitratos y sales análogas que se encuentran vigentes, subsistirán como tales y, para todos los efectos legales, se regirán por las disposiciones de este Código en lo que ellas le sean aplicables, pero la obligación establecida en el artículo 142 sólo será exigible, a su respecto, desde el 1º de Marzo de 1989".

Entendemos que dicha norma no resuelve materialmente, per se, la validez y vigencia actual de los estacamentos salitrales, sino que, antes bien, constituye una norma de reenvío que obliga a indagar la legalidad minera anterior, conforme se expuso, para resolver el punto, dentro de su marco. En otras palabras, el contenido de dicha disposición consiste en lo siguiente:

- a) Exige que se trate de pertenencias. Y las pertenencias, conforme al Código Minero actual, están definidas en el artículo 2, inciso segundo, del mismo, y para todos sus efectos, incluso el artículo 7 transitorio que forma parte de él, como una concesión minera para explotar constituida por resolución judicial dictada en procedimiento no contencioso seguido ante los Tribunales Ordinarios de Justicia y sin intervención decisoria alguna de otra autoridad o persona (artículo 34 del Código de Minería). Consecuentemente, esta norma no reconoce concesiones administrativas, sino sólo judiciales. Y, por lo mismo, no tolera que en el procedimiento de constitución exista una intervención decisoria de alguna autoridad administrativa. Adelantamos que este punto es particularmente relevante, si se piensa

que, en la generación de las estacas salitrales de origen chileno, el pedimento se registraba por orden del Intendente de la provincia, autoridad administrativa, y dicho registro fue el que la jurisprudencia aceptó, sólo en el caso chileno, como "propiedad minera constituida" para autorizar la mensura, terminado el juicio de hacienda, sustrayendo terrenos salitrales de la reserva fiscal que estatuyó el Código Minero de 1888. En otras palabras, si en un momento histórico se invocó una concesión administrativa como propiedad minera, resulta intolerable que ahora, para obtener el reconocimiento de la misma concesión, los estaqueros sostengan que es judicial y no administrativa. La naturaleza jurídica de la estaca se alteraría según los intereses de los estaqueros.

- b) Debe tratarse de pertenencias constituidas. Es decir, hoy no se reconocen de ninguna manera pedimentos de estacas en trámite.
- c) Debe tratarse de un yacimiento de nitratos y sales análogas. Cuestión más bien geológica que jurídica.
- d) Si se encuentran vigentes, subsistirán como tales y se registrarán, para todos los efectos legales, por el Código Minero de 1983, **en la medida que sus disposiciones le sean aplicables**. Esa medida de aplicación ya fue aclarada: en lo tocante a goces, cargas y extinción. En lo tocante a la adquisición del derecho, rige la lex situ y la lex tempore. Sin perjuicio de la plena operatividad de las sucesivas leyes que hayan impuesto cargas y causales de extinción en el tiempo.
- e) Sólo a las concesiones salitreras que cumplan los requisitos anteriores, les será aplicable la carga de amparo con arreglo al CMi 83.

De todo lo expuesto, se desprende que, contra lo que se ha sostenido, el ordenamiento jurídico actual no ha resuelto ex lege la cuestión de la validez y vigencia actual de los estacamentos salitrales, sino que ha trasladado su decisión a los Tribunales Ordinarios de Justicia, en el marco planteado. Consecuentemente, resulta indispensable para determinar el punto, efectuar una labor de recuperación histórico-jurídica.

Consecuencia de lo anterior, es el hecho de que los estacamentos salitreros no tienen un estatuto unitario. Al contrario, la evolución histórica de la cuestión del salitre evidencia que han existido múltiples etapas en su aprovechamiento, y también múltiples políticas e instrumentos jurídicos consecuentes para el mismo, de lo cual se desprende una gran variedad de títulos mineros salitreros. Además, debe considerarse el hecho de que existen incluso normas jurídicas extranjeras, de origen peruano y boliviano, que en esta materia deben recibir aplicación. Por otra parte, existen estacamentos salitrales originados en genuinos procedimientos concesionales, pero además hay otros de origen extravagante, esto es, casuísticos o sui géneris, que no se apoyan en un Código Minero o en una norma de general aplicación, como son los estacamentos transaccionales emanados de la "Transacción Squire", en el Toco, y de la "Transacción Perú", en el Salar del Carmen de Antofagasta. Cabe añadir, también, la situación de los terrenos salitrales re-

matados por el Fisco chileno después de la anexión territorial de Tarapacá y Antofagasta, como resultado de la Guerra del Pacífico, en donde la frontera entre la propiedad civil y la propiedad minera es difusa. Por último, también cabe integrar la situación de los terrenos salitrales entregados en aprovechamiento bajo el régimen del DFL N° 191 de 1931, en otra forma de concesiones administrativas. En el mismo contexto, la influencia de los intentos estatales de reorganización de la industria salitrera, bajo fórmulas tales como la COSACH y la COVENSA, pueden haber producido un efecto no completamente aclarado en el régimen de propiedad y vigencia de los estacamentos salitrales.

Resulta difícil, por otra parte, escindir en toda esta evolución los aspectos puramente jurídico-mineros, del marco histórico, político, económico y social. La verdad parece ser que la mera lectura de los textos constitutivos de fuentes formales de Derecho en esta materia no dan una respuesta adecuada a la problemática en examen, sino que su comprensión cabal, en orden al juicio que debe emitirse en la actualidad, requiere de manera indispensable, posicionarse en la historia y en la jurisprudencia. La mera lectura de los textos, y su análisis exegético, no son suficientes; antes bien, pueden conducirnos a una percepción alejada de la realidad.

En esa línea, conviene tener presente que, de todas las fuentes formales de Derecho Minero Salitrero (que se encuentran en las principales recopilaciones, tales como las de Ibáñez, Aldunate Solar, Tagle, Billinghamurst y otras más reducidas), prácticamente ninguna se aplicó totalmente su concepción original. En otras palabras, ningún procedimiento constitutivo de estacas comenzó, con su respectivo pedimento, y terminó, con su respectiva mensura, bajo la vigencia de un mismo orden de Derecho. La temática del régimen de amparo, por ejemplo, es esclarecedora de este criterio, dada su complejidad.

Consecuentemente, es imposible en estas líneas reproducir un panorama exhaustivo de esta temática, por lo que nos concentraremos en la visión de los estacamentos salitrales de origen chileno.

Al salitre, y minerales asociados, en los principios de la actividad minera nacional, no se le dio mayor importancia, en atención a que la preocupación fundamental radicaba en la minería metálica, particularmente del oro y la plata, sobre la base de los intereses fiscales de la Corona Española, que requería financiamiento. Las normas reguladoras del régimen minero indiano, dedicadas básicamente a la minería metálica, contenidas en las Ordenanzas de Nueva España o México, aprobadas en 1779, y mandadas a aplicar en Perú y Chile por cédula de 8 de Diciembre de 1785, y ratificadas por la autoridad nacional emergente en el año 1833, no contenían normas especiales sobre el salitre.

Dichas Ordenanzas son la matriz común de la evolución jurídico-minera de Perú, Bolivia y Chile. Y en los tres países, en lo tocante a salitreras, en sus períodos iniciales de aprovechamiento, fueron aplicadas de manera distinta.

Así, el Perú desarrolló, a partir del primer embarque salitrero de 1830, el llamado por los historiadores Primer Ciclo de Expansión, que consistió en una estrategia destina-

da a monopolizar el mercado de fertilizantes, del guano y salitre, lo que redundó en toda la maniobra de intervención estatal peruana que culminó en la Guerra del Pacífico del modo conocido. Con todo, dicha maniobra requirió, en su base, un régimen de propiedad minera salitrera, que en sus orígenes se gestó conforme a las ONE, aplicándose las a los yacimientos de nitratos del mismo modo como si fueren yacimientos metálicos, esto es, conforme al Título VI de las mismas, y entendiendo a la pampa de que se trate como un gran cerro conocido.

Bolivia, por su parte, no desarrolló durante este primer ciclo de expansión mayor actividad, salvo la concesión a José Santos Ossa la cual, después de múltiples variaciones y por medio de la organización de la Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta, desencadenó la Guerra del Pacífico, motivada por la cuestión fronteriza y el aprovechamiento salitrero. Dicha concesión concluyó en las estacas de la llamada Transacción Pero. Cabe señalar que Bolivia, en concomitancia con el Gobierno Peruano, desarrollaba la negociación Meiggs para apoderarse de los yacimientos salitreros del sector del Toco e incorporarlos al monopolio peruano, por la vía del arrendamiento y del derecho exclusivo a procesar desamparos, lo que alteró el régimen jurídico salitrero del Reglamento Boliviano de Salitreras de 31 de Diciembre de 1872.

En Chile, a principios del Siglo XIX, la inicial intervención de autoridad en el sector salitrero fue absolutamente escasa, y consistió más bien en regulaciones administrativas asociadas al aprovechamiento de la pólvora, al régimen laboral de los mineros del salitre, a su exención del servicio militar, etc. Mientras se desarrolló el ciclo de expansión peruano, en Chile no existió mayor preocupación por el tema salitrero, salvo la situación de la Compañía de Salitre y Ferrocarril de Antofagasta, a la sazón con trabajadores y capitales chilenos, pero en territorio boliviano.

Sin embargo, a partir del año 1870 se efectuaron los primeros cateos en el desierto de Atacama y se plantearon pedimentos mineros ante la Diputación de Minas de Copiapó, lo que motivó a la autoridad nacional para producir las primeras normas salitreras que, en todo caso, no consistían en una completa y coherente regulación, sino más bien en inserciones especiales para el salitre en el marco jurídico-minero general. Es así como se ponen en vigencia, complementando la operatividad del artículo 22 del Título VI, de las ONE, y después de superada alguna discusión en relación a la Ley de 25 de Octubre de 1854 (que hizo pensar en la inconcesibilidad del salitre), los decretos de 2 de Enero de 1873 y 16 de Junio de 1873. Los mismos, de espíritu liberal, regulaban fundamentalmente la cabida de las estacas y algunos trámites de constitución, bajo el criterio de abaratar costos de constitución para incentivar la industria.

Con todo, se formularon pedimentos, pero no se concluyó su constitución con arreglo a esta legalidad, fundamentalmente, porque los yacimientos eran poco competitivos con el monopolio peruano por su menor ley de mineral, por no existir una red de ferrocarriles suficiente, y por problemas de abastecimiento de agua.

En 1874 se dicta el primer Código Minero genuinamente nacional que derogó las ONE. Su artículo 3, se refería a ciertas sustancias de aprovechamiento común, tales como las arenas, pizarras, arcillas, cales, puzolana, turbas, margas y otras, de entre las cuales se entendió incluida al salitre, que se podían conceder por el Estado o las Municipalidades en la forma que se fijara en los reglamentos que se fijaren al efecto.

Con este sustento legal, se dictaron los decretos de 27 de Junio de 1876, 11 de Septiembre de 1876 y 13 de Septiembre de 1876, que fundamentalmente repusieron la normativa especial anterior con el mismo espíritu liberal.

Sin embargo, fue el Reglamento de 28 de Julio de 1877, conocido como Código del Salitre, el cuerpo normativo más completo en esta materia y en esta etapa de la evolución de la temática salitrera.

No corresponde analizar exhaustivamente dicho Reglamento aquí. Conviene destacar, sin embargo, que de su tenor se desprende que daba origen a derechos de corte administrativo. Con todo, también conviene destacar que prácticamente ninguna concesión salitrera se pedimentó y constituyó durante la vigencia lineal temporal de este Decreto.

Efectivamente, es sabido que en año 1888 se dictó el segundo Código Minero de origen nacional cuyo artículo 2, inciso final, estatuyó que "no obstante lo dispuesto en los incisos anteriores, el Estado se reserva la explotación de las guaneras en terrenos de cualquier dominio y la de los depósitos de nitratos y sales amoniacaes análogas que se encuentren en terrenos del Estado o de las Municipalidades, sobre los que por leyes anteriores no se hubiere constituido propiedad minera de particulares".

Esta drástica intervención legislativa, en orden a reservar para el Estado los yacimientos salitrales que no fueran objeto actual de dominio privado, parece justificada más en la intención de evitar o regular comportamientos monopólicos que en un afán netamente estatista. En efecto, la reserva posibilitaría liberar paulatinamente terrenos salitrales para entregarlos a la producción, por la vía del remate o de la venta, compensando con ello el monopolio gestado a partir de la abusiva maniobra de los certificados salitreros que se utilizaron para rescatar estacas salitrales de origen peruano, después de conocida la voluntad del Gobierno Chileno, en base a lo aconsejado por la Comisión Consultiva del Norte, de no perseverar en el monopolio peruano y devolver los yacimientos al aprovechamiento privado, mediante múltiples fórmulas jurídicas que no es del caso analizar aquí (canje de certificados, remate de terrenos, etc.).

En este contexto, como la misma norma de reserva excluía de ella a la propiedad minera constituida en favor de particulares, que habían registrado pedimentos conforme a los reglamentos antes mencionados, dichos particulares, ahora que comenzaba el segundo ciclo de expansión salitrera, el ciclo chileno, después de la Guerra del Pacífico y hasta la gran depresión del año 1929, quisieron obtener el reconocimiento de su propie-

dad, invocando sus pedimentos registrados, sin mensurar, como concesiones de registro que constituyan una forma de propiedad minera de particulares excluida de la reserva.

Los juicios que por este motivo se generaron, fueron juicios de hacienda, en la medida que se le disputaba al Fisco de Chile el "dominio" de los yacimientos salitrales. Los juicios mencionados adoptaron, en general, la forma de demandas de entrega de terrenos salitrales, reivindicación de minas y, en situaciones muy escasas, de reposición de linderos.

Es importante tener presente que la lógica del sistema jurídico minero de la época era totalmente distinta a la actual. En efecto, cuando se demandaba la entrega de los terrenos salitreros, en base a los pedimentos registrados, se entendía que, una vez formulado el registro, el Fisco tenía la obligación personal de hacer tradición de la mina mediante la mensura para constituir un derecho de propiedad privada sobre el yacimiento salitral. En ese sentido, la acción era personal, y el Fisco se exceptionaba con la prescripción ordinaria y extraordinaria civil y minera, la cual fue desestimada. Una postura más radical, que fue la mayoritaria, consistía en entablar una acción real de reivindicación de minas en contra del Fisco, sosteniendo que el pedimento registrado era propiedad minera jurídicamente completa de suyo, y que la mensura no era más que una operación material de medición que le permitiría al particular ejercer en la práctica un derecho de propiedad previamente adquirido. Desde este punto de vista, entonces, el derecho era preexistente en favor del particular, y el Fisco sólo tenía que facilitar los medios para que de Delegación Fiscal de Salitreras hiciera las mensuras. El Fisco se exceptionaba sobre la base de que el pedimento registrado no era propiedad, sino una mera petición, propiedad que no habiéndose adquirido antes de la reserva quedaba dentro de la misma en beneficio fiscal.

Finalmente, los casos menores fueron los de reposición de linderos o remensuras, en donde los particulares habían alcanzado a mensurar antes de la reserva, pero pretendían modificar el ámbito espacial de sus concesiones, generalmente con la intención fraudulenta de desplazar su pertenencia hacia otro sector después de agotado un aprovechamiento inicial.

Resulta de la máxima relevancia considerar que, precisamente a estas alturas de la evolución salitrera, se planteó por primera vez el régimen de amparo de las estacas. El Fisco se exceptionó también invocando el despueblo, discutiéndose si operaba ipso iure o requería declaración judicial. Se impuso la tesis de que no operaba ipso iure y que, la declaración judicial necesaria, ya no podía formularse por cuanto el régimen de amparo por el despueblo se derogó por el Código Minero de 1888 que estableció el amparo por el pago de la patente. En este punto hay un matiz de la máxima importancia, está claro que los estaqueros invocaron la existencia del amparo por el pago de la patente bajo el régimen del Código Minero de 1888; pero una cosa es sostener que no le era aplicable el despueblo, porque había sido sustituido por el amparo por el pago de patente, y otra cosa es sostener que derechamente las estacas quedaron obligadas a ser amparadas por

el pago de la patente. Creemos más bien que esto último es lo cierto. En la medida que si se invocaba una forma de "propiedad minera" para excluirla de la reserva, axiomáticamente la propiedad minera se diferencia de la civil en que la primera está sometida a amparo. De lo contrario, tendríamos una propiedad minera sin amparo, la que, axiomáticamente, no podría ser tal y por ello no hubiese podido excluirse de la reserva.

Esta cantidad de juicios fue francamente abundante, y la ingente cantidad de fallos relativos a los mismos pueden consultarse en la memorias del Consejo de Defensa Fiscal, desde el año 1896 en adelante.

La carga económico-procesal de dichos juicios era enorme. Y su sola existencia, además, introducía un elemento de incertidumbre en la propiedad de indeseables consecuencias.

Con el fin de reordenar taxativamente la propiedad, en el año 1906, época hasta la cual todavía duraban los juicios referidos, se puso en vigencia la ley 1.815, que impuso a todos aquellos que se creyesen con derecho a pertenencias salitrales, la carga de presentarse con sus títulos respectivos ante el Juzgado correspondiente dentro de un plazo de cuatro meses fatales, contados desde la vigencia de la ley, con el objeto de proceder a la mensura dentro del plazo de 6 meses contados desde la vigencia de la ley, si no hubo juicio o dentro del plazo de 6 meses contados desde la sentencia de término respectiva si hubo juicio.

El alcance que se le otorga a esta ley, abarca indiscutiblemente la situación de los meros concesionarios de registro, esto es, aquellos que no habían alcanzado a mensurar hasta la fecha de la misma. Sin embargo, se discute si también le fue aplicable incluso a aquellos que habían alcanzado a mensurar. El texto de la ley es indicativo en dos sentidos:

a) Se refiere a pertenencias, lo cual abarca la idea de una pertenencia mensurada con más propiedad que a una mera concesión de registro.

b) En el espíritu de la ley, estuvo la intención de poner verdadero punto final a la problemática, de tal manera que, si se quería eso, lo lógico era también concluir con las remensuras o reposiciones de linderos de estacas salitrales, las que ofrecían problemas económicos y prácticos de relevancia.

Sin embargo, es claro que, en el examen de la jurisprudencia, habitualmente se encuentra el rechazo de la caducidad por efecto de la ley 1.815 sobre la base de que la pertenencia en cuestión ya se encontraba mensurada a la fecha de la misma ley. El punto, con todo, nos parece discutible, incluso con esa jurisprudencia.

Vale la pena hacer presente, además, que el DFL N° 101 de fecha 18 de Abril de 1931, interpretando la ley 1.815 de 1906, declaró en su artículo 5, inciso tercero, que la

llamada por esa ley "prescripción" importa caducidad ipso iure y que, en consecuencia, tan pronto se produzca, debe ser declarada de oficio en cualquier estado del juicio.

Otra intervención legislativa de relevancia, y de alcances significativos en esta materia, es la ley 4.256 de 1928.

En efecto, el Código Minero de 1888 contemplaba, en su Título XII, artículos 130 y siguientes, el régimen de amparo por el pago de una patente anual. Pero, inicialmente, no contenía la disposición de la caducidad automática por el no pago de la segunda de dos cuotas anuales sucesivas, del mismo modo como ocurre en la actualidad.

Dado que las necesidades fiscales requerían un efectivo ingreso por concepto de patente minera, a iniciativa del Senador de la época y ex Presidente de la Sociedad Nacional de Minería, don Nicolás Marambio Montt, se promulgó la ley 4.256, de 1928, que tomó el nombre coloquial de "Ley Marambio", la que tuvo la virtud de modificar el Código Minero de 1888, agregando los artículos 135 a) y 135 b), en conformidad a los cuales "si por cualquier causa se dejare de pagar la patente por dos períodos consecutivos, caducará irrevocablemente la propiedad minera, por el solo ministerio de la ley, cesando los efectos de las inscripciones vigentes" (artículo 135 a), primera parte, CMi 88). Y el artículo 135 b), estableció que las oficinas recaudadoras "pasarán al Juzgado Civil de Mayor Cuantía del Departamento, ... una nómina de las propiedades mineras que hayan pagado la patente, con especificación del nombre de la mina, del dueño y de la cantidad pagada". Agregando el inciso siguiente que: "el Juez, de oficio, ordenará protocolizar esa nómina...", y que, como dice el inciso tercero, "se presume que las pertenencias que no figuran en esa nómina, no han pagado la patente". Luego se añade que: "el Conservador hará, de oficio, el Registro, las cancelaciones de las inscripciones de las pertenencias que según esas listas hayan caducado".

Sobre este cuerpo normativo se discuten dos puntos: en primer lugar, si fue aplicable o no a los estacamentos salitrales; y, en segundo lugar, si la caducidad se producía por el mero transcurso del plazo o se perfeccionaba por la cancelación de las inscripciones.

En lo tocante a lo primero, nos parece que, puesto que hemos logrado recuperar las genuinas listas elaboradas a partir de la ley 4.256, que están divididas en minas metálicas y no metálicas, es indiscutible su aplicación a la propiedad salitrera. Ello, como cuestión de facto, en la medida en que indiscutiblemente las principales minas no metálicas, por no decir casi todas, en el Norte de Chile, eran los yacimientos salitreros. Aunque debe decirse que dichas nóminas no emplean expresamente la palabra "estaca".

Es posible, por otra parte, como es dable justificar históricamente, que por motivos más bien de orden político, para no agravar más la situación de los mineros salitreros en una época de crisis, no se haya sido del todo celoso en la fiscalización del pago de la patente minera a su respecto.

En el plano puramente jurídico, ya antes se dijo que, en los juicios de hacienda salitreros, se desechó la excepción de despueblo con respecto a las estacas, precisamente porque el régimen de amparo había sido sustituido por el pago de la patente.

Se ha dicho que no existe en el Código Minero de 1888 una disposición que expresamente diga que las estacas salitrales estaban obligadas al pago de patente minera. Pero también es cierto que no existe ninguna disposición legal expresa que las releve del pago de la patente. Por lo tanto, el punto es interpretativamente complejo. Sin embargo, si se piensa que lo que el inciso final del artículo 2 del CMi 88 excluyó de la reserva estatal fue la "propiedad minera de particulares", que se caracteriza axiomáticamente para ser tal por la carga de amparo, resulta evidente que sería una contradicción entender que las estacas salitrales fueron propiedad minera pero no estuvieron sometidas a amparo.

Se ha dicho, asimismo, que son los artículos 130, 131 y 132 del CMi 88 los que establecen taxativamente, qué sustancias concesibles estaban sometidas al régimen de amparo, de entre las cuales, de la sola lectura del texto, se desprende que no está el salitre. Sin embargo, debe entenderse que sería francamente contradictorio que en el régimen del CMi 88, que declaraba inconcebible al salitre (respetando solamente la propiedad minera anterior) se hubiere legislado pormenorizadamente sobre su amparo. Con todo, si bien se relaciona el artículo 130 con el artículo 2 del CMi 88, se arriva a la conclusión de que la propiedad salitrera, constituida antes del CMi 88, quedaba obligada al pago de la patente, como sustancias relativas al inciso tercero del artículo 2, esto es, sustancias minerales de cualquier especie que se encuentren en terrenos eriales del Estado o de las Municipalidades, que en su época fueron de libre adquisición y que, como tales, por la irretroactividad de los efectos del CMi 88 en esta materia, quedaron fuera de la reserva del inciso final, que precisamente se refería a depósitos de nitratos y sales amoniacales análogas que se encuentren en terrenos del Estado o de la Municipalidades.

Consecuentemente, nos parece claro que jurídicamente las estacas salitrales estaban sometidas al régimen de amparo por el pago de la patente, independientemente de que, de hecho, los estaqueros la hayan pagado o no, o el Fisco la haya cobrado o dejado de cobrar.

En lo tocante al segundo aspecto, basta una literal lectura del texto de la ley 4.256 de 1928, para concluir que el efecto de caducidad se produce "por el solo ministerio de la ley, cesando los efectos de las inscripciones vigentes", y es precisamente a consecuencia de ello que el Conservador de Minas debe cancelarlas. Pero el hecho de que, en la práctica, no se hayan cancelado, no puede implicar la ineffectividad de una ley tan categórica, que produjo sus efectos por sí misma, esto es, por su solo ministerio, sin necesidad de cancelación.

Se ha dicho que eso hoy sería inconstitucional, sobre la base de los principios y normas del debido proceso legal material minero, establecidos en el artículo 19, número

24, inciso octavo, de la CPR 80, conforme a la cual sólo los Tribunales Ordinarios de Justicia tienen el monopolio jurisdiccional para declarar la extinción de las concesiones mineras, no pudiendo hacerlo la ley por sí misma y quedando siempre a salvo el derecho del afectado para reclamar la subsistencia de la concesión. Sin embargo, pese a estar proscritas las caducidades por el solo ministerio de la ley en la actualidad, las que requieren siempre declaración judicial en el marco de un debido proceso, lo claro es que, tal como arriba se expuso, por la forma en que producen sus efectos las leyes civiles patrimoniales, particularmente en lo tocante a cargas y extinción, resulta que esta ley, 4256 de 1928, operó y produjo todos sus efectos cuando era plenamente constitucional su contenido. No puede aplicarse retroactivamente, en esta materia, la Constitución Política.

Por otra parte, circula profusamente en el ambiente minero la tesis conforme a la cual todas las estacas salitrales no debían pagar patente minera, sino contribución de bienes raíces. Dicho argumento se apoya en el hecho de que efectivamente pagaron tal contribución. Y para ello el Fisco se apoyó en la ley 3.996 y en el Decreto Ley N° 122, de 23 de Enero de 1925, y en el Decreto Ley N° 1.269, de 1925. Sin embargo, nunca dichas normas tributarias se refirieron expresamente a las salitreras, sino que fue una interpretación fiscal, acogida en los escasos fallos que se conocen por los Tribunales, la que entendía a las salitreras dentro de la expresión "bienes raíces".

Con todo, en esta materia hay dos ideas fundamentales que no deben confundirse. La primera, es que el régimen de amparo nada tiene que ver con el régimen tributario. Todas las empresas mineras salitreras pagaron y pagan hoy sus impuestos de categoría, sus contribuciones y sus patentes mineras, independientemente de las imputaciones que la ley permita hacer. La segunda idea, más categórica aún en el ámbito minero, es que no todos los "terrenos salitreros" como "bienes raíces", tienen la misma naturaleza jurídica. Hay algunos que fueron gestados como propiedad minera y otros no, sino que serían solamente una propiedad civil, adquirida generalmente por remate fiscal, cuya vocación es la salitral. A estos últimos terrenos, llamados por algunos autores "propiedad civil salitrera", pudo serle aplicable exclusivamente el impuesto de contribuciones y no la patente minera.

En el itinerario legislativo minero emergen, ya en esta época, el Código Minero de 1930 y el de 1932. Dado que el primero prácticamente no contiene novedad en cuanto al salitre, y dada su poca aplicación temporal, nos concentraremos en el CMi del 32.

Sobre este particular, el CMi 32 mantiene la reserva salitral, que estableció el CMi 88, con la expresa limitación de que "siempre que sobre los depósitos mencionados no se hubiere constituido, en conformidad a leyes anteriores, propiedad minera de particulares, que estuviere vigente". Por lo tanto, claro es que este mismo Código se remitía a toda la legislación anterior sobre esta materia, ya referida. Pero, muy claramente, el artículo 5 del CMi 32 estatuyó que "las concesiones sobre sustancias a que se refiere ...

el artículo 4, constituyen también propiedad minera, y le son aplicables, en consecuencia, las reglas del presente Código, a falta de disposiciones especiales".

De esta manera, el régimen salitrero en el CMi 32 es claro: se reconoce la propiedad minera salitrera anterior, siempre que se haya constituido en conformidad a leyes anteriores y estuviere vigente. Y sólo esa propiedad minera vigente era entendida por el CMi 32 como genuina propiedad minera, debiendo regirse en todo por el Código Minero, a falta de norma especial. O sea, el principio es la aplicación general del Código, incluso el régimen de amparo, a falta de regla especial. Y resulta que examinado el Título X, artículos 114 y siguientes, de dicho CMi 32, se aprecia nuevamente que no existe ninguna regla especial que libere a las estacas salitrales de la carga del pago de la patente de amparo. Vale la pena aquí también destacar, que sería contradictorio que este Código hubiese legislado sobre el régimen de amparo de concesiones sobre una sustancia para él inconcebible.

Por consiguiente, ocurre aquí algo similar a lo que sucedió bajo el régimen del CMi 88. Puesto que, cuando fue concesible el salitre, antes de la reserva del CMi 88, lo fue bajo la fórmula de sustancia fósil de libre aprovechamiento, entendiéndose entonces reconocida la pertenencia sobre sustancias de esa naturaleza, como eran los yacimientos de nitratos y sales amoniacaes análogas, existentes en terrenos del Estado o de las Municipalidades, resulta evidente que la carga de amparo se construye a partir de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 114 del CMi 32, en relación a lo dispuesto en el artículo 3, inciso segundo, del mismo cuerpo de leyes.

Cabría preguntarse entonces por qué, si esto fue así, no existió una profusa sustanciación de procedimientos de desamparo con respecto a estacamentos salitrales. Y ello, en verdad, tiene varias explicaciones.

En primer lugar, sucede que no había interesado alguno en procesar la caducidad de los títulos salitreros, porque de producirse ella, el beneficiado no sería el actor, sino el Fisco, que incrementaría su reserva, y estaría en condiciones de otorgar aprovechamientos administrativos conforme al DFL N° 191 de 1931, que crea el Consejo Salitrero y la Superintendencia del Salitre.

En segundo lugar, ocurre que, a estas alturas de la evolución jurídico salitrera, la cuestión había dejado con mucho de ser un mero asunto de propiedad minera particular para convertirse en una, sino la principal de las preocupaciones económicas del país. Se puede decir que, en este momento histórico, el problema salitrero era menos un problema de Derecho Minero que de Derecho Económico.

En efecto, después de los ensayos de las sucesivas Combinaciones Salitreras, surgió la ley N° 4.863 de 21 de Julio de 1930, orgánica de la Compañía de Salitre de Chile, COSACH, la cual, en su concepción originaria, consistía en una suerte de sociedad entre todos los mineros adherentes y el Fisco, suspendiéndose el cobro de todo tipo de impuestos y gabelas a cambio de una participación del Fisco en las utilidades de la socie-

dad. En ese contexto, resultaría contradictorio que el Fisco siguiera cobrando la patente minera exclusivamente.

Dado el fracaso de la COSACH, cuyas causas y análisis no corresponde desarrollar aquí, se reestructuró la organización de la industria del salitre de Chile, bajo la forma de la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo de Chile, basada en la ley 5.350 de 8 de Enero de 1934. En esta nueva concepción, cada una de las empresas conservaba su individualidad, pero se creaba un estanco de la comercialización y venta del salitre y el yodo que administraba la COVENSA, superándose con ello una de las causas del desastre de la COSACH, basada, entre otras motivaciones, en el régimen especial de los grandes productores que se aliaron en la llamada "COSACH chica".

De esta manera, la preocupación fiscal estuvo preeminentemente orientada a la revitalización de la industria salitrera más que a cuestiones de propiedad salitrera.

Después del proceso de privatización de la minería salitrera en Chile, entre los años 1966 y 1980, el primer momento en el que se volvió a cuestionar la validez y vigencia actual de los estacamentos salitrales fue el de la promulgación del Código de Minería de 1983, cuyo artículo 7 transitorio regula la temática del modo arriba referido, no sin antes contemplarse normas especiales de transición de un régimen público salitrero a uno privado, como son los artículos 4 transitorio de la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, N° 18.097, de 21 de Enero de 1982, en relación a lo dispuesto en el artículo 2 transitorio del CMi 83.

Y esta última disposición citada, el artículo 2 transitorio, estableció la configuración de la última causal de caducidad de estacamentos salitreros, la que consistió en no manifestar los derechos salitrales para explotar de origen administrativo, dentro del plazo de 180 días a partir de la vigencia del Código. Porque, en efecto, todas las estacas salitrales de origen chileno, son de naturaleza administrativa, ya que lo que en su momento histórico se reconoció como "propiedad minera" no era más que el registro de un pedimento formulado ante el Intendente de la provincia, órgano administrativo del cual emanan resoluciones de la misma naturaleza.

Por consiguiente, y en consideración a lo expuesto, que no es, sino una apretada síntesis, estimamos que los derechos derivados de estacamentos salitrales de origen chileno pueden perfectamente haberse extinguido por caducidad.

ALBERTO TALA JAPAZ



1000
1000
1000
1000
1000

