

PROYECTOS DE MODIFICACIÓN A LAS LEYES MINERAS EN LO RELATIVO A PATENTES

Durante el año 1990, se presentaron al Parlamento las siguientes tres mociones relativas a la materia del epígrafe.

I. TEXTO DE LAS MOCIONES

CÁMARA DE DIPUTADOS CHILE

Moción: Boletín N° 20-08 (90)*

Modifica el artículo 12 de la Ley N° 18.097, Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, en lo relativo a Patentes Mineras.

Antecedentes: Simultáneamente con ese Proyecto, estoy presentando otro que modifica el Decreto Ley N° 3.063 sobre rentas municipales y el Código de Minería en su artículo 163, con el propósito de cambiar el destino de los ingresos que percibe el Estado por concepto de patentes mineras en el sentido de que ellos beneficien a las Municipalidades en vez del Fisco, como ocurre actualmente, en razón de los fundamentos que en tal Proyecto se señalan.

Para la viabilidad jurídica de la reforma propuesta se hace necesario, simultáneamente modificar el artículo 12 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, cuya aprobación requiere el quórum especial que señala el artículo 63 de la Constitución Política del Estado. Esta circunstancia hace aconsejable darles a ambas materias una tramitación separada, a través de proyectos distintos.

Por tanto, someto a consideración de la Cámara el siguiente Proyecto de Ley.

PROYECTO DE LEY

Artículo Único: Modifícase el artículo 12 de la Ley N° 18.097, Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, en cuanto a sustituir en el inciso primero la expresión *Beneficio Fiscal*, por *Beneficio Municipal*.

Rodolfo Seguel M., Sergio Pizarro Mackay, Juan Carlos Latorre, Rubén Gajardo Chacón.

*Ingresada a la Cámara el 17 de abril de 1990.

CÁMARA DE DIPUTADOS CHILE

Moción: Boletín N° 21-08 (90)**

Destina a beneficio municipal el producto de ingresos provenientes del pago de patentes mineras.

Antecedentes: El Código de Minería establece en sus artículos 142 y siguientes, como requisito de amparo de las concesiones mineras, la obligación de pagar una patente anual equivalente a un décimo de unidad tributaria mensual por cada hectárea, si la concesión es de explotación; y a un quincuagésimo de dicha unidad por la misma extensión, si es de explotación.

Bajo las disposiciones de la antigua Ley N° 11.704 sobre Rentas Municipales, el valor de las patentes fue percibido en calidad de ingreso ordinario por las municipalidades de las comunas donde se situaran las pertenencias. Se siguió en la materia el mismo criterio, que en líneas generales se continúa aplicando, dado el destino de los ingresos por patentes de vehículos, alcoholes, ejercicio de profesiones, industria, comercio o cualquiera otra actividad lucrativa, los cuales, según el caso, bien totalmente o una parte significativa de los mismos, constituyen ingresos propios de la municipalidad correspondiente a la comuna donde se generan.

La situación ha variado sustancialmente. La normativa municipal vigente —Decreto Ley N° 3.063 de 1979— no incluye ingresos por concepto de patentes mineras, los cuales, en conformidad a lo preceptuado por el artículo 163 del Código de Minería, ceden en exclusivo beneficio fiscal.

Fundamentos: En las regiones mineras, en particular la II Región, se piensa, con razón,

**Ingresada a la Cámara el 17 de abril de 1990.

que el actual sistema impone una discriminación contra las zonas generadoras de riqueza proveniente de explotación de recursos no renovables, únicas donde patentes vinculadas a las actividades locales, emigran completamente del lugar que las origina. Cabe consignar que el impuesto territorial también es de beneficio municipal, circunstancia que naturalmente favorece a las comunas dotadas de superficies rurales productivas, pero que poco o nada aporta en las tierras desérticas. En el desierto no vale la tierra, sino los minerales que contiene. De esta manera, si las comunas agrícolas resultan favorecidas con el impuesto al suelo, no se advierte la razón para privar a las mineras de los gravámenes que pesan sobre los recursos del subsuelo.

En calidad de antecedentes ilustrativos, debe tenerse presente que el rendimiento de las patentes mineras durante el año 1989 fue, en la II Región, de \$ 668.296.788.

El presente proyecto de ley se propone restituir el destino municipal de las patentes mineras, bajo la fórmula de fijar un 50% de su rendimiento para beneficio directo de la Municipalidad correspondiente a la comuna donde las pertenencias estén situadas, en tanto que el restante 50% conformará un fondo regional que se distribuirá entre todas las municipalidades de la Región, a prorrata de la población de las distintas comunas. Este mecanismo incorpora un elemento de solidaridad que deberá promoverse y generarse al interior de cada Región.

Por tanto, someto a consideración de la Cámara el siguiente,

PROYECTO DE LEY

Art. 1º. Modifícase el Decreto Ley N° 3.063 sobre Rentas Municipales en la forma que se indica:

- a) En el Título IX sustitúyase la expresión *De las rentas varias* por la siguiente: *De las patentes mineras*;
- b) Reemplázase el texto del artículo 44 —cuyo contenido se mantiene como artículo 44 BIS— por el que se señala:
 “Art. 44. Constituye ingreso municipal el producto de las patentes mineras establecidas en el artículo 142 del Código de Minería.

La mitad beneficiará a la municipalidad de la comuna donde estén situadas las pertenencias; la otra mitad se distribuirá entre todas las municipalidades de la región, incluida aquélla, en proporción a la población de sus comunas.

Si las pertenencias comprendieran territorios de dos o más comunas, el aporte directo se distribuirá entre las municipalidades respectivas, en la proporción que corresponda a las superficies territoriales involucradas.

- c) Intercálase entre el artículo anterior y el artículo 44 BIS, el siguiente Título: *Título X: de las rentas varias*;
- d) Los actuales Títulos X, XI, XII, XIII y XIV pasarán a *constituir* respectivamente, los Títulos XI, XII, XIII, XIV y XV;

Art. 2º. Modifícase el artículo 163 del Código de Minería en el sentido de sustituir en su inciso primero la oración: “El valor de las patentes mineras será de exclusivo beneficio fiscal”, por la siguiente: “*El valor de las patentes mineras será de exclusivo beneficio municipal*”.

Art. 3º. Dentro del plazo de 60 días, el Presidente de la República dictará los Reglamentos que fueren necesarias para la aplicación de la presente ley.

Rodolfo Seguel M., Sergio Pizarro Mackay, Juan Carlos Latorre, Rubén Gajardo Chacón.

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

Moción: Boletín N° 33-08***

Destina a beneficio municipal el producto de ingresos provenientes del pago de patentes mineras.

I. Antecedentes: Con fecha 3 de abril de 1990, en la hora de incidentes de la sesión respectiva, el Diputado don Carlos Vilches Guzmán señaló:

“Si bien en la zona norte del país se observa un crecimiento de magnitud, producto, principalmente, de inversiones en el sector minero, no se está reflejando un cambio urbanístico

***Ingresada a la Cámara el 24 de abril de 1990.

o de servicios más amplios hacia la comunidad. Existen críticas permanentes que la minería no deja beneficios directos, en los lugares donde son extraídos los minerales y a los ojos de la comunidad, el progreso minero no influye en el bienestar general de las ciudades. A esto, se debe agregar que el pago de patentes mineras ya no ingresa como aporte directo a las municipalidades.

Gran parte de los recursos disponibles en las comunas de todo el país, provienen de las recaudaciones, obtenidas por concepto de impuesto territorial de bienes raíces agrícolas y urbanos, como asimismo de las patentes industriales y comerciales. La zona sur de Chile se caracteriza por poseer grandes extensiones agrícolas, reportando una considerable inyección a las arcas municipales por este concepto. La zona centro del territorio nacional se caracteriza por poseer las urbes más grandes y pobladas, generando un considerable flujo de recursos por concepto de impuesto territorial urbano y por las actividades comerciales e industriales que allí se encuentran asentadas.

La zona norte del país, en especial la Región de Atacama, a diferencia de las zonas mencionadas anteriormente, no posee agricultura de importancia, siendo su principal actividad la minería, sobre todo la de tipo extractivo, la que no está gravada por impuesto a beneficio municipal y sus centros urbanos son pequeños, con predios de bajo valor, lo que implica que están exentos de impuesto territorial en un gran porcentaje. Todo esto hace que los municipios cuenten con escaso presupuesto para cumplir sus objetivos de beneficio social y comunitario.

Esta situación contradice el espíritu de regionalización y de igualdad de oportunidades para las regiones del país en percibir recursos propios. Si bien la zona sur de Chile (agrícola) y la zona central (urbana) se les permite beneficiarse de sus principales actividades, la zona norte del país, que tiene en la minería su principal actividad, no posee legalmente la facultad para aprovechar este beneficio. Esta discriminación produce un mayor distanciamiento en el progreso y calidad de vida que se observa en otras ciudades del país y no permite erradicar la semejanza de campamento minero, con una estética urbanística deprimente que presentan las ciudades del norte de Chile.

Por las razones señaladas, solicito que la recaudación por pago de patentes mineras quede a beneficio de las Municipalidades en donde se generan. Esto permitirá reducir y eliminar la desigualdad de oportunidades, incrementando las fuentes de ingresos para solucionar los problemas de salud, educación y servicios municipales.

En materia de recursos, esto significa a nivel nacional un monto cercano a los \$ 2.511.463.915 (para 1989). Para ser llevado a cabo esta proposición, es necesario modificar los aspectos legales contemplados en la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras (Ley N° 18.097), el Código de Minería y el Decreto ley N° 3.063 de Rentas Municipales”.

II. Legislación aplicable. 1. Constitución Política, inciso séptimo del N° 24 del artículo 19 “...La concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento. Su régimen de amparo será establecido por dicha ley, tenderá directa o indirectamente a obtener el cumplimiento de esa obligación y contemplará causales de caducidad para el caso de incumplimiento o de simple extinción del dominio sobre la concesión...”.

2. Ley N° 18.097, de 1982, orgánica constitucional sobre concesiones mineras. Su artículo 12, en su inciso primero dispone: “El régimen de amparo a que alude el inciso séptimo del N° 24 del artículo 19 de la Constitución Política consistirá en el pago anual y anticipado de una patente a beneficio fiscal, en la forma y por el monto que determine el Código de Minería”.

3. Código de Minería. Su artículo 163 dispone: “El valor de las patentes será de exclusivo beneficio fiscal y no será considerado como gasto para los efectos tributarios...”.

4. Decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre rentas municipales.

El proyecto de ley que se propone a continuación tiene por objeto restituir el destino municipal de las patentes mineras.

Por tanto, someto a consideración de la Cámara el siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º. Sustitúyese, en el inciso primero del artículo 12 de la Ley N° 18.097, orgánica constitucional sobre concesiones mineras, las palabras “a beneficio fiscal” por “a beneficio municipal”.

Artículo 2º. Sustitúyese, en el artículo 163 del Código de Minería las expresiones “será de beneficio fiscal” por “será de beneficio municipal”.

Artículo 3º. Agréganse los siguientes incisos tercero y cuarto al artículo 37 del Decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre rentas municipales:

“Asimismo, constituirá ingreso propio de cada Municipalidad en cuyo territorio se encuentre la oficina principal más cercana a la concesión minera, el valor de las patentes a que se refieren los artículos 142 y siguientes del Código de Minería”.

“Si la concesión comprende territorios de dos o más comunas, el valor a que alude el inciso precedente se distribuirá entre las Municipalidades respectivas, en la proporción que corresponda a las superficies prediales involucradas”.

Carlos Vilches Guzmán, Federico Mekis, Baldo Prokurika.

II. COMENTARIO

Este tema de las patentes mineras es un tema ya viejo y largamente discutido en la disciplina, y las mociones parlamentarias que comentan lo hacen emerger nuevamente. No obstante que estas iniciativas tocan sólo a una de sus aristas (al destino de los recursos que se producen por el pago de tales patentes), inevitablemente se hace necesario referirse al fondo de la cuestión.

El acercamiento a este tema tiene dos vertientes: una histórica, y otra basada en los textos vigentes, *hic et nunc*, aquí ahora.

En cuanto a los antecedentes históricos, muy antiguos, desde el inicio mismo de la legislación minera (véase: Vergara, Contribución a la historia del derecho minero, I: Fuentes y Principios del derecho minero romano, en: *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, XII, 1987-1988, p. 45), se ha exigido a los concesionarios el cumplimiento de ciertas obligaciones para poder mantenerse como titulares de sus derechos mineros: primero, un impuesto, una tasa minera; y, segundo, el trabajo efectivo, la actividad efectiva. En caso de no cumplirse ambas obligaciones, que posteriormente se englobaron en la expresión *amparo*, esto es, amparar la concesión, se extinguían los derechos mineros por la caducidad de la concesión respectiva. Así fue en toda la tradición histórica de los textos mineros, en el régimen medieval y moderno español; en el derecho indiano,

y en casi todo el siglo pasado, en Chile. Hasta que, en 1888, el Código de Minería de tal año estableció que para el amparo de las concesiones mineras bastaba el pago de una patente. Ya no era necesario, entonces, *trabajar, activar* el yacimiento respectivo, sino sólo pagar la patente. Esta realidad rigió hasta 1971, en que se exigió alguna forma de actividad por el texto constitucional modificado en tal ocasión, pero que fue incumplido permanentemente.

Ahora, ¿qué dicen los textos vigentes? La Constitución de 1980, en su artículo 19 N° 24 inciso 7º, en forma muy similar al texto de 1971, señala que:

“La concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento. Su régimen de amparo será establecido por dicha ley, tenderá directa o indirectamente a obtener el cumplimiento de esa obligación...”

A continuación, a pesar que la Constitución habla claramente de *actividad* nuestro legislador, a través del artículo 12 de la Ley N° 18.097, de 1982, Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, estableció que tal régimen de amparo consistirá, simplemente, *“en el pago anual y anticipado de una patente a beneficio fiscal, en la forma y por el monto que determine el Código de Minería”*, interpretando así que de esta forma se tiende *indirectamente* al

desarrollo de la actividad. Y así, también, lo entendió el Tribunal Constitucional, al ejercer el control de constitucionalidad de tal ley, en un fallo a mi juicio equivocado (este fallo se transcribe en esta Revista, *infra*). No insistiré aquí en nuevas líneas críticas a dicho planteamiento (véase: Vergara, Sobre los derechos mineros en Chile, en: *Revista Chilena de Derecho*, XVI, 1, 1989, p. 56), sino sólo dejar constancia de los fundamentos que ha tenido el legislador para el establecimiento de la actual patente minera (y que deben tenerse presente ahora) y que, entonces, resultan ser los siguientes.

- la patente minera ya no es sólo un impuesto, una tasa más, como cualquier impuesto;
- sino que, además de lo anterior, es (de acuerdo al criterio legislativo, y del Tribunal Constitucional, que, como he dicho, no comparto) una forma de cumplir el mandato constitucional en cuanto obliga al dueño “a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público”.

Entonces, lógicamente, en el actual esquema legislativo no hay impedimento para que un yacimiento sobre el que recae una concesión esté inactivo (aunque así lo exija la Constitución), sino que lo que importa es que se pague patente minera. Así se satisface el interés público, incluso no explotando los yacimientos otorgados, paradójicamente, a través de una concesión *para* explotar. *¿Quid iuris?* Nada. Del derecho, nada. Es esto sólo eufemismo legislativo.

Entonces, cuando hablemos de patentes mineras debemos tener claro este contexto. O, en otras palabras, las finalidades que se cumple, o que se pretende cumplir, con el establecimiento de las patentes mineras. Y servirá para comprender estas iniciativas legislativas que tienen que ver con el destino de los recursos de las patentes mineras.

Las mociones que comento (y que se transcriben más atrás), son las siguientes:

1º Mociones de 17 de abril de 1990

En efecto, con tal fecha, los diputados Rubén Gajardo Chacón, Rodolfo Seguel Molina, Sergio Pizarro MacKay y Juan Carlos Latorre,

presentaron, simultáneamente, dos iniciativas con el fin de destinar a beneficio municipal el producto de las patentes mineras.

En la primera moción (Boletín N° 20-08: *Modifica el artículo 12 de la ley N° 18.097, Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, en lo relativo a Patentes Mineras*) se plantea la modificación del artículo 12 de tal Ley Orgánica, sustituyendo la expresión *beneficio fiscal* por *beneficio municipal*.

En la segunda Moción presentada ese día (Boletín N° 21-08: *Destina a beneficio municipal el producto de ingresos provenientes del pago de patentes mineras*) plantean modificaciones al Decreto Ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, estableciendo (por medio de una técnica rarísima que no es útil siquiera reseñar aquí) que el producto de las patentes mineras constituye ingreso municipal. También modifica en el artículo 163 del Código de Minería la expresión *fiscal* por *municipal*, alterando así el destinatario del beneficio. En fin, encarga al Presidente de la República la dictación de Reglamentos para la aplicación de esta ley.

Sin perjuicio del comentario final que efectuaré de éstas y la siguiente moción parlamentaria, es necesario referirse al aspecto formal de estos documentos. En primer lugar, algo que ya resulta, lamentablemente, habitual en las mociones parlamentarias: los errores formales de todo orden que se contienen, ya sea de ortografía, de transcripción, o, ya más incluso, de sintaxis. No me refiero a los errores jurídicos, que también los hay, y también gruesos, los cuales analizaré *infra*. Me refiero, entre otros, a decir *sustitúyase* por *sustitúyese*; *reemplazace* por *reemplázase* o *reemplázase*; *estabilidad* por *establecidas*; en fin, *necesarias* por *necesarios*.

En segundo lugar, resulta técnicamente dudoso separar en dos mociones, que tendrán, así, tramitaciones diferentes, las alteraciones legislativas que persiguen un mismo fin, o, en otras palabras, tienen las mismas *ideas matrices* o *fundamentales* (parafraseando el artículo 70 de la Constitución). ¿Es la mejor técnica legislativa?

2º Moción de 24 de abril de 1990

Con fecha anterior, el 3 de abril, el diputado Carlos Vilches Guzmán, en la hora de inciden-

tes había lanzado la idea de destinar a beneficio municipal las patentes mineras, lo que concretó a través de esta moción, que también firman los diputados Federico Mekis y Baldo Prokurica (Boletín N° 33-08: *Destina a beneficio municipal el producto de ingresos provenientes del pago de patentes mineras*).

Este Proyecto de Ley postula modificar los mismos cuerpos legales que el anterior. En el artículo 12 de la Ley N° 18.097, de 1982, citada, sustituye a *beneficio fiscal* por a *beneficio municipal*. En el artículo 163 del Código de Minería señala, textualmente, "sustitúyese (...) las expresiones *será de beneficio fiscal* por *será de beneficio municipal*, con un descuido inexcusable, pues tal disposición señala *será de exclusivo beneficio fiscal*. En fin, dispone agregar dos incisos al artículo 37 del Decreto Ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, del siguiente tenor:

Asimismo, constituirá ingreso propio de cada Municipalidad en cuyo territorio se encuentre la oficina principal más cercana a la concesión minera, el valor de las patentes a que se refieren los artículos 142 y siguientes del Código de Minería.

Si la concesión comprende territorios de dos o más comunas, el valor a que alude el inciso precedente se distribuirá entre las municipalidades respectivas, en la proporción que corresponda a las superficies prediales involucradas [sic]."

Cerraré este breve comentario, refiriéndome a algunas inconsistencias, desde el punto de vista jurídico, de estas mociones.

En primer lugar, en la modificación que postulan ambas mociones a la Ley N° 18.097, de 1982, citada (y al artículo 163 del Código de Minería), se pretende alterar el destino del producto de las patentes, que ya no será fiscal, sino municipal. Al hacerlo, se olvida que con ello se está destruyendo el fundamento que se tuvo a la vista al aprobar en tal Ley Orgánica la patente como un amparo *indirecto*, según lo exigía la Constitución. En efecto, en el inciso 3° del artículo 12 de la Ley N° 18.097, de 1982, se señala que "*lo pagado por patente minera por una concesión de explotación se imputará al pago de impuesto a la renta*". Entonces, con la modificación, ¿de qué manera se harían efectivos los efectos tributarios del pago de la patente a

que se refieren los artículos 163, 164 y 165 del Código de Minería?

En segundo lugar, los artículos 146 y siguientes del Código de Minería establecen los efectos del desamparo, esto es, las consecuencias del no pago de la patente minera. Así, en caso de no pago de la patente respectiva, el Tesorero General de la República inicia un juicio ejecutivo de cobro, que puede terminar en el remate de la respectiva concesión. Entonces, con la modificación, ¿qué ocurre con los artículos 146 a 159 del Código de Minería que se refieren al cobro de una deuda *fiscal*? Tales disposiciones legales pierden toda significación y aplicación, y ni siquiera se postula su reemplazo.

En tercer lugar, se demuestra un gran desconocimiento de la legislación minera cuando se plantean ambas mociones ante el problema de que la extensión territorial del derecho emanado de la concesión cubra dos (o más, se llega a decir) comunas. Parece difícil pensar que una concesión cubra varias comunas para quien revise el artículo 28 inciso final del Código de Minería, según el cual "*la cara superior de la pertenencia no podrá comprender más de diez hectáreas; ni más de cinco mil hectáreas, la de la concesión de exploración*". Y aún cuando es posible que la extensión territorial de una concesión cubra dos terrenos jurisdiccionales distintos, ¿será jurídicamente correcto dividir dicha extensión en la proporción que corresponda a las superficies prediales involucradas como, en un lenguaje peculiar, se plantea en estas mociones? Bastaría el más mínimo conocimiento de la casuística que plantea nuestro Código Orgánico de Tribunales, en cuanto a competencia, y el propio Código de Minería, en su artículo 37, para buscar una solución más adecuada. O, acaso, cuando esto ocurre, y es necesario determinar el juez competente, ¿se dividen el conocimiento del asunto entre los dos jueces "en la proporción que corresponda a las superficies prediales involucradas"? Parece que se impone la respuesta negativa.

Creo que, después de lo dicho, queda en evidencia que la tarea encomendada a los parlamentarios para la *formación de las leyes* debe ser ejercida con mayor responsabilidad.

ALEJANDRO VERGARA BLANCO
Profesor de Derecho Minero