

ANTECEDENTES SOBRE LA HISTORIA FIDEDIGNA DE LAS LEYES MINERAS (1966-1983)

Alejandro Vergara Blanco
Profesor de Derecho Minero

Por su gran interés para la hermenéutica de las normas mineras en vigor, ofrezco algunos antecedentes para la ubicación de sus fuentes prelegislativas. En otras palabras, ofrezco un breve

listado de aquellas fuentes que conforman la "historia fidedigna" de los textos mineros, desde donde es posible extraer su verdadero sentido y alcance.

I. HISTORIA FIDEDIGNA DE LA CONSTITUCIÓN

La "historia fidedigna" de los incisos sexto a décimo del vigésimo artículo 19 N° 24 de la Constitución, es una historia que, en verdad, está por escribirse. Por cierto que es sabido que las disposiciones vigentes no son —en su mayoría— las que propuso la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República, ni las propuestas, en definitiva por el propio Consejo de Estado.

Para tener claridad del contexto en que se insertan las normas vigentes, haré una breve crónica del itinerario prelegislativo de las disposiciones constitucionales.

a) Hay antecedentes antiguos que no deben ser olvidados, pues el intento de introducir textos de rango constitucional en materia de minas se remonta al año 1966. Véase *Boletín de Sesiones del Senado. Legislatura Extraordinaria* (1965/1966), 6, pp. 6.163 a 6.175, y en Rolando Acuña Ramos, *La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1971), pp. 109-117, donde se transcribe el informe y proyecto de reforma constitucional en que ya aparece el texto que en definitiva prosperaría en esta materia:

"El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas...", y la "actividad que los concesionarios deberán

desarrollar en interés de la colectividad para merecer amparo y garantías legales...".

Como se sabe, estos textos luego serán retomados, en 1971, y a raíz de la reforma constitucional de tal año, introducidos a la Constitución en virtud de la ley N° 17.450, como incisos 4° y 5° del artículo 10 N° 10 del texto vigente entonces, amén de otras disposiciones permanentes y transitorias relativas a la nacionalización de la Gran Minería.

Luego se introducirían disposiciones sobre minas en el artículo 1° N° 16, inciso final, del Acta Constitucional N° 3, sobre los derechos y deberes constitucionales, aprobada por Decreto Ley N° 1.552, de 1976, modificado por el Decreto Ley N° 2.603, de 1979, y que, en forma concisa programaba lo siguiente: "un estatuto especial regulará todo lo concerniente a la propiedad minera".

Antes del "estatuto especial" (que fue el Código de Minería de 1983, precedido de una Ley Orgánica Constitucional sobre concesiones mineras, de 1982), comienza la vigencia de los incisos sexto a décimo de la Constitución de 1980.

b) La génesis global de la Constitución se inicia a fines de 1973 (véase para mayores antecedentes, Sergio Carrasco Delgado, *Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1983, pp. 79-111). La

Comisión de Estudios de la Nueva Constitución estudió las disposiciones relativas a la materia de minas en las sesiones 169a, 170a, 171a, 172a, 173a, 174a, 175a, 180a, 181a, 182a, 183a y 184a, todas de 1975. Las sesiones 169a a 173a pueden consultarse ahora en: *Revista de Derecho de Minas y Aguas*, vol. I (1990), pp. 261 a 317; las demás sesiones citadas se publican en la misma *Revista*, vol. II (1991), pp. 225 a 256, y vol. III, *infra*. Además, un espléndido resumen de esta discusión puede leerse en: Enrique Evans de la Cuadra, *Los Derechos Constitucionales* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1986), tomo 2, pp. 482 a 502.

El resultado de este estudio fue unas "Proposiciones e ideas precisas" y un "Anteproyecto" de Nueva Constitución. Esas "ideas precisas", en materia de minas ("propiedad minera", según la intitulación del documento), pueden leerse en *Revista Chilena de Derecho*, VIII (1981), pp. 218-222. El texto propuesto por dicha Comisión (véase en la misma *Revista Chilena de Derecho*, pp. 332-333), que correspondía a los incisos séptimo a décimo primero del artículo 19 N° 23 del Anteproyecto, fue el siguiente:

"El Estado tiene el dominio eminente de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante el dominio de las personas naturales o jurídicas sobre la superficie de la tierra en cuyas entrañas estuvieren situadas.

Toda persona puede catar, cavar y explorar en tierras de cualquier dominio para buscar las minas a que se refiere el inciso precedente y hacerse dueña de las que descubra, siempre que cumpla con los requisitos y conforme a las reglas que establezca la ley. El derecho de exploración y la propiedad minera se constituirán por resolución judicial, a menos que la ley, por razones de seguridad nacional, establezca otro procedimiento.

La ley podrá reservar al Estado cuando el interés nacional lo exija por ser de importancia preeminente para el desarrollo económico del país el derecho exclusivo de explorar y explotar las sustancias minerales que señale.

La propiedad minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer la función

social del dominio. El régimen de amparo de la propiedad minera será establecido por la ley, tenderá directa o indirectamente a obtener el cumplimiento de esa obligación y podrá contemplar causales de caducidad y de simple extinción del dominio. En todo caso, dichas causales y sus efectos deben estar establecidos al momento de constituirse el título.

Las controversias que se produzcan respecto de la extinción del dominio serán resueltas por la justicia ordinaria; y en caso de caducidad, el afectado podrá requerir de aquélla la declaración de subsistencia de su dominio".

Véanse además los artículos 4º y 5º transitorios de tal Anteproyecto, relativos a minas, en pp. 373 y 374 de la revista citada.

c) El Consejo de Estado estudió estos temas en la sesión 65a, de 13 de marzo de 1979, y como resultado de ello, propuso los siguientes cambios al anteproyecto de la Comisión:

—Al inciso 8º se le agregaba al final lo siguiente:

"Con todo, se reserva al Estado el dominio absoluto de los hidrocarburos líquidos y gaseosos, sin perjuicio de los contratos de operación que se celebren en conformidad a la ley"

—Al inciso 9º se le agregaba, al inicio, lo siguiente:

"Sin perjuicio de lo prescrito en los incisos tercero, cuarto y quinto de este número (sobre expropiación)..."

Véase la, hasta ahora inédita, discusión habida en el seno del Consejo de Estado en: *Revista de Derecho de Minas y Aguas*, vol. I (1990), pp. 225 y 226, y el texto propuesto por el Consejo de Estado en *Revista Chilena de Derecho*, VIII (1981), pp. 434, 435 y 476.

d) Sobre el tránsito posterior del proyecto en la Junta de Gobierno, y que tan profundos cambios introdujo a la normativa sobre minas, no hay actas. Por cierto, casi todo lo discutido y propuesto por la Comisión y el Consejo fue modificado. El redactor del texto definitivo de los incisos sexto a décimo del N° 24 del artículo 19 de la Constitución fue —es evidente— el profesor de Derecho de Minería de la Facultad

de Derecho de la Universidad de Chile, Carlos Ruiz Bourgeois.

Sobre este último aserto véase un antecedente oficial de la historia fidedigna de la Constitución: en el "Archivo del Órgano Legislativo", Secretaría de Legislación de la Junta de Gobierno, *Transcripciones y Antecedentes del Decreto Ley N° 3.464* (que aprueba nueva Constitución Política y la somete a ratificación por plebiscito), Tomo 2, fojas 667 a 678, se lee:

Punto N° 19: "Resolver si el Estado debe tener sólo el dominio eminente de todas las minas pudiendo reservarse para sí aquellas en que el interés nacional lo exija o, por el contrario, si el Estado es el dueño real de las minas y sólo otorga concesiones"

(artículo 19 N° 23). *Proposición: Escuchar antes de resolver a un experto.*

Acuerdo: Se acoge la proposición, designándose a don Carlos Ruiz Bourgeois.

Existe, además, una confirmación periodística no desmentida en: Arturo Fontaine Aldunate, *Los Economistas y el Presidente Pinochet* (Santiago, Zig-Zag, 1988), p. 125 a 128.

Aún está abierta, y sin gran desarrollo, la discusión sobre estos cambios, avances o retrocesos, según el prisma con que se mire, y que tienen sumida a parte de la doctrina, si así se le puede denominar, en profundos traumas, que no podrán solucionarse con visiones ideologizadas y carentes de sustrato histórico-dogmático.

II. LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL SOBRE CONCESIONES MINERAS

La "historia fidedigna" de esta ley se encuentra en: Secretaría de Legislación de la Junta de Gobierno, *Transcripciones y Antecedentes de la Ley N° 18.097 (Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras)*, volumen I, Tomo 40, fojas 1 a 233 y volumen II, Tomo 41, fojas 234 a 500.

La factura de esta ley, según su impulsor, fue como "la cuadratura del círculo" (cfr. José Piñera, *El cascabel al gato*, Santiago, Zig-Zag, 1991, p. 121), pero en ella se logró compatibilizar el texto de la Constitución con un sólido derecho de propiedad en la minería (sobre la concesión, según el texto de la Constitución).

Parte de esta historia véase en: José Piñera (editor), *Legislación Minera, Fundamentos de la*

Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1982). Las sentencias del Tribunal Constitucional de 26 de noviembre de 1981, de 22 de diciembre del mismo año, y de 6 de septiembre de 1983, relativas a esta ley, pueden verse, ahora, con todos los antecedentes de los requerimientos en: *Revista de Derecho de Minas y Aguas*, vol. I (1990), pp. 321-341.

Dentro de estos antecedentes son de verdadero interés las inéditas sesiones conjuntas celebradas entre septiembre y octubre de 1981 por las Comisiones Legislativas, que pueden encontrarse dentro de las piezas de los requerimientos al Tribunal Constitucional.

III. EL CÓDIGO DE MINERÍA

Respecto de la Comisión que lo redactó, en el seno del Ejecutivo, lamentablemente no se conocen Actas, lo que no deja de ser criticable, para los efectos de la historia de la ley.

La "historia fidedigna" del Código de Minería se encuentra en: Secretaría de Legislación de la Junta de Gobierno, *Transcripciones y Antecedentes de la ley N° 18.248 (Nuevo Código de Minería)*, 4 volúmenes: I, tomo 107, fojas 1 a 486; II, Tomo 108, fojas 487 a 916; III, Tomo 109, fojas 917 a 1397; y IV, Tomo 110, fojas 1398 a 1874.

De esta historia se encuentra publicado el Informe de la Secretaría de Legislación, en *Revista Chilena de Derecho*, volumen 11 (1984), pp. 139 a 194.

A este Código se refiere la importantísima sentencia del Tribunal Constitucional, de 6 de septiembre de 1983, republicada, con todos los antecedentes del requerimiento, en *Revista de Derecho de Minas y Aguas*, vol. I (1990), pp. 331 a 339.

De esta discusión son las sesiones conjuntas

celebradas por las Comisiones Legislativas los días 11, 13 y 25 de julio de 1983; estas sesiones, en conjunto con la sentencia señalada del Tribunal Constitucional, son antecedentes necesarios para comprender el Código de Minería

vigente, y el debate que allí se produjo sobre el "amparo" y la "superposición de concesiones".

Tales sesiones pueden verse ahora en la *Revista Chilena de Derecho*, editadas por el autor en el vol. 19, N° 2 (1992), pp. 365-404.