

Fallos Públicos

PERTENENCIAS MINERAS, INVERSIÓN Y CERTEZA JURÍDICA

El Tribunal Constitucional, resuelve, en primer lugar, que la disposición segunda transitoria de la Constitución habilitó al Código de Minería de 1983 para establecer causales de extinción de las concesiones mineras constituidas con anterioridad a la Constitución de 1980 y al referido Código; en segundo lugar, que dichas causales de extinción pudieron referirse tanto al desamparo como a otros motivos calificados por el legislador (considerando 32). Esta cuestión es en extremo relevante, pues en el centro de la discusión planteada por el requirente, se estaba debatiendo si se había o no pasado a llevar el principio de supremacía constitucional, cuestión que descarta el TC.

En un fallo reciente el Tribunal Constitucional (TC) rechazó declarar inaplicable el inciso tercero del artículo 96 del Código de Minería, en juicio sobre declaración de prescripción de la acción de nulidad por superposición de pertenencias mineras. La sentencia del TC fue acertada porque entrega certeza jurídica respecto del actual esquema de pertenencias mineras (y saneamientos de las mismas) y, por tanto, genera garantías e incentivos para los inversionistas del sector, en un área clave para el desarrollo económico del país, sin que ello vulnere un desconocimiento del derecho de dominio.

1. Recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad

El artículo 93 de la Constitución Política de la República establece en su numeral seis que es atribución del Tribunal Constitucional resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión, se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución.

Desde el punto de vista del procedimiento, la cuestión podrá ser planteada por cualquiera de las partes o por el juez que conoce del asunto. Corresponderá a cualquiera de las salas del Tribunal declarar, sin ulterior recurso, la admisibilidad de la cuestión siempre que verifique la existencia de una gestión pendiente ante el tribunal ordinario o especial, que la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución de un asunto, que la impugnación esté fundada razonablemente y se cumplan los demás requisitos que establezca la ley; a esta misma sala corresponderá resolver la suspensión del procedimiento en que se ha originado la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

2. Hechos y normas relevantes

El recurrente solicita al Tribunal Constitucional se declare inaplicable el inciso tercero del artículo 96 del Código de Minería, en el juicio sumario rol N° 1555-2005 caratulado “*Sociedad Legal Minera San Armando Uno de Sierra Gorda con Venegas Navarro, Juan*”, que se tramita ante el Segundo Juzgado de Letras Civil de Antofagasta, en que

se pretende se declare prescrita la acción de nulidad prevista en el N° 7 del artículo 95 del Código de Minería, respecto de las pertenencias de propiedad de su representada, superpuestas a la pertenencia cuyo titular es el demandado del juicio y requirente en la inaplicabilidad; declarando la extinción y ordenando la cancelación de las inscripciones de esta pertenencia en el Conservador de Minas de Antofagasta, en virtud de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 96 del Código citado.

El artículo 95 del Código de Minería enumera taxativamente las causales de nulidad de una concesión minera, estableciendo como tal, en su N° 7, la de haberse constituido la pertenencia abarcando terreno ya comprendido por otra pertenencia, esto es, superponiéndose a una pertenencia anterior que, por tanto, queda afectada por la superposición. Por su parte, el artículo 96 del aludido cuerpo legal dispone, en su

El TC sostuvo que en virtud de la disposición transitoria segunda de la Carta Fundamental, los titulares de derechos mineros que existían con anterioridad al establecimiento de la nueva legislación, conservaron sus derechos en calidad de concesionarios, pero regidos en lo sucesivo por un nuevo estatuto constitucional que, por efecto de la citada disposición transitoria, se incorporó en sus respectivos títulos, los cuales quedaron sujetos “en cuanto a sus goces y cargas y en lo tocante a su extinción”, a las normas que establecería el nuevo Código de Minería

inciso primero, que la señalada acción de nulidad se extingue por prescripción en el plazo de cuatro años y en su inciso tercero –precepto legal cuya inaplicabilidad se solicita– añade que “*cumplida la prescripción, la concesión queda saneada de todo vicio y además se entiende que la sentencia y su inscripción han producido siempre los efectos que para cada una de éstas señala el artículo 91. La sentencia que, en los casos de los números 6° y 7° del artículo anterior, declare la prescripción de la acción de nulidad a que dichos números se refieren, también declarará extinguida la pertenencia afectada por la superposición*”.

El Tribunal, por tanto, es llamado en concreto, a decidir si la norma impugnada puede o no ser aplicable

en un proceso que trata de una superposición minera ocurrida en el año 1956 sobre una pertenencia constituida en 1902.

3. Argumentos del Requirente, Requerido y Tribunal Constitucional: forma y fondo

El Tribunal parte su fallo analizando los presuntos vicios formales del precepto legal cuestionado por el recurrente y que dice relación con que de acuerdo con el inciso séptimo del número 24 del artículo 19 de la Constitución, sólo una ley orgánica constitucional puede establecer causales de extinción de las concesiones mineras en general -como las contempladas en el artículo 18 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras-, por lo que toda y cualquier otra causal de extinción que se instituya en una ley simple, por ese solo hecho, adolecería de inconstitucionalidad formal, por infracción de los artículos 6° y 7° (principio de legalidad); 19, N° 24, inciso séptimo (derecho de propiedad aplicado a concesiones mineras); 63 N° 1 (principio de reserva legal); 66 inciso segundo (quórum de leyes orgánicas constitucionales); 92 y 93 (organización y atribuciones del TC) de la Constitución. Así, para el requirente resultaría inconstitucional que el Código de Minería estableciera nuevas causales de extinción de concesiones mineras no previstas en la respectiva ley orgánica constitucional, señalando que el legislador aprobó el inciso tercero del artículo 96 del Código de Minería como ley común, obviando el control preventivo de rigor por parte del TC.

Por su parte, la requerida sostiene que sólo deben ser materia de ley orgánica constitucional, de acuerdo con el inciso séptimo del número 24 del artículo 19 de la Constitución, las causales de caducidad y de extinción del dominio de la concesión relativas al régimen de amparo, siendo todas las demás causales de extinción materia de ley común, añadiendo que, respecto de las concesiones mineras en vigor al momento de entrar en vigencia la actual Constitución, la disposición segunda transitoria estableció un régimen legal especial aplicable a ellas, en virtud del cual su extinción –por cualquier causa que ésta sea- se regiría por el nuevo Código de Minería que se dictaría posteriormente.

El Tribunal Constitucional, después de hacer un análisis extenso de diversas normas constitucionales que entran en juego e invocadas por las partes, resuelve, en primer lugar, que la disposición segunda transitoria de la Constitución habilitó al Código de Minería de 1983 para establecer causales de extinción de las concesiones mineras constituidas con anterioridad a la Constitución de 1980 y al referido Código, y en segundo lugar, que dichas causales de extinción pudieron referirse tanto al desamparo como a otros motivos calificados por el legislador (considerando 32°). Esta cuestión, es en extremo relevante, pues en el centro de la discusión planteada por el requirente, se estaba debatiendo si se había o no pasado a llevar el principio de supremacía constitucional, cuestión que descarta el TC.

Por otra parte, y entrando al fondo de la cuestión, el TC se hace cargo de las “consecuencias sustantivas” de la inconstitucionalidad formal aducida en el requerimiento y que infringirían los incisos primero, segundo, tercero, octavo y noveno del numeral 24 (derecho de propiedad) y el numeral 26 (no afectación de los derechos en su esencia) del artículo 19 de la Carta Fundamental. En efecto, sostiene el requirente que con la aplicación del precepto legal cuestionado se afecta la esencia del dominio sobre la concesión minera, pues la norma impugnada, al sanear la concesión superpuesta está aceptando la existencia de una situación expresamente prohibida por la Constitución y la ley orgánica constitucional respectiva. Razona en este punto sobre la exclusividad del dominio sobre la concesión minera y la prohibición de constituir concesiones mineras superpuestas a otras, concluyendo que mediante la aplicación del precepto legal cuestionado, al sanear la superposición de concesiones mineras, se puede llegar a privar del dominio a un concesionario, sin indemnización ni pago. Finalmente, sostiene que consagra una privación de explotar con exclusividad, lo que constituye una facultad esencial y el núcleo o esencia del derecho de dominio sobre la concesión, que no puede ser afectado en virtud del claro tenor del N° 26 del artículo 19 de la Carta Suprema.

Asimismo, el requerido, sostiene que el artículo 96, inciso tercero, del Código de Minería no constituye una causal de privación del dominio sobre las concesiones mineras que vulnere el derecho de dominio en su esencia, pues la extinción de la pertenencia que dicho precepto ordena declarar al juez que previamente ha resuelto la extinción de la acción de nulidad que competía al titular de la concesión minera subpuesta, no es sino la aplicación en materia minera de la necesidad de sanear situaciones que originalmente han nacido viciadas pero que, supuesto el cumplimiento de algunos requisitos, es necesario superar en aras del bien jurídico superior, esto es, la estabilidad de los derechos. Añade que dicha causal de extinción del dominio no puede entenderse aisladamente de las causales de nulidad de una concesión minera y de extinción por prescripción de las acciones de nulidad. De esta manera, sostiene, la extinción cuestionada lleva consigo legítimamente la privación del dominio sobre la concesión porque dicha posibilidad de extinción de la concesión se entiende incorporada al título de la misma por efecto del ejercicio que dicho Código hizo de la facultad que la disposición segunda transitoria de la Constitución delegó en el legislador en ese sentido.

El TC, para resolver esta cuestión, parte recordando el debate sostenido en la sesión

155ª de octubre de 1975 en el seno de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución (CENC) respecto del concepto de “esencia de derecho”, tras lo cual sostuvo, en primer lugar, que en virtud de la disposición transitoria segunda de la Carta Fundamental, los titulares de derechos mineros que existían con anterioridad al establecimiento de la nueva legislación, conservaron sus derechos en calidad de concesionarios, pero regidos en lo sucesivo por un nuevo estatuto constitucional, que por efecto de la citada disposición transitoria se incorporó en sus respectivos títulos, los cuales quedaron sujetos, *“en cuanto a sus goces y cargas y en lo tocante a su extinción”*, a las normas que establecería el nuevo Código de Minería” (considerando 56°). En segundo lugar, el TC sostuvo que “el Código de Minería de 1983, al incorporar en dicho régimen jurídico el precepto legal cuestionado, el cual debe examinarse en el contexto de los artículos 95 y 96 del citado Código, no procedió caprichosa o arbitrariamente, pues lo hizo en aplicación de lo establecido en el inciso segundo del N° 24 del artículo 19 de la Constitución, por estimarlo necesario para el debido cumplimiento de la función social de la propiedad minera, ya que como esta Magistratura tuviera ocasión de señalarlo en Sentencia Rol N° 5 (9 de noviembre de 1981), nuestro régimen de propiedad minera está construido sobre *“la tesis general de que el dominio de las minas le corresponde al Estado, pero considerando que la Nación tiene también interés en que éstas se descubran y exploten, pues ello significa prosperidad y trabajo en beneficio del país”* (Considerando 58°)

CONCLUSIONES

El fallo del TC parece positivo en la medida en que entrega certeza jurídica respecto del actual esquema de pertenencias mineras. De hacerse acogido el requerimiento de inaplicabilidad habría implicado una amenaza al actual sistema de saneamiento de superposiciones que ha regido en las últimas décadas, y que tiende a darle estabilidad a los títulos mineros. Ello tiene efectos relevantes en lo económico: el fallo del TC genera las garantías y los incentivos para que los inversionistas del sector sigan teniendo confianza para invertir y existan reglas claras, en un área clave para el desarrollo económico del país.

Parece relevante destacar que la causal de extinción de la concesión minera, cuyo titular no ha ejercido oportunamente la acción de nulidad por superposición, no contraría norma civil alguna relativa al dominio y a la pérdida de éste por prescripción, sino que simplemente lo aplica y explicita al fenómeno propio del ámbito minero, cual es la superposición de concesiones mineras; y, por lo mismo, tampoco contraría el derecho de propiedad que el titular de la concesión minera tiene sobre ésta. En efecto, en este caso no se está desconociendo el derecho de dominio, en la medida en que el ordenamiento jurídico otorga el plazo de 4 años para invocar la nulidad de la superposición. Ello opera como una doble garantía de certeza jurídica: para el titular de la primera pertenencia (quien cuenta con una acción de nulidad), como para la pertenencia posterior que se consolida al no ejercerse la acción mencionada (y por tanto genera la pérdida del dominio por prescripción).

FICHA*:

Rol N° 473-2006: pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente subrogante don Juan Colombo Campbell, y los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto, Mario Fernández Baeza, Jorge Correa Sutil, Marcelo Venegas Palacios, señora Marisol Peña Torres, Enrique Navarro Beltrán y Francisco Fernández Fredes.

*El texto completo del fallo puede ser visto en www.lyd.org