



Si Somos Americanos, Revista de Estudios

Transfronterizos

ISSN: 0718-2910

sisomosamericanos@unap.cl

Universidad Arturo Prat

Chile

Donoso Rojas, Carlos

ESTADO Y PROPIEDAD SALITRERA EN TARAPACÁ: UN CASO CONTROVERSIAL EN 1945

Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos, vol. X, núm. 2, -, 2010, pp. 147-174

Universidad Arturo Prat

Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337930338006>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

ESTADO Y PROPIEDAD SALITRERA EN TARAPACÁ: UN CASO CONTROVERSIAL EN 1945¹

State and nitrate property in Tarapaca: a controversial case in 1945

Carlos Donoso Rojas. cdonoso@unab.cl

Universidad Andrés Bello, Chile.

Recibido: marzo 2009. Aprobado: marzo 2010.

RESUMEN

A partir del análisis de la discusión jurídica relativa a la cesión de terrenos fiscales para la explotación del salitre, el artículo busca presentar los conflictos de intereses, operaciones políticas, vínculos y contradicciones de industriales salitreros de Tarapacá con el gobierno central. Esto, en un año determinado por una de las más profundas crisis económica y social de la historia de la región.

PALABRAS CLAVES: Salitre, Crisis, Estado, Tarapacá.

ABSTRACT

From the analysis of the juridical discussion relative to the transfer of fiscal areas for the exploitation of the saltpeter, the article seeks to present the conflicts of interests, political operations, links and contradictions of manufacturers of Tarapaca with the central government. This, in a year determined by one of the deepest economic and social crisis of the history of the region.

KEYWORDS: Saltpeter, Crisis, State, Tarapaca.

¹ El presente artículo es resultado del proyecto FONDECYT N° 11090195, “Crisis económica y social en Tarapacá, 1927-1953”.

I. EL ESTADO Y LA PROPIEDAD SALITRERA

La integración nominal de las provincias de Tarapacá y Antofagasta, al poco tiempo de iniciada la Guerra del Pacífico, ocasionó en la estructura económica chilena una revolución sin precedentes. Hasta entonces, las menguadas finanzas nacionales se habían organizado en función de un modelo agrícola basado en la explotación extensiva de las tierras, y en un sector minero elemental en sus procedimientos y de incierta duración. Sin inversiones relevantes en infraestructura y tecnología, el manejo económico fiscal quedaba sujeto, entre otros factores, a variables climáticas, a las limitaciones derivadas de la concentración de la propiedad productiva y a la vulnerabilidad de un incipiente sistema financiero. Esto último se vería reflejado en un mercado crediticio muy restringido y en cotidianos episodios de crisis del sistema bancario, que alcanzaría su máxima expresión con la inconvertibilidad monetaria forzosa impuesta en 1878 y en el inédito curso forzoso de billetes resultante.

El inicio del usufructo tributario del salitre, inmediatamente ocupada las regiones aludidas, alivió las finanzas públicas de un modo insospechado, tanto por la creciente recaudación por concepto de pago de derechos de exportación del salitre, como por la progresiva dependencia fiscal de estos ingresos. Durante el primer año de ocupación su aporte porcentual, en relación a las entradas ordinarias de la nación, equivalió al 4,70 por ciento del total. Al finalizar la guerra correspondían a la quinta parte y en 1900 superaban la mitad de las entradas fiscales. Hasta inicios de la década de 1910, los ingresos salitreros superaron, en promedio, el 40 por ciento de los fondos nacionales (Errázuriz 1913: 97; Cariola y Sunkel 1990: 138).

Considerando la importancia de la explotación del mineral, desde el momento de la ocupación de Tarapacá y Antofagasta las autoridades nacionales intentaron regularizar la condición de la propiedad salitrera, del mismo modo como, tardíamente, lo había hecho el Estado peruano. En 1875 el gobierno de ese país, en una propuesta de control fiscal inédita para su época, dispuso la compra de todos los establecimientos y terrenos de Tarapacá que contuvieran el mineral, prohibiendo a futuro la adjudicación de terrenos salitrales. Tras la tasación de las respectivas oficinas, el Estado respaldó la compra con certificados o vales provisionales, los que serían válidos una vez que se aprobase un empréstito en Londres sobre la producción futura del nitrato. Respecto a los terrenos no explotados o abandonados, en julio de 1876 el gobierno peruano dispuso que los estacamientos fuesen considerados como propiedad nacional, no pudiendo ser objeto de nuevas denuncias ni adjudicaciones por autoridad alguna”².

² Véase caso de jurisprudencia en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Ciencias Sociales*. 1918: 239-340. Santiago: Imprenta Cervantes.

Ya bajo control chileno, la creciente importancia del salitre obligaría a crear un marco jurídico que resguardase los intereses fiscales en materia de propiedad de los terrenos mineros explotables. Hasta entonces, la legislación nacional se basaba en ordenanzas coloniales y en escasas innovaciones posteriores que permitían, en la práctica, una explotación desregulada de este tipo de yacimientos. Tras el descubrimiento de depósitos de salitre y boratos en Atacama, en 1877, el gobierno aprobó un reglamento para autorizar futuros pedimentos de terrenos. La formalidad consistía, básicamente, en elevar una solicitud al Intendente provincial, quien entregaría una concesión provisional de registro válido por seis meses, plazo en el cual debía explorar el terreno demandado. Reconocido éste, el intendente entregaba el título definitivo de mensura, pudiendo entonces el tenedor adquirir la inscripción del área respectiva (Salinas 1906: 109).

El reglamento estimulaba la especulación, ya que permitía al solicitante del yacimiento vender el certificado sin iniciar las faenas mineras. De igual modo, reconocía como válidos los descubrimientos realizados, a lo menos, a 10 kilómetros de un depósito explotado, sin establecer criterios para determinar los puntos de referencia de dicha distancia. Ni el reglamento ni los sucesivos códigos mineros establecieron tampoco, con claridad, un límite definido al número de pertenencias solicitadas. El descubridor de un mineral “absolutamente nuevo” podía solicitar hasta tres yacimientos continuos, dos quien lo hacía respecto a veta sobre cerro conocido y ninguno a quien solicitase una mina nueva en veta conocida, aún cuando éste podía denunciar una pertenencia y ceder su derecho de explotación (Rojas 1906: 14-15).

A partir de 1880, la normativa minera respecto del salitre se transparentó en base a las exigencias de tenedores de bonos, nuevas solicitudes y las perspectivas de la industria. En octubre de ese año, una ley puso fin a los contratos de elaboración de salitre firmados en tiempos de soberanía peruana. Otra, de abril de 1881, creó la Comisión Consultiva del Salitre y Guano, destinada a regularizar la condición de los yacimientos ubicados al norte del paralelo 23. En base a las recomendaciones de esta Comisión, en marzo de 1882, el jefe político de Tarapacá procedió a otorgar títulos de propiedad definitiva a las personas que, comprobadamente, tuvieran certificados válidamente emitidos por el gobierno peruano. A su vez, en el Tratado de Ancón, que puso fin a las hostilidades, nuestro país se comprometió a respetar la propiedad salitrera en los territorios ocupados, reservando para el Estado los yacimientos que no habían sido objeto de explotación de particulares o que, habiéndose constituido dominio sobre ellos, hubiesen caducado.

Tiempo después, en 1906, una ley buscó regularizar definitivamente la propiedad, ordenando que las personas que pudiesen comprobar propiedad sobre pertenencias salitrales en terrenos eriales del Estado o de las municipalidades, no consideradas en remates previos, debían presentarse ante el juzgado correspondiente haciendo valer los títulos en que fundaban su derecho. La normativa, conocida como Ley de Constitución

de la Propiedad Salitrera, en la práctica, incrementó el número de terrenos fiscales, en lo que ha sido interpretado como un paso determinante para la futura concentración en la producción del mineral (Ortiz 2005: 34).

En efecto, el control de la propiedad del salitre traía aparejado una serie de problemas, resultantes tanto de la ausencia de mecanismos que estimulase la incorporación de pequeños productores, como del poder e influencia de quienes controlaban la industria. En ese sentido, el Estado fue incapaz de tomar parte en el desarrollo de la actividad (respecto a niveles de producción y precios), actuando no pocas veces en beneficio de los intereses privados a riesgo de los públicos. En los 12 remates de terrenos salitrales organizados por el gobierno entre 1894 y 1912 se recaudaron 38.307.595,77 pesos (reducidos a monedas de oro de 18 peniques), monto inferior al promedio de la tributación anual en igual periodo (Errázuriz 1913: 102).

La posterior creación de las denominadas Combinaciones Salitreras, entre 1882 y 1909, y la Asociación de Productores del Salitre en 1915, orientadas a restringir la producción como medio de mejorar los precios internacionales, derivó rápidamente en una política que no consideró los intereses de los productores independientes. En ambos casos, las iniciativas redundaron en la reducción de la oferta y la demanda, sin que la autoridad pudiese intervenir de modo efectivo.

Otro ejemplo palpable de la desidia fiscal fue la creación en 1907 de la Caja de Crédito Salitrero, que constituyó para emitir, con respaldo fiscal, bonos en oro con hipoteca de propiedades salitreras pertenecientes a inversiones nacionales, con un interés de hasta un 8 por ciento anual. El servicio de la deuda garantizada por el Estado se haría a través del cobro de un derecho extraordinario por cada quintal exportado. La crisis económica de 1908, sumado a la inoperancia de la Caja y, fundamentalmente, al incumplimiento de las obligaciones por parte de los salitreros determinarían su rápido cierre en 1912 y la absorción fiscal de una deuda de más de cinco millones de pesos (CDSO, sesión 15, 28/6/1907: 383-384; CDSE, sesión 65, 1/2/1911: 1.972-1.976; Riveros 1915: 41).

La creciente influencia estatal en materias de control y producción es inversamente proporcional a la crisis que experimentó la industria con especial fuerza tras el fin de la Primera Guerra Mundial, respecto tanto al valor del salitre como de las rentas aportadas. Mientras a inicios de la década de 1920 ascendía al 40,97 por ciento de los ingresos, en el trienio 1930-1933 el aporte fue del 28,2 y entre 1933 y 1943 bajó a 3,8 por ciento (Prieto 1945: 48; Cariola y Sunkel 1990: 148). El notorio descenso del aporte del salitre a las arcas fiscales coincidió con el crecimiento del gasto público basado en la reconfiguración del Estado desde inicios de la década del veinte, cuando asume un rol garante del bienestar social.

En medio del proceso de profundas transformaciones políticas, la propiedad fiscal sobre los terrenos salitrales se convirtió en el mejor resguardo del Estado para avalar su nueva condición, en especial en períodos inciertos para la inversión privada y cuando la demanda mundial por el mineral se había reducido de modo notable.

La decadencia de la industria salitrera impulsó un discurso tendiente a transformar al Estado en el controlador exclusivo de la industria, sin eliminar por ello la actividad privada. En 1910 Alejandro Bertrand había planteado la intervención estatal en la organización de la industria, transformando el derecho de exportación en una participación en las utilidades. La iniciativa de Bertrand tendría eco a mediados de la década, cuando se propusieron fórmulas para monopolizar la venta, en lo que se transformarían en intentos frustrados por establecer un control directo por parte del Estado de la producción y precio del mineral en los mercados internacionales. Estos modelos se fundaban tanto en la asignación de cuotas de producción a cada oficina, como en la generación de garantías sobre la producción, en base a la existencia de ganancias porcentuales predeterminadas y su comercio mediante un tipo de cambio fijo (Bertrand 1910: 16-19; Gendarillas 1916: 8; Mena 1916: 13-24, y *Proyecto sobre la monopolización de la venta de salitre por el Estado y fijación de cambio* 1921: 5-7).

La posterior creación de la Compañía de Salitres de Chile (COSACH), en 1930, recogía la idea de potenciar la participación del Estado en la producción, exportación y comercialización de salitre, por medio de un *joint venture* con el sector privado. Al adquirir parte de las empresas salitreras, explotando las de menor costo de producción, el Fisco podría invertir y renovar las antiguas, bajo el supuesto de una demanda internacional creciente (Loveman y Lira 2006: 489-554).

El irregular procedimiento de traspaso de propiedad, la independencia operativa de grandes productores (no integrados por limitaciones jurídicas) y deudas al Estado por parte de las 40 compañías fusionadas en ella fue objeto de un prolongado juicio que acabaría con su disolución en 1933 y la posterior creación de la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo (COVENSA). A diferencia de la COSACH, esta institución operaba a partir de la compra del salitre a privados a costo industrial, esto es, sin contar intereses al capital invertido, servicio de deudas ni amortizaciones. Las utilidades se obtendrían de la diferencia entre el precio de costo y el de venta obtenidas, reteniendo el Fisco la cuarta parte de ellos (Prieto 1945: 20). La Ley N° 5.350, que creó la COVENSA, garantizó la propiedad privada pero resguardó los intereses fiscales sobre los terrenos no explotados. El criterio, esta vez, fue establecer una cuota igual a la relación porcentual a partir de la capacidad productiva anual de las oficinas salitreras adheridas a la Corporación.

II. LEGALIDAD VERSUS SENTIDO COMÚN

En abril de 1945 dos de las denominadas compañías independientes, la Sociedad Astoreca y Urruticoechea y la Compañía Salitrera Iquique, presentaron al gobierno una solicitud para explotar 355.000 toneladas del salitre existente en terrenos fiscales ubicados en la pampa Nebraska. La solicitud buscaba asignar, respectivamente, 160.000 toneladas a las oficinas Iris, Pirineos y La Granja, y las restantes 195.000 a Anita, Cóndor y Gloria.

La petición de las compañías se vio condicionada por un conjunto de alcances legales hechos por el Consejo de Defensa Fiscal a solicitud del ministerio de Hacienda, basados en la interpretación literal de la Ley Orgánica N° 5.350. El caso no fue menor, puesto que marcaría un precedente a futuro en torno a la necesidad de flexibilizar la lectura de la normativa, en especial considerando que la eventual cesión habría contribuido alivianar, al menos en parte, las profundas secuelas de la crisis económica y social de Tarapacá.

El Artículo 43 de la Ley N° 5.350 señalaba:

Mientras se dicta una ley especial sobre la enajenación y uso de las reservas salitreras, el Presidente de la República sólo podrá transferir a particulares los terrenos indispensables para el trabajo inmediato de las actuales oficinas y retazos que queden comprendidos dentro de las líneas generales de pertenencias particulares, y que no puedan ser objeto de explotación separada (Corporación de Ventas de Salitre y Yodo de Chile 1941: 50).

En un sentido estricto, la ley hacía recaer la responsabilidad discrecional de la asignación de suelos en el Presidente, lo que despejaba eventuales conflictos. No obstante, el espíritu de la normativa dejaba abierta la discusión respecto a si, en este caso, los terrenos formaban parte de una pampa que en su integridad justificaría económicamente la explotación separada.

La duda fue derivada por el ministro de Hacienda, Pedro Enrique Alfonso, al Consejo de Defensa Fiscal, donde generó un intenso debate. Frente a la inexistencia de mencionada ley especial, un grupo mayoritario del Consejo estimó que la denominación “terrenos indispensables” refería a extensiones de terrenos que permitían a las oficinas hacer una explotación económica, con un margen de utilidades que hacía posible amortizaciones de inversiones de capital. Esta definición, en todo caso, era aplicable sólo a las instalaciones que iniciaban la actividad salitrera, no a las consolidadas.

Por otra parte, al referir a “actuales oficinas”, el Consejo señaló que la ley apuntaba a aquellas que estaban establecidas, aún cuando estuviesen paralizadas. Por lo mismo,

puntualizaba que la posibilidad de desmontar y trasladar oficinas era inviable, pues al momento mismo del desmonte perdían ese carácter, y si se les reconstruía, se convertían en oficinas nuevas (MCDF 1946: 246). El hecho que las compañías ofrecieran desmontar cuatro oficinas para construir dos corroboraría este concepto.

Algunos miembros del Consejo refutaron esta teoría al sostener que la expresión “actuales oficinas” excluía a todas aquellas que, estando en disposición de asumir reservas, no tenían sus instalaciones próximas a ellas, contando con capacidad técnica para explotarlas, previo traslado de sus plantas a las inmediaciones de dichas reservas. Al flexibilizar la interpretación de la ley se evitaba el riesgo, además, de consolidar el monopolio en la región de la Compañía Salitrera de Tarapacá y Antofagasta (MCDF 1946: 249).

Este último comentario es un antecedente a considerar. En marzo de 1945, el ministro de Hacienda Santiago Labarca, solicitó al Consejo de Defensa se pronunciase respecto de la legalidad de dos proyectos de decreto referidos a la transferencia a dicha Compañía de los derechos de explotación del salitre en los lotes denominados Los Ángeles A y B, en pampa Nebraska. En este caso, si bien los argumentos expresados fueron similares a los señalados para la solicitud de las compañías independientes, el Consejo optó por derivar a la Superintendencia del Salitre la calificación de las especificaciones técnicas. No obstante ello, implícitamente aprobaba el proyecto, al sugerir la exigencia de garantías monetarias a la Compañía que respondieran a un posible agotamiento o desvalorización de los terrenos a ceder, y el pago de multas en caso paralización de faenas (ET, 6/4/1945).

Poco tiempo después, *The Lautaro Nitrate Company* y los representantes de la oficina Concepción solicitaron la transferencia de derechos de explotación de los terrenos denominados Balkan, contiguos a la oficina Pedro de Valdivia, y Retazo N° 2 de Paloma I, en Sierra Gorda, respectivamente. En ambos casos, al igual que el caso de la Compañía Salitrera de Tarapacá y Antofagasta, los yacimientos estaban comprendidos dentro de los límites generales de pertenencias particulares.

Para la solicitud que analizamos, en cambio, la Superintendencia de Salitre estimó que los terrenos solicitados por las compañías independientes estaban ubicados a considerable distancia de las oficinas aludidas, recomendando tener en cuenta a futuro, en toda transferencia, “que los terrenos que se entreguen a particulares no sean de tal magnitud que su contenido de materia prima, que haga comercial y posible la instalación de una nueva oficina”. La Superintendencia, sin embargo, sí consideraba aceptable la explotación separada de los terrenos, por estimar que ello permitía amortizar la inversión realizada sin afectar el costo de producción, aún cuando la capacidad razonable de explotación no debía superar las 55.000 toneladas anuales en cada terreno solicitado (MCDF 1946: 261).

Contrastado los antecedentes, la argumentación final del Consejo fue que, aún cuando las disposiciones del artículo en particular eran de excepción, en el caso debían aplicarse restrictivamente para evitar que, por la vía de la interpretación:

Se autoricen transferencias parciales y paulatinas de retazos necesarios para el trabajo inmediato de actuales oficinas que limiten respecto de las partes restantes la susceptibilidad de una explotación separada o que puedan conducir a la entrega de todas las reservas fiscales a particulares (MCDF 1946: 253).

Si bien el artículo 43 señalaba que el Presidente de la República podía transferir determinadas porciones de pampas salitrales, la ley excluía la posibilidad de que las pampas pudiesen ser enajenadas por completo o por retazos. Por ello, la explotación separada se refería a la integridad de una pampa y no a cada una de sus fracciones (MCDF 1946: 253).

La discusión relativa a la interpretación del artículo 43 entre los miembros del Consejo de Defensa Fiscal dejó entrever los conflictos resultantes de normativas excesivamente interpretativas. El propio Tribunal señalaría que la redacción del artículo era defectuosa, “pues no expresaba lo que quería decir, prestándose para interpretaciones contradictorias”. Una muestra de ello fue que, antes de la elaboración del fallo final, el Consejo requirió la asesoría de un profesor de Derecho de Minas de la Universidad de Chile, y de un profesor de gramática del Instituto Pedagógico que definiera, con cierta precisión, el sentido implícito del artículo (MCDF 1946: 266).

Más complejo que lo anterior fueron, sin embargo, los intereses creados sobre los terrenos salitrales del Estado. En 1934, la Cámara de Diputados había aprobado el proyecto original de la Ley N° 5.350, señalando que las reservas salitrales no podían ser cedidas a personas que no fuesen chilenas, quienes, a su vez, tampoco podían transferirlas en dominio o explotación a extranjeros. Esta indicación fue recordada en el análisis de la solicitud de los productores independientes por el propio superintendente de Salitre quien sostuvo que la aprobación de este artículo podía afectar intereses de influyentes salitreros establecidos en el Norte Grande.

Por ese entonces, Goich Hermanos y The Lautaro Nitrate, de capitales foráneos, estaban tramitando la adquisición de terrenos adyacentes o vecinos a sus oficinas. También hacía lo propio la Comunidad de Pampa del Río, de capitales norteamericanos, quienes habían solicitado directamente al ministro de Hacienda, Gustavo Ross Santa María, la cesión de retazos de terrenos salitrales que se encontraban dentro de pertenencias de sales potásicas. Antes de la aprobación del proyecto, el propio Ross se habría comprometido a enviar un proyecto de ley al Congreso para enajenar esos terrenos y permitir su explotación (MCDF 1946: 264).

La Comisión de Hacienda del Senado, al estudiar el caso, determinó que el artículo aludido, aprobado en la cámara baja, tendía a la forzosa nacionalización de la industria, desincentivando el ingreso de extranjeros a la actividad. Por ello su aprobación no era pertinente, no obstante permitir implícita y excepcionalmente la entrega de terrenos sin considerar la posibilidad de dictar una ley especial que definiera la enajenación de reservas salitralas del Estado.

Dado el riesgo que significaba la retención de terrenos fiscales a la producción e inversión de capitales foráneos, el artículo 43 fue modificado de modo que permitiera la participación extranjera, cautelando los derechos fiscales respecto al uso y destino de los terrenos.

El superintendente, al fundamentar las razones del cambio final en el contexto del artículo, dejó entrever ciertas presiones por parte de las compañías involucradas. Estas se basaban tanto en las consecuencias sociales de dejar de explotar el salitre solicitado, como incluso en la propuesta para redactar el artículo que reemplazaría la objetada indicación original.

Las presiones tenían cierto asidero. Uno de los objetivos de la Compañía de Ventas de Salitre y Yodo fue tomar en propiedad o arriendo del Estado el estanco de la exportación y comercio del salitre y yodo por un plazo no superior a los 35 años, asignando a las compañías entonces operativas una cuota de participación proporcional a su producción. Desde la conformación de COVENSA, hasta inicios de la década de 1940, el número de adherentes aumentó de seis compañías a 12, si bien la concentración se mantuvo: el 90 por ciento de la participación se concentraba en tres de ellas.

Cuadro nº 1
Empresas adheridas a la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo en 1941

The Lautaro Nitrate Company Limited	33,854788
Compañía Salitrera de Tarapacá y Antofagasta	30,896101
Compañía Salitrera Anglo-Chilena	24,515536
Astoreca y Urruticoechea	2,430249
Compañía Salitrera Iquique	1,525156
Compañía Industrial y Salitrera Gianolli, Mustakis Limitada	1,188122
Compañía Salitrera Esperanza	0,986076
Compañía Salitrera Santa Rosa de Huara	0,910143
Compañía Salitrera Gloria	0,864414
Marinkovic Hermanos y Compañía	0,834386
Pedro Gluncic	0,730075
Comunidad Camiña	0,717148
Sociedad Salitrera Pérez y Junoy Limitada	0,547806

Fuente: Corporación de Ventas de Salitre y Yodo de Chile. 1941: 203-5. *Ley, estatutos, reglamentos, cesión del estanco, empresas salitreras adheridas*. Santiago: imprenta de La Ilustración.

La cesión de los terrenos solicitados por las compañías independientes implicaba una producción extraordinaria, situación que contrastaba con la cantidad asignada en la distribución de cuotas. Considerando la producción total del año 1944, equivalente a 1.130.643 toneladas, el aporte de la Compañía Salitrera Iquique y Astoreca y Urruticoechea a las compras totales de COVENSA fue bajo, pero acorde a la participación asignada. En conjunto, las seis oficinas aludidas en el petitorio produjeron 143.253 toneladas, mientras, en total, la provincia elaboró 1.130.643 toneladas. Porcentualmente, la capacidad productiva real de ambas compañías era ligeramente inferior al otorgado por COVENSA (3,533 por ciento del total contra el 3,954 asignado), por lo que la petición de nuevos terrenos no se justificaba, menos considerando que no se aducía como argumento el agotamiento de los suelos hasta entonces explotados (CSSE, sesión 12, 27/11/1945: 379-381).

Resulta complejo explicar los motivos concretos de la solicitud. En junio de 1940, COVENSA anunció una disminución en la venta de 400.000 toneladas, razón por la cual, en menos de un mes, paralizaron 13 oficinas en Tarapacá, principalmente de la Compañía Salitrera de Tarapacá y Antofagasta. El cierre de algunas emblemáticas, como Rosario de Huara, se efectuó en medio de la resistencia de sus trabajadores a abandonar sus puestos de trabajo, lo que impulsó a las autoridades regionales a enviar efectivos militares para su desalojo y declarar, sólo a la oficina, en un inusual estado de sitio (AIT, volumen 2, folio 13, 24/12/1941; volumen 12, folio 256, 12/7/1941).

Por ese entonces, la contracción de la demanda y el descenso en el precio del salitre, con el consecuente aumento de la cesantía, contrastó con una efervescencia laboral

sólo comparable con las grandes movilizaciones de inicios de siglo en la provincia. Sólo entre marzo de 1941 y enero de 1942 se registraron 16 huelgas, 11 de las cuales afectaron a la Compañía Salitrera de Tarapacá y Antofagasta (AIT, volumen 16, 1941, folio 285, 11/7/1941). La creación de la denominada Junta Permanente Especial de Conciliación para la Industria Salitrera, en agosto de 1943, orientada a evitar la detención de las actividades mediante el establecimiento de una mesa de diálogo, fracasaría tras el anuncio del cierre de nuevas oficinas a partir de julio de 1944 (entre ellas Santa Laura y Humberstone), amenazando con dejar a más de 5.000 empleados y obreros cesantes.

A modo de solución temporal, en septiembre de ese año, el gobierno, vía decreto, otorgó a la Corporación de Fomento un retazo de más de 700.000 toneladas de salitre en Nebraska. CORFO, a su vez, creó una sociedad con la Compañía para su explotación, a cambio de compartir en partes iguales las utilidades obtenidas. La sociedad incluyó también la entrega de una subvención de más de 10 millones de pesos para implementar las oficinas (AIT, volumen 2, 1943-1944, folio 34, 1/3/1944; CSSO, sesión 16, 11/7/1945: 728-730).

Aunque el tenor de las demandas obreras manifestaba un evidente trasfondo ideológico, tanto las huelgas en las salitreras como las propuestas estatales de solución respondían a la necesidad de dar soluciones concretas a problemas derivados tanto de la creciente inflación del período, reduciendo de paso la presión de la enorme masa laboral desocupada en la provincia. Los pliegos de peticiones de las grandes huelgas de 1941 y 1946 en la oficina Mapocho, por citar un ejemplo, solicitaban cuestiones tan básicas como el aumento en los salarios por día trabajado, la estabilización de los precios de los artículos ofrecidos en las pulperías y estabilidad laboral para los obreros sindicalizados (AIT, volumen 8, s.f., 15/9/1941; La Compañía Salitrera de Tarapacá y Antofagasta a sus obreros 1946: 13-16).

Con todo, las continuas movilizaciones del período en Tarapacá afectaron a una de las principales compañías elaboradoras, reduciendo la producción y ofreciendo, de paso, una alternativa de crecimiento para los productores menores, incapaces de cubrir con sus terrenos la demanda ya comprometida por COVENSA. Conocida era, por lo demás, las complejas relaciones entre el gobierno y la Compañía Salitrera de Tarapacá y Antofagasta. Su vicepresidente, Osvaldo de Castro, fue un reconocido dirigente conservador y, a inicios de la década, se había proclamado públicamente enemigo del Frente Popular (CDSO, sesión 73, 7/9/1943: 3.027). Si bien en 1945 las relaciones con el gobierno estaban en mejor pie, no extrañaba que el anuncio de cierre de oficinas coincidiera con el período preelectoral (del mismo modo como había ocurrido en 1938 y 1941), especialmente aquellas de propiedad de la Compañía Salitrera, donde buena parte de sus sindicatos habían manifestado cercanía con grupos de izquierda que apoyaban la candidatura de Gabriel González Videla.

Los cuestionamientos políticos contra la Compañía Salitrera de Tarapacá y Antofagasta, sin embargo, tenían menos asidero que la referida a las magras condiciones de vida de los trabajadores y dependientes, por las que la Compañía adquirió cierta notoriedad. Frecuentes eran las denuncias respecto a la ocupación de menores de edad, el pago de salarios que no alcanzaban a cubrir las necesidades básicas, la inexistencia de servicios eléctricos e higiénicos, ni menos controles sanitarios. Entre septiembre y diciembre de 1945, la oficina Diez de Septiembre, con una población obrera de 2.054 trabajadores, registró la muerte de 20 niños menores de cinco años. En igual período, la oficina Pan de Azúcar registró el fallecimiento de 29 menores de cuatro años. Antes de determinar la causa concreta de su fallecimiento la Compañía ordenó el cierre y traslado de sus instalaciones (AIT, volumen 1, 1945-1947, folios 5-6, 15/1/1946; CSSE, sesión 22, 26/2/1947: 896).

III. UN RESPALDO LIMITADO

La desgastada imagen pública de la Compañía Salitrera de Tarapacá y Antofagasta, sumada a las presiones sindicales y problemas derivados de la inestabilidad del mercado salitrero, no fueron elementos de apoyo suficientes para justificar una solicitud como la de las compañías independientes. Considerando el peso de estas evidencias, no deja de ser sorprendente la debilidad de los argumentos planteados. El interés de las compañías solicitantes quedaba de manifiesto únicamente al señalar que concesión de los terrenos constitúa “una obligación de carácter inmediato e imperioso para el regular desenvolvimiento de la industria salitrera, frente al programa extraordinario de producción y venta que se presente”. La omisión a factores sociales que resaltase su posición contrastaba con la voluntad, manifestada tanto por autoridades regionales y centrales, de generar nuevas propuestas que absorbieran la creciente cesantía en la provincia.

Por otro lado, aun considerando las restricciones impuestas por el artículo 43, el traslado de una oficina o su reconstitución en otro lugar implicaba una inversión no menor, que la compañía estaba dispuesta a realizar y que tenía precedentes en la instalación de la oficina Victoria, que se formó del desarme de oficinas colindantes. Su aprobación hubiese marcado un precedente de inversión en una zona en crisis, dando una señal de vigencia en la industria (CSSE, sesión 2, 30/10/1945: 37).

Uno de los aspectos que sobresale del petitorio es la escasa referencia geográfica de los terrenos solicitados. Las oficinas de Astoreca y Urruticoechea se ubicaban en salar de Bellavista, a unos 50 kilómetros de la pampa Nebraska, mientras las de la Compañía Salitrera Iquique distaba a unos 40 kilómetros, en una zona contigua a donde todavía estaban operativas, al menos, 12 oficinas pertenecientes a la Compañía de Salitre de Tarapacá y Antofagasta. Los terrenos solicitados, además estaban, próximos a los terrenos

explotados en sociedad con la Corporación de Fomento, donde además planeaba instalar, por su cuenta, una planta mecanizada (CDSO, sesión 13, 8/7/1941: 898).

Es en este último punto, y no en la ilegalidad de una posible cesión, donde se encuentra a nuestro juicio la más comprensible explicación de la negativa gubernamental. A raíz del debate derivado en el Congreso por la negativa a la solicitud de las compañías independientes, en noviembre de 1945 el superintendente del Salitre, manifestó que no existía contradicción alguna entre la necesidad de aumentar la elaboración de salitre con la concentración de la industria en un reducido grupo de productores. Esto, básicamente porque las oficinas que funcionaban con el sistema Shanks, operadas por pequeños industriales, habían perdido capacidad de producción y que la ayuda fiscal de años anteriores sólo apuntaba a mantener la continuidad de las faenas (CSSE, sesión 12, 27/11/1945: 379-393).

A juicio del superintendente, el eventual aprovechamiento de los terrenos fiscales no sólo exigía oficinas nuevas, sino también la construcción de un ferrocarril e instalaciones portuarias en Pisagua, no siendo posible explotarlos con sistemas considerados obsoletos. Considerando que de un total de ventas de 1.500.000 toneladas, poco más de un millón correspondía al mineral extraído en oficinas mecanizadas, la inversión y proyecciones de los terrenos solicitados no justificaban su explotación en condiciones rudimentarias.

Para la autoridad el ejemplo a seguir era el nivel de industrialización de las faenas en la Provincia de Antofagasta donde, según sus estimaciones, las oficinas Pedro de Valdivia, Victoria, María Elena producirían 2.370.000 toneladas, contra las 400.000 procesadas en plantas Shanks u otros métodos (CSSE, sesión 12, 27/11/1945: 401).

Los argumentos utilizados en Tarapacá para respaldar la cesión de terrenos a las compañías independientes fueron bastante menos concretos que los aportados por la máxima autoridad salitrera. En una de las paradojas sólo explicables por la profunda depresión económica de la región, la solicitud de las compañías contó con el apoyo del consejo directivo provincial de la Confederación de Trabajadores de Chile, básicamente porque la propuesta planteaba la conservación de los mecanismos básicos de producción y, con ello, la preservación de las fuentes laborales. El respaldo coincidió con el anuncio del pronto inicio de las obras de construcción de la planta mecanizada Soronal, anunciada por la Compañía Salitrera de Tarapacá y Antofagasta, que amenazaba con incrementar en el mediano plazo el número de desocupados.

La solicitud fue también respaldada por el Comité de Defensa Económica de Tarapacá, corporación que reunía a las principales organizaciones de la provincia, y que alcanzaría relevancia en la tramitación de plan de inversiones de los fondos del cobre en la provincia, en 1955 (reconvertido entonces en el Centro para el Progreso de Tarapacá).

El Comité de Defensa Económica de Tarapacá nació precisamente en una actividad ligada a la solicitud de terrenos. En junio de 1945, autoridades regionales, representantes de partidos políticos, dirigentes sindicales, industriales y comerciantes se reunieron para elevar un memorial al gobierno exigiendo, como medida de reactivación, la búsqueda de solución definitiva al problema salitrero. Este debía basarse en la redistribución de suelos salitrales inexplotados, situación que contribuiría a generar empleo, permitiendo de paso cumplir con las cuotas de producción asignadas a cada compañía por COVENSA (ET, 14/6/1945).

A los pocos días, no sabemos si a consecuencia de la creación del Comité o por influencias anexas, el propio Presidente Ríos anunció la firma del decreto que concedía los terrenos, argumentando la creciente demanda mundial de salitre, si bien la cesión favorecía solamente a la Compañía Salitrera de Tarapacá y Antofagasta. Los terrenos, además, correspondían a suelos ubicados dentro de sus pertenencias, por lo que no era necesaria la consulta al Consejo de Defensa Fiscal (ET, 17/6/1945).

No obstante el compromiso demostrado a través del documento que se adjunta en las páginas siguientes, el papel jugado por el Comité de Defensa Económico de Tarapacá en las reclamaciones de los productores independientes fue más bien tenue en comparación con el brindado a la Compañía Salitrera de Tarapacá y Antofagasta. Quizá la prueba más evidente de ello sea el hecho que el memorial que acompañó la petición de ésta fue dirigido directamente al Presidente Ríos, mientras el relativo a los productores independientes fue enviado al mandatario a través del intendente. La debilidad de los argumentos expresados avala en cierto modo este punto.

Al poco tiempo, el Comité de Defensa Económica de Tarapacá centraría su discurso, no en la reactivación por medio de la solución del problema salitrero, sino en base a la ejecución de un vasto plan de obras públicas, orientado al desarrollo de la infraestructura portuaria y vial y el aporte de la Corporación de Fomento. Poco tiempo después de la presentación del memorial adjunto, y como propuesta para dinamizar la industria salitrera, el Comité de Defensa Económica optó por solicitar del gobierno las garantías necesarias para la construcción definitiva de la planta mecanizada de Soronal, que permitiera producir 600.000 toneladas de salitre al año.

Las oficinas Gloria y Pirineos habían cesado su producción en marzo de 1946. Al comprar ese mes la oficina Concepción, en Antofagasta, la firma Astoreca y Urruticoechea en la práctica abandonó la oficina Iris, cuya mantención implicaba un alto costo de mantención y transporte (cerraría definitivamente en 1957). Lo mismo ocurriría en 1947 con Cónedor y Gloria, que paralizaron tras la compra por parte de la Compañía Salitrera Iquique de las oficinas Chile y Alemania, en las proximidades de Taltal (*Memorial sobre el problema salitrero...* 1947: 6-7).

La resolución negativa a la solicitud de los productores independientes deja algunas dudas que deben ser resueltas. Definir, por ejemplo, hasta qué punto personeros públicos actuaron como juez y parte en la distribución de las propiedades salitreras del Estado. Resolver, citando un caso, en qué medida el ministro de Hacienda, Gustavo Ross Santa María, pudo ser determinante en la tramitación y promulgación de la Ley N° 5.350, teniendo intereses creados en la industria salitrera, al igual que connotados diputados y senadores. De igual modo, resulta particularmente llamativo el que otro ministro, Pablo Ramírez, en junio de 1945, haya sostenido en un periódico de Santiago que ninguna “oficina particular” de Tarapacá (para diferenciarlas de las grandes compañías) había solicitado terrenos salitrales, en circunstancias que el tema se debatía en esos días en el Congreso, precisamente a raíz de supuestas irregularidades a favor de la Compañía Salitrera de Tarapacá y Antofagasta (*El Mercurio* (Santiago), 29/6/1945).

Baste decir, por último, que de un total de 49 oficinas inscritas en Tarapacá al momento de crearse la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo, en diciembre de 1944 sólo permanecían 21 en trabajo y 23 estaban en proceso de desarme o habían desaparecido. En igual lapso, apenas se habían inaugurado cuatro oficinas. La disminución de la actividad se reflejaría en el aumento de población de Iquique: según el censo de 1940, la ciudad tenía una población de 39.800 habitantes. Cuatro años después, el número se había incrementado a 44.414 personas. En contraste, puertos como Caleta Buena y Junín habían desaparecido y Pisagua sólo era poblado por poco más de 200 personas. Pueblos alguna vez prósperos, como Negreiros, Zapiga, Dolores, Santa Catalina, Alto San Antonio, Pintados y Lagunas habían sido abandonados y se encontraban en proceso de desmantelamiento (CSSE sesión 12, 27/11/1945: 403, anexo; AIT, volumen 2, 1941, folio 574, 22/10/1941; volumen 1, 1945-1947, folio 87, 10/7/1947).

ABREVIATURAS UTILIZADAS

- MCDF Memoria del Consejo de Defensa Fiscal correspondiente al año 1945. Santiago: Imprenta Universitaria.
- AIT Archivo Regional de Tarapacá.
- CDSO Cámara de Diputados. Sesión Ordinaria.
- CDSE Cámara de Diputados. Sesión Extraordinaria.
- CSSO Cámara de Senadores. Sesión Ordinaria.
- CSSE Cámara de Diputados. Sesión Extraordinaria.
- ET *El Tarapacá* (Iquique).

REFERENCIAS

- Bertrand, Alejandro. 1910. *La crisis salitrera. Estudio de sus causas y caracteres y de las condiciones favorables que caracterizan a la industria y comercio del salitre para evolucionar en el sentido de su concentración económica*. París: Louis-Michaud Editor.
- Comisión Salitrera de Tarapacá y Antofagasta. 1946. *La Compañía Salitrera de Tarapacá y Antofagasta a sus obreros*. Santiago: Lemare y Cía Ltda.
- Corporación de Ventas de Salitre y Yodo de Chile. 1941. *Ley, estatutos, reglamentos, cesión del estanco, empresas salitreras adheridas*. Santiago: Imprenta de La Ilustración.
- Errázuriz, Joaquín. 1913. *De la Constitución de la propiedad salitrera i de la renta que ha producido al Estado*. Santiago: Imprenta y Encuadernación Barcelona.
- Gandarillas Matta, Javier. 1916. *La centralización de las ventas de salitre i la concentración mundial de las grandes industrias*. Santiago: Sociedad Imprenta y Litografía Barcelona.
- Loveman, Brian y Elizabeth Lira (recopiladores). 2006. *Los actos de la Dictadura. Comisión Investigadora, 1931*. Santiago: Centro de investigaciones Diego Barros Arana – Lom Editores.
- Memorial sobre el problema salitrero. *Construcción de una planta mecanizada en Soronal y desarrollo de un plan de obras en la provincia*. 1947. Iquique: Imprenta El Porvenir.
- Mena L., Aníbal. 1916. *La defensa del salitre: proyecto de ley sobre organización de la industria, comercio y crédito salitrero*. Santiago: Imprenta y encuadernación Fiscal de la Penitenciaría.
- Ortiz Letelier, Fernando. 2006. *El movimiento obrero en Chile, 1891-1919*. Santiago: LOM Ediciones.
- Prieto Matte, José Joaquín. 1945. *La industria salitrera: su historia, legislación y desarrollo. Proyecciones para el futuro*. Santiago: sin datos de edición.
- Proyecto sobre la monopolización de la venta de salitre por el Estado y fijación de cambio. 1921. Concepción: sin datos de edición.
- Riveros Gamallo, Casimiro. 1915. *Lejislación salitrera*. Santiago: Imprenta i Litografía “La Ilustración”.
- Rojas Mery, Eulogio. 1906. *Constitución de la propiedad salitrera*. Santiago: Imprenta “Rápida”.
- Salinas R., Belisario. 1906. *La propiedad minera salitrera*. Santiago: Imprenta Aurora.
- Vicuña Fuentes, Carlos. 2002. *La tiranía en Chile [1938]*. Santiago: Lom Editores.

ANEXO

(Archivo Intendencia Regional de Tarapacá, 1946, volumen 5, folios 90-106)

COMITÉ DE DEFENSA ECONÓMICA DE TARAPACÁ

FORMULAN OBSERVACIONES A UN DICTAMEN DEL H. CONSEJO DE DEFENSA
FISCAL Y SOLICITAN SE DE CURSO A LA SOLICITUD QUE INDICAN

EXCELENTISIMO SEÑOR

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

SANTIAGO

Don Luis de Urruticoechea, en representación de la firma “Astoreca y Urruticoechea”, dueño de las oficinas “Iris”, “La Granja” y “Pirineos”, y don Juan Goich en representación de la COMPAÑÍA SALITRERA IQUIQUE, dueña de las oficinas “Anita”, “Condor” y “Gloria”, como salitreros independientes, han solicitado que se les transfiera el derecho de explotar, en conjunto, la cantidad de 355.000 toneladas de salitre de los terrenos denominados “Nebraska”, asignándose 10.000 a los primeros y 195.000 a los últimos.

El H. Consejo Fiscal, informando al Ministro de Hacienda sobre esta solicitud, ha manifestado su opinión en el sentido de que debe desechársela por las razones jurídicas que más adelante analizaremos y que han impedido, por el momento, al Gobierno pronunciarse sobre la cuestión.

Como la solicitud presentada por los referidos industriales afecta a los intereses generales del país y, muy especialmente a los de la provincia de Tarapacá, es conveniente analizar las razones de interés nacional e internacional, local comerciales y jurídicas, que autorizan una acogida favorable por parte del Gobierno y que demuestran que la concesión de los referidos terrenos a los salitreros independientes constituye una obligación de carácter inmediato e imperioso para el regular desenvolvimiento de la industria salitrera, frente al programa extraordinario de producción y venta que se presente.

Mediante esta exposición demostraremos los errores jurídicos en los que ha incurrido el H. Consejo al apreciar el alcance de la disposición del Artículo 43 de la Ley N° 5.350, orgánica de la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo, en lo que se refiere a la entrega de terrenos salitrales a particulares y las razones que autorizan y justifican la dictación inmediata del Decreto Supremo de transferencia de los terrenos solicitados por los aludidos salitreros independientes.

I. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1°.—El H. Consejo de Defensa Fiscal, en el dictamen a que nos hemos referido anteriormente, sostiene que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 43 ya aludido, mientras se dicte una Ley especial sobre enajenación de las reservas salitreras, el Presidente de la República sólo podrá transferir terrenos a los particulares en dos casos:

Cuando sean indispensables para el trabajo de actuales oficinas; y

Cuando se trate de retazos comprendidos dentro de las líneas generales de pertenencias particulares.

Agrega que en uno y otro caso debe tratarse de terrenos que no puedan ser objeto de una explotación separada.

Como no se trata de retazos, sino de terrenos ubicados a considerable distancia de las actuales Oficinas, el H. Consejo considera que sólo procedería la aplicación de los principios señalados en la letra a) del acápite anterior, y que para acceder a lo solicitado debe exigirse la ocurrencia de las tres circunstancias señaladas en la Ley, a saber: 1° Que sean indispensables para el trabajo inmediato; 2° Que este trabajo se realice en las actuales oficinas y 3° Que los terrenos no puedan ser objeto de explotación separada.

Con referencia al punto 1° y 3°, el H. Consejo estima que son cuestiones de hecho que deben ser apreciados por los organismos técnicos correspondientes. Por consiguiente nos referiremos a ellos.

En cuanto al segundo, establece que debiendo los industriales aludidos trasladar sus oficinas actuales para poder elaborar el caliche de los terrenos solicitados, este segundo requisito no se encuentra cumplido porque la instalación de una oficina salitrera en otro lugar, como consecuencia de su traslado, da origen a lo que en derecho se conoce con el nombre de “accesión”, lo que produce el efecto de convertir la cosa edificada o instalada en un bien jurídicamente distinto del que anteriormente existía, o sea, es una especie de edificación de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 643 del Código Civil, y como la edificación constituye una cosa nueva, nuevas son las oficinas que en tales condiciones se construyan en las pampas fiscales. De aquí concluye el H. Consejo que tales oficinas no tendrían el carácter de “actuales” que exija el Artículo 43 de la Ley N° 3.350, y, no habiéndose cumplido este requisito esencial, el Gobierno no puede proceder a la entrega de los terrenos que se solicitan.

La opinión sustentada por el H. Consejo de Defensa Fiscal adolece de notables errores de interpretación jurídica que conviene desvanecer.

2º.– En efecto, sólo el enunciado del requisito de que el trabajo se realice “en actuales Oficinas” envuelve una idea que no está contenida en la Ley, puesto que el Artículo 43 se refiere claramente al trabajo de “actuales oficinas”. Y la distinción cobra importancia, pues según la expresión empleada por el H. Consejo, el trabajo tendría que efectuarse “en” las actuales Oficinas, aún cuando los terrenos transferidos estuvieran a considerable distancia de ellos. Nada de esto es posible frente al tenor literal de la Ley; transferir terrenos indispensables para el trabajo “de” actuales Oficinas no significa necesariamente que la explotación deba [ser] necesariamente en el lugar de ubicación de las actuales Oficinas, sino simplemente la entrega de terrenos indispensables para el desenvolvimiento de la industria, siendo secundaria la consideración de si el industrial hará la explotación en las actuales Oficinas o en los nuevos terrenos.

Es indispensable formar un juicio claro y definitivo sobre este aspecto del asunto porque, como se ha dicho, el H. Consejo estima que una oficina trasladada a otro lugar deja de tener la calidad de “actual” que exige la ley.

3º.– Un análisis más detenido del Artículo 43 pone de manifiesto que el traslado de una oficina no se opone ni a la letra ni a la intención de su texto, de tal modo que ese hecho material nunca puede constituir un obstáculo legal para la entrega que ahora se solicita.

Contempla dicha disposición la facultad del Presidente de la República para conceder a particulares:

Terrenos indispensables para el trabajo inmediato de actuales Oficinas;

Retazos que queden comprendidos dentro de las líneas generales de pertenencias particulares.

La interpretación de estos dos casos no deja duda de que existe la posibilidad absoluta, perfectamente prevista por el legislador de que pueda concederse a un particular terrenos cuya explotación sea susceptible de efectuarse mediante el traslado de oficinas.

En el primer caso sólo se exige que el terreno sea indispensable para el trabajo inmediato, sin considerar la ubicación respecto a la Oficina. Establecida la necesidad de ese trabajo, puede operarse la transferencia, sin que sea condición “sine qua non” aquella de que la Oficina no cambie de sitio. Esta conclusión es lógica, pues corresponde al interesado mismo resolver si le es ventajoso trasladar la Oficina a los nuevos terrenos o acarrear el caliche hasta el lugar de ubicación de la actual Oficina.

Por el contrario, en el segundo caso se trata de “retazos” desprendidos dentro de las líneas generales de pertenencias particulares. Estos retazos son las llamadas “demásías” salitreras o extensiones encerradas por un grupo de pertenencias y que pueden acceder a

una de ellas. Así aparece la posibilidad de que se transfiera a un particular la parte o retazo de terrenos adyacente o contiguo a la Oficina.

En el primer caso el terreno puede estar ubicado en cualquier sitio; en el segundo, el retazo debe quedar forzosamente contiguo a la oficina.

El terreno puede transferirse cuando es indispensable para el trabajo inmediato; en cambio, el retazo sólo puede entregarse cuando no es susceptible de explotación separada.

Esta es la recta interpretación de la ley, por la cual se llega a la conclusión de que se quiso dar al Presidente de la República la facultad racional de proveer a las necesidades del desenvolvimiento de la industria que en cualquier momento podría verse amenazada seriamente por la falta de terrenos y por la no dictación oportuna de la ley especial sobre enajenación y uso de las reservas salitralas a que se refiere la primera parte del inciso 2º del Artículo 43.

Según la opinión del H. Consejo, tal facultad sería inútil, prácticamente nula cuando las necesidades económicas y técnicas de la explotación hicieran necesario el traslado de Oficinas a un lugar distinto. La entrega de terrenos, que pudo ser el único medio de salvar a la industria de un colapso o de una seria paralización, aparecería así condicionada a un hecho material no previsto por el legislador, o sea, el no mover la Oficina de su actual sitio.

Nada es más contrario, no sólo a la Ley misma, sino a la más elemental conveniencia del país y de su economía general. Efectivamente, podría darse el caso de que un industrial salitrero con vasta preparación y experiencia, armado de todos los elementos técnicos de la industria, con personal especializado, maquinarias y capital, pero cuyos terrenos estuviesen agotados, no podría obtener la entrega de nuevos terrenos si para la explotación de ésta fuera necesario el traslado de la Oficina.

No parece posible, de ningún modo, que un problema tan grave y de tanta importancia se resuelva en orden a la simple consideración del traslado de los elementos que constituyan los oficios.

Por otra parte, si bien se mira aun cuando se operara la curiosa figura jurídica que el H. Consejo remonta a los lejanos tiempos del Derecho Romano –en los cuales no existían las actuales preocupaciones y problemas del nitrato–, el sólo hecho de producirse una secesión, edificación o como quiera llamarse, no acarrea ante la ley la consecuencia necesaria de que la Oficina pierde su calidad de “Actual Oficina”.

4º.– Una oficina salitrera no es sólo el establecimiento industrial donde se realiza la extracción del salitre, sino que también la constituyen, como un conjunto complejo, sus demás dependencias administrativas y todo aquello que forma parte de una empresa,

compañía o sociedad, concepto que sin duda alguna es el que ha tenido en vista el legislador.

Es bien aplicable que se haya empleado el término Oficinas porque éste, como locación especial, característica propia de la industria servía mejor que cualquier otro para designar la Empresa peculiar a que se refiere la Ley.

Pero las oficinas de todos modos, pertenecen o esa a una persona natura o a una persona jurídica, las cuales son sujetos, o al titular del derecho de dominio sobre ellas. Por tanto, aún siguiendo la teoría del H. Consejo cuando se realiza sucesión o edificación se produce una cosa nueva no se usa el derecho del titular a la nueva cosa producida. Y si el titular de la misma Empresa, Sociedad, Compañía o Persona no se divisa cual es la razón jurídica que exista para los cuales era de estas entidades dueña de una oficina pierde el derecho a solicitar entrega de terrenos por la sola razón de que el establecimiento industrial en que se elabora el salitre ha cambiado de ubicación.

Por lo demás, la “accesión” es sólo un modo de adquirir el dominio, ya que así la define el Artículo 43 de nuestro Código Civil, y su forma especial llamada “edificación”, definida en el artículo 668 del mismo Código, sólo tiene importancia jurídica y práctica cuando se trata de determinar el dominio sobre un inmueble.

En este caso no se discute el derecho de dominio sobre las Oficinas Salitreras que cambien de ubicación, pues nadie pone en duda que ellas continúan perteneciendo a sus mismos dueños, sino que únicamente se quiere establecer si procede la entrega de terrenos a particulares.

Por consiguiente, el problema debe plantearse solamente en el sentido de determinar la aplicación práctica de la ley.

Conviene, a mayor abundamiento, hacer referencia a que la intención del legislador, al emplear la expresión “actuales oficinas”, fue la de favorecer con el beneficio de la transferencia de terrenos únicamente a aquellas empresas, compañías o sociedades que estaban constituidas y tenían Oficinas Salitreras al dictarse la Ley N° 5.350 y evitar que formaran nuevas entidades con el objeto exclusivo de acumular terrenos salitreros con propósitos de lucro.

5°.— Es un concepto que no admite discusión el de que la Ley N° 5.350, en su artículo 43, ha querido referirse no exclusivamente a la Oficina como establecimiento industrial sino que, en general, a todo lo que constituye la organización de una Oficina Salitrera, vale decir, tanto el establecimiento industrial mismo como sus demás anexos y muy principalmente su representación como Sociedad, Empresa y Compañía.

Si no bastaran estas sencillas razones de buen sentido podríamos agregar que nuestra opinión aparece confirmada expresamente el Artículo 43 ya citado. En efecto, la parte final del inciso 3º, refiriéndose al pago del valor de la transferencia, dice textualmente “Podrán concederse plazos para el pago sólo a FIRMAS NACIONALES”.

El legislador empleó aquí la expresión “Firmas” y no “Oficinas”, lo que da a entender sin lugar a dudas que en todo momento se ha estado refiriendo a través del Artículo en cuestión a las Oficinas Salitreras como Empresas, Sociedades o Compañías.

6º.— Aparte de estas consideraciones conviene mencionar la historia fidedigna del establecimiento de la ley, contenida en las discusiones producidas en el Congreso en torno al proyecto de la Ley N° 5.350.

Decíamos que el Artículo 43 faculta al Presidente de la República para entregar terrenos destinados al trabajo inmediato de las actuales Oficinas, facultad que hemos interpretado en el sentido de que tal entrega puede operarse cuando para la explotación de los terrenos sea necesario el traslado de la Oficina. Pues bien, durante el debate que se suscitó en el Senado al discutirse la redacción del inciso 2º del Artículo 43 que nos ocupa los senadores señores Núñez, Morgado Cabero y Gutiérrez propusieron la siguiente modificación del inciso:

“Sin embargo, mientras se dicte una ley especial de enajenación y uso especial de reservas salitrales, el Presidente de la República podrá transferir a particulares los terrenos inmediatos o indispensables para el trabajo de las oficinas existentes, que constituyen retazos comprendidos dentro de pertenencias particulares y que no pueden ser objeto de explotación separada” (La industria del salitre en Chile, recopilación del Ministerio de Hacienda, editada por Talleres Gráficos “La Nación”, 1935, Tomo III, página 1424).

Puesta en votación, la antedicha modificación fue rechazada por el Senado, redactándose en definitiva el inciso en la forma actual.

La modificación propuesta significa que los terrenos susceptibles de ser entregados por el Presidente de la República sólo podían ser aquellos inmediatos o indispensables “que constituyeran retazos comprendidos dentro de pertenencias particulares. De tal modo, se contempla sólo el caso de que pudieran explotarse terrenos contiguos a una Oficina o demás como se les llama en el lenguaje salitrero”.

En estas condiciones no podía presentarse el caso de que para realizar el trabajo fuera necesario trasladar la Oficina por cuanto los terrenos entregados siempre estarían contiguos. Pero rechazada la modificación se redactó el inciso en forma muy distinta, al introducirse en él dos diferentes clases de terrenos susceptibles de entrega: terrenos indispensables para el trabajo inmediato de actuales Oficinas, y por otra parte, retazos comprendidos dentro de líneas generales de pertenencias particulares.

Ahora bien, si el Presidente de la República puede transferir terrenos que no sean retazos, ello significa que pueden a veces estar ubicados a considerable distancia de las Oficinas o Empresa a la cual se transfieren, por lo cual puede llegar a ser necesario para una explotación económica y comercial, trasladar la oficina a los mismos terrenos. Sólo así podría cumplirse la finalidad que tuvo en vista el legislador, es decir, dejando entregado el arbitrio del particular –determinado a su vez por las necesidades de la industria– el conservar la ubicación actual de la Oficina o el trasladarse al punto conveniente.

La extraña opinión del H. Consejo de Defensa Fiscal destruye toda la utilidad del sistema establecido por el legislador a la vez que subordina las necesidades vitales de la industria a consideraciones de orden puramente secundario como son las que se refieren al traslado de las Oficinas.

No cabe duda de que aceptando la teoría del H. Consejo, la facultad concedida al Ejecutivo es un instrumento absoluto y perfectamente inútil, que pierde su valor de auxilio oportuno a la industria salitrera para convertirse en un objeto de odioso monopolio, espíritu que en ningún momento pudo animar a los que dictaron la Ley N° 5.350.

Esta consideración cobra mucho más fuerza si se piensa que a la fecha de discutirse y dictarse la Ley se sabía positivamente que la única Compañía cerca de la cual existían terrenos susceptibles de futura explotación era la actual Compañía Salitrera de Tarapacá y Antofagasta.

De tal suerte no sólo se habría creado un monopolio sino que también una situación inaceptable de odioso privilegio dentro de una industria de proyecciones tan vasta para la economía nacional como es la industria del salitre.

7º.– A estas consideraciones podemos agregar aún otras igualmente importantes para la correcta solución de este problema. De aceptarse la interpretación del H. Consejo de Defensa Fiscal llegaríamos a la conclusión de que accidentes imprevistos del orden natural como por ejemplo un incendio, un terremoto u otra catástrofe cualquiera que acarrearán la destrucción de la Oficina determinarán la imposibilidad absoluta de que el Presidente de la República pudiera ejercitar la facultad del Artículo 43 de la ley 5.350, por cuanto según esa interpretación el concepto jurídico de “actuales Oficinas” está estrechamente ligado a la materialidad de las instalaciones y a su ubicación, de tal modo que reconstruida la Oficina en mejor sitio ya no sería “Actual” sino “Nueva” Oficina.

Un ejemplo práctico aclarará el concepto.

La Compañía Salitrera de Tarapacá y Antofagasta ha construido en las inmediaciones de la antigua Oficina “Bra”, la Oficina Victoria. En esta construcción se ha invertido más de trescientos millones de pesos y se ha empleado, en su mayor parte, material de

varias antiguas Oficinas de propiedad de la misma Compañía que esta ha desmantelado precisamente porque carecían de terrenos salitrales. La Oficina “Victoria” ha venido pues a reemplazar esas Oficinas desmanteladas, puede decirse que es una prolongación de ellas.

Aunque por ahora “Victoria” explota reservas propias de la Compañía Salitrera de Tarapacá y Antofagasta, es natural dentro del normal desarrollo de la industria, que estas reservas se agoten en un futuro más o menos próximo. La expresada Compañía entonces, de acuerdo con la estrecha interpretación dada a la Ley por el H. Consejo de Defensa Fiscal, no podrá obtener del Fisco los terrenos necesarios para continuar la explotación de la Oficina “Victoria”, porque no sería una “Actual Oficina”, sino una “Nueva Oficina”.

De esta forma no sólo se causaría un gravísimo daño al patrimonio personal de la Compañía, sino que se lesionarían los intereses generales del país, que tiene en la producción salitrera posiblemente a la más importante fuente de economía.

8º.— Se ha sostenido además en el Dictamen del H. Consejo que la interpretación que esta da a la expresión “Actuales Oficinas” es correcta porque de otro modo, bastaría reinstalarse en los terrenos fiscales o colindantes terrenos con ellos pero que desapareciese automáticamente la restricción que el legislador pudo establecer en el sentido de permitir únicamente la transferencia cuando se refiere a terrenos indispensables para el trabajo inmediato de “Actuales Oficinas”.

Este nuevo argumento es tan inconsistente como los anteriormente realizados por cuanto el Artículo 43 establece un mecanismo que deja amplia libertad al Presidente de la República para decretar la transferencia pues no se obliga sino que la “faculta” para entregar los terrenos que se soliciten.

Esta misma redacción de la ley está demostrando que la única interpretación razonable del Artículo 43 es la que hemos desarrollado, ya que autoriza al Presidente de la República para mantener el ritmo de desarrollo de la industria en los casos en que esta pudiera verse amenazada por la falta de terrenos necesarios para cumplir con sus obligaciones de producción atendida la conveniencia del país.

9º.— Sostenemos, por consiguiente, que el concepto de “trabajo inmediato” empleado en el Artículo 43 se refiere sólo a la producción inmediata, sin consideración a la ubicación de los terrenos como se afirma en parte del dictamen del H. Consejo de Defensa Fiscal. Se recordará, en efecto, que en acáptes anteriores hicimos alusión a la modificación que los senadores señores Núñez, Morgado, Cabero y Gutiérrez propusieron a la redacción del inciso 2º del Artículo 43.

Se decía en ella que el Presidente de la República podrá transferir a particulares los ‘terrenos inmediatos’ o indispensables para el trabajo de Oficinas existentes, pero esta

modificación fue rechazada desestimándose de plano el giro de “terrenos inmediatos” para reemplazarlo por la actual redacción en la que se habla de terrenos indispensables para el “trabajo inmediato”.

La historia fidedigna de la Ley vuelve a servirnos de valioso argumento para demostrar el profundo error en que ha incurrido el H. Consejo de Defensa Fiscal.

Estas consideraciones jurídicas son más que suficientes para destruir la tesis sustentada por el H. Consejo y para demostrar que el Supremo Gobierno tiene suficiente facultad dentro de los propios términos de la Ley N° 5.350, para decretar la entrega de los terrenos solicitados por las firmas mencionadas.

II. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER NACIONAL E INTERNACIONAL

10°.— La industria salitrera se encuentra abocada a buscar una solución al grave problema de producción frente a los compromisos internacionales.

Chile ha sostenido, para los efectos de Cartel mundial de abonos azoados, que la capacidad productora de su industria asciende a más o menos cuatro millones de toneladas anuales.

De acuerdo con esta capacidad de producción, el Cartel le asignó una cuota de producción proporcional.

Con motivo de la guerra, la destrucción de las numerosas fábricas de abono sintético y las necesidades de la reconstrucción mundial, las ventas de salitre han aumentado en forma considerable en relación con el inmovilismo habido en los años anteriores.

Para el año salitrero 1945/1946, la Corporación tiene comprometidas ventas por más de dos millones de toneladas. Es posible, por no decir seguro, que este programa de ventas irá en aumento constante. La demanda producida por nuevos mercados abiertos por la paz y la imposibilidad material en que se encuentran las fábricas de salitre sintético de los ex beligerantes hacen presumir fundamentalmente que Chile estará en la obligación de cumplir el programa asignado a su capacidad productiva.

Ahora bien, llegado el momento de que por imposibilidad de producción, Chile no cumpla sus compromisos, el país se verá en una situación de incertidumbre frente a la formación de un nuevo Cartel salitrero cuando se rehaga la industria mundial.

En estas condiciones, Chile no podrá seguir sosteniendo que su capacidad futura se determinará exclusivamente a base de los resultados prácticos de las entregas hechas en este período inmediato de post-guerra.

Pasado este período, la industria quedaría colocada en una situación de total desmedro frente a los competidores de salitre sintético, y su producción reducida a tal extremo que bien podríamos decir que la industria salitrera chilena habría dejado de existir.

Tomando como base para ventas efectivas, la cuota de dos millones de toneladas, fijadas por la Corporación, debe distribuirse como sigue entre los diversos productores:

Compañía Anglo-Lautaro	Tons	1.225.100
Compañía Salitrera de Tarapacá y Antofagasta	Tons	573.600
Productores independientes	Tons	201.300

La capacidad productiva: veremos ahora cual es la capacidad productiva real actual de los productores independientes y de la Compañía Salitrera de Tarapacá y Antofagasta, que son los dos únicos grupos, cuya producción está radicada en parte en esta Provincia.

Productores Independientes	Tonelaje anual
Producido en la Provincia de Antofagasta	36.000
Producido en la Provincia de Tarapacá	64.000
TOTAL	100.000
Cía. Sal. De Tarapacá y Antofagasta	Tonelaje anual
Producido en la Provincia de Antofagasta	70.000
Producido en la Provincia de Tarapacá	252.000
TOTAL	322.000
Producción total de ambos productores	422.000
Calculado según programa de Ventas de la Corporación	775.300
Mayor tonelaje a producirse en el próximo año salitrero	353.300

De estas cifras se desprende que los productores independientes deberán aumentar su producción en 101.300 toneladas en el próximo año salitrero, cifra que seguirá en aumento dentro de los años venideros.

Las condiciones actuales de los terrenos propios impedirán que los salitreros independientes cumplan con estas obligaciones, y como los compromisos personales de las Compañía Salitrera de Tarapacá y Antofagasta y de las firmas de Antofagasta, no permitirán cubrir este déficit de producción, la industria salitrera va necesariamente a quedar en una situación de falencia frente a sus compromisos mundiales.

Por los Tratados Internacionales estamos obligados a concurrir con todas las Naciones que estuvieron envueltas en el conflicto mundial a restaurar la armonía del mundo y a colaborar a su reestructuración económica.

Tenemos la obligación de producir y entregar el salitre que el mundo necesita, y esta obligación no se podrá cumplir si el Supremo Gobierno no pone a disposición de los

industriales los medios indispensables para cumplirlas. Estos medios no son otros sino que la entrega de terrenos a los industriales que cuenten con el capital, la experiencia y los medios de producción necesarios.

No sólo está comprometida en esta cuestión nuestra palabra de Nación sino que también los intereses económicos del propio país.

El mayor desarrollo de la industria, la reconstrucción o reinstalación de Oficinas, la mayor reducción representan una fuente de entradas considerable para el Fisco y para los particulares.

La riqueza pública estagnada, como el mantenimiento de la Reserva Fiscal sin destinación útil, no constituyen mientras no se pongan en circulación una riqueza verdadera.

El Fisco nada pierde con la entrega de los terrenos, puesto que no los transfiera graciosamente y gratuitamente. Se beneficia doblemente, recibe el precio de ellos y su participación del veinticinco por ciento en las utilidades brutas de la industria.

Es el más brillante negocio que puede hacer, mueve capitales alrededor de este negocio dando medios de trabajo al obrero y bienestar a sus familias, con sólo entregar terrenos que, inexplotados, producen la penosa impresión de la falta de empresa y de trabajo que desgraciadamente se atribuye a los chilenos.

Todas las actividades del país resultan beneficiadas con el mayor volumen del trabajo, que se transforma en aumento de producción para otras industrias subsidiarias que sirven a la salitrera.

Creemos innecesario establecer con números la verdad de estos aciertos porque ellos constituyen conceptos demasiado probados.

Cada Oficina que se levante cada tonelada de salitre que se produzca es una contribución más al bienestar común.

III. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER REGIONAL

11°.- Creemos necesario insistir en los aspectos de progreso y bienestar regional que significa la reconstrucción de dos Oficinas con una producción de 40 a 50 mil toneladas anuales.

El problema de la cesantía desaparece en su totalidad de la Provincia más aún, habría que traer numerosos obreros del Sur para trabajar en estas Oficinas, aliviando este mismo problema en otras regiones del país.

El comercio local recibiría una fuerte inyección de circulante con el aumento de sus ventas. Las Compañías Independientes compran casi la totalidad de sus artículos de consumo habitual en el comercio de la localidad. Las Oficinas de Nebraska serían verdaderas ciudades subsidiarias de Iquique y su economía privada se desarrollaría alrededor del comercio de esta ciudad.

Todos los gremios locales se beneficiarían con el transporte de personas y mercaderías a las distintas Oficinas de la pampa; los Ferrocarriles aumentarían su movimiento y, en general, las distintas actividades de la Provincia se entonaría vigorosamente con la existencia de estos centros de producción y consumo, y como consecuencia lógica, el Fisco vería aumentar sus entradas por concepto de tributos y otros derechos, determinados por el mayor movimiento de Aduanas, del puerto de las distintas reparticiones que necesariamente deben intervenir en todo lo que es relaciones con la circulación de la riqueza.

Este es el porvenir halagüeño que ofrece a la Provincia de Tarapacá la solución justa de su problema salitrero.

La entrega de terrenos significa trabajo, prosperidad y bienestar económico. El mantener inexplorados dichos terrenos significa pobreza, cesantía y angustia económica.

El necesario haber viajado a través de la pampa de Tarapacá, durante kilómetros y kilómetros, sin divisar un sólo fuego encendido en Oficinas que fueron prósperas y poderosas usinas de progreso, para comprender la magnitud de la desolación que representa la riqueza inerte tendida en el desierto. Esta riqueza que se esconde en la tierra esperando las manos generosas del capital y del trabajo, únicas para crear una nueva fuente de prosperidad y bienestar nacional.

Es necesario, en consecuencia, que el Supremo Gobierno proceda a dictar el Decreto de entrega de terrenos en la forma que ha sido solicitada.

Respetuosamente al Excelentísimo Presidente de la República,

Iquique, 10 de octubre de 1945.

COMITÉ DE DEFENSA ECONÓMICA DE TARAPACÁ

Alejandro Peña (Secretario)

Anaximandro Bermúdez (Presidente)