

## EL IMPUESTO AL SALITRE Y LA GUERRA DEL PACÍFICO

**Alvaro Villegas Aldazosa**

Presidente de International Fiscal Association (IFA Bolivia). Master (LLM) en Tributación Internacional del Levin College of Law de University of Florida. Director y profesor de la Maestría en Derecho Tributario de la Universidad UPSA. Master en Políticas Públicas de la Universidad Católica Boliviana (MpD-Harvard). Miembro del Jurado del Premio Latinoamericano de Investigación de la International Fiscal Association (IFA). Socio de Tufiño & Villegas (Bolivia). E-mail: [avillegas@tufinovillegas.com](mailto:avillegas@tufinovillegas.com).

Autor convidado.

Este artículo es parte de una investigación más profunda acerca del denominado “Impuesto de los 10 centavos” o “Impuesto sobre el Salitre”, que se atribuye como la causa más controversial de la Guerra del Pacífico (1879 – 1884) sostenida entre Bolivia y Chile.

En términos de política tributaria, actualmente es ampliamente aceptado que el nivel e incidencia de los impuestos tienen un impacto en el comportamiento de los contribuyentes; por ello, para los gobiernos, qué gravar y cuánto son dos decisiones de gran importancia porque

## EL IMPUESTO AL SALITRE Y LA GUERRA DEL PACÍFICO

potencialmente afectarán a cada individuo y a cada empresa y, consecuentemente, los influye en la obtención de los resultados esperados<sup>1</sup>.

VILLEGAS, H. (1995) coincide en señalar que “si bien el impuesto surge de la voluntad unilateral del Estado, los hechos han demostrado la importancia que tiene la aquiescencia de los particulares a la norma impositiva”. Pueden así observarse “*las importantes reacciones políticas* que han provocado en la historia los sistemas fiscales, produciendo motines, levantamientos armados y verdaderas revoluciones sociales”, tales como la guerra de la independencia de los Estados Unidos, la Revolución Francesa y el levantamiento de Nápoles<sup>2</sup>. En la historia reciente boliviana, citamos como ejemplo las violentas protestas populares de febrero 2003 que mezcladas con motines policiales de orígenes políticos, llevaron a suspender el inicio de la discusión del anteproyecto de ley de reforma al Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA)<sup>3</sup>, con un saldo lamentable de muertos y heridos<sup>4</sup>.

Sin lugar a dudas, el hecho más relevante de la historia tributaria de Bolivia fue el Impuesto de los 10 centavos creado mediante Ley de 23 de febrero de 1878<sup>5</sup>, cuyo análisis se aborda en este documento a fin de comprender el contexto histórico, la naturaleza jurídica y los efectos legales que tuvo y que debió tener bajo el Tratado de 1874 celebrado entre Bolivia y Chile.

### I. LA IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE LA EXPLOTACIÓN DEL GUANO Y DEL SALITRE

MESA (2007) explica que “la razón porque una región tan inhóspita como Atacama se convirtió en motivo de conflicto fue la evidencia de su riqueza que se reflejaba sobre todo en dos

---

<sup>1</sup> Ver WALES, Christopher John y WALES, Christopher Peter. *Structures, processes and governance in tax policy-making: an initial report*. Oxford University Centre for Business Taxation. Oxford, 2012.

<sup>2</sup> VILLEGAS, Héctor. Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario. Depalma, Buenos Aires 1995. P. 86.

<sup>3</sup> Ver TAX ANALYSTS TAX DOCUMENT SERVICE (Doc 2003-4333)

<sup>4</sup> VILLEGAS ALDAZOSA, Alvaro. “Los Principios Tributarios ante las Nuevas Formas de Imposición a la Renta”. Memorias. XXIV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario. Ponencia Nacional de Bolivia. Venezuela, Octubre 2008. Pp. 168 y 201

<sup>5</sup> Aprobada el 14 de febrero de 1878. Ver <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/GOB-28/page:4>

## EL IMPUESTO AL SALITRE Y LA GUERRA DEL PACÍFICO

productos, el guano y el salitre<sup>6</sup>. Ambos utilizados para la fertilización de tierras. Así, la tierra más árida del mundo tenía en su seno la potencialidad para fecundar a otras tierras del planeta”<sup>7</sup>.

En ese contexto de gran importancia, el Guano es definido por QUEREJAZU (1998) como “la manzana de la discordia”, al ser un recurso natural en el siglo XIX adquirió una importancia estratégica en América y Europa por sus cualidades como fertilizante, pues “la venta de guano era en esos tiempos uno de los negocios más rentables en Europa”<sup>8</sup>, la mayor compradora.

La explotación masiva de guano se hizo durante todo el siglo XIX y se reporta que Perú recibió grandes ingresos por ese concepto. En efecto, a mediados del siglo XIX, Perú llegó a exportar más de 100.000 toneladas anuales de guano, alcanzando una importancia crucial para su hacienda pública. En contraste, en Bolivia la explotación comenzó en 1841 de forma clandestina<sup>9</sup> y entre 1842 y 1849 diversas empresas produjeron un promedio de 7.500 toneladas anuales. Sin embargo, fue la potencialidad de ampliar esa explotación la que derivó en contratos con empresarios chilenos, ingleses y estadounidenses<sup>10</sup>.

En la década de 1840 se reporta en Londres un precio de 25 Libras Esterlinas la tonelada, que se redujo a 15 diez años después. Sin embargo, para 1851, durante la presidencia de Isidoro Belzu, el Mariscal Andrés de Santa Cruz reporta un precio negociable con Inglaterra y Bélgica de solamente 3 Libras Esterlinas (equivalentes a 19 pesos) por tonelada de guano puesto a bordo<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> El guano es el excremento de las aves que viven en la zona, pelícanos, los llamados guanay (Precisamente porque producen guano) y piqueros. Millones de esas aves generaron durante miles de años los depósitos de guano más grandes del mundo en las islas Chincha del Perú (el centro mayor de guano del planeta) y en otras islas y morros costeros. En Bolivia el núcleo guanero más grande era el morro de la península de Mejillones. En la época colonial la potasa extraída de las sales se usó para la fabricación de pólvora, pero a partir de 1830 se constató su poder estimulante de la productividad agrícola. Complementario del guano, el salitre tuvo gran demanda como fertilizante agrario consumido por naciones europeas y Estados Unidos. Superficial o enterrado a un par de metros bajo tierra, el salitre fue explotado y exportado intensivamente. Fueron los hermanos Latrille los que encontraron por primera vez salitre en el desierto de Atacama en 1857 (MESA, José D. y MESA, Carlos. *Historia de Bolivia*. Séptima Edición. Edit Gisbert, La Paz, Bolivia 2007 p. 346.)

<sup>7</sup> MESA, *Op. Cit*, p.345

<sup>8</sup> QUEREJAZU, Roberto. *Guano, Salitre y Sangre*. Librería Editorial Juventud. La Paz, Bolivia 1998. P.53

<sup>9</sup> El Guano del Litoral boliviano sufrió al inicio de explotación clandestina para pasar posteriormente a un régimen de contratos de extracción y exportación exclusiva por compañías inglesas con vigencia hasta 1851 (Ver QUEREJAZU, Roberto, *Guano....* P.30)

<sup>10</sup> Mesa, *Op. Cit*. P.346

<sup>11</sup> QUEREJAZU, Roberto, *Guano....* p. 30

## EL IMPUESTO AL SALITRE Y LA GUERRA DEL PACÍFICO

En 1863, los depósitos de guano de Mejillones son calculados en 2 millones de toneladas, cotizados en Liverpool entre 7 y 8 libras esterlinas la tonelada, significando 16 millones de libras esterlinas<sup>12</sup>, riqueza que para Bolivia podría generar una renta estimada anual de 3 millones de pesos al erario fiscal<sup>13</sup>, suma suficiente para el equilibrio de sus finanzas públicas.

Lo cierto es que los contratistas enfrentaron dificultades para definir su relacionamiento con el Estado debido a que Chile se consideraba con derecho sobre Mejillones. Esto es tan evidente que, “en su creencia de tener derechos sobre el desierto y litoral de Atacama hasta el grado 23, Chile otorgó una concesión a un ciudadano chileno, mientras que Bolivia confirió derechos sobre la misma covadera a un ciudadano brasilero, que demandó a su rival el resarcimiento de daños y perjuicios, que derivó en el apresamiento del ciudadano chileno y embargo de su casa por orden de las autoridades judiciales bolivianas de Mejillones. Esto derivó en una acción de fuerza por parte del gobierno chileno en defensa de los intereses del súbdito chileno y la posterior réplica diplomática boliviana, sobre la cual se pronunció “rechazando todo acto jurisdiccional de las autoridades bolivianas en esos parajes como injustificable agresión a su territorio”.<sup>14</sup>

La importancia de este commodity de naturaleza estratégica llevó a que el 17 de enero de 1873<sup>15</sup>, Perú declarase el monopolio fiscal el salitre, siendo su interés predominante llegar a un “acuerdo con el gobierno boliviano para uniformar su legislación en materia salitrera”. En materia impositiva, mediante ley de 28 de mayo de 1875, la Asamblea de ese país facultó al gobierno peruano imponer un impuesto a la exportación del salitre no inferior a 15 ni superior a 60 centavos por quintal de salitre.

Según GUTIERREZ (1914)<sup>16</sup>, el plan financiero de Perú se basaba en un proyecto de monopolio industrial del salitre en la región, cuya ejecución requería el concurso del gobierno boliviano, para que por un lado “adoptara leyes de impuestos y reglamentaciones análogas a las que el Perú” y por el otro se suscribieran acuerdos comerciales bilaterales.

---

<sup>12</sup> QUEREJAZU, Roberto, *Guano...* p.35

<sup>13</sup> QUEREJAZU, Roberto, *Guano...* p.35

<sup>14</sup> QUEREJAZU, Roberto, *Guano...* P. 37

<sup>15</sup> Ver GUTIERREZ, Alberto. *La guerra de 1879*. Editorial GUM. La Paz, Bolivia. 2012. Pp. 303, 304

<sup>16</sup> Op. Cit. P.305

### II. LA DEFINICIÓN DE LÍMITES ENTRE BOLIVIA Y CHILE

En el marco de una etapa marcada por una gran cercanía y amistad entre ambos países, producto del apoyo de Bolivia a Chile en su conflicto bélico de 1866 con España, se definió una “participación salomónica” del guano, postergando de buena fe la necesidad de un acuerdo de límites. De esa manera, “quedó establecido que la empresa francesa Armand extrajera 1.500.000 toneladas de guano pagando 250.000 pesos oro que se repartirían entre Bolivia y Chile”<sup>17</sup> Este acuerdo sobre el guano, fue el preámbulo auspicioso de un tratado de límites entre ambos países, como una piedra fundamental para la paz.

En efecto, el 10 de agosto de 1866 ambos países firmaron el denominado Tratado de Límites, que fue aprobado en Bolivia por la Asamblea Nacional en el año 1868, el cual estableció los siguientes aspectos de relevancia<sup>18</sup>:

- Definió el “paralelo 24 de latitud meridional” como la línea de demarcación de los límites entre ambos países en el desierto de Atacama, de manera que Chile por el sur y Bolivia por el norte tenían la posesión y dominio de los territorios.
- En dichos territorios, cada país ejercería respectivamente todos los actos de jurisdicción y soberanía, entre los cuales está por supuesto la facultad de dictar normas jurídicas coercitivas y de ejercer el poder de imperio y potestad tributaria<sup>19</sup>.
- No obstante esta clara división territorial, se acuerda que ambos países se repartirán por igual los siguientes derechos y productos:
  - o Los productos provenientes de la explotación de los depósitos de Guano descubiertos en Mejillones (territorio boliviano) y de los demás depósitos del mismo abono que se descubrieren en el territorio comprendido entre los grados 23 (territorio boliviano) y 25 (territorio reconocido como chileno) de latitud meridional.
  - o Los derechos de exportación que se perciban sobre los minerales extraídos del mismo espacio de territorio que acaba de designarse.

<sup>17</sup> QUEREJAZU, Roberto, *Guano...* P.56

<sup>18</sup> <http://www.diremar.gob.bo/sites/default/files/1886.pdf>

<sup>19</sup> Un ejemplo de estas facultades es que la Asamblea Nacional Extraordinaria de Bolivia aprobó la Ley del 12 de noviembre de 1873, cuyo Artículo 1 dispuso la creación de un impuesto en especie sobre los minerales de plata procedentes de las minas ubicadas en el Departamento Litoral de Cobija, con una tasa del 6 % del peso del mineral explotado. La conclusión es que Bolivia tenía derecho a legislar sobre su propio territorio.

## EL IMPUESTO AL SALITRE Y LA GUERRA DEL PACÍFICO

- Bolivia debía habilitar una aduana en Mejillones, como la única oficina fiscal que pueda percibir los productos del guano y los derechos de exportación.
- Chile podrá nombrar uno o más empleados fiscales con facultades de vigilancia o fiscalización sobre las cuentas de las entradas de la referida aduana de Mejillones a fin de determinar la parte de beneficios correspondiente a Chile.
- Bolivia podía ejercer la misma facultad si Chile establecía alguna oficina fiscal en el territorio comprendido entre los grados 24 y 25.
- Serán libres de todo derecho de exportación los productos del territorio comprendido entre los grados 24 y 25 de latitud meridional que se extraigan por el puerto de Mejillones.
- Serán libres de todo derecho de importación los productos naturales de Chile que se introduzcan por el puerto de Mejillones.

En 1871, derrocado el Presidente Melgarejo, se buscó la modificación del Tratado de 1866 porque generaba muchas dificultades en su ejecución en la parte de la distribución a medias. Es así que el 5 de Diciembre de 1872 se concreta el Protocolo Lindsay-Corral, que se veía como una forma de seguir negociando un arreglo definitivo, declarando que los límites orientales de Chile de que hace mención en el Tratado de 1866, artículo 1°, son las más altas cumbres de Los Andes y, por lo tanto, la línea divisora de Chile con Bolivia es el grado 24° de latitud sur partiendo desde el Pacífico hasta la cumbre de la Cordillera de Los Andes<sup>20</sup>.

### III. LA SOCIEDAD “COMPAÑÍA DE SALITRES Y FERROCARRIL DE ANTOFAGASTA”

El 5 de septiembre de 1868, el gobierno del Presidente Mariano Melgarejo concedió a la sociedad “Exploradora del Desierto de Atacama” un privilegio de 15 años para la explotación, elaboración y exportación de salitre<sup>21</sup>. Posteriormente, la concesión de esta compañía fue transferida

---

<sup>20</sup> Ver REVECO PEÑA, Mario. *Efectos jurídicos de la ocupación militar de la antigua provincia peruana de Tarapacá y de su posterior anexión al territorio nacional sobre los títulos y derechos mineros*. Revista Jurídica Regional y Subregional Andina, Nº 1. Iquique, Chile 1999. Pp.132 y 133

<sup>21</sup> De acuerdo con BECERRA, dicha concesión carecía de legalidad en la forma y en el fondo porque no se ajustaba a las previsiones de las leyes de 27 de enero, 8 de mayo y 27 de agosto de 1858 debido a que la cesión fue gratuita,

## EL IMPUESTO AL SALITRE Y LA GUERRA DEL PACÍFICO

a la empresa Milbourne, Clark y Cia., sociedad constituida en Valparaíso con un capital de 300.000 pesos chilenos, la cual se transformó después en la sociedad anónima “Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta”<sup>22</sup> con un capital de USD 2.500.000, representado en 2.500 acciones distribuidas de la siguiente manera: Agustín Edwards 848 acciones, Francisco Puelma 848 acciones y Guillermo Gibbs y Cia. 800 acciones<sup>23</sup>.

Un aspecto fundamental sobre la conformación del capital social de esta compañía es expuesto por BECERRA (2006) al indicar que, de acuerdo con Zoilo Flores y Serapio Reyes Ortiz, las acciones la compañía estaban emitidas al portador, lo cual lógicamente no permitiría identificar a los titulares<sup>24</sup>. De ser correcta esa afirmación sobre la modalidad de emisión de los títulos, corresponde definir el siguiente escenario legal que posteriormente mostrará su importancia en la definición del Ámbito Subjetivo de aplicación del Tratado de 1874, que se explicará más adelante:

- La “Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta” fue incorporada en Antofagasta, manteniendo domicilio legal y fiscal en esa región. Consiguientemente, puede afirmarse que esta sociedad era una persona jurídica boliviana con personalidad y capacidad legal reconocidas por el gobierno boliviano.
- Al estar el capital social de esta compañía, representado por acciones cuyos titulares no serían de nacionalidad boliviana, se entiende que se trata de una sociedad boliviana de capital extranjero, detentando el consiguiente poder de decisión sobre su administración<sup>25</sup>.

---

no se realizó por subasta pública ni se cumplió con las previsiones del Código de Minería. BECERRA DE LA ROCA, Rodolfo. *Nulidad de una apropiación chilena Territorio boliviano entre los paralelos 23 y 24*. Plural Editores. La Paz, Bolivia 2006. P. 49

<sup>22</sup> MESA P.348 “En 1868 Ossa, Puelma y Antonio de Lama crearon la Sociedad Exploradora del Desierto de Atacama que por 10.000 pesos pagados a Bolivia mantuvo el derecho del 66. En 1869 la compañía aceptó capital mayoritario inglés y pasó a llamarse Melbourne y Clarke. Con un capital de 300.000 pesos empezó a explotar con éxito salitre en el salar de El Carmen. En 1872 ante el éxito logrado se creó la Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta con sede en esa ciudad”.

<sup>23</sup> Ver BECERRA Pp. 49 y 50

<sup>24</sup> Ver BECERRA P.. 62.

<sup>25</sup> Es de gran importancia realizar la revisión de los registros públicos sobre la titularidad de las acciones de la compañía y la constancia de comunicación oficial al gobierno de Bolivia.

### IV. MARCO CONSTITUCIONAL APLICABLE

La Transacción del 27 de noviembre de 1873, el Tratado de 1874 y las medidas “impositivas” adoptadas el 23 de febrero de 1878, estaban sometidas a un marco constitucional concreto que era la Constitución Política del Estado de 1871, con vigencia irrestricta en todo el territorio nacional.

En cuanto a los principios tributarios básicos del siglo XIX, encontramos que la Constitución Boliviana de 1871, reconocía expresamente el Principio de Legalidad, el Principio de Reserva de Ley, el Principio de Igualdad, el Principio de Generalidad y el Principio de Contribución. Este último en una primitiva versión de lo que hoy conocemos como el Principio de Capacidad Contributiva, en mérito al cual cada persona tiene el deber de contribuir al financiamiento del gasto público en proporción a su capacidad económica.

En efecto, el numeral 5 del Artículo 45° de la Constitución de 1871 establecía como atribución de la Asamblea: “Imponer contribuciones y suprimir las establecidas”, definiendo de esa manera el Principio de Reserva de Ley al que estaban sometidos todos los tributos y otras clases de contribuciones y derechos. A partir de ello, los Principios de Generalidad, Contribución y Legalidad se expresan en el Artículo 28° al disponer que “Todo boliviano está obligado a obedecer a las autoridades, a contribuir a los gastos públicos, conforme a las leyes que dicte la Asamblea, o a los decretos que con arreglo a la ley, expida el Poder Ejecutivo”. De esta norma se tiene expresamente previsto el deber de contribuir, en mérito al cual nadie puede ser excluido del alcance de un tributo, siempre que sea establecido por una Ley de carácter general, consagrando el Principio *nullum tributum sine lege*.

Finalmente, la Constitución enfatiza el Principio de Igualdad en su Artículo 17° al indicar que “La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”. De este artículo se desprende que todos son iguales ante la ley y que la igualdad es el fundamento del impuesto, asegurando el mismo tratamiento a quienes están en análogas situaciones, *con exclusión de todo distingo arbitrario, injusto u hostil contra determinadas personas o categorías de personas*”<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> VILLEGAS, Hector, *Op. Cit.* p. 202.

## EL IMPUESTO AL SALITRE Y LA GUERRA DEL PACÍFICO

En mérito a estos principios, cualquier carga o contribución de naturaleza tributaria debe ser impuesta en mérito a una Ley formal y material, con carácter general e igualdad, de manera que nadie sea excluido de su alcance por privilegios políticos o de otra naturaleza.

En cuanto a los tributos municipales, el numeral 2 del Artículo 89 de la Constitución Política del Estado de 1871 reconoció Poder Tributario a las Municipalidades, encontrándose facultadas a “Establecer y suprimir impuestos municipales, previa aprobación del Consejo de Estado”. En ese sentido, el numeral 9 del Artículo 59 reconoce como atribución del Consejo de Estado, “Declarar la legalidad o ilegalidad de los impuestos y establecimientos creados por las municipalidades”. Como se verá posteriormente, el ejercicio de estas atribuciones tributarias merece especial atención a momento de definir la posición del Consejo de Estado boliviano con relación al Tratado de 1874.

### V. EL TRATADO DE 1874, EL PROTOCOLO DE 1875 Y LA TRANSACCION DE 27 DE NOVIEMBRE DE 1873

Los gobiernos de Bolivia y Chile animados por el “deseo de consolidar sus mutuas y buenas relaciones y de apartar por medio de pactos solemnes y amistosos todas las causas que puedan tender a enfriarlas o entorpecerlas” firmaron el 6 de agosto de 1874 un nuevo Tratado de Límites en sustitución del Tratado de 1866, bajo los siguientes términos relevantes:

El Artículo primero ratifica que el “paralelo del grado 24 desde el mar hasta la cordillera de los Andes en el *divortia aquarum* es el límite entre ambos países.

Se establece que los depósitos de guano existentes o que en adelante se descubran en el perímetro de los paralelos 23 y 24, serán partibles por mitad entre Chile y Bolivia.

El sistema de explotación, administración y venta se efectuará de común acuerdo entre los dos Gobiernos de las dos Repúblicas en la forma y modo que se ha efectuado hasta el presente.

Se declaran libres y exentos del pago de todo derecho los productos naturales de Chile que se importaren por el litoral boliviano comprendido dentro de los paralelos 23 y 24; en

## EL IMPUESTO AL SALITRE Y LA GUERRA DEL PACÍFICO

reciprocidad quedan con idéntica liberación los productos naturales de Bolivia que se importen al litoral chileno dentro de los paralelos 24 y 25.

El Artículo Cuarto dispone que por el término de 25 años, los derechos de exportación que se impongan sobre los minerales exportados en la zona de terreno de que hablan los artículos precedentes, no excederán la cuota de la que actualmente se cobra, y las personas, industrias y capitales chilenos no quedarán sujetos a más contribuciones de cualquier clase que las que al presente existen.

Este tratado abrogó en todas sus partes el Tratado de 1866, desapareciendo la participación en los derechos aduaneros de los minerales, conservándose únicamente para el guano. Según REVECO (1999) este hecho “implicó una nueva concesión de Chile en favor de Bolivia; pero con una contrapartida, la de no aumentar durante 25 años las contribuciones a las industrias productoras chilenas en la zona”<sup>27</sup>.

Lo cierto es que el Artículo Cuarto del Tratado de 1874, constituye un Acuerdo internacional de carácter tributario y que por lo tanto se rige por los principios del derecho internacional público ya sea positivo o consuetudinario. Si bien ni el Tratado, ni esta disposición tienen la finalidad de lo que modernamente se entiende como un convenio para evitar la doble tributación internacional para repartir el ejercicio de potestad tributaria entre ambos Estados, es evidente que esta disposición limita el Poder Tributario de Bolivia (no su Potestad) estableciendo lo que modernamente se podría entender como un acuerdo de estabilidad tributaria, que impide a Bolivia aumentar alícuotas (tasas o cuotas) y crear nuevas “contribuciones” en esa zona (Ámbito objetivo).

Según QUEREJAZU (1998), la única contribución que existía a esa fecha era una “patente de 40 bolivianos por 50 hectáreas”<sup>28</sup>, cuya naturaleza jurídica no sería asimilable a la de un impuesto.

Otro aspecto de relevancia, que se anotó líneas atrás es que el Ámbito Subjetivo de esta cláusula tributaria, limita su aplicación a “personas, industrias y capitales chilenos” que son los únicos directamente calificados para reclamar los beneficios del Artículo Cuarto del Tratado. El

---

<sup>27</sup> REVECO PEÑA, Mario. *Op. Cit.* P. 133

<sup>28</sup> QUEREJAZU, Roberto. *Aclaraciones históricas sobre la guerra del pacífico*. Editorial GUM. La Paz, Bolivia s/a. P.81

## EL IMPUESTO AL SALITRE Y LA GUERRA DEL PACÍFICO

término “personas” tiene una acepción concreta como sujeto o entidad con personalidad jurídica reconocida en Chile. En el caso que nos ocupa, se explicó que la “Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta” era una persona jurídica constituida y domiciliada en Antofagasta, consecuentemente reconocida jurídicamente como persona boliviana. El término “industria” no hace referencia a una figura jurídica específica, sino a una actividad que es desarrollada por una “persona” que en el asunto concreto estudiado, se desarrollaba claramente por una persona boliviana, con un Directorio en el que según QUEREJAZU (1998) tres eran ingleses (“Testaferros de la firma “Guillermo Gibbs y Compañía”, que a su vez era subsidiaria de “Anthony Gibbs e Hijos” de Londres”<sup>29</sup> y tres eran chilenos<sup>30</sup>. El elemento más importante, aunque también más controversial sobre el Ámbito Subjetivo se encuentra en definir adecuadamente los alcances de la expresión “capitales chilenos” para determinar si la “Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta” se encontraba legitimada a reclamar como beneficiaria efectiva la aplicación de los beneficios del Tratado de 1874.

Como se explicó anteriormente, si lo expresado por Zoilo Flores y Serapio Reyes Ortiz es correcto y las acciones la compañía estaban emitidas al portador, o endosadas sin inscripción, no existe certeza jurídica para aplicar los beneficios del tratado. Incluso si se acreditare la titularidad y registro de las acciones a favor de ciudadanos y empresas chilenas, el Tratado de 1874 no define la cantidad de acciones que debe tener una sociedad para considerarse de capital chileno<sup>31</sup>, por lo cual debe acudir a las definiciones de la normativa boliviana vigentes en ese momento, como mecanismo interpretación por reenvío. Finalmente, acreditada que hubiera sido la titularidad de las acciones a nombre de ciudadanos o compañías chilenas, es importante determinar que éstos sean los Beneficiarios Efectivos del Tratado para reclamar sus beneficios, de manera que un tercer Estado no saque provecho ilegítimo de cláusulas reservadas solamente para empresas de capital chileno<sup>32</sup>. Un aspecto interesante resaltado por varios autores es que los

---

<sup>29</sup> QUEREJAZU, Roberto. Guano, Salitre.... P. 173

<sup>30</sup> Ver QUEREJAZU, Roberto. Guano, Salitre.... P. 173

<sup>31</sup> Es importante para tal fin la referencia que hace QUEREJAZU sobre la composición del capital accionario de la sociedad, en la que a comienzos de 1879, 2012 Acciones de las 2500 estaban registradas a nombre de Testamentaria Edwards (1.058) y “Guillermo Gibbs y Compañía” (954). (Ver QUEREJAZU. *Guano, Salitre y Sangre*, P. 172)

<sup>32</sup> En esta última parte, es importante definir si el gran interés del gobierno Británico en la defensa de la Compañía se debió a que el Presidente del Directorio era inglés o, si protegía inversiones británicas en Bolivia.

## EL IMPUESTO AL SALITRE Y LA GUERRA DEL PACÍFICO

ministros de Guerra, de Hacienda y de Relaciones Exteriores del Gobierno de Chile eran accionistas de la Compañía<sup>33</sup>.

Cualquiera fuera la situación, lo cierto es que la interpretación y aplicación del Artículo Cuarto del Tratado de 1874 no es tarea sencilla y que, al menos, debe reconocerse que existen aspectos muy controversiales derivados de la complejidad propia de una inversión extranjera en la explotación de recursos naturales de gran envergadura.

Posteriormente, a pedido de la Asamblea boliviana, ambos gobiernos firmaron en fecha 21 de julio de 1875 un Protocolo o Tratado Complementario al Tratado de 1874, cuyo Artículo II establece un mecanismo único de solución de controversias a través de arbitraje, en los siguientes términos: “Todas las cuestiones a que diese lugar la inteligencia y ejecución del Tratado de seis de agosto de mil ochocientos setenta y cuatro, deberán someterse al arbitraje”.

Esta cláusula arbitral es vinculante y de obligatorio cumplimiento para los Gobiernos de Bolivia y Chile para solucionar toda controversia que surgiera de la aplicación y ejecución del Tratado de 1874. Es, en definitiva, un mecanismo excluyente de la jurisdicción ordinaria de cada país y por supuesto del ejercicio de la fuerza para solucionar conflictos de aplicación y ejecución. En ese sentido, queda fuera de discusión que el arbitraje incumbe solamente a ambos gobiernos, mientras que los conflictos entre el Estado boliviano y compañías o individuos chilenos deben someterse a la jurisdicción boliviana. Es decir, siendo que por principio general, toda empresa o ciudadano extranjero que se encuentre en territorio nacional debe cumplir la constitución y las leyes bolivianas, toda controversia que surgiera entre el particular y el Estado boliviano debe sustanciarse ante los tribunales bolivianos. Si en dicha controversia se presentara una invocación al Tratado de 1874, corresponderá que de manera paralela a la solución interna de la controversia, ambos Estados apliquen la cláusula arbitral, tal como se hace actualmente con la aplicación de arbitraje en los Convenios para Evitar la Doble Imposición Internacional.

---

<sup>33</sup> Ver QUEREJAZU, Roberto. *Guano, Salitre y Sangre*. P. 172.

### VI. LA TRANSACCION DE 1873 Y EL IMPUESTO AL SALITRE

El 23 de febrero de 1878 se promulgó la ley de 14 de febrero de 1878, cuyo Artículo Único establecía: “Se aprueba la transacción<sup>34</sup> celebrada por el Ejecutivo en 27 de noviembre de 1873 con el apoderado de la compañía anónima de salitres y ferrocarril de Antofagasta, a condición de hacer efectivo, como mínimo, un impuesto de diez centavos en quintal de salitre exportado”.

La transacción a la que se refiere dicho Artículo, surgió como consecuencia de la declaración de nulidad de los actos de administración del Presidente Melgarejo, dispuesta por leyes del 9 y 14 de agosto de 1871, que alcanzaba a todas las operaciones venta, adjudicación o enajenación de cualquier clase<sup>35</sup>. Como es lógico, esta nulidad generó perjuicios a diferentes compañías extranjeras, las cuales podían acudir en el pazo de 90 días a la Corte Suprema de Justicia a fin de determinar la procedencia de indemnizaciones. Sin embargo, “atendiendo a un principio de equidad”<sup>36</sup>, bajo la administración del Presidente Agustín Morales, la Asamblea Nacional aprobó la ley de 22 de noviembre de 1872, estableciendo como regla general que “los reclamos de los ciudadanos extranjeros por indemnizaciones provenientes de concesiones o contratos celebrados con el Gobierno serán entablados ante la Corte Suprema de Justicia, la cual conocerá de ellos en juicio contenciosos, representando el Ministerio Público los intereses nacionales”.

Como vía alternativa, el Artículo 2º de esta ley “autoriza al Ejecutivo para transar sobre indemnizaciones y otros reclamos pendientes en la actualidad contra el Estado, ya sea por nacionales o extranjeros; y para acordar con las partes interesadas la forma más conveniente en que habrán de llenarse sus obligaciones respectivas; defiriéndose estos asuntos, solo en caso de

---

<sup>34</sup> La Compañía Anónima de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta tenía del Gobierno de Bolivia una concesión que databa del 13 de abril de 1872, la que de acuerdo a la transacción de 27 de noviembre de 1873, aprobada por el Supremo Gobierno de Bolivia tuvo una notable disminución, quedando reducida a las salitreras actualmente explotaba en el Salar del Carmen y a la parte de las Salitreras de Salinas. En la base 40 de la transacción se señalaba que reconocía a la Compañía por el término de quince años, contados desde el 1º de enero de 1874, el derecho de exportar libremente los depósitos de salitres que existían en los terrenos designados las bases 1º y 2º y el de exportar por el puerto de Antofagasta los productos de esos depósitos, libre de todo derecho de exportación y de cualquiera otro gravamen municipal o fiscal. REVECO P.134.

<sup>35</sup> La nulidad específica de las concesiones de terrenos, salitrales y de boratos se dispuso en el Artículo 12 del Decreto de 8 de enero de 1872. (Ver BECERRA, P. 50)

<sup>36</sup> QUEREJAZU, Roberto. *Guano, Salitre y Sangre*, P. 154

## EL IMPUESTO AL SALITRE Y LA GUERRA DEL PACÍFICO

no avenimiento, a la decisión de la Corte Suprema, con cargo de dar cuenta a la próxima Legislatura”.

Al respecto, es importante tomar debido interés en la expresión “con cargo de dar cuenta a la próxima Legislatura”, toda vez que indica que las transacciones a las que arribe el Ejecutivo con ciudadanos nacionales o extranjeros, debían ser aprobadas posteriormente en la siguiente legislatura, máxime éstas si involucran bienes del Estado. Una interpretación distinta, aunque carente de lógica jurídica, es que este artículo estaría indicando que se llevarán a aprobación legislativa los casos que se hubieran sometido a conocimiento de la Corte Suprema.

Con esa explicación, no existe dificultad en comprender que esta Transacción solamente quedaría perfeccionada si se cumpliera con la aprobación de la Asamblea, dado que conforme al numeral 25 del Artículo 71 de la Constitución de 1871, el Ejecutivo solamente tiene facultades para administración de los bienes nacionales conforme a Ley.

Hasta aquí se ha explicado la primera parte del artículo Único de la Ley de 23 de febrero de 1878 referida a la aprobación de la transacción con la “Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta”. Ahora, corresponde analizar la condición suspensiva a la que se sometió la vigencia de la Transacción, consistente en pagar como mínimo un impuesto de diez centavos el quintal de salitre exportado.

Los autores MESA (2007) se refieren al origen de esta condición, señalando que la Asamblea boliviana estudió la Transacción y la aprobó “con la variante que en lugar de la participación del 10%, que originalmente había obtenido el representante de la Compañía de Salitres, puso como impuesto boliviano 10 centavos por quintal de salitre exportado”<sup>37</sup>

No obstante, para el gobierno de Chile, la vigencia de este impuesto significó la anulación del Tratado de 1874 y la restitución de los derechos que Chile reclamaba antes del Tratado de 1866<sup>38</sup>.

Son varios los autores que exponen argumentos en sentido de que el “impuesto” creado por la Ley 23 de febrero de 1878, no viola el Artículo Cuarto del Tratado de 1874, sosteniendo fundamentalmente que el uso del término “impuesto” es incorrecto porque no corresponde a la

---

<sup>37</sup> MESA, *Op. Cit.* P.341

<sup>38</sup> Ver QUEREJAZU, Roberto. *Guano, Salitre y Sangre*, p. 170

## EL IMPUESTO AL SALITRE Y LA GUERRA DEL PACÍFICO

naturaleza jurídica obligatoria de una contribución creada en mérito al Poder de Imperio, sino que depende de la aceptación voluntaria de la “Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta” como de la aprobación de la Transacción. Al respecto, coincidimos en que no es propio de la característica unilateral del Poder de Imperio condicionar la vigencia de un impuesto a la voluntad de aceptación o rechazo del contribuyente sobre determinado contrato. Como bien señala GARCÍA NOVOA (2009) en el impuesto “se pone de manifiesto de manera plena que la coactividad viene determinada por la decisión unilateral de los poderes públicos de hacer que se cumpla el deber de contribuir”<sup>39</sup>.

También se arguye que este “impuesto” no tiene naturaleza tributaria porque no cumple con el Principio de Generalidad, en atención a que grava solamente a una persona. Al respecto, toda vez que el Principio de Generalidad no es un concepto positivo, sino negativo, en mérito al cual no se trata de que todos paguen un impuesto, sino de que nadie sea excluido de su alcance en mérito a privilegios especiales, el “impuesto” resulta claramente atentatorio al referido Principio constitucional y al Principio de Igualdad, que en su versión aristotélica más genuina exige que se trate por igual a quienes tienen igual capacidad contributiva y en forma desigual a los que tienen diferente capacidad. Este análisis, no nos conduce a dilucidar que este “impuesto” carezca de naturaleza tributaria, sino que es imperfecto en su configuración, correspondiendo su abrogación constitucional.

Por otra parte, se ha venido sosteniendo que no se trata de un “impuesto” en sí mismo, sino de una indemnización o compensación por las concesiones otorgadas en la Transacción<sup>40</sup>. Si bien esta posición tiene sentido, especialmente por los antecedentes expuestos por los autores MESA (2007), corresponde reconocer que la formulación jurídica del texto de la Ley es totalmente inapropiada, siendo difícil arribar a esa conclusión incluso con la aplicación de métodos de interpretación teleológica o finalista.

---

<sup>39</sup> GARCÍA NOVOA, César. El Concepto de Tributo. Tax Editor. Lima, 2009. P.176.

<sup>40</sup> GUTIERREZ transcribe una publicación que indica: “El gravamen de diez centavos se sancionó con el congreso en 1781, no en forma de impuesto, sino como condición de aprobación de la transacción que había celebrado la Compañía de Antofagasta con el gobierno de Bolivia para conservar la mayor parte de las extensas concesiones que le había otorgado el despótico gobierno de Melgarejo y de las que hemos hablado más arriba. Estas concesiones habían caído bajo el imperio de la nulidad declarada por el congreso constituyente boliviano, y el gobierno legal, de común acuerdo, con la misma compañía, había limitado y determinado la extensión, todavía en zona considerable, reconociendo los derechos de aquella con notoria justificación y equidad, y todo con cargo de aprobación legislativa” (P. 312)

## EL IMPUESTO AL SALITRE Y LA GUERRA DEL PACÍFICO

Como quiera que sea configurada su naturaleza jurídica, lo más probable es que existan más argumentos para demostrar que si no se trata de un impuesto *per se*, estamos frente a una contribución genérica, en mérito a la cual un particular se encuentra obligado a pagar al Estado una suma de dinero ante el acaecimiento de un hecho, acto o situación. En consecuencia, siendo que de acuerdo al texto del Artículo Cuarto del Tratado de 1874, las personas, industrias y capitales chilenos no deben quedar “sujetos a más contribuciones de cualquier clase que las que al presente existen”, puede inferirse que la limitación al ejercicio de Poder de Imperio de Bolivia se aplica a los impuestos, y a cualquier otra clase de tributo o pago que tenga la característica de contribución obligatoria. En nuestro criterio, si el “impuesto” es considerado un pago compensatorio “voluntario” para mantener una concesión de explotación, estamos frente a un pago obligatorio muy similar a la regalía, que es un tipo de contribución no tributaria propia de la explotación de recursos naturales.

Refiriéndose a este arbitrio hacendario de Bolivia en la creación del impuesto, GUTIERREZ (2012) indica que “en lo íntimo de nuestra conciencia, nos decidimos por encontrarlo errado y funesto, opuesto a lo pactado en el convenio de 1874. Pero estamos muy lejos a la luz de la lógica histórica de considerar ese hecho como la causa verdadera y eficiente de la guerra del Pacífico”<sup>41</sup>. Este criterio, con el cual coincidimos plenamente, tiene la ventaja de apartar de la discusión el infructuoso debate sobre la naturaleza jurídica del “impuesto” creado por la Ley de 23 de febrero de 1878 y concentrarnos más bien en que éste no pudo haber motivado, en estricto derecho, la ruptura directa e inmediata del Tratado de 1874.

A este respecto, es importante precisar de forma categórica que Chile debió acudir de buena fe a la aplicación de la cláusula arbitral prevista en el Tratado de 1874, tal como reconoció en el Consejo de Estado de Chile de 16 de enero de 1879, Don Domingo Santa María, al indicar que a su juicio, “debía agotarse todas las medidas conciliatorias, insistirse en la constitución del arbitraje, pero que si, a pesar de todo esto, y aún aceptándose el arbitraje, Bolivia no derogaba o no suspendía los efectos de la ley tributaria que había dictado, Chile debía declarar rotos todos los pactos ajustados hasta hoy y considerar las cosas como si estuviésemos en 1866...”<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> P. 310

<sup>42</sup> GUTIERREZ, Alberto. *Op. Cit.* p. 314

## VII. POSICIÓN BOLIVIANA SOBRE LA CREACION DE TRIBUTOS MUNICIPALES EN ANTOFAGASTA

El Decreto de 27 de agosto de 1975 emitido por el Consejo de Estado de Bolivia, que, como se explicó anteriormente es un órgano de rango constitucional conformado por nueve diputados competente para “Declarar la legalidad o ilegalidad de los impuestos y establecimientos creados por las municipalidades”<sup>43</sup>, determinó “ilegal e improcedente” un impuesto de 3 centavos por cada quintal de nitrato exportado, que la Junta Municipal de Antofagasta deseaba implementar para el equilibrio de sus finanzas públicas. La solicitud de aprobación se realizó al Gobierno central en fecha 4 de mayo de 1875, pasando primero a revisión del Consejo Municipal de Cobija, cuyo informe elevado a La Paz expresó que existía contradicción entre la solicitud de la Junta Municipal y el Tratado de Límites de 1874<sup>44</sup>. No obstante, según algunos autores, dicho rechazo no se debió a que era una contribución contraria al Tratado de 1874, sino porque se tratada de un impuesto de competencia nacional.

Posteriormente, en 1878<sup>45</sup> la Junta Municipal de Antofagasta, presidida por el Chileno Hernán Puelma, estableció una tasa de alumbrado público a ser pagada por propietarios de inmuebles según 4 tipos de categorías, siendo la más baja de ellas de veinte centavos mensuales. Esta tasa no fue pagada por la “Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta” bajo el argumento que estaba liberada de toda clase de impuesto en mérito a la transacción de 1873 y del tratado de 1874. Este incumplimiento derivó en que la Junta ordene al Comisario Municipal la ejecución de medidas de potestad tributaria con el embargo y secuestro de bienes del contribuyente por la deuda tributaria de 150 Bolivianos<sup>46</sup>, así como el apremio del gerente de la compañía. Dicha orden fue cumplida por el Comisario Municipal el 22 de octubre de 1878 y suspendida con el depósito provisional de 200 Bolivianos.

Ante un reclamo del Cónsul chileno, sobre el cobro del impuesto, el Ministro de Hacienda de Bolivia, Sr. Eulogio Doria Medina, respondió “que la Municipalidad estaba en su derecho de

---

<sup>43</sup> Constitución Política del Estado de 1871, Artículo 59, atribución 9.

<sup>44</sup> Ver QUEREJAZU, Roberto. *Aclaraciones históricas...* Pp. 81 y 82

<sup>45</sup> Ver QUEREJAZU, Guano, *Sangre...* p.158

<sup>46</sup> Ver QUEREJAZU, Roberto. *Aclaraciones históricas...* p. 84

## EL IMPUESTO AL SALITRE Y LA GUERRA DEL PACÍFICO

establecer las contribuciones que creyese convenientes, sin que ello significase violación del pacto que regulaba las relaciones chileno bolivianas<sup>47</sup>

### VIII. EL COBRO COACTIVO DEL IMPUESTO Y LA GUERRA

El 17 de diciembre de 1878, el Presidente Daza instruyó al Prefecto de Antofagasta cobrar el impuesto de 10 centavos por cada quintal de salitre exportado desde el 14 de febrero de 1878. Como el cobro no pudo hacerse efectivo, se dio inicio al juicio coactivo para el embargo y remate de los bienes del contribuyente por la suma de 90.848 Bolivianos con 13 centavos. A tal efecto, el embargo se realizó a horas 11 del día 11 de enero de 1879 mediante Acta labrada por el Diligenciero de Hacienda<sup>48</sup>.

Debido al deterioro de las relaciones diplomáticas que este cobro ocasionó entre ambos países, el presidente Daza decidió rescindir el contrato de Transacción 27 de noviembre de 1873 suscrito con la “Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta”, bajo los siguientes argumentos que expuso en el Decreto de 1 de febrero de 1879:

- El derecho de la empresa de explotar salitre en el litoral boliviano emana del acuerdo de Transacción, por lo que conforme a la Ley de 23 (14) de febrero de 1878, esta Transacción es válida sólo a condición de que se pague el impuesto de 10 centavos por quintal exportado.
- La protesta de la Compañía contra dicha Ley ha dejado sin validez la Transacción, por quitarle el consentimiento de una de las partes, consecuentemente, al no existir Transacción, no existe contrato de explotación con la Compañía.
- No existiendo contrato, no corresponde cobrar el impuesto y no existiendo impuesto, no hay violación al Tratado de 1874.
- Todo reclamo de la compañía debe conducirse a través de la Corte Suprema de Justicia de Sucre.

---

<sup>47</sup> QUEREJAZU, Roberto. *Aclaraciones históricas...* P. 85

<sup>48</sup> Ver QUEREJAZU, Roberto. *Guano, Salitre...* P.175 haciendo referencia al libro Guerra del Pacífico. El Ejército Chileno. Im. Universitaria. Santiago de Chile. 1920.

## EL IMPUESTO AL SALITRE Y LA GUERRA DEL PACÍFICO

Se suponía que la entrada en vigencia del Decreto debió suspender de forma definitiva e inmediata la continuación del juicio coactivo iniciado en contra de la “Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta”; sin embargo, debido a dificultades de comunicación propias de la época, el Decreto tardó en ser de conocimiento del Prefecto con Antofagasta quien en fecha 4 de febrero de 1879 notificó a la empresa coactivada con la tasación de los bienes embargados, definiendo que el remate tendría lugar el 14 de febrero de 1879.

Por otra parte, este Decreto fue comunicado por el Canciller boliviano Martín Lanza al Encargado de Negocios de Chile mediante nota de 6 de febrero de 1879, expresando que “en caso de suscitarse un nuevo incidente, que no lo espero, mi gobierno estará siempre dispuesto a apoyarse, en caso necesario, en el recurso arbitral consignado en el artículo segundo del tratado de 1875”<sup>49</sup>.

El Encargado de Negocios de Chile, Sr. Videla, respondió en fecha 8 de febrero de 1879 la carta de la Cancillería boliviana expresando la disposición de su gobierno de recurrir al procedimiento arbitral<sup>50</sup> en los siguientes términos poco usuales en diplomacia internacional: “... me apresuro a rogar a vuestra Excelencia que se sirva declararme definitivamente, en una contestación franca y categórica, si el gobierno de Vuestra Excelencia acepta o no el arbitraje establecido en el pacto de 1875, suspendiendo previamente toda innovación hecha en el litoral con respecto a la cuestión en que nos ocupamos.”

Lamentablemente, vanos fueron los primeros intentos por lograr el cumplimiento de la cláusula arbitral invocada por Bolivia, pues a las 06:30 de la mañana del día 14 de febrero de 1879, Chile ocupó bélicamente la bahía de Antofagasta con los acorazados “Cochrane” y “O’Higgins”.

### IX. EL FUNDAMENTO ÉTICO-POLÍTICO DEL IMPUESTO

VILLEGAS H. (1995) explica que el fundamento ético-político del impuesto “debe buscarse en la misma necesidad que desde tiempo pretérito llevó a los integrantes de una comunidad a crear el Estado como única forma de lograr orden y cohesión en la convivencia. Si

---

<sup>49</sup> Idem. P.183

<sup>50</sup> Ver QUEREJAZU, Roberto. *Guano, Salitre...* P. 199

## EL IMPUESTO AL SALITRE Y LA GUERRA DEL PACÍFICO

los ciudadanos han creado el Estado, es lógico que contribuyan a su sostenimiento.”<sup>51</sup> Por su parte, ALTAMIRANO (2012) señala que “para vivir en sociedad, es indispensable contribuir al sostenimiento del Estado de conformidad con lo que establezca la ley, pues es una de las formas con las que el Estado se nutre de los recursos económicos indispensables para cumplir con la misión a su cargo, que se identifica con la promoción del bien común”<sup>52</sup>.

Las citas precedentes tienen el objetivo de contextualizar la política subrepticia del Gobierno de Chile sobre la necesidad de otorgar plena exención tributaria a las operaciones de la Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta. Como se explicó ampliamente, para el Gobierno de Chile no era admisible que dicha compañía contribuyera con impuestos, por más mínimos que fueran, al sostenimiento de las finanzas públicas de la región en la que explotaba riquezas naturales con amplios márgenes de ganancias, es decir, descartaba el principio indispensable de contribuir a la satisfacción de necesidades públicas de la pobre región de Antofagasta desconociendo la obligación natural de contribuir a lograr orden y cohesión en la convivencia.

Lo primero que surge en un análisis técnico frente a esta afirmación, es que es completamente natural y legítimo que un país busque el desarrollo y competitividad de sus empresas en el exterior, principalmente en mercados incipientes. Bajo esa premisa sería perfectamente justificable acordar con los estados receptores, concesiones impositivas como la exención plena. Sin embargo, debe notarse que esa política tiene que ser coherente en el tiempo, pues lo contrario significaría develar una intencionalidad de perjudicar el desarrollo de la región del país que sacrificó su poder de imperio y potestad tributaria a cambio de inversión.

Al respecto, GUTIERREZ (2012) rescata una publicación de la época en La Paz, en la que ponía de manifiesto que una vez que Chile tomó posesión física del territorio boliviano con uso de la fuerza, el gobierno subió el impuesto “a un peso ochenta y cinco centavos por quintal, es decir, 20 veces más, sin que nadie haya protestado.”<sup>53</sup>

De manera coincidente, CALVO (2009) indica que los accionistas de la compañía no solamente no obtuvieron beneficios bajo el Gobierno Chileno (aunque el primer año recibieron

---

<sup>51</sup> VILLEGAS, Hector, op cit. p. 74

<sup>52</sup> ALTAMIRANO, Alejandro. *Derecho Tributario - Teoría General*. Marcial Pons. Madrid, España. 2012. P. 23.

<sup>53</sup> GUTIERREZ, Alberto, *Op. Cit.* P. 312

## EL IMPUESTO AL SALITRE Y LA GUERRA DEL PACÍFICO

generosos dividendos), sino que recuperaron finalmente sólo una fracción del capital invertido (Bermúdez, 1984). Esto se explica porque “en 1879, el estado chileno impuso una tasa de exportación de 40 centavos de peso por cada quintal métrico, que se elevó el año siguiente a 80 centavos por quintal (Hernández, 1930)”. Continúa señalando que “si la Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta se había resistido con todas sus fuerzas a un impuesto de 10 centavos el quintal, más aún lo haría a uno de 80, pero su oposición no tuvo ningún fruto. Tras quedar todos los yacimientos en su poder, al finalizar la Guerra del Pacífico, los impuestos a la exportación del salitre se convirtieron en los principales ingresos del Estado chileno. Si en 1880 representaban un 5% de los ingresos, en 1885 eran ya un 34%, y en 1890 alcanzaban el 52%”<sup>54</sup>.

De igual manera expresa RAVEST (1983), señalando que el 12 de septiembre de 1879 “fue publicada la ley gravando con 40 cts. el quintal métrico de salitre exportado [...]. Trece meses después era sustituido por otro impuesto ascendente a \$1.60 por cada cien quilos exportados. También se gravó la exportación de yodo, subproducto que la Compañía elaboraba con éxito, desde 1879”<sup>55</sup>

REVECO (1999) manifiesta por su parte que la ley del 1 de octubre de 1880 que facultó la entrega de las salitreras a los poseedores de títulos de dominio, poniendo fin a cualquier intento de monopolio estatal, como era la pretensión de los empresarios ingleses, estableciendo un gravamen a la exportación de salitres elaborados en el territorio de la República<sup>56</sup>

En coincidencia con los anteriores autores, VITALE también es categórico al afirmar que “es efectivo que Bolivia violó el Tratado de 1874 que liberaba de gravámenes a los empresarios chilenos del salitre, pero el insignificante impuesto de 10 centavos no era causa suficiente como para provocar el estallido de una guerra. El impuesto de 10 centavos era tan bajo que el Gobierno

---

<sup>54</sup> CALVO REBOLLAR, Miguel. *Dinero no veían, solo fichas. el pago de salarios en las salitreras de Chile hasta 1925*. De Re Metallica, Sociedad Española para la Defensa del Patrimonio Geológico y Minero. Zaragoza, España 2009. P. 13.

<sup>55</sup> RAVEST MORA, Manuel. *La Compañía Salitrera y la Ocupación de Antofagasta, 1878-1879*. Santiago, Chile. P. 201.

<sup>56</sup> REVECO PEÑA, Mario. *Efectos jurídicos de la ocupación militar de la antigua provincia peruana de Tarapacá y de su posterior anexión al territorio nacional sobre los títulos y derechos mineros*. Revista Jurídica Regional y Subregional Andina, Nº 1. Iquique, Chile 1999. p.140

## EL IMPUESTO AL SALITRE Y LA GUERRA DEL PACÍFICO

chileno, poco después del término de la guerra, fijó un arancel aduanero de \$ 1,60 por quintal de salitre exportado<sup>57</sup>.

Todo lo expuesto pone de manifiesto que mantener un régimen absoluto de exención de impuestos a favor de la “Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta” en territorio boliviano, perdió interés para el gobierno Chileno cuando consumó la ocupación de Antofagasta, ocasionando así el desvanecimiento del motivo principal que Chile invocó para dar por terminado el Tratado de 1874, sin acudir previamente al arbitraje vinculante pactado en dicho acuerdo internacional.

### BIBLIOGRAFIA

ALTAMIRANO, Alejandro. *Derecho Tributario - Teoría General*. Marcial Pons. Madrid, España. 2012

BECERRA DE LA ROCA, Rodolfo, *Nulidad de una apropiación chilena Territorio boliviano entre los paralelos 23 y 24*. Plural Editores. La Paz, Bolivia 2006.

CALVO REBOLLAR, Miguel. *Dinero no veían, solo fichas. el pago de salarios en las salitreras de Chile hasta 1925*. De Re Metallica, Sociedad Española para la Defensa del Patrimonio Geológico y Minero. Zaragoza, España 2009.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO 1871.

GARCIA NOVOA, César. *El Concepto de Tributo*. Tax Editor. Lima, 2009.

GUTIERREZ, Alberto. *La guerra de 1879*. Editorial GUM. La Paz, Bolivia. 2012.

MESA, José D. y MESA, Carlos. *Historia de Bolivia*. Séptima Edición. Edit Gisbert, La Paz, Bolivia 2007.

---

<sup>57</sup> Luis Vitale. El tomo IV, capítulo V, de su Historia de Chile titula La guerra del Pacífico ([http://www.lostiempos.com/diario/opiniones/columnistas/20130418/la-guerra-del-pacifico-desde-chile\\_209739\\_450093.html](http://www.lostiempos.com/diario/opiniones/columnistas/20130418/la-guerra-del-pacifico-desde-chile_209739_450093.html))

## EL IMPUESTO AL SALITRE Y LA GUERRA DEL PACÍFICO

QUEREJAZU, Roberto. *Guano, Salitre y Sangre*. Librería Editorial Juventud. La Paz, Bolivia 1998.

QUEREJAZU, Roberto. *Aclaraciones históricas sobre la guerra del pacífico*. Editorial GUM. La Paz, Bolivia s/a.

RAVEST MORA, Manuel. *La Compañía Salitrera y la Ocupación de Antofagasta, 1878-1879*. Santiago, Chile.

REVECO PEÑA, Mario. *Efectos jurídicos de la ocupación militar de la antigua provincia peruana de Tarapacá y de su posterior anexión al territorio nacional sobre los títulos y derechos mineros*. Revista Jurídica Regional y Subregional Andina, N° 1. Iquique, Chile 1999.

TAX ANALYSTS TAX DOCUMENT SERVICE (Doc 2003-4333)

TRATADO DE LÍMITES DE 1866. <http://www.diremar.gob.bo/sites/default/files/1886.pdf>

VILLEGAS ALDAZOSA, Alvaro. *Ponencia Nacional de Bolivia – Los Principios Tributarios ante las Nuevas formas de Imposición a la Renta, en Memorias XXIV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*. Asociación Venezolana de Derecho Tributario. Caracas, 2008.

VILLEGAS, Héctor. *Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario*. Depalma, Buenos Aires 1995. P. 86.

WALES, Christopher John y WALES, Christopher Peter. *Structures, processes and governance in tax policy-making: an initial report*. Oxford University Centre for Business Taxation. Oxford, 2012.