

Impulso a la Inversión Minera: Importante Paso para el Desarrollo de la Industria

El proyecto de ley ingresado por el Ejecutivo es una buena noticia al precisar las competencias respecto de determinados permisos, facilitar el proceso de determinación de la vida útil para definir el valor de las garantías y restringir el uso abusivo de los instrumentos judiciales para la paralización de las obras. A ello se suman mejoras en la obtención de información respecto de las concesiones mineras e información geológica básica derivada de la producción y explotación minera, que podrá ser puesta a disposición de los interesados en forma oportuna.

Una de las características más destacable de la administración del Presidente Sebastián Piñera ha sido la prioridad dada a fortalecer la competitividad del país. Para ello, el Gobierno ha promovido importantes iniciativas, entre las que se cuentan la agenda Impulso Competitivo, la agenda Pro Inversión y Competitividad y la agenda Impulso Competitivo Regional. A ello se suman algunas iniciativas legales, como la ley de concesiones eléctricas para agilizar los procedimientos para obtener concesiones eléctricas.

En cada una de estas iniciativas se ha buscado eliminar barreras, acelerar trámites y mejorar las condiciones para emprender e innovar a través de un vasto conjunto de medidas microeconómicas y multisectoriales, lo que incluye proyectos de ley, actualización de reglamentos, desarrollo de nuevos programas y mejoras a los procesos internos de distintos organismos públicos, todo ello en aras de lograr un ambiente que permita alcanzar mayores niveles de crecimiento.

El recientemente ingresado proyecto de ley para impulsar la inversión minera se enmarca justamente en esta agenda pro competitividad e inversión. Éste incluye modificaciones a diversos textos legales para facilitar el desarrollo de proyectos mineros a toda escala, representa un paso adelante en un sector de altísima incidencia en el desarrollo del país.

En efecto, la minería es y seguirá siendo un pilar fundamental del progreso de Chile. El año 2012 este sector representó el 13% del Producto Interno Bruto (PIB), el 59% de nuestras exportaciones y el 13,9% del total del

aporte al Fisco. De acuerdo al catastro de inversión 2013-2021 de COCHILCO, las compañías mineras grandes y medianas han planificado proyectos por US\$ 112,6 mil millones para los próximos años. De ellos el 77% corresponde a cobre, 19% a oro y plata, y un 4% a hierro y minerales industriales. Según estimaciones del Consejo de Competencias Mineras se necesitarán 37.638 nuevos trabajadores para realizar los proyectos incluidos en el catastro, a lo cual se suma el desarrollo de trabajos indirectos que promoverán el servicio y soporte para las empresas. Esto refleja la importancia de generar las condiciones para un sostenido desarrollo de la actividad minera.

Lo anterior, sin embargo, enfrenta algunos desafíos que podrían ralentizar el dinamismo sectorial. En particular, se piensa que al menos el 30% de los proyectos mineros se podrían ver retrasados tanto por las demoras en la obtención de los permisos, como por la falta de seguridad en el suministro eléctrico a costos razonables y la falta de los recursos hídricos necesarios para operar plantas. A ello se suman las dificultades propias de los estudios de impacto ambiental y las complejidades legales derivadas de la aplicación del Convenio 169 de la OIT. Sin perjuicio de las reformas más profundas que se requiere para resolver estos problemas, hay una serie de elementos específicos, aunque no por ello menos importantes, que deben abordarse para generar las condiciones adecuadas para promover la inversión en este sector. Es precisamente en ello que se enfoca el proyecto de ley pro inversión minera.

El proyecto de ley Pro Inversión

El proyecto modifica cuatro materias distintas, pero relacionadas, las que se detallan a continuación.

En primer lugar, se exceptúa de tramitar una solicitud ante el Director General de Aguas (DGA) a los proyectos de embalses o tranques de relave de explotaciones mineras y otras obras similares, las que sólo serán de competencia del SERNAGEOMIN. De esta forma, se esclarece que la DGA solo deberá autorizar y aprobar aquellos embalses, tranques o depósitos de relaves o relaveductos, mineroductos o concentraductos en la medida que tengan un comportamiento hidráulico relevante (35% o más de concentración en peso de líquidos) o si se encuentran dentro de un cauce. Con ello se resuelve una duplicidad histórica de ambos servicios que significaba retrasos y una burocracia innecesaria, precisando las respectivas competencias y dando mayor celeridad a la tramitación de estos permisos. Además, incentivará la instalación de Depósitos de Relaves que utilicen menos agua, cuidando de esta forma los recursos hídricos de las regiones mineras.

En segundo lugar, se flexibiliza la forma de determinar la vida útil de una faena minera, que servirá para establecer el monto y plazo de la garantía que debe constituir la empresa minera para los efectos de cerrar una faena (mitigando los efectos ambientales). Para ello, se establece que para el cálculo de la vida útil de una faena minera, se pueda considerar no solo las reservas (como lo establece la ley actual) sino también los recursos mineros¹.

La vida útil es importante, ya que mientras más cerca se esté de la fecha de cierre, mayor es el valor de las garantías que deben constituirse, dado que éstas se determina por el valor presente de los costos de implementación de todas las medidas de cierre contempladas para el período de operación de la faena hasta el término de la vida útil, más las medidas de seguimiento y control requeridas para la etapa de post cierre.

El problema radica en que probar y demostrar las reservas -lo que incide en el cálculo de la vida útil- requiere de una alta inversión y elevados costos, por lo que la mediana minería usualmente sólo puede determinarlas para un período corto de tiempo. Esto les obliga a constituir garantías por el máximo a pesar que seguirán explotando el yacimiento por años. Así, la modificación propuesta permitiría calcular la vida útil en función de las reservas o los recursos minerales certificados por una persona competente en recursos y reservas minerales. Ello en todo caso, y para evitar incertidumbre, deberá estar de conformidad con la vida útil determinada en el proyecto minero aprobada en la Resolución de Calificación Ambiental (RCA), si fuere procedente, o aquélla declarada en el método de explotación aprobado por el SERNAGEOMIN.

Es además importante señalar que esta modificación en nada altera el espíritu de la ley en cuanto a que las empresas mineras deben hacerse cargo de las contingencias ambientales que se puedan producir al cierre de un yacimiento.

En tercer lugar, se actualizan algunas atribuciones del SERNAGEOMIN para obtener información geológica de las exploraciones realizadas en el país, así como de las concesiones mineras que inician su trámite de constitución. Específicamente, se amplía las fuentes empleadas por el SERNAGEOMIN para actualizar el catastro de concesiones mineras -que actualmente se basan exclusivamente en las copias de los Conservadores de Minas a lo largo del país- pudiendo considerar también las publicaciones que se practiquen durante el proceso de constitución de concesiones mineras (publicaciones en el Boletín Oficial de Minería de la respectiva provincia). Con ello se evitarán atrasos y desfases en la información que contiene dicho catastro.

Por otro lado, se faculta al SERNAGEOMIN para solicitar la información geológica básica (antecedentes, estudios y resultados técnicos o

científicos de carácter general) a las empresas que realicen exploraciones. Además, se le encomienda determinar por vía reglamentaria el contenido y forma de entrega de dicha información y sancionar el incumplimiento conforme a sus facultades. Esta información es relevante para ser puesta a disposición del público pues permite incentivar y fomentar la actividad exploratoria en distritos mineros.

Freno al mal uso de la denuncia de obra nueva

La cuarta modificación que propone el proyecto de ley es quizás la de mayor relevancia puesto que, de aprobarse, tendría efectos positivos no solo en la actividad minera sino también en la inversión de otros sectores, como la energía y el desarrollo inmobiliario. En efecto, la denuncia de obra nueva ha sido ampliamente utilizada para paralizar proyecto de inversión de distinta índole. Se trata de una medida excepcional, de carácter cautelar que permite al tribunal a suspender una obra, a solicitud del poseedor del inmueble o el titular de una servidumbre, que reclame un eventual perjuicio a sus derechos. En verdad el tribunal está virtualmente “obligado” a decretarla al tenor de lo dispuesto en el artículo 565 (...el juez decretará provisionalmente dicha suspensión...). Esto se ha prestado para abusos y ha alimentado fines meramente especulativos por ser una eficaz herramienta para quienes desean paralizar un proyecto y extraer rentas de sus titulares a cambio de desistir de la acción.

En este contexto, el proyecto de ley autoriza en el procedimiento civil para denunciar una “obra nueva” emplazada en terrenos sujetos a posesión o servidumbre, a decretar la medida precautoria de suspensión provisional e inmediata de la obra, *siempre que se presenten antecedentes suficientes para justificar la medida*. Se trata, pues, de normas generales y no necesariamente circunscritas a la actividad minera.

El proyecto establece que los tribunales tendrán la facultad de decretar o no provisionalmente la medida cautelar de suspensión de la obra conforme a los antecedentes de cada caso, debiendo por tanto justificarse la existencia del derecho que reclama y el peligro grave e inminente que entrañare el no otorgamiento de la medida precautoria. Con ello se flexibiliza la obligación del tribunal de paralizar de plano la obra. Además el proyecto permitiría que, de decretarse la suspensión de las obras, el afectado pueda otorgar una caución para alzar la medida.

Por último, la modificación propuesta establece que, siempre que la naturaleza de la obra lo permita, *la suspensión se limitará a aquella parte de la obra nueva que se emplace en terrenos cuya posesión o servidumbre invoque el que solicita la paralización*, evitando así la paralización total de la obra.

Tramitación y desafíos pendientes

No cabe duda que las modificaciones propuestas en el proyecto de ley pro inversión minera van en la dirección correcta pues contribuyen a generar mejores condiciones para promover la actividad sectorial. Ahora bien, aun cuando el proyecto se acota a medidas puntuales que han sido esperadas por el sector minero, en la discusión en la Comisión de Minería de la Cámara no ha estado exento de crítica, lo que permite vislumbrar una tramitación más larga de lo esperado.

Se plantea como complejo el escenario respecto de la autorización de la DGA en materia de tranques de relaves, sin perjuicio de que Sonami apoya la medida y aún más, aboga por bajar el porcentaje de sólidos requerido para implementarla en la actual redacción. Asimismo se ve complejo avanzar en el perfeccionamiento de la denuncia de obra nueva, a pesar de que va en el mismo espíritu del recién aprobado proyecto de concesiones eléctricas. Finalmente, la propuesta de incorporar la medición de recursos minerales para la determinación de la vida útil de un proyecto, que responde a la solicitud de diversos sectores, especialmente de la mediana minería, ha sido también objeto de controversias.

Las críticas han sido de diversa índole, desde requerimientos para aumentar los recursos del SERNAGEOMIN, hasta cuestionamientos respecto del carácter indefinido de las concesiones mineras. Se espera que la participación en el debate de los órganos técnicos pertinentes ayude a despejar las dudas planteadas por los Diputados, para que esta iniciativa, que será un aporte para la inversión en la minería, pueda ser finalmente aprobada por el legislador.

Otros desafíos

Por otra parte, hay una serie de otros aspectos que inciden en la competitividad del sector y que exceden los objetivos de este proyecto específico, por lo que también deberán ser abordados en el menor plazo posible.

En particular, las perspectivas de mayor inversión en el sector minero necesariamente irán acompañadas de mayores requerimientos de energía en general, y de suministro eléctrico, en particular. La minería ha aplicado tecnologías cada vez más avanzadas, pero inevitablemente resulta difícil disminuir el consumo de energía, no solo por la mayor producción esperada, sino también por el envejecimiento de los yacimientos, lo que va agotando las partes más ricas de los yacimientos -que se ubican más cerca de la superficie- y obliga a buscar el mineral a mayor profundidad, disminuyendo las leyes y aumentando la dureza de la roca y las distancias de transporte, lo que conlleva un mayor gasto energético. Así, si en la

década 2001-2010 el consumo de energía eléctrica de la minería del cobre creció 46%, en la presente década (2011-2020) aumentaría del orden de 98%, lo que significa un desafío no menor en materia de disponibilidad de suministro a precio competitivo². En este escenario, la actual situación energética y las amenazas de una inminente estrechez podría significar un duro golpe para el desarrollo de la actividad minera del país que ya se encuentra en una condición desventajosa respecto de competidores tan relevantes como el Perú por los altos precio de la energía en Chile. Resulta, por tanto, urgente asegurar el suministro competitivo de energía eléctrica para alcanzar mayores niveles de competitividad en el sector minero.

Algo similar ocurre con las necesidades de abastecimiento de agua, que solo en la minería de cobre aumentarían en cerca de 580% al año 2020. Ello constituye un desafío para la industria y su capacidad de desalinización, que a su vez se relaciona con la posibilidad de disponer de energía a costo razonable.

Tan importante como lo anterior, es garantizar que la actividad minera se desenvuelva de manera sustentable con el medio ambiente y las comunidades locales, estimular el desarrollo de la pequeña minería y la minería artesanal y fomentar el desarrollo de la industria local a través de los proveedores mineros. Asimismo, resulta indispensable incentivar la generación de conocimiento que propicie la innovación en nuevas tecnologías y promueva el desarrollo y exportación de servicios mineros intensivos en conocimiento.

Todo lo anterior representa un desafío para la próxima administración, ya que si bien se han hecho avances notables en estas materias, resulta indispensable continuar promoviendo políticas y procesos que garanticen el desarrollo sustentable y competitivo de la industria minera en Chile.

Conclusiones

El proyecto de ley ingresado por el Ejecutivo constituye una buena noticia al precisar las competencias respecto de determinados permisos (reduciendo los plazos de tramitación), facilitar el proceso de determinación de la vida útil para definir el valor de las garantías y restringir el uso abusivo de los instrumentos judiciales para la paralización las obras. A ello se suman mejoras en la obtención de información respecto de las concesiones mineras e información geológica básica derivada de la producción y explotación minera, que podrá ser puesta a disposición de los interesados en forma oportuna.

Este proyecto se enmarca en una agenda general de impulso a la actividad productiva del país y constituye un paso importante para el desarrollo

sostenido de la industria minera. Es de esperar que el proyecto de ley no se entrase en la tramitación legislativa, cuya aprobación permitiría contribuir, al menos en parte, a promover la inversión y elevar la competitividad del sector para mantener su lugar de liderazgo en Chile y el mundo.

En breve...

LAS 4 MATERIAS QUE MODIFICA EL PROYECTO DE LEY:

- 1) Se exceptúa de tramitar una solicitud ante el Director General de Aguas (DGA) a los proyectos de embalses o tranques de relave de explotaciones mineras y otras obras similares, las que sólo serán de competencia del SERNAGEOMIN.
- 2) Se flexibiliza la forma de determinar la vida útil de una faena minera, que servirá para establecer el monto y plazo de la garantía que debe constituir la empresa minera para los efectos de cerrar una faena.
- 3) Se otorgan atribuciones al SERNAGEOMIN para ampliar las fuentes empleadas en la actualización del catastro de concesiones mineras y para solicitar información geológica básica a las empresas que realicen exploraciones.
- 4) El proyecto de ley autoriza en el procedimiento civil para denunciar una "obra nueva" emplazada en terrenos sujetos a posesión o servidumbre, a decretar la medida precautoria de suspensión provisional e inmediata de la obra, *siempre que se presenten antecedentes suficientes para justificar la medida.*

¹ Los recursos mineros son aquellas concentraciones minerales de significancia económica que han sido sometidas a un escrutinio para cuantificar su contenido metálico hasta un cierto grado de certeza. Las reservas minerales, en tanto, son recursos de los cuales se sabe que son económicamente factibles de ser extraídos.

² Este aumento se explica principalmente por las mayores necesidades energéticas para el tratamiento del mineral en concentradora, a lo que se suman crecientes requerimientos para los procesos de desalinización y sistema de impulsión de agua de mar que impactarán el consumo de energía eléctrica.