

ANÁLISIS LEGISLATIVO

Fecha de evaluación: 13 de marzo 2015

DATOS GENERALES

N° ley > 20.819

N° boletín > 9624-08

Título > Modifica la ley N° 20.551, que Regula el Cierre de Faenas e Instalaciones Mineras, y el decreto ley N° 3.525, de 1980, que crea el Sernageomin.

Origen > Mensaje

Autores > M. Hacienda, M. del Medio Ambiente y M. de Minería

Fecha de ingreso > 03 de octubre de 2014

Fecha de publicación > 14 de marzo de 2015

Cámara de ingreso > Cámara de Diputados

Estado > Tramitación terminada

Urgencias > 9 urgencias suma

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática > Manejo de recursos naturales: Minería

Tipo de ley > Parcialmente Ambiental

Importancia ambiental de la ley > Importancia Ambiental Media

Relevancia ambiental > Positiva

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

El 11 de noviembre de 2011 se publicó la Ley 20.551 que regula el cierre de faenas e instalaciones mineras,¹ dicha normativa entró en vigencia un año después, con la aprobación de su reglamento, con el

¹ Esta ley fue evaluada de forma positiva por GAMA en julio de 2010, en cuanto se hace cargo de una materia que no tenía regulación. Sin embargo se consideraron tres importantes elementos que se deberían mejorar: 1) El plan de cierre debiese ser evaluado y aprobado por la autoridad ambiental, esto ya que el plan debe elaborarse en conformidad con la resolución de calificación ambiental pero no es parte del proyecto general ingresado al SEIA, quedando su aprobación a cargo de Sernageomin; 2) la facultad de fiscalización respecto al cumplimiento de los planes queda a cargo del Sernageomin, sin intervención de una autoridad ambiental, que en este caso debiese ser la

fin de que todas las faenas mineras contaran con un plan de cierre aprobado por el Servicio Nacional de Geología y Minería (Sernageomin), previo al inicio de sus operaciones. Dicha legislación establece que un plan de cierre es un proyecto de ingeniería en el cual se presentan un conjunto de medidas y acciones destinadas a mitigar los efectos que se derivan del desarrollo de la minera, de forma de asegurar la estabilidad física y química de las instalaciones en conformidad a las normas ambientales.² Así mismo, se estableció un plazo de dos años para que las empresas adecuaran sus procedimientos operativos a la nueva normativa, plazo que venció el 11 de noviembre de 2014.

En la implementación de la norma se han encontrado complicaciones, principalmente relacionadas con el cálculo de la vida útil de los proyectos mineros de escala mediana,³ así como implicar altos costos y situaciones engorrosas para este mismo segmento, en tanto al ser proyectos más pequeños tienen dificultades con definir desde un principio su duración definitiva. Entonces, el objetivo del proyecto es estimular la ejecución de proyectos de inversión y fortalecer la institucionalidad minera, en este tipo de proyectos.⁴

Entonces, el presente proyecto de ley, que consta de dos artículos, comprende tres modificaciones a la Ley 20.551 y una al DL 3.525 de 1980 del Ministerio de Minería, que Crea el Sernageomin. Estos cambios son:

- Perfeccionar la forma de cálculo de la vida útil de los proyectos mineros (art. 1): el cálculo de la vida útil de los proyectos mineros se realizará en función de los recursos –en lugar de las reservas- minerales medidos, indicados e inferidos, certificados por una Persona Competente en Recursos y Reservas Mineras, conforme al Estudio de Diagnóstico establecido en el Código para la Certificación de Prospectos de Exploración, Recursos y Reservas Mineras; lo que ampliará el margen de tiempo de vida útil de las

Superintendencia de Medio Ambiente. El Servicio tiene competencia para revisar el cumplimiento de los planes pero no sobre el cómo se realiza este cumplimiento, la calidad, donde se considera debiese intervenir la Superintendencia; 3) y en cuanto a la garantía, se cree que se deben buscar mecanismos para que no se inhiba la inversión, por ejemplo, mediante la utilización de una póliza de seguro con determinadas características que permitan la entrega de los recursos sin necesidad de litigación.

² Sernageomin. Cierre de faenas mineras. Disponible en: <http://www.sernageomin.cl/ambiental-cierre.php>

³ La Tercera. (2014, Noviembre 01). Cierre de faenas: que no quede huella. Disponible en: <http://diario.latercera.com/2014/11/09/01/contenido/negocios/27-177166-9-cierre-de-faenas-que-no-queda-huella.shtml>

⁴ Portal Minero. (2014, Noviembre 28). Diputados visan proyecto que introduce cambios en la Ley de cierre de faenas. Disponible en:

<http://www.portalminero.com/display/NOT/2014/11/28/Diputados+visan+proyecto+que+introduce+cambios+en+Ley+de+Cierre+de+Faenas>

empresas para hacer un cálculo más preciso sobre el cierre real.⁵ Esto se aplicará a aquellas empresas mineras que cuenten con una capacidad de extracción o beneficio de mineral superior a 10 mil y de hasta 500 mil toneladas brutas mensuales por faena minera. En tanto, para el cálculo de la vida útil de los proyectos de hidrocarburos, la certificación deberá ser realizada por una Persona Competente en Recursos y Reservas Mineras de acuerdo a las disposiciones de la Ley 20.235, que cuente con experiencia en evaluación de recursos y reservas de hidrocarburos.⁶

- Determinar la oportunidad para comenzar a constituir la garantía financiera respecto de proyectos de hidrocarburos (art. 1): La normativa actual, contenida en el Título XIII de la Ley 20.551, no resulta aplicable a tales proyectos. El artículo 53 de esa ley indica que la empresa minera comenzará a constituir la garantía a partir del aviso al Sernageomin del inicio de las operaciones de explotación minera, el que sólo procede para las faenas mineras extractivas. Por este motivo, el proyecto de ley propone que los proyectos de hidrocarburos comiencen a constituir la garantía a partir de la aprobación del método de explotación por el Sernageomin.

- Introducir ajustes al procedimiento de evaluación de los proyectos de cierre (art. 1): El proyecto de ley precisa que solo se podrá aprobar el plan de cierre cuando se cuente con la previa aprobación del método de explotación, depósito o tratamiento de minerales de la faena minera del mismo proyecto. Esto ya que en la práctica se han aprobado planes de cierre de proyectos cuyo método de explotación o beneficio ha sido rechazado, por lo que se requiere establecer esta exigencia de forma explícita. Asimismo, el proyecto propone ampliar el plazo para que Sernageomin se pronuncie respecto del proyecto de actualización, de 30 a 60 días, para uniformar los procesos de revisión y aprobación que contempla la Ley 20.551. Puesto que se trata del mismo procedimiento, con los mismos requisitos y condiciones técnicas.

- Otorgar atribuciones al Sernageomin para requerir la información geológica básica de carácter general (art. 2): Esta información general consta de antecedentes tales como muestras, mapas, levantamientos, tablas o estudios, obtenidos de los trabajos de exploración geológica básica; la que deberá ser entregada por toda persona que realice trabajos de investigación o exploración geológica básica. En tanto dicho Servicio podrá sancionar con hasta 100 UTA en caso de incumplimiento del requerimiento. Esta modificación se plantea con el fin de hacer efectivo el cumplimiento de la obligación que impone el artículo 21 del Código de Minería, que también solicita la información de carácter general pero no

⁵ Qué Pasa Minería. (2014, Octubre 12). Las dudas sobre la inminente partida de la Ley de Cierre de Faenas. Disponible en: <http://quepasamineria.cl/index.php/core-business/item/3432-las-dudas-sobre-la-inminente-partida-de-la-ley-de-cierre-de-faenas>

⁶ En la actualidad, el Registro de las Personas Competentes consta de aquellas con conocimiento y experiencia en materia de minería metálica, y no de hidrocarburos.

sanciona su incumplimiento.⁷ En la práctica las empresas no se sienten obligadas a cumplir con dicha normativa, constituyendo información que es inaccesible para el Sernageomin, lo que imposibilita contar con mapas geológicos del territorio nacional.

BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto ingresó a la Cámara de Diputados en octubre de 2014, siendo revisado por la Comisión de Minería y Energía en primera instancia. En este lugar se hicieron tres Indicaciones. La primera, realizada por los diputados Carmona (PC), Gahona (UDI), Insunza (PPD), Kort (UDI), Nuñez (RN), Provoste (DC), Silber (DC) y Ward (UDI), proponía sustituir la expresión “y hasta doscientos cincuenta mil toneladas brutas (250.000 t)”, por “y hasta quinientas mil toneladas brutas (500.000 t)”, con el fin de ser consistente con la clasificación de empresas en Gran, Mediana y Pequeña Minería contenida en otros cuerpos legales. Dicha indicación fue aprobada por la unanimidad de los diputados presentes, ampliando así el espectro de faenas mineras a quienes será aplicable la norma de 63 a 79 empresas.

La segunda indicación formulada por todos los diputados de la comisión, agrega un nuevo inciso al final del artículo 16 de la Ley 20.551 –sobre presentación del plan de cierre de empresas mineras sometidas al procedimiento simplificado: “Con todo, en los planes de cierre de este tipo de empresas mineras y cuya capacidad de extracción de mineral no sea superior a cinco mil toneladas brutas (5.000 t) mensuales por faena minera y que no cuenten con planta de producción, depósito de relaves o depósito de rípios de lixiviación, bastará con declarar únicamente los antecedentes relativos a la individualización de la faena minera y de la empresa minera, y especificar las medidas de cierre referidas sólo al desmantelamiento, cierre de accesos, señalizaciones y medidas de estabilidad física de depósitos de estériles o botaderos. Sí, por el contrario, la empresa minera cuya capacidad de extracción de mineral no es superior a cinco mil toneladas brutas (5.000 t) mensuales por faena minera, cuenta con una o más plantas de producción, depósito de relave o de rípios de lixiviación, deberá, además, especificar en su plan de cierre las medidas y acciones siguientes: desenergización de instalaciones; retiro de materiales y repuestos; manejo de residuos peligrosos, industriales y/o domésticos; protección de estructuras remanentes; establecer canales perimetrales y un sistema de evacuación de aguas; compactación de berma de coronamiento; cubrimiento con material que evite la erosión; medidas de estabilidad física para el muro del tranque; y, construcción de zanjas interceptoras, según corresponda.” Indicación también aprobada por la unanimidad de los presentes, que fue fruto de la mesa de trabajo conformada entre el Ejecutivo, representado por el Ministerio de Minería, las asociaciones de pequeños mineros y la Comisión de Minería y Energía de la

⁷ Artículo 21, Código de Minería: “(...) A solicitud del Servicio, toda persona que realice trabajos de exploración geológica básica deberá proporcionarle la información de carácter general que al respecto obtenga.”

Cámara de Diputados.

La tercera indicación propuesta por los diputados Carmona (DC), Cicardini (PS), Espinosa (PRSD), Gahona (UDI), Insunza (PPD), Kort (UDI), Lemus (PS), Núñez (RN), Provoste (DC) y Silber (DC), que agrega al final del numeral 12 del artículo 2 del DL 3525 –sobre atribuciones del Sernageomin: *“Este archivo⁸ será de libre acceso para toda persona natural o jurídica, que acredite una capacidad de extracción de mineral inferior a las 5.000 toneladas brutas mensuales, debidamente empadronado ante la Empresa Nacional de Minería.”* Argumentaron que con esto se establece un beneficio directo a los pequeños mineros, cuya producción mensual se encuentre bajo las 5 mil toneladas brutas mensuales. Indicaron además que con la incorporación de dicha medida los beneficiarios deberán estar debidamente empadronados, evitando el riesgo de fraude de posibles exploradores nuevos que se puedan acoger al tramo. Si bien la Ministra Williams argumentó que dicha indicación era inadmisibles, en tanto se trata de un servicio por el cual el Sernageomin percibe un arancel, por lo que tendría incidencia en materia financiera del Estado –materia de iniciativa exclusiva del Ejecutivo-; dicha admisibilidad se puso en votación, siendo aprobada al igual que la indicación, en ambas votaciones por la unanimidad de los diputados presentes.

Luego de ser aprobado en la Comisión de Minería y Energía, el proyecto pasó a ser revisado por la Comisión de Hacienda, donde se argumentó que el proyecto no presentaba impacto financiero, sin embargo el diputado Lorenzini (DC) aprovechó la oportunidad para pedir que el Ejecutivo comprometiera un plazo de publicación del reglamento de la futura ley, en tanto el proyecto no lo estipula. Siendo el proyecto aprobado por la unanimidad de los diputados presentes de la Comisión, luego en la discusión en sala de la Cámara, el proyecto fue aprobado en general y particular a la vez el día 27 de noviembre, por 85 votos a favor y una abstención por conflicto de interés de Felipe Ward (UDI)⁹.

En su segundo trámite, el proyecto fue revisado por la Comisión de Minería y Energía del Senado, donde la discusión se dio en torno al cálculo de la vida útil y los planes de cierre, donde el senador Prokurica (RN) comentó que un proyecto que inicialmente parece rentable podría dejar de serlo como consecuencia de las fluctuaciones en el valor del mineral; al igual que manifestó su preocupación por aclarar qué porcentaje del negocio minero de una faena significa su cierre. En tanto el Subsecretario de Minería, Ignacio Moreno, contestó que el concepto de mineral explotable es dinámico y se estructura a partir de varios factores, que incluyen tanto los costos de producción como el precio. Por lo que para el cálculo de la vida útil de un proyecto, las empresas tienen la capacidad de corregir las estimaciones en la medida que se modifican estos parámetros. Situación que acontece en la mediana minería, donde existen reservas de muy corto

⁸ Corresponde al Archivo Nacional Geológico y Minero.

⁹ Por su participación en la sociedad minera MERCATUS, de la que es representante legal, sin embargo en su declaración de interés no se especifica el tipo de participación ni el rol de la sociedad.

plazo y no hay recursos para sondajes, por lo que la información geológica relativa al proyecto se incrementa y mejora en el transcurso de la explotación misma. Es por esto que cuando se calcula la vida útil solo en base a la reserva, algunos proyectos de la mediana minería figuran con una vida útil muy breve, de uno o dos años, aun cuando sus perspectivas de trabajo se extiendan por veinte o treinta años. Lo que obliga a constituir su garantía en 2/3 del período de la vida útil, lo que se transforma en una carga financiera muy alta.

Mientras que en relación a qué porcentaje del negocio minero representa el cierre de faena, señaló que si bien es difícil establecerlo, habría que distinguir entre la mediana y la gran minería. En la primera, las empresas facturan entre 60.000 y 80.000 toneladas mensuales, y los valores de su plan de cierre alcanzan cifras que oscilan entre los US\$8 millones y US\$12 millones –monto importante para tales empresas. Mientras que la segunda administra mayores recursos, por lo que al comienzo del proyecto realizan una exploración exhaustiva que implica una relevante campaña de sondaje, a partir de la cual dimensionan el yacimiento y construyen la planta respectiva con un amplio conocimiento de la magnitud de las reservas. En estos casos se trata de minas con una vida útil superior a veinte años.

Pasando a otros temas, la senadora Allende (PS) indicó que, no obstante que se atraviesa un período cíclico complejo para la minería, no se debe legislar en función de la coyuntura económica, por lo que no sería pertinente rebajar los estándares o exigencias ambientales sólo porque el precio del cobre ha mermado. A lo que el Subsecretario Moreno respondió que se mantendrían los estándares ambientales, lo que contribuye a mejorar la percepción social de la actividad, aclarando que el proyecto solo se limita a corregir la forma de calcular la vida útil de la mina, al hacerse el cálculo en función de los recursos, y no de las reservas, otorgando un plazo mayor a la mediana minería para constituir la correspondiente garantía. Esto ya que calcular la vida útil de los proyectos a partir de los recursos permite hacer un cálculo más preciso del cierre real del proyecto.

Una vez aprobado el proyecto en la Comisión de Minería y Energía del Senado, fue aprobado en general en la sala con 26 votos a favor, sin negativas ni abstenciones, en tanto se abrió un plazo para presentar indicaciones. Luego de dicho plazo el proyecto fue nuevamente revisado por la Comisión de Minería y Energía, donde se discutió sobre la importancia de los mapas geológicos –construidos con la información que deben reportar al Sernageomin las empresas-, a lo que la senadora Allende (PS) indicó que estos permiten también obtener una mirada más completa del problema hídrico, porque mejoran ostensiblemente el conocimiento de las reservas de agua y el estado de las cuencas. A esto agregó que es necesario contar con un mayor grado de ordenamiento hídrico, abogando por la conveniencia de compartir esta información de manera coherente y coordinada, para evitar duplicidades y distracción de recursos.

En cuanto a las multas, el senador Prokurica (RN) argumentó que la multa debería fijarse en relación con el volumen de extracción y el daño efectivamente causado, ya que la aplicación de una multa desmesurada o desproporcionada a un productor pequeño podría afectarlo seriamente. En tanto el senador Guillier (Indep.) fue de la misma opinión, agregando que este problema surge a propósito de la pequeña minería y se vincula más con aspectos de seguridad que medioambientales. A lo que la Ministra Aurora Williams respondió que en el reglamento de la ley se compatibilizarán las variables volumen de extracción y gravedad de la infracción, sin embargo el espíritu de la norma no es poner en riesgo las faenas salvo que la gravedad así lo indique.

En la ocasión se aprovechó de discutir las sanciones por infracciones a la Ley 20.551, donde los senadores Orpis (UDI) y Prokurica (RN) señalaron que el motivo de las multas no es solo compensar el daño al medio ambiente, sino que también tiene relación con aspectos de seguridad y salubridad, donde la pequeña minería no está exenta de generar esta clase de problemas. El senador Prokurica (RN) argumenta que una manera de sancionar a estos productores sería mediante el padrón que ostentan al entregar su producción a la ENAMI. En tanto el senador Orpis (UDI) señaló la importancia de las multas para que la ley no sea letra muerta, aunque esto sin perjuicio de la correspondiente gradualidad y proporcionalidad de las penas, de acuerdo al volumen de producción y la capacidad económica del infractor.

En tanto en relación a la aplicación de las mismas, el senador Orpis (UDI) se manifestó preocupado en cuanto al carácter discrecional de las sanciones contenidas en el artículo 41 de la Ley 20.551, al ser una facultad del Sernageomin aplicarlas o no, podría ocurrir que la autoridad por su propia voluntad decidiera no sancionar a un infractor no obstante existir las condiciones para ello, presentándose un caso de arbitrariedad administrativa. Por lo que propuso modificar dicho artículo, en el sentido de que pase a ser una obligación de dicho Servicio imponer las respectivas sanciones, para despejar dudas. En respuesta, el Jefe de la División de Relaciones Políticas de la Segpres, Gabriel de la Fuente, indicó que la expresión “podrá” del artículo 41 de dicho cuerpo legal se relaciona con el examen de la naturaleza de la infracción, de su gravedad y de la gradualidad de la sanción, por lo que se trataría de una norma similar a la contemplada para otros órganos fiscalizadores. Finalmente, el presidente de la comisión señaló que la posibilidad de cambiar la naturaleza de la facultad de sancionar del Servicio es de la exclusiva iniciativa del Ejecutivo, por lo que no es materia de indicación de los parlamentarios.¹⁰

Una vez aprobado en la Comisión de Minería y Energía, fue puesto a revisión de la Comisión de Hacienda

¹⁰ Esto ya que es materia de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, entre otras: Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones (www.camara.cl).

donde además de solicitar aclaraciones a los personeros de gobierno sobre el articulado del proyecto, se discutió sobre la entrega de información propuesta por el proyecto de ley. A este respecto, el senador Montes (PS) estimó que si bien es importante requerir tal información, sí es discutible el nivel de detalle que se debe entregar. En tanto el senador Lagos (PPD) expresó que el inciso final del artículo 21 del Código de Minería es genérico al establecer la obligación de entrega de información: *“A solicitud del Servicio, toda persona que realice trabajos de exploración geológica básica deberá proporcionarle la información de carácter general que al respecto obtenga.”* En tanto, el senador Zaldívar (DC) expresó que la primera parte del numeral discutido es prácticamente una repetición de tal inciso, agregando solo una sanción en caso de incumplimiento por parte del nuevo proyecto de ley. Asimismo, señaló en conjunto con los senadores Coloma (UDI), Montes (PS) y Lagos (PPD) que debe definirse correctamente cuál es la información de carácter general que se debe entregar. En respuesta a esto, el Subsecretario Ignacio Moreno señaló que en la industria existe bastante consenso acerca de cuál es la información geológica básica que exige la norma, que equivale a un mapeo general de los cuerpos minerales que existan en el territorio, pero sin llegar a la entrega del modelo de bloques que se haya efectuado. Asimismo, la Ministra Aurora Williams expresó que el carácter “general” de la misma tiene su fundamento en los cambios tecnológicos, de modo que de ocurrir se puedan efectuar enmiendas en el reglamento y no hacer que se requiera una modificación de la ley. Finalmente, el senador Montes (PS) señaló que debiera diferenciarse entre información pública, de carácter general, y otra de mayor detalle –como los modelos de bloques que se mencionaron- que se entregue sólo al Estado.

Producto de esta discusión, en la siguiente sesión el Director Nacional del Sernageomin, Rodrigo Álvarez, propuso que la información de carácter general que deben entregar las empresas mineras se entenderá: *“...al conjunto de antecedentes tales como muestras, mapas, levantamientos, tablas o estudios, obtenidos de los trabajos de exploración geológica básica”*, aclarando que esta no incluye la ley del mineral ni las reservas disponibles. Especificación que fue aprobada por los senadores.

Una vez aprobado en la Comisión, el proyecto de ley fue sometido a votación en la sala del Senado donde fue aprobado por 24 votos a favor, sin negativas ni abstenciones. Pasando así a tercer trámite constitucional, donde la Cámara de Diputados aprobó las modificaciones hechas por el Senado, el 04 de marzo de este año, con 92 votos a favor, sin negativas ni abstenciones. En el transcurso de su tramitación, este proyecto de ley recibió 9 urgencias suma.

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

Esta ley se evaluó con efecto esperado **positivo** para el medio ambiente, ya que considera de forma

realista el cálculo del cierre de las faenas –usar recursos en lugar de reservas genera menos incertidumbres- e incorpora los costos ambientales post-explotación a los costos económicos de los proyectos mineros. Por lo tanto, la ley da una respuesta acotada a problemas prácticos, que después de dos años de aplicación de la ley –lo que parece un plazo razonable- pretende adecuar su implementación.

No obstante, la ley no incorpora la recuperación o restauración a la condición de biodiversidad original (que aparece en la línea base de cualquier proyecto), solo se refiere a estabilidad física y química. Si bien restaurar a un ecosistema original puede tardar muchos años, la demora no justifica el que no se tenga como objetivo final, teniendo la alternativa de restaurar a un ecosistema de referencia.

Por lo tanto, si bien se valora la realización de mitigación de los pasivos ambientales producidos por la actividad minera, se cree que es necesario que se continúe avanzando para incorporar a la legislación la remediación de los ecosistemas. Este tema es relevante en todos los países mineros, donde se comprueba que es muy difícil de calcular la remediación de los ecosistemas, debido a que los proyectos mineros son emplazados a largo plazo.

En términos de la garantía financiera, se concluye que sin importar el tamaño del proyecto minero, deberían contar con tal garantía. Esto porque actualmente es la única manera de obligarlos a responsabilizarse por los planes de cierre una vez que la producción llega a su fin. Sin embargo, se plantea que las dificultades de la pequeña minería para cumplir con este requisito debiera ser un impulso para explorar mecanismos como los provistos por las compañías de seguro, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con los planes de cierre de las faenas mineras. Asimismo, probablemente estas garantías no van a ser tan cuantiosas como para reparar el daño ambiental y hay empresas que no podrán costearlas, por lo tanto se debería estudiar si se puede abrir el camino a seguros que cubran este aspecto.

Finalmente, se destaca como positiva la mejora en las capacidades del Sernageomin, esto porque un servicio que tiene facultades ambientales, que requiere de información con la que hoy en día no está contando porque las empresas no se la entregan debido a que la norma no tiene imperio –establece una obligación pero no sanciona su incumplimiento-; representa un avance en términos ambientales. Asimismo, parte de esta información podría estar relacionada con aguas subterráneas, si se incluyen estudios de sondeo.