

INFORME DE LA COMISIÓN DE MINERÍA Y ENERGÍA, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica la ley N° 20.551, que regula el cierre de las faenas e instalaciones mineras.

BOLETÍN N° 12.324-08.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Minería y Energía tiene el honor de informaros acerca del proyecto de ley de la referencia, en primer trámite constitucional, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, y para cuyo despacho se ha hecho presente calificación de urgencia en el carácter de “suma”.

Se dio cuenta de esta iniciativa legal ante la Sala del Senado en sesión celebrada el 19 de diciembre de 2018, disponiéndose su estudio por la Comisión de Minería y Energía.

- - -

Cabe hacer presente que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, la Comisión discutió en general y en particular esta iniciativa de ley, por tratarse de un proyecto de artículo único, y acordó, unánimemente, proponer al Excelentísimo señor Presidente que en la Sala sea considerado del mismo modo.

Concurrió a sesiones de la Comisión el Honorable Senador señor Elizalde.

- - -

A la sesión en que se analizó el proyecto de ley en informe, asistieron, especialmente invitados, del Ministerio de Minería: el Ministro, señor Baldo Prokurica; el Subsecretario, señor Pablo Terrazas; la Jefa del Departamento del Programa de Fomento Minero, señora Andrea Mendieta; el asesor legal, señor Felipe Curia; el Asesor del Ministro, señor Pablo Lira; la Jefa de Comunicaciones, señora Ana Millanao y la asesora señora Constanza Valenzuela.

También concurrieron, del Servicio Nacional de Geología y Minería: el Director Nacional (S) del SERNAGEOMIN, señor Alfonso Domeyko; el Subdirector, señor Pablo Rivas; el Jefe del Departamento Jurídico, señor José Manuel Correa, y el Jefe de Gestión Ambiental y Cierre de Faenas, señor Randall Skewes.

- El Fiscal de la ENAMI, señor Max Larraín.

- El abogado de CODELCO, señor Juan Alberto Molina.

- De Pucobre, el Gerente de Administración y Finanzas, señor Daniel Valenzuela.

- Del Sindicato de Pirquineros de Tierra Amarilla: el Presidente, señor Bernardo Carrizo y el Secretario, señor Alberto Carrizo.

- Del Sindicato de Pirquineros de Copiapó: el Presidente, señor Mario Mercado y el Secretario, señor Alberto Pizarro.

- De la Confederación Minera de Chile, el Presidente, señor Hugo Páez; el Abogado, señor Guillermo Briceño y el señor Carlos Contreras.

- De la Secretaría General de la Presidencia, el asesor, señor Cristián Barrera.

- La asesora del Ministerio Secretaría General de Gobierno, señorita Carmen Novoa.

- Los siguientes asesores parlamentarios: de la Oficina de la Senadora señora Provoste, el Jefe de Gabinete, señor Christian Torres y el asesor señor Rodrigo Vega; de la Oficina de la Senadora señora Allende, el señor Rafael Ferrada; de la oficina del Senador señor Guillier, la señora Natalia Alviña y los señores Fernando Navarro y Enrique Soler; de la Oficina del Senador señor Prohens, las asesoras señoritas Daniela Morales y Camila Madariaga; de la oficina del Senador señor García-Huidobro, el señor Felipe Álvarez; de la oficina del Senador señor Elizalde, la señorita Lorena Díaz; de la oficina del Senador señor Navarro, el señor Claudio Rodríguez; de la oficina del Senador señor Bianchi, el señor Manuel José Benítez y la señora Constanza Sanhueza; del Comité DC, el señor Gerardo Bascuñán; del Comité PS, la señorita Evelyn Pino; del Comité PPD, el señor Gabriel Muñoz.

- De la Biblioteca del Congreso Nacional, los analistas señores Rafael Torres y Nicolás García.

- La asesora de la Fundación Jaime Guzmán, señorita Antonia Vicencio.

- La periodista del Diario La Tercera, señorita Francisca O`Ryan.

- Del Estudio Jurídico Silva y Molina, señorita Paulina Silva.

- - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

En síntesis: 1) flexibilizar los instrumentos financieros que pueden utilizar las empresas mineras para liberar la capacidad de líneas de crédito, de manera de usar la deuda bancaria como capital de trabajo; 2) exigir autorización previa del SERNAGEOMIN para renovar, sustituir o reemplazar instrumentos financieros mantenidos en custodia, sea para aumento o disminución de valores o condiciones o traslado a otro custodio; y, 3) actualizar la valorización de los planes de cierre que deben ser auditados cada cinco años.

- - -

ANTECEDENTES

1.- Normativos.

a) La ley N° 20.551, que regula el cierre de faenas e instalaciones mineras.

b) Decreto ley N° 3.500, de 1980, que establece nuevo sistema de pensiones.

c) Decreto supremo N° 132, del Ministerio de Minería, de 2002, que aprueba el Reglamento de Seguridad Minera.

2.- Mensaje.

El Mensaje con que se origina esta iniciativa legal arguye que, a seis años de la entrada en vigencia de la ley N° 20.551, se han suscitado complicaciones prácticas a su respecto, relativas a los instrumentos financieros que deben constituirse para garantizar un plan de cierre. En ese marco, agrega, se propone un mecanismo que aliviará la carga financiera que los titulares de proyectos mineros asumen para cumplir con las exigencias de la ley de que se trata, que incluso han impedido materializar algunos emprendimientos.

La ley N° 20.551, prosigue el Mensaje, establece tres tipos de instrumentos (artículo 52), que dependiendo de su liquidez se califican como instrumentos A.1, A.2 y A.3. Los denominados A.1 reportan la mayor liquidez para el Estado y, por ende, pueden constituirse para cubrir un período de tiempo más largo. Pero, son instrumentos financieros rígidos, que no permiten a los titulares de proyectos mineros la suficiente flexibilidad para constituir las garantías financieras que exige un plan de cierre o, como sucede en muchos casos, los obliga a utilizar la totalidad de sus líneas crediticias.

Según advierte el Mensaje, la mediana minería es el sector más perjudicado, porque no cuenta con el respaldo financiero suficiente para, por una parte, cumplir con su plan de cierre y, por otra, operar su faena. A diferencia de los grandes proyectos mineros, que poseen un patrimonio propio e importante y, además, tienen una capacidad crediticia

mayor, las operaciones mineras medianas dependen de los créditos bancarios para operar. De ahí obtienen el capital de trabajo necesario para financiar sus emprendimientos mineros. El problema radica en que al destinar sus líneas de crédito a garantizar el plan de cierre correspondiente, pierden parte de los fondos que les sirven también para solventar la operación.

Otra dificultad que enfrentan las medianas mineras, comenta el Ejecutivo, se vincula con la elevada tasa de interés que imponen los bancos para emitir boletas de garantía o cartas de crédito *stand by*. La tasa, incluso, puede llegar a ser cuarenta veces mayor que la cobrada a la gran minería. Esta realidad ha sido reconocida por la propia Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile A.G., cuyos representantes participaron en la Mesa de Trabajo a que convocó el Ministerio de Minería para analizar los problemas originados con motivo de la aplicación de la ley N° 20.551. Cabe mencionar que en las respectivas reuniones celebradas en el contexto de dicha Mesa, personeros de la Asociación de Aseguradoras de Chile A.G. señalaron que los costos financieros asociados a la emisión de pólizas serían menores que los cobrados por los bancos a las medianas mineras.

Informa, enseguida, el Mensaje que, al 29 de octubre de 2018, 109 proyectos con régimen ordinario o transitorio cuentan con su plan de cierre aprobado, de los cuales sólo 91 han constituido su garantía financiera conforme a la ley N° 20.551. Los 18 proyectos que no han constituido su garantía pertenecen a la mediana minería, lo que reafirma la dificultad que tienen los productores medianos para garantizar sus planes de cierre.

En mérito de lo expuesto, concluye el Mensaje, incorporar ciertas pólizas de seguro como instrumentos financieros válidos para asegurar al Estado el cumplimiento del plan de cierre en la categoría A.1 permitirá dar alivio a los titulares de proyectos mineros, principalmente a la mediana minería, quienes gozarán así de mayor flexibilidad y holgura para constituir las garantías exigidas por la Ley de Cierre de Faenas.

3.- Contenido del proyecto de ley.

La iniciativa consta de un artículo único que, mediante dos numerales, contempla las siguientes proposiciones:

1) En lo que atañe a las pólizas de garantía (artículo 52):

El sistema vigente considera tres categorías de instrumentos financieros, a saber, A.1 (certificados de depósito a la vista, boletas bancarias de garantía a la vista, certificados de depósitos de menos de trescientos sesenta días, carta de crédito *stand by* emitida por un banco cuya clasificación de riesgo sea a lo menos A o su equivalente); A.2 (instrumentos financieros representativos de captaciones de deuda comprendidos en el artículo 45 del decreto ley N° 3.500, de 1980, con clasificación de riesgo de a lo menos clase A nacional o equivalente

internacional); A.3 (otros instrumentos, tales como, cesión del contrato de venta de minerales celebrado con la ENAMI u otro poder comprador que cumpla ciertos requisitos de suficiencia, prenda sobre el retorno de exportación, fianza solidaria de un socio controlador con clasificación de riesgo de a lo menos clase A nacional o equivalente internacional).

En la práctica sólo se han utilizado para garantizar planes de cierre las boletas bancarias de garantía a la vista y las cartas de crédito *stand by*, que corresponden a la Categoría A.1. La obtención de este tipo de instrumentos es gravosa, especialmente para la mediana minería, que, al tener limitado acceso al crédito, no pueden garantizar su plan de cierre conforme a la ley. Los otros instrumentos no son utilizados, porque la propia ley los restringe e implican un costo financiero adicional para las empresas. Las pólizas de seguro son admisibles como instrumento categoría A.3., pero los montos y períodos que pueden ser garantizados son tan bajos que carecen de utilidad para asegurar el cumplimiento de la ley N° 20.551.

Por tal razón, mediante la incorporación de las pólizas de garantía a primer requerimiento como instrumentos categoría A.1, las empresas podrán utilizarlas para los fines de la ley N° 20.551. Ello flexibilizará los instrumentos financieros a utilizar por las empresas y permitirá liberar capacidad de líneas de crédito de las mineras con los bancos, de manera de destinar la deuda bancaria al financiamiento de actividades propias de su operación.

Por otro lado, como el derecho que tiene la empresa para renovar, sustituir o reemplazar los instrumentos otorgados está limitado a la aprobación del Servicio (que es el beneficiario de las garantías), no puede ser suficiente la mera información: se requiere que el Servicio autorice previamente la renovación, sustitución o reemplazo del respectivo instrumento, mediante el pertinente acto administrativo.

2) En lo que concierne a la auditoría establecida en el artículo segundo transitorio:

Los planes de cierre deben ser auditados cada cinco años, contados desde su aprobación. Como la mayoría de los planes de cierre que fueron valorizados con arreglo a las normas transitorias de la ley se aprobaron entre los años 2015 y 2016, deberán ser auditados entre los años 2020 y 2021. A seis años de la entrada en vigencia de la ley (noviembre de 2012), sólo figuran en el registro público de auditores seis profesionales. En tal circunstancia, el Mensaje considera que puede exceptuarse a las empresas sujetas al régimen transitorio de la obligación de realizar una auditoría, pues igualmente tendrán que actualizar su plan de cierre para que, en base a la evaluación de riesgos, establezcan las medidas que les permitan hacerse cargo de la estabilidad física y química del lugar en que se encuentra la faena minera.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

Con motivo de la discusión en general de esta iniciativa legal expuso el **Subsecretario de Minería, señor Pablo Terrazas**, quien recordó que su objeto es solucionar dificultades surgidas en la aplicación de la ley N° 20.551. La idea, añadió, es que el SERNAGEOMÍN pueda contar de manera oportuna con las garantías necesarias para asegurar adecuadamente los procesos de cierre de faenas mineras. Lo anterior, porque la normativa vigente genera obstáculos para aceptar las garantías que ofrece hoy la industria del sector, principalmente de la mediana minería, lo cual les ha impedido garantizar ante la autoridad sus procesos de cierre de faenas, tal como exige la ley.

Por otra parte, explicó, la ley exige una auditoría previa a la aprobación de un nuevo plan de cierre. Esta exigencia recae en aquellas empresas que operaban con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley N° 20.551. A juicio del Ministerio, añadió, esta auditoría es innecesaria toda vez que lo importante es que tales empresas actualicen sus planes de cierre, y evitar que se escuden en la necesidad de practicar la auditoría para dilatar la presentación del plan de cierre actualizado. Lo urgente es que la industria actualice –sin más- sus planes de cierre.

Al continuar su exposición, el Subsecretario precisó que la iniciativa legal contempla dos modificaciones a la ley N° 20.551, a saber:

1. Amplía las alternativas de instrumentos financieros disponibles para garantizar los planes de cierre. La fórmula ideal para la mediana minería –sin perjuicio que pueda ser utilizada por la gran minería- es la póliza de seguro a primer requerimiento. La actual legislación permite distintos instrumentos financieros, donde el 81% de los que se utilizan corresponden a boletas de garantía y el resto a cartas de crédito stand by. Estas boletas producen como efecto el congelamiento de recursos (app. US\$3.500 millones). Los bancos obtienen importantes dividendos derivados de estos instrumentos, los cuales son extremadamente onerosos para la mediana minería debido a las altas tasas de interés que se cobran. Con la normativa vigente la mediana minería no cuenta con el suficiente respaldo financiero para cumplir con el cierre de faenas y la operación de la misma, debido al congelamiento de recursos que podrían destinarse a la actividad minera propiamente tal. A su turno, las compañías que han dado cumplimiento a la regulación han visto limitadas sus líneas de crédito para expandir su mina y generar más empleo. Como resultado, varias faenas de la mediana minería no se encuentren garantizadas, lo que constituye un riesgo. Por ejemplo, en la Región de Aysén se produjo el cierre de dos empresas que no tenían las correspondientes boletas de garantías, originándose un inconveniente significativo para el SERNAGEOMIN.

El Mensaje propone incluir, dentro de los instrumentos de garantía, a la denominada “póliza de seguro a primer requerimiento”. La póliza garantizará el cierre de la faena y ante cualquier incumplimiento de la empresa en su plan de cierre el SERNAGEOMIN –a primer requerimiento- podrá cobrar el seguro. Esta fórmula constituye una carga más liviana para la mediana minería y satisface la seguridad que demanda el Servicio. De esta forma, se podrá contar con la totalidad de las

empresas mineras con plan de cierre asegurado. Asimismo, se liberará la línea de crédito del referido segmento minero, lo que permitirá colocar dichos recursos como capital de trabajo. La idea contenida en el proyecto se conversó con la industria de los seguros con el objeto de determinar la mejor forma de diseñar este instrumento. Además, se trabajó junto a la Comisión para el Mercado Financiero, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, la SONAMI, el SERNAGEOMIN y la Sociedad de Aseguradores de Chile. Este instrumento de garantía existe en otros países mineros como Estados Unidos, Australia, Canadá y Perú.

2. En relación con la auditoría que la ley N° 20.551 exige a las empresas para actualizar su plan de cierre, el personero comentó que se trata de un requisito innecesario. Al efecto, se propone exceptuar de esta obligación a las empresas para que procedan directamente a ejecutar sus planes de cierre. De esta forma, se gana tiempo y se dinamiza el ajuste de los planes de cierre a la legislación. Ello obedece a una necesidad práctica: la ley establece un registro de auditores sometido a distintos requisitos (los cuales se han transformado en impedimentos) relativos al parentesco y a que cada auditor no puede inspeccionar más de una faena. Hoy en el registro no figuran más de seis auditores. Si se considera que sólo CODELCO posee siete divisiones, ni siquiera todos los auditores registrados podrían auditar a la cuprífera nacional. El peligro es que la industria arguya que por la imposibilidad de realizar la correspondiente auditoría (dada la insuficiencia de auditores) no puede cumplir la obligación de actualizar su plan de cierre. Si se elimina este requisito podría exigirse inmediatamente la presentación del plan de cierre actualizado ante el SERNAGEOMIN.

Consultado por el **Honorable Senador señor García-Huidobro** cuánto significa para las empresas la sustitución de los instrumentos de garantía en relación con la liberación de flujos e inversiones, el **Subsecretario de la Cartera** precisó que actualmente existen US\$3.500 millones paralizados en boletas de garantía. La proyección es que al año 2033 esa suma podría superar los US\$8.000 millones. Esta situación originará un grave problema para la banca: para ella no es negocio utilizar sus reservas para emitir boletas de garantía, resultándole más rentable facilitar recursos para otro tipo de proyectos. Recientemente la banca ha advertido que no seguirá emitiendo boletas de garantía para la minería. Por eso la relevancia y urgencia de diversificar la gama de instrumentos para garantizar el cierre de faenas.

Adicionalmente, añadió, las tasas para la mediana minería son más altas que para el segmento mayor, porque los volúmenes de producción son más bajos. Así las cosas, lo más probable es que quienes se acojan a estos nuevos instrumentos sean empresas pertenecientes a la mediana minería, sin perjuicio de que la gran minería (como CODELCO) también aproveche la coyuntura.

La **Honorable Senadora señora Provoste** manifestó su inquietud acerca de la forma en que se cubrirán eventuales cláusulas de excepción en los contratos de seguro. En su opinión, para precaverlas cabría incorporar la frase “a todo evento” en el articulado del

proyecto de ley, lo cual permitirá que las pólizas cubran todo daño que se produzca a raíz del cierre de faenas.

Por otra parte, luego de advertir que esta iniciativa legal beneficia a la mediana minería, inquirió acerca de cómo podría cerciorarse que esta normativa no se aplique a la pequeña minería que se encuentra en el tramo más alto de producción.

El **Subsecretario de Minería** aclaró que esta regulación es aplicable solamente a aquellas empresas mineras que tienen una producción mensual superior a las diez mil toneladas, por lo que queda excluida parte de la mediana y la totalidad de la pequeña minería. El límite de la producción mensual se encuentra en el artículo 3°, letra q), de la ley N° 20.551 y no es objeto de modificación por este Mensaje. En esta oportunidad sólo se incluye un instrumento de garantía nuevo a los que actualmente se exigen para el cierre de faenas. Además, apuntó, en las reuniones con la asociación de aseguradores se adoptaron dos resguardos (recogidos en el proyecto):

a. La póliza de seguro deberá ser a primer requerimiento, lo que significa que es “a todo evento”: una vez producido el siniestro se paga. Su constatación no se vincula con el daño ambiental generado, sino con el incumplimiento por parte de la empresa de las obligaciones asumidas en su plan de cierre.

b. No se requerirá liquidador cuando se denuncie el siniestro y el beneficiario no será quien contrata (esto es, la empresa), sino SERNAGEOMIN en representación del Estado.

A continuación, hizo uso de la palabra el **Director (S) del SERNAGEOMIN** quien explicó que en el sistema de garantías y del universo total de empresas que deben contar con plan de cierre, 72% de ellas cuentan con plan. De éstas, el 50% corresponde a la gran minería y 50% al segmento mediano. Del 28% de empresas que no cuentan con plan de cierre, la totalidad pertenece a la mediana minería (usualmente estas compañías no pueden cumplir la regulación por lo gravoso que se torna para ellas el acceso a créditos).

Respecto del cobro de la póliza de seguro, precisó, la norma dispone que el asegurador deba indemnizar al Servicio los costos de las medidas y actividades de cierre y post-cierre que la empresa minera incumplió, conforme a la resolución que declare el incumplimiento. En consecuencia, al SERNAGEOMIN le compete declarar esta última circunstancia, contemplándose un proceso de reclamación en la ley en contra de su declaración (posteriormente se cobra a primer requerimiento en la compañía de seguros). No se requiere acreditar daño.

Acerca de la primera auditoría periódica, sostuvo, la ley N° 20.551 dispuso un régimen transitorio y otro general. El transitorio establece que todas las mineras con un plan de cierre aprobado con arreglo al Reglamento de Seguridad Minera, enfocado en la estabilidad física y seguridad de la mina, tendrían un plazo de cinco años para adecuarse a la

nueva regulación, transcurrido el cual se exigiría esta primera auditoría periódica. Al derogarse esta primera auditoría, dentro del plazo de cinco años será posible exigir a las empresas que se actualicen e incluyan los estándares y criterios contenidos en la ley N° 20.551. Se trata de la supresión de un trámite innecesario y que encarece los costos de tramitación. Hoy en el régimen transitorio existen 81 casos, de los cuales 79 deben auditarse el próximo año, situación que se complejiza atendido el número de auditores registrados y los impedimentos que les afectan. Con todo, el Servicio queda facultado para mantener esta auditoría cuando existan dudas y una vez practicada la correspondiente fiscalización.

Enseguida, la **Honorable Senadora señora Provoste** abogó por la modificación del decreto N° 132, del Ministerio de Minería, de 2004, que aprueba el Reglamento de Seguridad Minera, distinguiendo entre pequeños mineros y pirquineros y las distintas faenas.

Al hacer uso de la palabra, el **Fiscal de la ENAMI** señaló que en el año 2012 (al momento de entrar en vigencia la ley N° 20.551) se convocó a diversas instituciones extranjeras para conocer su opinión en la materia. Estas instituciones advirtieron acerca de la no incorporación de pólizas de seguros dentro de los instrumentos de garantía, en circunstancias que eran las más utilizadas por su flexibilidad y fortaleza medioambiental. En ese orden, dijo, la ENAMI valora positivamente esta iniciativa, no sólo porque es una empresa que también debe cumplir con planes de cierre, sino, además, por su directa relación con la mediana y pequeña minería.

Esta empresa estatal, añadió, posee cinco plantas y una fundición, todas las cuales cuentan con planes de cierre, al igual que los poderes de compra directos. Al respecto, existen 997 pequeños mineros empadronados y se mantiene relación inmediata con 18 medianos productores. En estos años, a raíz de la entrada en vigor de la nueva regulación de cierre de faenas mineras y el negativo ciclo del precio del cobre, se ha constatado lo difícil que ha sido para la mediana minería cumplir con las exigencias de la ley N° 20.551 y con sus propias metas de producción.

Seguidamente, el personero hizo una serie de sugerencias de modificación del articulado del proyecto:

1. No debería condicionarse la entrada en vigor de la ley a la existencia de un reglamento, dada la urgencia que tiene para los medianos mineros.

2. La póliza de garantía se incorpora al inciso primero del artículo 52, a continuación de otros instrumentos como las boletas de garantía y cartas de crédito stand by, aun cuando los requisitos contenidos en el inciso segundo sólo aluden a los dos instrumentos señalados precedentemente (las pólizas de seguro tienen requisitos distintos). Para subsanar esta omisión, propuso agregar en la parte final del inciso segundo lo referente a las pólizas.

3. Sobre el artículo segundo transitorio y la eliminación de la primera auditoría periódica, sugirió hacer mención al artículo primero transitorio que es el que regula este régimen. Además, la parte final del inciso tercero que se agrega sería innecesaria, pues replica los objetivos de la actualización contenidos en el cuerpo de la ley, lo cual podría prestarse para interpretaciones erróneas.

4. La ley N° 20.551 contempla tres tipos de instrumentos (A1, A2 y A3), siendo los más usados e importantes los A1 que abarcan el 100% de las garantías. Dentro de los A3 se contempla -a título ejemplar- cualquier instrumento. Una posibilidad es constituir una prenda sin desplazamiento sobre los flujos, muy utilizada en la mediana y gran minería. Así, de existir un problema en el plan de cierre de cualquiera de los 18 medianos productores, los flujos que les debe pagar ENAMI no se les pagaría a ellos sino directamente al SERNAGEOMIN, como si fuese la ejecución de una garantía.

El **Subsecretario del ramo** si bien fue proclive a acoger sugerencias formales que perfeccionen el texto de la iniciativa, discrepó de aquella relativa a la vigencia de la ley con prescindencia del reglamento. Según dijera, la relevancia del reglamento radica en la regulación de las pólizas de garantía, la clasificación de riesgos de las compañías de seguro y los requisitos de cobro de las pólizas.

- - -

Luego de imponerse de los objetivos de esta iniciativa de ley y de los principales aspectos que regula, la Comisión fue partidaria de acoger la idea de legislar en la materia, fundada en la circunstancia de que, orientándose en la línea de promover la inversión en el sector minero y facilitar y transparentar los procedimientos legales y administrativos que rigen el cierre de faenas, es un instrumento adecuado para resolver problemas que afectan en especial a la pequeña y mediana minería y enfrentar las fluctuaciones cíclicas que afectan la industria cuprífera.

Por otra parte, la Comisión tuvo presente el sentido de urgencia que está vinculado a esta iniciativa, en cuanto se requiere una pronta respuesta legislativa que flexibilice plazos legales perentorios relativos a las auditorías que deben cumplir los titulares de proyectos mineros sometidos a los procedimientos sobre cierre de faenas.

- Concluido el debate y sometida a votación en general la iniciativa, fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señoras Allende y Provoste y señores García-Huidobro y Prohens.

- - -

DISCUSIÓN EN PARTICULAR

El proyecto de ley que ha correspondido conocer a la Comisión consta de un artículo único, cuyo tenor es el que sigue:

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 20.551, que Regula el Cierre de Faenas e Instalaciones Mineras:

1) Modifícase el numeral A.1 del artículo 52 de la forma que se indica:

a) Sustitúyese el punto aparte del primer párrafo por una letra “y” e incorpórase, a continuación, lo siguiente: “pólizas de garantía a primer requerimiento emitidas por compañías de seguros nacionales. Para efectos de dichas pólizas, el asegurador se obligará a indemnizar al Servicio los costos de las medidas y actividades de cierre y post cierre, que la empresa minera dejó de cumplir conforme se señala en la resolución que declare el incumplimiento en conformidad al artículo 44 de la presente ley.”.

b) Incorpórase en el tercer párrafo, después de la frase “Los Instrumentos categoría A.1),”, lo siguiente: “con excepción de las pólizas de garantía,”.

c) Sustitúyese en el tercer párrafo, inmediatamente después de la coma (,), la frase “la que deberá informar al Servicio”, por “la que deberá solicitar al Servicio la autorización correspondiente para realizar cambios o alteraciones a”.

d) Incorpórase un nuevo párrafo cuarto al literal A.1), del siguiente tenor:

“Los requisitos y condiciones a los que deberán sujetarse las pólizas de garantía a primer requerimiento, así como la clasificación de riesgo que deberán cumplir las aseguradoras, serán establecidas en el reglamento de la presente ley.”.

2) Agrégase al artículo segundo transitorio el siguiente inciso tercero, nuevo:

“Las empresas que se hayan acogido al régimen indicado en este artículo, no requerirán realizar la auditoría periódica que por primera vez les corresponda de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 18 de esta ley. Sin perjuicio de ello, dichas empresas deberán actualizar su plan de cierre ante el Servicio en el mismo plazo ahí señalado, a fin de que sean incorporadas las medidas de cierre que correspondan en base a la evaluación de riesgos asociados a la estabilidad física y química del lugar en que se encuentra la faena minera.”.

En la siguiente sesión, donde se discutió el proyecto en particular, **el Ministro señor Prokurica** explicó que la ley N° 20.551 regula el cierre de faenas de la industria minera, lo que se materializa

a través de un instrumento, denominado plan de cierre, que se presenta junto al proyecto minero.

Comentó que antes de dicha normativa, al concluir una faena minera, quedaban socavones, materiales contaminantes y espacios peligrosos que afectaban tanto a la población como al medio ambiente. En ese sentido, destacó que la ley ha sido muy importante para resguardar la seguridad de las personas y la sustentabilidad.

Luego, explicó que la implementación de la mencionada ley ha generado algunos problemas prácticos, entre ellos, los instrumentos utilizados como garantías de cumplimiento de los planes de cierre y el bajo número de auditores inscritos en el registro público, solo seis, ambas materias que se abordan en el proyecto en estudio.

Respecto del primero, expresó que la norma permite garantizar los planes de cierre a través de tres instrumentos financieros: los A.1, A.2 y A.3. Preciso que la práctica ha demostrado que los instrumentos más utilizados han sido las boletas bancarias de garantía a la vista (81,7%) y cartas de crédito stand by (16,5%), es decir instrumentos A.1.

Informó que, a la fecha, 115 faenas han constituido sus garantías financieras, de las cuales, aproximadamente, el 30% corresponde a la gran minería, que a su vez representan un 85% del monto total garantizado. Por su parte, el restante 70% lo componen las medianas mineras, que equivalen al 15% del total de garantías constituidas.

Agregó que existen 108 proyectos con resolución de calificación ambiental aprobadas, de los cuales al menos la mitad no han iniciado su fase de construcción, porque no tienen los recursos para financiar la boleta de garantía. Añadió que el riesgo es que si una de esas empresas quiebra, será el Estado el responsable del cierre de faenas.

Por ello, manifestó que la propuesta es generar un instrumento que no deje recursos paralizados o cope la capacidad de crédito de la mediana minería, pues hoy existen 3.600 millones de dólares en boletas de garantías que están inmovilizados. Indicó que se trata de recursos que las empresas podrían utilizar, por ejemplo, en reinversión.

Señaló que dicho instrumento estaría constituido por una póliza de seguro a primer requerimiento, la cual no requiere liquidador ni evaluación, es decir, se presenta a cobro y la compañía de seguro debe responder por el siniestro que consiste en el no cumplimiento de las medidas y acciones contempladas en el plan de cierre.

Comentó que al 2033 se espera que las garantías alcancen un monto cercano a los ocho mil millones de dólares, y no existe certeza de que la banca sea capaz de cubrirlo.

Adicionalmente, explicó que, según el artículo 18 de la ley N° 20.551, las empresas mineras deberán auditar sus planes de

cierre cada cinco años, estableciendo para tal efecto un registro público de auditores, quienes deberán realizar dicha labor.

Por último, expresó que la mayoría de los planes de cierre aprobados a la fecha fueron valorizados de acuerdo a las disposiciones transitorias de dicha ley y deberán ser auditados entre los años 2020 y 2021. Sin embargo, advirtió que se han registrado solo seis auditores, dadas las restricciones que estableció la ley. Por lo anterior, indicó que es razonable pensar que no habrá capacidad suficiente para realizar tal cometido.

A continuación, el **Honorable Senador señor García - Huidobro** consultó si las cifras entregadas sobre las cauciones incluyen a la gran minería, porque, por ejemplo, Codelco también tiene boletas de garantía y es importante darle la posibilidad de invertir esos recursos.

El Ministro señor Prokurica contestó que este proyecto de ley abarca a la gran y a la mediana minería. Sin embargo, informó que la gran minería no adolece de problemas crediticios y sus planes de cierre ya están asegurados, a diferencia de lo que ocurre con las empresas que configuran la mediana minería.

Sobre lo anterior, la **Honorable Senadora señora Provoste** consideró que, eventualmente, una empresa de la gran minería podría liberar los recursos para reinvertirlos.

A su vez, el **Honorable Senador señor Guillier** señaló que, por los montos involucrados, sería pertinente contar con un informe financiero y preguntó hasta cuando se postergaría la primera auditoría. Además, observó que ello no solucionará el problema de la falta de especialistas, por lo que sería necesario revisar las exigencias para inscribirse en el registro.

El Secretario de Estado contestó que se pretende hacer una reunión con universidades y colegios para que impartan una capacitación o postgrado en materia de auditoría de planes de cierre, a fin de fomentar la formación de especialistas.

Enseguida, el **señor Pablo Rivas, Director Subrogante de SERNAGEOMIN**, añadió que el cierre de faenas de una minera mediana equivale a un décimo de lo que podría corresponder a una empresa de la gran minería, lo que ocurre es que la primera tiene problemas de caja.

Apuntó que el primer plan de cierre que se aprueba es transitorio, básico, e involucra una ingeniería muy superficial. Añadió que el segundo, corresponde al régimen general y se realiza una evaluación de riesgos, la cual requiere auditores que deben ser especialistas, porque se refiere a una estabilidad física y química en el futuro. Por ello, opinó que el postergar la auditoría del primer plan de cierre no es relevante.

El Ministro señor Prokurica indicó que esas auditorías no excluyen las fiscalizaciones del SERNAGEOMÍN.

Luego, el **señor Joel Carrizo, Presidente del Sindicato de Pirquineros de Tierra Amarilla**, expresó que si bien los pirquineros no deben entregar boletas de garantía, ENAMI sí lo hace y carga las tarifas a los pequeños mineros. Añadió que, de hecho, se vieron obligados a solicitar un plazo de 30 años para poder solventar dichos pagos.

Por lo anterior, solicitó que la norma explicita que los pequeños mineros no están obligados a pagar este seguro, de manera de no correr el riesgo de interpretaciones contrapuestas.

La Honorable Senadora señora Provoste consideró muy interesante lo antedicho, pidiendo instar a la ENAMI para que migre a esta alternativa de póliza de seguro y así lograr una rebaja en las tarifas que afectan a los pequeños productores.

El Secretario de Estado, señor Prokurica, manifestó que la idea es que así sea.

A continuación, **el señor Hugo Páez, Presidente de la Confederación Minera de Chile**, expuso que, de acuerdo a la presentación realizada por el Ejecutivo, los objetivos que persigue el proyecto son tres.

Explicó que el primero, es incorporar las pólizas de garantía a primer requerimiento como instrumentos categoría A.1., cuyos requisitos y condiciones deberán regularse en el respectivo reglamento, lo que significa que la mediana minería podrá recurrir al mercado de los seguros para garantizar el cierre de sus faenas.

A su vez, permitirá que el SERNAGEOMIN haga el cobro de esas pólizas una vez que se verifique el incumplimiento de los planes de cierre sin que se acredite el daño ambiental. Apuntó que el Ejecutivo ha indicado que con esta medida ganan las aseguradoras y bajarán los costos para la mediana minería, al tener acceso a menores tasas de interés, y dicho servicio podrá ejecutar los cobros de manera expedita.

Agregó que un segundo aspecto dice relación con que la renovación, sustitución o reemplazo de los instrumentos financieros mantenidos en custodia deben ser previamente aprobados por SERNAGEOMIN, no bastando ser simplemente informados, como lo establece actualmente la ley.

El tercer objetivo, manifestó, es ajustar la actualización de proyectos sujetos al régimen transitorio. Añadió que el artículo 18 de la ley N° 20.551 establece que los planes de cierre deberán ser auditados cada cinco años, contados desde la respectiva aprobación; pero, considerando que la mayoría de los planes de cierre fueron apreciados de conformidad a las disposiciones transitorias de dicha ley, la primera

auditoría deberá realizarse entre los años 2020 y 2021, y no existe un mercado amplio de auditores que realicen esta labor.

Manifestó que el proyecto de ley no contempla las condiciones en que ejercen sus labores los trabajadores de la pequeña y mediana minería, lo que demostraría que el Gobierno no ha propuesto medidas para favorecerlos.

Señaló que en la etapa de cierre de faenas el rol de los trabajadores queda supeditado a lo que dispongan los convenios o contratos colectivos y anotó que la iniciativa tampoco hace mención a la manera en que se fiscalizará el cumplimiento de aquellos instrumentos en el marco de los planes de cierre, los que muchas veces incluyen propuestas de retiro, indemnizaciones y otras fórmulas.

Por último, hizo hincapié en que el monto de la póliza de seguro debe considerar la eventual reparación de los perjuicios ocasionados a las personas que se desempeñaron en las faenas y de las comunidades aledañas, por los agentes contaminantes emanados de la propia actividad minera. Planteó que es preciso idear la normativa de manera tal que no resulte más barato su infracción que su cumplimiento.

Por su parte, **el señor Guillermo Briceño, abogado asesor de la Confederación Minera de Chile**, señaló que en la normativa del ramo hay diversos vacíos que sería importante abordar. Advirtió que la postergación de las auditorías no solucionará el problema de la escasez de auditores, por lo mismo, comentó que sería adecuado enfocarse en aclarar las exigencias para la inscripción en el registro de especialistas.

El Ministro señor Prokurica expresó que el proyecto de ley no contiene ninguna disposición que debilite la situación de los trabajadores y de la seguridad minera. Afirmó que después del accidente de la Mina San José, la minería es una de las actividades económicas más seguras del país, debido a que el SERNAGEOMIN se reforzó de manera importante.

Reiteró que este proyecto de ley no tiene que ver con la seguridad minera, al contrario, la iniciativa propende a mayor trabajo, porque de alguna forma evita la quiebra de la empresa y, así, no quedarán los trabajadores sin fuente laboral.

Respecto a la seguridad propiamente tal, manifestó que los tranques de relaves son un asunto de especial preocupación para el Gobierno, pues aunque Chile tiene normas muy exigentes, siempre es posible mejorar tomando en cuenta los imprevistos ocasionados por el cambio climático.

Sobre lo anterior, comunicó que se pondrá en marcha un plan de monitoreo de los tranques de relave desde junio, lo cual permitirá que el SERNAGEOMIN sepa su consistencia y estado, lo que posibilitará avisar los eventuales riesgos mediante mensaje de texto a la

población aledaña. Además, informó que dicho Servicio hizo un levantamiento de los tranques de relave y se está llamando a empresas que quieran reprocesarlos y sacarlos de las cercanías de las ciudades.

Asimismo, comentó que cada vez que se presenta un estudio de impacto ambiental correspondiente a un proyecto de la gran minería, se le ofrece la posibilidad de hacerse cargo de ciertos tranques de relave. Añadió que se está produciendo un millón y medio de escombros diarios en la minería y su Cartera de Estado está trabajando en ideas para enfrentar este problema.

La Honorable Senadora señora Provoste señaló que entiende, de la redacción de la modificación al artículo segundo transitorio, que las empresas que migran a dicho proceso quedan excluidas de realizar la auditoría periódica.

El señor Pablo Rivas aclaró que lo que se busca es desplazar la primera auditoría para que las empresas se transformen desde el plan transitorio al de régimen general.

A su vez, el **señor Felipe Curia, asesor legal del Ministerio de Minería** agregó que el proyecto de ley se refiere a la primera auditoría de los proyectos que se acogieron al plan de cierre transitorio.

Por su parte, el **Honorable Senador señor García-Huidobro** valoró la preocupación del Ejecutivo por la salud de los trabajadores. Comentó que en Rancagua colapsó, hace muchos años, el tranque de Barahona, con graves consecuencias.

El señor Carlos Contreras, de la Confederación Minera de Chile, agregó que el tranque de relave de El Teniente es húmedo, pero los animales y el viento rompen la superficie y diseminan el polvo. En cuanto a los auditores, preguntó por qué considerar solo a personal externo. Además, sugirió tener en consideración el peso que tiene el monto de la garantía o póliza de seguro sobre la realidad de la empresa.

La Honorable Senadora señora Provoste aclaró que este proyecto de ley solo se refiere a la garantía del plan de cierre.

El señor Ministro apuntó que todas las observaciones fueron recogidas para una modificación futura de la ley N° 20.551.

El Honorable Senador señor Elizalde preguntó si es posible que alguna empresa se proyecte para un cierre antes de los 10 años, a lo que **el señor Ministro** contestó que no.

A continuación, se presentaron las indicaciones consensuadas por la Comisión, en conjunto con el Ejecutivo, para perfeccionar el texto del proyecto.

La primera indicación es para sustituir en el N°1, la letra a), por el siguiente:

“a) Incorpórase un nuevo párrafo tercero al literal A.1), pasando el actual párrafo tercero a ser el cuarto y así sucesivamente:

"Asimismo, podrán otorgarse pólizas de garantía a primer requerimiento emitidas por compañías de seguros nacionales. Para efectos de dichas pólizas, el asegurador se obligará a indemnizar al Servicio los costos de las medidas y actividades de cierre y post cierre, que la empresa minera dejó de cumplir conforme se señala en la resolución que declare el incumplimiento en conformidad al artículo 44 de la presente Ley."."

La segunda indicación para reemplazar el N° 2 propuesto, por el siguiente:

“2) Agrégase al artículo segundo transitorio el siguiente inciso tercero, nuevo:

"Las empresas que se hayan acogido al régimen indicado en este artículo, deberán actualizar sus planes de cierre, en lugar de realizar la primera auditoría periódica del artículo 18 de la Ley, en el mismo plazo de 5 años señalado en dicha disposición. Esto es sin perjuicio del deber de auditar periódicamente, en adelante, sus planes de cierre de conformidad a la Ley. Lo anterior no afectará las facultades fiscalizadoras del Servicio."."

En votación ambas indicaciones, fueron aprobadas por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorable Senadora señora Provoste y Honorables Senadores señores Elizalde, García-Huidobro, Guillier y Prohens. Con la misma votación fue aprobado el resto de las normas.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito de los acuerdos consignados, la Comisión de Minería y Energía tiene a honra proponeros aprobar el proyecto de ley en informe, en general y particular, en los siguientes términos:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 20.551, que Regula el Cierre de Faenas e Instalaciones Mineras:

1) Modifícase el numeral A.1 del artículo 52 de la forma que se indica:

a) "Incorpórase un nuevo párrafo tercero al literal A.1), pasando el actual párrafo tercero a ser el cuarto y así sucesivamente:

"Asimismo, podrán otorgarse pólizas de garantía a primer requerimiento emitidas por compañías de seguros nacionales. Para efectos de dichas pólizas, el asegurador se obligará a indemnizar al Servicio los costos de las medidas y actividades de cierre y post cierre, que la empresa minera dejó de cumplir conforme se señala en la resolución que declare el incumplimiento en conformidad al artículo 44 de la presente ley."

b) Incorpórase en el tercer párrafo, que ha pasado a ser cuarto, después de la frase "Los instrumentos categoría A.1)", lo siguiente: "con excepción de las pólizas de garantía,".

c) Sustitúyese en el tercer párrafo, que ha pasado a ser cuarto, la frase "la que deberá informar al Servicio", por "la que deberá solicitar al Servicio la autorización correspondiente para realizar cambios o alteraciones a".

d) Incorpórase un nuevo párrafo final al literal A.1), del siguiente tenor:

"Los requisitos y condiciones a los que deberán sujetarse las pólizas de garantía a primer requerimiento, así como la clasificación de riesgo que deberán cumplir las aseguradoras, serán establecidas en el reglamento de la presente ley."

2) Agrégase al artículo segundo transitorio el siguiente inciso tercero, nuevo:

"Las empresas que se hayan acogido al régimen indicado en este artículo, deberán actualizar sus planes de cierre, en lugar de realizar la primera auditoría periódica del artículo 18 de la ley, en el mismo plazo de 5 años señalado en dicha disposición. Esto es sin perjuicio del deber de auditar periódicamente, en adelante, sus planes de cierre de conformidad a la ley. Lo anterior no afectará las facultades fiscalizadoras del Servicio."."

Acordado en sesiones celebradas los días 23 de enero; y 6 y 13 de marzo de 2019, con asistencia de las Honorables Senadoras señoras Yasna Provoste Campillay (Presidenta) e Isabel Allende Bussi (Honorable Senador Álvaro Elizalde Soto), y Honorables Senadores señores Alejandro García-Huidobro Sanfuentes, Alejandro Guillier Álvarez y Rafael Prohens Espinosa.

Sala de la Comisión, a 13 de marzo de 2019.

Julio Cámara Oyarzo
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE MINERÍA Y ENERGÍA, recaído en el proyecto de ley que modifica la ley N° 20.551, que regula el cierre de las faenas e instalaciones mineras (Boletín N° 12.324-08)

- I. **OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** 1) flexibilizar los instrumentos financieros que pueden utilizar las empresas mineras para liberar capacidad de líneas de crédito, y destinar deuda bancaria como capital de trabajo; 2) exigir autorización previa del SERNAGEOMIN para renovar, sustituir o reemplazar instrumentos financieros mantenidos en custodia; y, 3) actualizar la valorización de los planes de cierre que deben ser sometidos a auditoría cada cinco años.
 - II. **ACUERDOS:** Aprobado en general y en particular por la unanimidad de sus miembros (5x0).
 - III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** Consta de un artículo único, compuesto de dos numerales.
 - IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** No tiene.
 - V. **URGENCIA:** Suma.
-
- VI. **ORIGEN E INICIATIVA:** El proyecto se originó en Mensaje de S.E. el Presidente de la República.
 - VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** Primero.
 - VIII. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 19 de diciembre de 2019.
 - IX. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** Primer informe, en general y en particular.
 - X. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** La ley N° 20.551, que regula el cierre de faenas e instalaciones mineras.

Valparaíso, 13 de marzo de 2019.

Julio Cámara Oyarzo
Secretario

ÍNDICE

	Página
Objetivos del proyecto	3
Antecedentes	
1) Normativos	3
2) Mensaje	3
3) Contenido del proyecto	4
Discusión en general y en particular	5 y 10
Texto del proyecto de ley	17
Resumen ejecutivo	20