



**SONAMI**

**MINERÍA Y DEBATE CONSTITUCIONAL:  
PROPUESTAS DE SONAMI ANTE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL**

**RESUMEN EJECUTIVO**

**SEPTIEMBRE 2021**





## SONAMI

### **SOBRE ESTE TRABAJO**

En razón a la relevancia del marco regulatorio para la minería, y particularmente la raigambre constitucional de varias de sus normas más importantes, la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI) decidió abordar desde principios de 2020 una importante reflexión, convocando en una primera instancia a un grupo de abogados expertos que discutió las implicancias del proceso constitucional que se había decidido ya en noviembre de 2019. Posteriormente, se convocó a un grupo más amplio y variado de profesionales relacionados con la minería, que incluye expertos, ejecutivos, trabajadores, proveedores, académicos e inversionistas de la

actividad, que se agruparon en tres comisiones de trabajo: la de sustentabilidad, la jurídica y la económica.

Agradecemos especialmente a los líderes de cada una de estas comisiones, Amparo Cornejo, Patricio Enei y Francisco Costabal respectivamente, y a todas y cada una de las 60 personas que participaron en este esfuerzo. Especial mención merece aquí don Juan Manuel Baraona, destacado abogado y asesor minero, cuyo lamentable fallecimiento nos sorprendió tristemente durante el proceso de discusión de este trabajo.

## RESUMEN EJECUTIVO

Chile está viviendo un proceso histórico con la elaboración de una nueva Constitución. Ello derivó de un acuerdo político para dar una salida institucional a la crisis de octubre de 2019, momento en que los chilenos, mayoritariamente, pusieron de manifiesto anhelos y necesidades de muchos habitantes que habían quedado ocultos bajo las cifras macroeconómicas que presenta el país. La nueva Constitución debería generar las reformas y correcciones necesarias que permitan resolver las falencias que llevaron a la crisis, además de mejorar el bienestar y la calidad de vida de los chilenos, más allá de su acceso a bienes y servicios.

La Constitución es un conjunto de reglas que permiten el adecuado funcionamiento del país. Es un marco institucional que debe generar las bases para la interrelación entre los ciudadanos, a través del establecimiento del respeto a los derechos y libertades individuales, como la libertad de emprender y la propiedad privada, entre otras. Ello debe permitir un desarrollo armónico del país, con un balance entre el futuro y el necesario desarrollo presente. Asimismo, debe contener una definición clara del país que queremos tener, del que todos nos sentimos parte, independiente de nuestras legítimas diferencias. También debe permitir el desarrollo de la buena empresa y de la buena política, además de una proyección del país en el tiempo.

*Como Sociedad Nacional de Minería, estimamos que la definición de país debe permitir que la minería, que ha sido el pilar histórico del desarrollo económico y social, se desarrolle armónicamente, de manera sustentable, en un marco de respeto por el medioambiente.*

Como Sociedad Nacional de Minería, estimamos que la definición de país debe permitir que la minería, que ha sido el pilar histórico del desarrollo económico y social, se desarrolle armónicamente, de manera sustentable, en un marco de respeto por el medioambiente. Por ello, estimamos que el concepto de desarrollo sustentable provee el marco maduro y correcto para el equilibrio entre las necesidades sociales, económicas y ambientales. Es además una forma adecuada para resolver el dilema eco- o antropocentrista, que viene permeando a la sociedad chilena desde hace un tiempo. En esta visión, es clave que se considere la importancia que tiene la empresa para permitir el desarrollo del país y de sus ciudadanos y ciudadanas, a través del empleo, que debe ser una manera de generarles bienestar. No hay que olvidar que cuando se hace empresa, se hace país.

**La minería debe visualizarse como una actividad inserta virtuosamente en el sistema económico como un todo, asociada a proveedores, innovación y tecnología, empleo de calidad, capacitación, infraestructura, altos estándares, operatoria sustentable, regionalización y otros conceptos similares.**

De esta manera, generará un valor social más allá del económico. Adicionalmente, debe considerarse la oportunidad histórica que tiene Chile, de ocupar un espacio de privilegio para proveer el cobre, el litio, el molibdeno, la plata y los nitratos que necesita el mundo ante la amenaza del Cambio Climático, que es uno de los mayores desafíos que tiene el mundo hoy, sino el mayor. La minería, a través de sus productos, es un jugador imprescindible en la lucha por un mundo mejor. De hecho, la OCDE ha expresado que “la minería seguirá siendo un factor clave de crecimiento en el futuro (...) lograr una diversificación exitosa en Chile no significa descartar la minería sino transformarla, hacerla más productiva y explotar sus sinergias con las industrias y tecnologías emergentes, incluidas las tecnologías digitales y la energía solar”. De la misma forma, se releva que la minería ha jugado un rol clave en este periodo de pandemia, con la continuidad operacional de sus faenas, protegiendo la salud de sus trabajadores y comunidades.

## **1. CARACTERÍSTICAS ESPECIALES DE LA MINERÍA Y LA INVERSIÓN ESTATAL VS PRIVADA**

Por la importancia del sector minero, creemos necesario tomar en cuenta que tiene características especiales a considerar a la hora de legislar sobre ella (ver Recuadro N° 1). Dadas estas características y, en particular, sus condiciones de largo plazo, intensidad del capital y altos riesgos, el Estado no es dado a invertir en ella, pues prefiere destinar los recursos disponibles a la satisfacción de diversas necesidades sociales o inversiones de desarrollo, como lo muestra la experiencia chilena e internacional. Esto lleva a que, para aprovechar la riqueza mineral de un país, deba fomentarse la iniciativa privada, permitiendo que sean éstos (los privados) quienes hagan las inversiones de riesgo que son requeridas. En este contexto, las decisiones de inversión en minería están determinadas, en gran medida, **por la certeza que otorgue la respectiva normativa jurídica y la estabilidad de sus reglas**, además de las bondades geológicas del yacimiento respectivo.

Para ello interesa no solo el marco normativo, sino también otros factores como las condiciones de paz y seguridad interior del país, de estabilidad política, el funcionamiento de las instituciones del Estado y el grado de cumplimiento de sus reglas, esto es, la existencia de un Estado de Derecho.

### Recuadro N° 1: Características particulares de la minería

**1. Largo plazo:** entre el descubrimiento de un yacimiento y la puesta en operación de una mina suelen transcurrir varias décadas, durante las cuales no hay retorno alguno a la inversión en exploración ni construcción.

**2. Intensidad de capital:** la evaluación del inversionista necesariamente abarcará una proyección del futuro y un análisis de probabilidad acerca de la estabilidad de las condiciones que sientan las bases de dicho retorno esperado.

**3. Altos riesgos:** la inversión en exploración tiene una tasa de éxito en torno al 1%. Cuando el proyecto se desarrolla es muy largo el período de maduración de la inversión.

**4. Se realiza en zonas remotas:** la actividad minera suele ocurrir en lugares aislados, lejanos de centros urbanos, sin conectividad vial, energética ni hídrica. Por lo tanto el desarrollador del proyecto debe asumir la construcción de infraestructura que permita el transporte y cuidado de su personal, la provisión de sus insumos, y la entrega de sus productos.

En la minería chilena participan tres segmentos, complementarios y fuertemente interdependientes como pilares productivos. Han logrado conformar una arquitectura de la minería chilena admirada en el extranjero, y que es necesario preservar y promover. Esta triada corresponde a:

- i. Codelco
- ii. Gran minería privada
- iii. Mediana y Pequeña minería nacional

Es importante señalar la relación virtuosa entre gran, mediana y pequeña minería, sin conflictos de interés y con cada sector aportando de acuerdo a sus características y fortalezas.

La Empresa Nacional de Minería (ENAMI) ha sido un factor relevante que ha permitido el desarrollo y la continuidad operacional de la pequeña y mediana minería, a lo largo de muchos años, algunos de bonanza y otros de estrechez.

## 2. ARQUITECTURA REGULATORIA DE LA MINERÍA

Las características especiales de la minería han sido tomadas en cuenta por la arquitectura regulatoria que ha existido desde el Código de Minería de 1888. Ella ha permitido el desarrollo observado por el sector, en particular en los últimos años. El marco regulatorio que permitió el desarrollo actual de la minería tenía tres bases fundamentales:

- a. Conjunto de garantías constitucionales generales que promovían y protegían la actividad empresarial en general. (Ver Recuadro N° 2)
- b. Conjunto de normas generales y propias para la actividad minera en la misma

Constitución (Ver Recuadro N° 3) y una regulación específica a través de una Ley Orgánica Constitucional, que requiere de un quórum superior para su modificación -hoy, cuatro séptimos de los senadores y diputados en ejercicio-. (Ver Recuadro N° 4)

c. Compromiso de estabilidad tributaria y de poder retornar los ingresos generados, a través de alguno de los mecanismos contemplados en el hoy derogado estatuto de la inversión extranjera, DL 600.

**La Sociedad Nacional de Minería estima necesario que las normas constitucionales que se dicten den la suficiente amplitud a las regulaciones legales específicas para permitir el desarrollo del sector y del país.**

Si bien sería deseable que se mantenga la

### Recuadro N° 2: Garantías constitucionales generales

- El poder realizar cualquier actividad económica lícita cumpliendo las normas legales que la regulen;
- La garantía de un trato justo, equitativo, proporcional y no discriminatorio en materia económica y tributaria;
- El derecho de propiedad, que permita confiar que se obtendrán los beneficios de la actividad económica lícita que se emprende.
- Un adecuado equilibrio entre dichas garantías y aquellas otras que justificadamente puedan establecerse, como la protección del medioambiente o el reconocimiento de los pueblos indígenas, a fin de no paralizar innecesariamente emprendimientos y obras de desarrollo que vayan en beneficio sustentable de todo el país; y
- La seguridad de que los preceptos legales que regulen tales garantías o las limiten en los casos que la Constitución lo autorice, no afecten los derechos en su esencia ni impidan su libre ejercicio.

### Recuadro N° 3: Normas constitucionales específicas para la minería

- El dominio especial del Estado sobre todas las minas, distinguiéndose ese dominio del dominio sobre el predio superficial en cuyas entrañas se encuentran los yacimientos.
- Que la explotación de las sustancias concesibles se haga a través de concesiones de origen judicial.
- Dominio del titular sobre su concesión minera.
- Que tanto la constitución de dichas concesiones mineras como todos los aspectos relacionados con su caducidad o extinción queden entregados de manera exclusiva a los tribunales ordinarios de justicia.
- Que las causales de extinción y sus efectos sean aquellas establecidas en la ley al momento de otorgarse la concesión, a fin de proveer la certeza necesaria para las enormes inversiones involucradas.
- Que la explotación de las sustancias que la ley declare no concesibles podrá hacerse mediante concesiones administrativas o contratos especiales de operación; y
- Que la regulación de los demás aspectos fundamentales asociados a la propiedad minera quede entregado a una ley de quórum superior, como la actual Ley Orgánica Constitucional.
- Rango constitucional de CODELCO, tanto su carácter de empresa estatal como las restricciones a la venta y enajenación de sus concesiones mineras.

### Recuadro N° 4: Ley de Quórum Superior

- La duración de las concesiones mineras, asegurándose la duración indefinida para las concesiones de explotación y una temporalidad razonable para las de exploración.
- La determinación de los derechos y obligaciones esenciales asociados a las concesiones mineras, como:
  - El derecho a imponer en forma expedita las servidumbres mineras necesarias para su desarrollo,
  - De ejercer las acciones protectoras eficaces en defensa de la concesión y la actividad minera a realizar, y
  - De poder extraer el agua hallada durante las labores mineras, a fin de poder desaguar en forma expedita la mina y permitir su segura exploración y explotación.
  - Su régimen de amparo, manteniéndose el régimen de amparo indirecto por pago de una patente, que se aplica desde el Código de Minería de 1888.
  - La determinación de las causales de caducidad o de extinción del dominio de la concesión, que no podrán tener efecto retroactivo; y
  - La forma en que se debe calcular la indemnización en caso de expropiación de la concesión minera, manteniendo el método actual sobre la base del valor presente de los flujos netos de caja que generen las reservas comprobadas en la misma.



arquitectura jurídica que ha permitido el desarrollo durante todos estos años y que se ha descrito en los párrafos anteriores y en los recuadros respectivos, son especialmente importantes las siguientes:

- Garantía de un trato justo, equitativo y no discriminatorio en materia económica y tributaria;
- Expropiación justificada, autorizada por ley y mediando una indemnización justa por el daño patrimonial efectivamente causado;
- Otorgamiento de concesiones mineras, caducidad y extinción, entregados de manera exclusiva por los tribunales ordinarios de justicia y no por una autoridad administrativa;
- Derecho a imponer las servidumbres mineras necesarias para su desarrollo.

## 2.1. LA MINERÍA Y EL ESTADO

El Estado tiene una amplia intervención en la actividad minera, que va desde un dominio especial de los recursos minerales, hasta las potestades normativa y fiscalizadora, y que incluye el rol productor a través de CODELCO y ENAMI. El dicho dominio especial sobre todas las minas fue reconocido por el Código Civil de 1855 e incorporado en la Constitución Política de 1925 a través de la reforma del año 1971. Dichas potestades fiscalizadoras se ejercen a través de Sernageomin y Cochilco, además de otras instituciones no propiamente mineras como el Servicio de Impuestos

Internos, el Servicio Nacional de Aduanas y la Superintendencia del Medio Ambiente.

Como Sociedad Nacional de Minería creemos que se debe mantener la amplia intervención del Estado en la industria. Sin embargo, estas últimas deben considerar que el sector trabaja con foco en el largo plazo, dado que es una actividad tomadora de precio en los mercados mundiales. Ello requiere disciplina operacional e innovación para permanecer activo durante las partes bajas del ciclo económico y para obtener utilidades en la parte alta de los ciclos de precios.

Como contrapartida, ese conjunto de atribuciones estatales requiere de un marco normativo claro y estable, que permita fijar límites razonables y los derechos de los particulares ante el propio Estado. Sólo así será posible fomentar un impulso armónico de los tres pilares productivos y un crecimiento equilibrado de la minería estatal, la gran minería privada y de la pequeña y mediana minería, esenciales para el desarrollo de nuestro país.

## 2.2. CONCESIONES MINERAS Y RÉGIMEN DE AMPARO

Si bien se ha hecho mención a la importancia de la arquitectura jurídica que ha permitido el desarrollo de la minería en la historia de Chile, **nos interesa destacar, particularmente, la duración de las concesiones mineras y el régimen de amparo.**

La duración de las concesiones mineras de exploración y explotación y las certezas al respecto, son materias esenciales y claves para el desarrollo minero. La duración de las concesiones de explotación en Chile ha sido siempre indefinida, incluso después de la ley 17.450 que en 1971 nacionalizó la Gran Minería del Cobre. La Sociedad Nacional de Minería estima que la fijación de un plazo para la concesión de explotación traería problemas que podrían incidir desde una planificación minera sub-óptima a un extremo en que no existieran inversiones al acercarse el plazo de término de la concesión, con el consiguiente daño a la macroeconomía del país. Pero, de ser a plazo definido, surge la necesidad de establecer quién resolvería sobre la prórroga de la concesión. Si fuera la administración, acarrearía grados de incertidumbre y generaría espacios de discrecionalidad; y si se tratara de requisitos puramente formales, esta condición sería una mera apariencia, desprovista de seriedad. Si bien ésta no es una materia propia de la Constitución, es importante que la duración de las concesiones sea adecuada a la realidad de la actividad y quede entregada

*La duración de las concesiones mineras de exploración y explotación y las certezas al respecto, son materias esenciales y claves para el desarrollo minero.*

*La Sociedad Nacional de Minería estima que es el régimen de amparo por patente el que permite la mayor certeza y estabilidad necesaria al concesionario minero, además de ser objetivo, transparente y fácil de fiscalizar, y generar una importante fuente de ingreso para las municipalidades donde se encuentran las concesiones.*

a una ley cuya aprobación o modificación requiera de quorum especiales.

**En relación al régimen de amparo, debe estimular la investigación y asegurar la estabilidad de los derechos del concesionario minero y no debe forzar a la realización de actividades económicamente injustificadas**

ni atentar contra la certeza y la seguridad que son indispensables para el trabajo minero. Además, debe evitar espacios de discrecionalidad en la determinación del cumplimiento de la obligación de amparo. Si bien existen sistemas de amparo por trabajo o inversión, la Sociedad Nacional de Minería estima que es el régimen de amparo por patente el que permite la mayor certeza y estabilidad necesaria al concesionario minero, además de ser objetivo, transparente y fácil de fiscalizar, y generar una importante fuente de ingreso para las municipalidades donde se encuentran las concesiones. Este mecanismo

ha resultado eficiente, exitoso y mejor que los otros sistemas existentes, tanto en Chile como internacionalmente.

**En un mundo globalizado, la producción minera no se logra mediante obligaciones de trabajo o inversión. Son las virtudes de un yacimiento, las condiciones de riesgo país, las políticas de fomento minero, la disponibilidad de personal y servicios calificados, la estabilidad de su normativa y las condiciones de mercado, las que determinan su explotación o paralización.** La experiencia muestra numerosos países que tienen regímenes de amparo por inversión o por trabajo, pero que carecen de una industria minera relevante (a pesar de tener potencial geológico).

Se reconoce, sin embargo, una crítica política y económica sobre las concesiones mineras sin actividad, sea por sus objetivos especulativos o de otra índole. Una buena política minera debería desincentivar aquellas concesiones que no tengan por objeto desarrollar una actividad minera, promover la actividad exploratoria y contar con un régimen que procure un paso más rápido hacia la etapa de explotación, en beneficio del país. Si bien ésta no debiese ser una materia de regulación constitucional, es probable que el debate se extienda a este punto, y al respecto la sugerencia es actuar a nivel legal y no constitucional, sobre los siguientes principios: (i) promover un mejor acceso a la información geológica básica entregada al Estado (Sernageomin), a fin de dinamizar el mercado;



y (ii) incentivar la mayor y más rápida inversión posible en exploración y explotación mineras, cautelando la seguridad, certeza jurídica y los derechos de los actuales explotadores.

### **2.3. OTRAS NORMAS GENERALES QUE AFECTAN A LA MINERÍA**

Si bien existen distintas normas generales que tienen un efecto directo en la minería y que es necesario tomar en cuenta, en particular en los temas laboral y tributario (ver Recuadro N° 5), **la Sociedad Nacional de Minería destaca la importancia de que las huelgas sean llevadas a cabo en un ambiente pacífico.**

Por otra parte, si bien existen desafíos importantes en materia de diversidad de género e inclusión, que se están abordando, hay que reconocer que las condiciones especiales en las que se desarrolla la minería (Recuadro N° 1), en particular que se desarrolle en zonas remotas, inciden en la dificultad con la que se ha encontrado la industria para avanzar en ellos. Con todo, la Sociedad Nacional de Minería no está de acuerdo con ningún tipo de discriminación arbitraria.

### **3. MINERÍA Y AGUA**

El derecho humano al agua es una causa central en el debate constituyente. Por esta razón, la Sociedad Nacional de Minería estima que debe darse orientación al Estado para garantizar y priorizar el consumo humano

y saneamiento, y asegurarse que prime la no discriminación en la asignación de los derechos una vez solventado ese derecho humano y los caudales ecológicos.

### **4. MINERÍA Y PUEBLOS INDÍGENAS**

Es importante y necesario incluir en la Constitución un reconocimiento de los pueblos indígenas como una medida de justicia dada nuestra realidad social, valorando sus particularidades, identidades y culturas.

**La Sociedad Nacional de Minería considera necesario avanzar hacia un texto constitucional que propenda a la definición de Chile como nación unitaria, multicultural, formada por etnias prehispánicas como base de nuestra sociedad.** Asimismo, considera prudente consagrar el deber del Estado de promover el desarrollo de los pueblos, comunidades, y personas indígenas, respetando sus formas de organización política y social. Además, consagrar el derecho a la libre determinación en su hábitat respecto a la conservación, preservación y fortalecimiento de su identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales, con la limitación de no transgredir los derechos que la Constitución garantiza a todas las personas ni las leyes del Estado ni los tratados internacionales reconocidos por Chile.

Por otra parte, **consideramos relevante consagrar el derecho a la protección de tierras**

## Recuadro N° 5: Normativa de aplicación general, de especial relevancia para la minería

### **Normativa Laboral**

Si bien la minería se rige por la normativa laboral vigente y aplicable a todos los sectores económicos, cabe destacar que sus características particulares hacen especialmente relevante la posibilidad de establecer un sistema excepcional de distribución de jornada y descanso, regulado en el Art. 38 del Código del Trabajo.

Es así como los sistemas de turnos son de uso común en esta actividad, en particular, los más utilizados son 4x4 y 7x7, y se encuentran legitimados por acuerdos colectivos con los respectivos sindicatos. En faenas de construcción de proyectos mineros, donde los trabajadores suelen venir de regiones más alejadas, también se utilizan turnos de mayor duración, negociados con sus sindicatos de montaje y construcción industrial, y debidamente aprobados por la autoridad laboral. Aun cuando la teleoperación de maquinaria y equipos mineros, y el teletrabajo, son cada vez más comunes en la minería chilena, los sistemas de turnos son un aspecto clave para el correcto desarrollo de esta actividad.

### **Normativa tributaria**

El régimen tributario de un país puede tener una incidencia importante en la decisión de inversión. Aquellos ad-valorem, esto es, que no tienen relación con el margen ni la utilidad de la compañía minera, tienen el efecto de encarecer los costos operacionales, lo que afecta las decisiones de inversión en yacimientos de menor calidad, particularmente en períodos de bajos precios. Los impuestos que aplican a la utilidad o al margen operacional evitan afectar la inversión y recargar los costos de la explotación minera durante los períodos de bajos precios. Adicionalmente, elevan el ingreso fiscal durante los períodos de bonanza. Dadas las características de plazos largos y grandes niveles de inversión de capital del sector, el Estatuto de la Inversión Extranjera (DL 600) tuvo gran relevancia en el sector, mientras estuvo en operación. En efecto, las garantías que consagraba, especialmente la no discriminación con respecto a inversionistas nacionales, el acceso al mercado cambiario, la indemnización en caso de expropiación y la estabilidad tributaria, fueron de gran importancia para atraer las grandes sumas que se invirtieron en la minería chilena desde fines de la década de 1980.

**y aguas indígenas**, velando por el derecho de los pueblos originarios a obtener beneficios justos y equitativos por las iniciativas que utilicen o exploten recursos naturales provenientes del suelo y subsuelo de sus territorios, sujetándose al deber de respetar las normas legales aplicables. Asimismo, estimamos que la evaluación ambiental del proyecto minero de explotación, debe ser la instancia donde se aborde la relación entre el derecho minero, el medioambiente, los predios superficiales y, en su caso, la propiedad especial que sobre éstos tengan las comunidades indígenas, sujeta a un estándar de protección especial y distinta al régimen general.

## **5. MINERÍA E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA**

Finalmente, la Sociedad Nacional de Minería destaca que la minería actual enfrenta una serie de desafíos complejos, cuya resolución constituye una oportunidad para el desarrollo tecnológico, el emprendimiento, el desarrollo de capacidades humanas y de innovación en

*La evaluación ambiental del proyecto minero de explotación, debe ser la instancia donde se aborde la relación entre el derecho minero.*

un nicho de fortaleza de Chile de relevancia mundial. Esto determina una necesidad de tomar conciencia sobre esta oportunidad, y de actuar sobre ella de manera consistente mediante instituciones y políticas innovadoras como la constitución de la Corporación Alta Ley, el Instituto de Tecnologías Limpias que se establecerá en Antofagasta, o el Instituto de Economía Circular establecido en la Región de Tarapacá. Estos pasos son los primeros de los que debiera ser una política permanente del Estado y fuente de sustentabilidad nacional en el más profundo sentido: recursos no renovables a capacidades permanentes y ubicuas para una economía sofisticada y diversificada.

*La minería actual enfrenta una serie de desafíos complejos, cuya resolución constituye una oportunidad para el desarrollo tecnológico, el emprendimiento, el desarrollo de capacidades humanas y de innovación en un nicho de fortaleza de Chile de relevancia mundial.*





SONAMI

---

Sociedad Nacional de Minería F.G.  
Avenida Apoquindo 3.000, 5º Piso.  
Teléfono 228207000

