



Universidad del Desarrollo  
Facultad de Derecho

**LEY Nº 21240: SUS MODIFICACIONES AL CÓDIGO DE MINERIA EN  
MATERIA DE TASAS MINERAS Y SU FUNDAMENTACIÓN TÉCNICO –  
JURÍDICA**

**POR: PABLO ANDRES BORQUEZ MORALES**

**Tesina presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad del  
Desarrollo para optar al grado académico de Magister en Derecho  
Ambiental**

**PROFESOR GUÍA:**

**Sr. WINSTON JUAN CARLOS ALBURQUENQUE TRONCOSO**

**Octubre 2022**

**SANTIAGO**

© Se autoriza la reproducción de esta obra, o fragmentos de ella, en modalidad acceso abierto para fines académicos o de investigación, siempre que se incluya la referencia bibliográfica.

Dedicada a mis hijos, a mi madre, y a mi aMOr.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

PGU: Pensión Garantizada Universal.

IVA: Impuesto al Valor Agregado.

DFL2: Decreto con Fuerza de Ley N° dos, D.S. N° mil ciento uno, del Ministerio de Obras Públicas (MOP), publicado en el DO de dieciocho de julio de mil novecientos sesenta y actualizado al treinta de septiembre de dos mil seis.

CPR: Constitución Política de la República.

CM: Código Minero.

DO: Diario Oficial.

LOCCM: Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras.

SERNAGEOMIN: Servicio Nacional de Geología y Minería.

UTM: Unidad Tributaria Mensual.

ENAMI: Empresa Nacional de Minería.

PPM: Pagos Provisionales Mensuales.

HA: Hectárea.

RCA: Resolución de Calificación Ambiental.

PIB: Producto Interno Bruto.

MOP: Ministerio de Obras Públicas.

DS: Decreto Supremo.

## TABLA DE CONTENIDOS

1	INTRODUCCION .....	1
2	DESARROLLO.....	6
2.1	Breve resumen del debate legislativo sobre la Ley N° 21420.....	6
2.2	La sensibilidad de la cantidad demandada a los cambios de los precios en mercados competitivos. ....	10
2.2.1	Precio de Bienes Complementarios .....	13
2.2.2	Precio de Bienes Sustitutos.....	14
2.2.3	Nivel de Ingreso Disponible de los Consumidores.....	16
2.2.4	Preferencias y expectativas.....	17
2.3	Principios rectores de la minería en nuestra legislación.....	20
2.3.1	Exclusividad del Estado chileno en la titularidad sobre la propiedad de todas las sustancias minerales del país. ....	23
2.3.2	El rol de nuestros tribunales. ....	23
2.3.3	Régimen de Amparo. ....	25
2.3.4	Explotación de sustancias no concesibles.....	27
2.3.5	Derecho de propiedad de los titulares sobre sus concesiones. ....	27
2.4	Principales temores a la implementación de la Ley N° 21420. ....	28
3	CONCLUSIONES .....	35
4	BIBLIOGRAFIA .....	39

## **RESUMEN (ABSTRACT)**

La presente tesina pretende identificar al menos, las variables que influyen en la sensibilidad de la actividad minera, frente a cambios en las condiciones de mercado, específicamente en lo que dice relación con las tasas o valores de las patentes de exploración y explotación, describiendo los eventuales efectos a corto y largo plazo, de modificaciones a este respecto impulsadas por la autoridad administrativa o legislativa.

## **1 INTRODUCCION**

A esta altura de nuestro viaje, en el mundo del medioambiente, y sus efectos en materia de los derechos, que emanan de las interacciones de sus actores, qué duda cabe de los impactos que la minería provoca a toda escala, local, regional y global, de manera directa e indirecta, a través de sus prácticas, sobre nuestro entorno y hábitats de las demás especies.

Los efectos ecológicos de procesos de extracción y procesamiento de minerales son de la mayor significancia, pues se perpetúan y perduran en el tiempo, por la drástica transformación que imponen a la geografía y la lenta reasimilación de sus desechos de explotación.

Todos los métodos de extracción minera (exploración, explotación y cierre) producen siempre algún grado de alteración a la superficie y los estratos subyacentes, así como acuíferos, además de la generación de desechos como relaves y escombreras. De tal manera, los efectos de la minería sobre el medio ambiente impactan el suelo, el agua y el aire, pudiendo resultar en alteraciones tales como drenaje ácido, contaminación hídrica, remoción de glaciares, contaminación atmosférica, remoción y socavamiento del suelo, pérdida de biodiversidad, contaminación del suelo y degradación ambiental.

Asimismo, la actividad minera genera impactos sociales y económicos en las comunidades locales, incluyendo conflictos con los otros usos de la tierra, pérdida de patrimonio cultural de grupos originarios y mayores brechas entre ricos y pobres en países con economías dependientes de la minería.

Por otra parte, como lo vimos durante el desarrollo del magister, la minería ha sido el gran motor de reactivación crecimiento y desarrollo para Chile en los últimos cuarenta años, pero a su vez su visión economicista de los procesos extractivos, que muchas veces se ha traducido en una simple degradación y depredación del medio ambiente, impone dudas de la sustentabilidad de sus procesos en el largo plazo.

Las alteraciones al entorno con motivo de las actividades mineras suelen ser incluso de carácter permanentes. Alteraciones topográficas de los terrenos afectos a explotación minera, incluidas modificaciones a cursos ríos, el drenado de depósitos de agua naturales o la acumulación de residual o desechos de producción acumulados en gigantes montículos de material, son de la mayor complejidad retrotraerlos a sus estados naturales.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Hikmawan, M. Dian; Arinia Indriyany, Ika; Ma'asan Mayrudin, Yeby (2019). Movimiento Ambiental en contra de la Explotación Minera en Bojonegara Serang Banten. Avances en Ciencia Social, Educación e Investigación en Humanidades, volumen 367. Conferencia Internacional sobre Democratización del Sudeste de Asia.

Los problemas típicos asociados con las actividades mineras son la degradación de la tierra, la eliminación de sobrecarga, la deforestación, los desechos de lavado, el hundimiento de terrenos, la contaminación del agua por descargas de aguas negras provenientes de los procesos mineros, tratamiento de ácidos, contaminación del aire debido a la liberación de gases y polvo, contaminación acústica, daños a la flora, fauna y biodiversidad de zonas colindantes a los minerales, riesgos para la salud ocupacional, entre otros.<sup>2</sup>

Vistos entonces los efectos de estas actividades extractivas y transformadoras del recurso minero, no es difícil entender el impacto que tiene el permanente desenvolvimiento de esta actividad en nuestro país, ya sea este de carácter positivo o negativo desde la perspectiva medioambiental. De ahí entonces que las decisiones o acciones que asuman nuestras autoridades y que guarden relación con este tema son de nuestro más profundo interés de analizar.

La crisis social del año dos mil diecinueve nos impuso dentro de nuestro acervo cotidiano, la discusión de los distintos caminos de solución a lo que, la gente manifestada y reclamaba como prioridades sociales a atender. El debate se trasladó a sí estábamos procediendo adecuadamente como país en temas sensibles como la educación, la salud y las pensiones, entre muchos otros; o a

---

<sup>2</sup> Warhate, S. R., Yenkie, M. K. N., Chaudhari, M. D., & Pokale, W. K. (2006). Impactos de las actividades mineras en agua y suelo. *Revista de Ciencia e Ingeniería Ambiental*, volume 48, número 2, pag. 81-90, abril 2006.

simplemente declarar inadecuadas, insuficientes y/o inoperantes las soluciones vigentes en ese momento; y abrírnos a reformular nuevas salidas a dicha problemática, en un marco valórico de carácter más solidario.

De ahí que una de las primeras reacciones que se tuvo a este respecto, fue el mejoramiento de las pensiones de vejez para nuestros jubilados. La Pensión Garantizada Universal (PGU), vino en reemplazar los beneficios del anterior Pilar Solidario. Un esfuerzo que se estimó en principio, que beneficiaría a alrededor de dos coma cuatro millones de adultos mayores, y que representaría para el erario público egresos por quinientos cincuenta de dólares anuales.

Por cierto, que una iniciativa de esta escala requiere un condimento específico y fundamental. Y ese el financiamiento. De ahí que nace la iniciativa por impulsar esta Ley N° 21240, sobre REDUCCION O ELIMINACION DE EXENCIONES TRIBUTARIAS EN ELLA INDICADAS. El propio Presidente Piñera lo expresa locuazmente en el mensaje de la misma Ley:

*“Para entregar un aumento efectivo a las pensiones y evitar dilatar la entrega de ayudas fiscales a nuestros pensionados, es que debemos aumentar la recaudación fiscal de forma permanente.*

*Para ello, hemos decidido eliminar o reducir un conjunto de exenciones tributarias que, si bien pudieron tener un rol significativo en la consecución de políticas públicas, hoy ya no se justifican. Al mismo tiempo, su eliminación o reducción nos permitirá mejorar nuestro sistema tributario, al hacerlo más simple y equitativo.”<sup>3</sup>*

Finalmente, entre las exenciones propuestas para tal financiamiento, se incluyó además el incremento de las tasas mineras, que hoy las empresas de la industria pagan por operar o simplemente prospectar. Siendo la minería un sector tan estratégico para nuestro país, cabe preguntarse respecto del tipo de correlación que tienen la aplicación de estas medidas con una eventual mayor recaudación. Si existen factores o variables que pueden determinar que el efecto en el aumento de tasas se diluya o simplemente desincentive a los actores a mantener derechos mas onerosos. Y desde el punto de vista de la temporalidad, identificar al menos las consecuencias o efectos de largo plazo que la implementación de estas soluciones recaudatorias pudieran provocar.

Es ese entonces el sentido de la presente tesina, tratar de desarrollar estás preguntas, abordarlas y ofrecer posibles respuestas, acordes al formato del tipo de trabajo de que se trata.

---

<sup>3</sup> Mensaje de S.E. El Presidente De La República con el que inicia el Proyecto de Ley que reduce o elimina Exenciones tributarias que indica. Nº 415-369/. 21 de diciembre de 2021.

## **2 DESARROLLO**

### **2.1 Breve resumen del debate legislativo sobre la Ley N° 21420.**

El proyecto de Ley fue despachado al Congreso Nacional para su tramitación el veintidós de diciembre del año dos mil veintiuno, por iniciativa presidencial. Contemplaba originalmente las siguientes modificaciones en las fuentes de recaudación de caudales públicos:

- a. Exenciones en el mercado de capitales: gravar el mayor valor obtenido en la enajenación en bolsa de determinados instrumentos con presencia bursátil;
- b. Exenciones en el mercado inmobiliario, tales como, la eliminación del crédito especial a las empresas constructoras, y de beneficios de viviendas DFL dos adquiridas con anterioridad al año dos mil diez;
- c. Afectación con Impuesto al Valor Agregado (IVA) a las prestaciones de servicios profesionales, asesorías técnicas y consultorías prestados por personas jurídicas;

- d. Seguros de vida: afectación con Impuesto a las Herencias y Donaciones, a los beneficios obtenidos en virtud de contratos de seguros; y
- e. Exclusión del pago de la sobretasa de impuesto territorial a los bienes de propiedad del Fisco.

En su primer trámite legislativo, el Proyecto ingreso a la comisión de hacienda de la Cámara de Diputados, y sin entrar a profundizar en este primer proceso de discusión, por no ser de mayor utilidad para el presente trabajo, se aprobó con el voto favorable de 8 de los honorables que componían la comisión y despachada para ser debatida en sala. Fue aprobada en general y particular por la Cámara de Diputados y despachada al Senado en enero del presente año dos mil veintidós.

Es en la segunda etapa legislativa del Proyecto, en la Comisión de Hacienda del Senado, donde se comienza a fundamentar la necesidad de hacer modificaciones a la estructura de tasas vigentes en ese momento, para salir en apoyo de las necesidades de financiamiento del legislativo.

En efecto, es en este momento de tramitación de la nueva Ley y por la introducción de nuevas indicaciones, fue que agregaron medios de recaudación

adicionales, entre otros, la modernización del sistema de concesiones mineras (patentes de exploración y explotación).<sup>4</sup>

Finalmente se proponía para el caso de las patentes de exploración y explotación respectivamente que:

- Patente de exploración: Plazo de duración de cuatro años no renovable, aumentando el monto de la patente de una cincuentaava parte de una Unidad Tributaria Mensual (UTM) por ha (hectárea) a tres cincuentaavas partes de una UTM por ha.
- Patente de explotación: Duración indefinida. El valor de las patentes ya otorgadas se mantiene para concesiones en actividad, y se equipara valor de patentes de sustancias no metálica al nivel de las metálicas (un décimo de una UTM). Se diseña una escala progresiva de para concesiones que no presenten desarrollo de faenas activas (metálica/no metálica).

Período	Tasa
0 a 5 años	4/10 UTM por ha
6 a 10 años	8/10 UTM por ha
11 a 15 años	9/10 UTM por ha

---

<sup>4</sup> Informe de Comisión de Hacienda del Senado de fecha 24 de enero, 2022. Sesión 121. Legislatura 369.

16 a 20 años	1,2 UTM por ha
21 a 25 años	3 UTM por ha
26 a 30 años	6 UTM por ha
31 y más años	12 UTM por ha

Tabla uno: tasa progresiva para patente de explotación. Fuente, informe Comisión Hacienda Senado, Sesión ciento veintiuno. Legislatura trescientos sesenta y nueve).

Además, se proponía para aquellas faenas mineras concesionadas que no disponían de una Resolución de Calificación Ambiental (RCA) las respectivas patentes ascenderían al valor de tres cincuentaavas partes de una UTM por cada hectárea.<sup>5</sup>

En conjunto, el aporte que ofrecía el aumento de tasas mineras, al proyecto de financiamiento de políticas públicas de pensión, suponía un aumento de la recaudación a doscientos ochenta mil cuatrocientos ochenta millones anuales en régimen.<sup>6</sup> Asimismo buscaba corregir aspectos como:

- Limitar las acciones posesorias, acotándolas a los casos de servidumbre minera constituidas y/u otro derecho real;
- Obligatoriedad en la entrega de información geológica;

---

<sup>5</sup> Ibidem

<sup>6</sup> Ibidem

- Eliminar mantención de hitos en terreno;

Finalmente, cabe agregar que, en su intervención, el senador Juan Antonio Coloma expreso: “...si se explota el diez por ciento de las patentes mineras, la duda que surge es cuánto ocurre normalmente en esa área, por ser operaciones de muy largo plazo, y si se afectaría el desarrollo normal de la industria.”<sup>7</sup>

El trámite entonces pasó a su tercera etapa legislativa para su discusión, y aprobación con las modificaciones incorporadas por el Senado, entre ellas el incremento de las tasas mineras. El Proyecto de Ley vio la luz el veintiséis de enero de dos mil veintidós tras su votación favorable por la Cámara de Diputados y fue promulgado como Ley de La República, el veintisiete de enero siguiente, pasando a ser publicada en el Diario Oficial (DO) el cuatro de febrero del mismo año.

## **2.2 La sensibilidad de la cantidad demandada a los cambios de los precios en mercados competitivos.**

Para hablar de las consecuencias en el corto o largo plazo, de medidas como el aumento de las tasas mineras para las patentes de exploración o

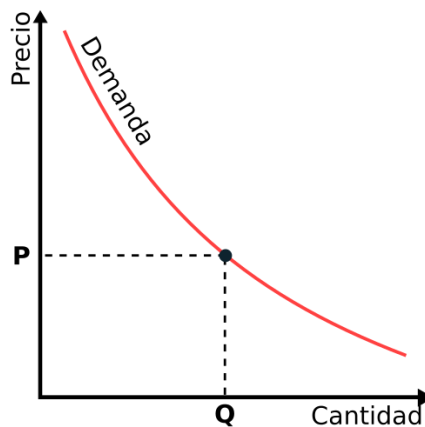
---

<sup>7</sup> Ibidem

explotación, primero es a mi juicio más ilustrativo remitirnos a conceptos de economía básica para entender cómo reaccionan los mercados.

Supongamos por un momento que el intercambio de concesiones o patentes mineras, representan una demanda de patentes de exploración y explotación, por parte de sus consumidores, en este caso, industriales e inversionistas de la minería, que reacciona a las vicisitudes de su precio, tal como lo haría cualquier bien de consumo, en competencia perfecta, es decir, mercados sin intervención de terceros, privados o públicos, donde los precios se regulan libremente.

La demanda de patentes mineras se representaría de la siguiente forma:

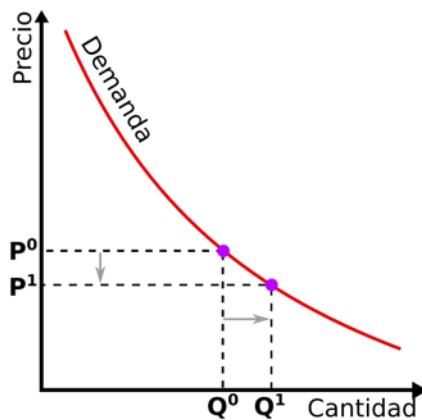


(Figura uno: curva de demanda patentes mineras)

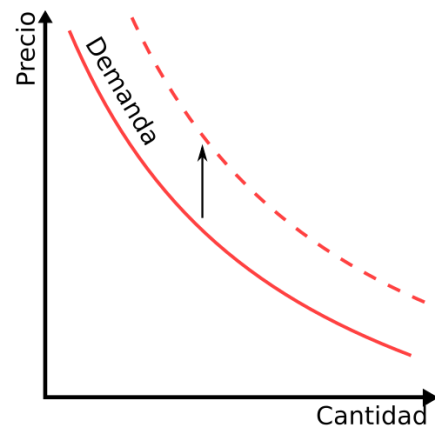
Donde la curva en color rojo representa la demanda de patentes mineras, es decir, la cantidad de patentes mantenidas por las empresas mineras, a

diferentes niveles de tasas mineras, o precios de concesiones. Este modelo supone una correlación inversa entre los aumentos o disminuciones de las tasas mineras frente a los aumentos o disminuciones de la cantidad de patentes de exploración o explotación que sus titulares conservaran, en caso modificación de tales costos.

La MAGNITUD o impacto de tales cambios en los precios de la minería se abordará más adelante con mayor profundidad. En todo caso, cuando se hable de un aumento de las tasas mineras, como el incorporado en la Ley N° 21420, este modelo supone una reducción implícita y de la cantidad de patentes en que las empresas mineras conservarán bajo su titularidad.



(Figura dos: correlación indirecta entre comportamiento de precios y cantidad demandada de patentes mineras)



(Figura tres: aumento o disminución de la demandada de patentes mineras)

Como se observa en la figura dos, ante una disminución de los valores o tasas pagadas por las empresas, por concepto de patentes mineras, se genera

una expansión o crecimiento en la cantidad demandada por dichas patentes o derechos. Lo anterior, más allá de la simplificación que ofrece el modelo, no deja de tener cierto sentido lógico en la realidad. A un menor costo apagar por los permisos o por los derechos que se tengan sobre estas pertenece a mineras, sin duda estimulan el apetito estratégico de las empresas mineras por mantener o capturar la mayor cantidad de patentes posibles.

Sin embargo, para tratar de determinar cuáles son los factores o variables que influyen en el crecimiento de la demanda, ya no de la cantidad demandada de patentes, sino de la demanda completa del mercado, es necesario analizar los criterios que estimulan un comportamiento de esa naturaleza.

Dichos criterios, y contextualizándolos al tema de la minería en nuestro país, se pueden puntualizar de la siguiente manera:

### **2.2.1 Precio de Bienes Complementarios**

Independiente del comportamiento que experimenten las cantidades demandadas de patentes mineras por oscilaciones en el precio de las pertenencias mineras, también la demanda reacciona a los precios sobre inversiones o bienes complementarias a la gran minería del cobre. Cuando

hablamos de precio de bienes complementarios del cobre, nos referimos a todos aquellos productos que para su fabricación o utilización se requiere el mineral.

Por ejemplo si la industria electrónica mundial proyecta un crecimiento en la fabricación de componentes, de baterías o elementos necesarios para el diseño, desarrollo nuevas tecnologías; o se incentiva la construcción de vehículos de eléctricos; o el caso de medicina, se desarrollen nuevas y crecientes aplicaciones del cobre para el control bactericida u otras soluciones en inmunización; sin duda, que estimulará el deseo de los productores de cobre por asegurar el control sobre pertenencias presentes y futuras, estando reacios a dejar libres o dejar de pagar e patentes mineras, no obstante, se presenten estos incrementos en el valor sus tasas y permisos.

Si este fue el caso, el comportamiento de la demanda experimentaría un crecimiento tal cual lo demuestra la figura tres de más arriba, es decir una expansión de la demanda, motivado por el crecimiento de otras industrias extensivas en el uso de cobre para sus procesos y productos, que proyectan crecientes compras del rojo mineral.

### **2.2.2 Precio de Bienes Sustitutos**

Si hablamos de precio de bienes sustitutos, nos referimos a el costo de cambiar nuestra explotación actual, a la producción y refinamiento de otro tipo mineral, o simplemente cambiar de giro, y dedicar nuestra infraestructura a una actividad distinta de la minería del cobre. En una industria tan especializada, con niveles de inversión altísimos en tecnología y maquinaria, resulta difícil y muy costoso reconvertir los procesos extractivos de un determinado mineral a otro distinto. Por lo que en el corto plazo al menos, no se debería observar una migración y aquellas faenas que ya están en la actividad. Caso distinto sería, las patentes de exploración, en donde en la actualidad se observa que mucha empresa las paga para mantener y hacer valer sus derechos ante cualquier eventual decisión de explotación.

Lo interesante de la ley sí, es que se anticipa este fenómeno de alguna manera, modificando la facultad de renovar las patentes de exploración, que, hasta antes de la entrada en vigencia, se podía hacer al segundo año y por solo una vez, pero que en la práctica las empresas mineras las renovaban creando empresas y personas naturales distintas para adjudicárselas nuevamente y extender los plazos de dominio. La ley N° 21420 modificó lo anterior, imponiendo que las patentes de exploración tendrán una extensión de cuatro años no renovable, obligando a sus titulares a que, dentro de ese período de cuatro años, manifiesten su intención real de explotar los yacimientos sobre los cuales mantienen tales derechos.

### **2.2.3 Nivel de Ingreso Disponible de los Consumidores**

A diferencia de la teoría general económica, donde los consumidores son los preferentes de primera línea en los mercados interés de consumo, para el caso en análisis, estamos hablando de la industria de minería, en donde los usuarios de las patentes de exploración y explotación son exclusivamente industrias mineras. No obstante ello, el hecho detectarse de empresas muy poderosas en lo financiero y económico, eso no conlleva a que necesariamente dispongan de recursos para el simple mantenimiento de patentes o derechos en el tiempo. Las empresas y sociedades se rigen por presupuestos, por estrategias de corto mediano y largo plazo, por programas de financiamiento, de distribución resultados rentabilidad a sus accionistas, etc.

Por lo que la sola idea de un incremento en los costos lo único que puede suponer desde el punto de vista de la gestión del negocio minero, es que ello va a tener que ser necesariamente estudiado a nivel de costos de explotación y de presupuesto para que los directorios o los encargados de los gerenciamientos de dichos negocios tomen las decisiones respectivas acerca de proceder o no con la mantención de dichas patentes. Por muy inmaterial que sea el aumento de las tasas, ello no significa que las empresas mineras van a estar indiferentes a dichos

incrementos sin propiciar un análisis de costo beneficio de mantener el tiempo sus actuales pertenencias no explotadas.

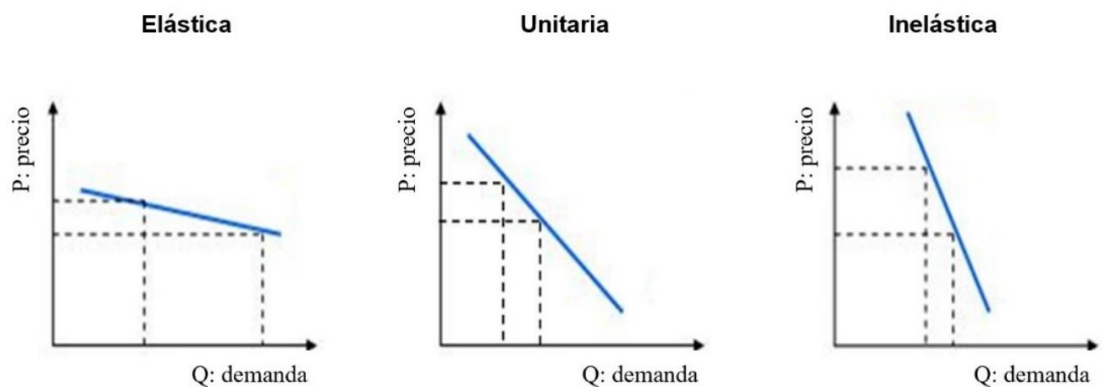
#### **2.2.4 Preferencias y expectativas**

Por último, pero no menos importante, están las preferencias y expectativas de los actores en este mercado, que vienen siendo, como lo decíamos antes, las industrias mineras. Y al igual que en el caso anterior, por sus características particulares, es mejor precisar el efecto directo que pueden tener las expectativas las industrias o empresas. Una situación económica adversa; una proyección de valores de la libra de cobre baja para los próximos años; o un cambio sustantivo en las reglas del juego, en el País dónde están puestas las inversiones, que ponga en riesgo la propiedad, los intereses y el rendimiento que sus activos; por cierto, que pondrá en alerta a los inversionistas, y propiciará un estudio al menos de la conveniencia de mantener o no las inversiones hasta ese momento. A modo de ejemplo, El Salvador, hace unos años atrás era un campamento con sus días contados. Y no fue sino el alza sostenida en el precio del cobre, que se mantenido hasta nuestros días, que prolongó la subsistencia de dicha faena.

Como comentábamos, todas estas variables actúan en conjunto y determinan la forma como se va a manifestar la demanda por un bien determinado. en este caso el pago de patente de exploración y explotación. La

interacción de todas ellas va a conformar la forma de la demanda o mejor dicho la sensibilidad de la cantidad demandada de patentes mineras, frente a fluctuaciones en su precio. Es decir, no todas las demandas son iguales, pues no todas reaccionan de igual forma a los precios de mercado.

Para hablar entonces de la sensibilidad a precio de un bien o de una patente, hay que referirnos también a lo que en economía se conoce como la elasticidad de la demanda. La elasticidad de la demanda, en este caso respecto de su precio, es un concepto que sirve para determinar cómo varía la cantidad de demanda del bien ante fluctuaciones en la magnitud del precio de las tasas mineras.



(Figura 4: elasticidad de demanda)

Si hablamos de una demanda elástica nos referimos a aquellas que manifiestan una gran variación en su cantidad demandada ante pequeñas oscilaciones en el precio de mercado. Por el contrario, las demandas inelásticas

las constituyen aquellas que no obstante varíe ostensiblemente el precio de mercado la afectación en el volumen o cantidad demandada es proporcionalmente muy inferior.

Por lo tanto, para el caso de las patentes mineras, la sensibilidad que va a demostrar o experimentar su demanda, es decir la manera cómo se distribuirán las distintas combinaciones de cantidad demandada de pertenencias mineras, dependerá de las variables ya analizadas más arriba, a saber, precio de bienes complementarios; precio de bienes alternativos; nivel de ingreso o capacidad económica o de los inversionistas en minería; y de las expectativas.

Por tal razón, se hace difícil a priori poder establecer en el plazo inmediato cuál sería el efecto que va a tener implementación de las medidas de incremento en las casas mineras de exploración y explotación. Sin duda que, en el futuro inmediato, un eventual mayor efecto si observará en las patentes de exploración.

Cómo lo comentamos, en la actualidad solo el diez por ciento de las patentes obtenidas u otorgadas se encuentran con desarrollo de faenas activas. El restante noventa por ciento corresponde a derechos de exploración, que hasta antes de la entrada en vigor de la ley se extendían por dos años, pudiendo ser renovado por otros dos. En la práctica, las empresas mineras titulares de tales derechos de exploración perpetuaban la obtención de extensiones sobre sus

derechos, adjudicándose dichas patentes a su segundo vencimiento, bajo nuevas razones sociales. Por lo que habrá que esperar, para próximo los cuatro años, cómo se verá afectado el proceso de renovación de patentes mineras y/o su adjudicación a nuevos titulares efectivos.

El largo plazo es aún más impredecible, toda vez que entran al ruedo variables de carácter endógenas, que impactan sobre, por ejemplo, las expectativas que se pueden tener en la industria. La posibilidad de conflictos bélicos; el desarrollo de nuevas tecnologías; la proyección económica del país anfitrión; cambios en la legislatura o normativa específica la industria; son elementos que sin lugar a duda pueden jugar un rol superlativo al momento de decidir si continuar o no con el pago de pertenencias de exploración, aumentadas en sus tazas mineras.

### **2.3 Principios rectores de la minería en nuestra legislación.**

Qué duda cabe que, dentro de las consecuencias del fracaso del experimento socialista del Gobierno de Salvador Allende, la minería del cobre y en particular, la minería privada experimentaron un grave revés. Y en esto no hay postura ideológica que resista el análisis, frente a un marco normativo incierto que no aseguré a los inversionistas poder trabajar pacíficamente en sus labores,

el sector claramente se puede convertir, como lo hizo, como en un obstáculo, y más que eso, en un factor involutivo del desarrollo de un sector económico.

No obstante, la riqueza que Chile puede disponer en materia de recursos minerales, y particularmente si nos referimos a cobre, el habernos convertido en el primer productor del mundo de este metal, o que dispongamos de las mayores reservas de dicho mineral, va de la mano de una industria sana y robusta, dispuesta a invertir en suficientes iniciativas de exploración y explotación. Estas últimas actividades, demandan significativas inversiones, de alto riesgo y larguísimo plazo.

De dónde sino del sector privado es que se puedan dedicar estos recursos para la exploración y explotación. Pero ello acompañado de un contexto político ordenado, con normas claras, en un estado de derecho donde prevalezcan los principios de certeza jurídica y dónde predomine la estabilidad de todas las instituciones en general.

En este contexto, La Constitución Política de la República del año mil novecientos ochenta y la legislación minera posterior fueron el puntal que ofreció tal anhelada tranquilidad, pero sobre todo la confianza, a los inversionistas privados nacionales y extranjeros para volver a creer en que nuestro país se podía hacer negocios.

Qué duda cabe que una industria minera sana trae consigo crecimiento económico, creación de empleos estables calificados y de alta remuneración; desarrollo tecnológico; pero también impulso a un sinnúmero de actores que, si bien no tienen participación directa en los procesos extractivos, si apoyan a la minería con otros servicios cómo industria, alimentación, comunicaciones, transporte, construcción, etc. Es lo que se conoce como el efecto multiplicador del PIB minero, el que para el trienio dos mil quince – dos mil diecisiete alcanzó a ser de uno coma setenta y ocho. Esto quiere decir que, por cada cien pesos del PIB minero, se generan otros setenta y ocho pesos de PIB en actividades anexas a la minería.<sup>8</sup>

El marco normativo, específico para el sector minero en nuestro país, se sustenta de tres bases fundamentales. Ellas son la Constitución Política de la República (CRP), la Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras (LOCCM), Y el Código de Minería (CM). Lo anterior, sin perjuicio de otros cuerpos normativos complementarios.

---

<sup>8</sup> Cochilco, citado por J. Villarino en su presentación ante Comisión de Minería de la Cámara de Diputados del 14 de abril de 2021.

A partir de este contexto normativo es que se sostienen las bases de la estabilidad para la inversión privada de minería. Dichas bases se pueden identificar en los siguientes principios o garantías:

### **2.3.1 Exclusividad del Estado chileno en la titularidad sobre la propiedad de todas las sustancias minerales del país.**

Como es sabido, con excepción de las arcillas superficiales, todo el subsuelo de nuestro territorio es de propiedad del Estado. Y los dueños de terrenos en cuyas profundidades se encontrase el mineral, están conminados por nuestra legislación a prestar todas las facilidades para la exploración y explotación de todo yacimiento.

### **2.3.2 El rol de nuestros tribunales.**

Sabido es que la Constitución faculta para que la Ley Orgánica constitucional del ramo sea la que determine qué sustancias son concesibles o no, de exploración o explotación, además de su duración y efectos jurídicos. Pero son finalmente nuestros tribunales los únicos llamados a constituir tales concesiones. A otorgarlas por resolución judicial. De tal manera que, posicionar esta responsabilidad al ámbito de la competencia de nuestros tribunales ha permitido evitar todo tipo de arbitrariedades, discriminaciones y

nepotismos; toda vez que nuestras magistraturas solo se deben al cumplimiento irrestricto de lo que la ley señala para el otorgamiento de estos derechos. *“Los tribunales, en el ejercicio de sus funciones, deben aplicar la ley, pero no pueden juzgar los supuestos méritos o conveniencias del Estado respecto de un particular que aspire a ser concesionario, por cuanto debe limitarse a constatar que se dan las condiciones objetivas que la ley señala previamente”*.<sup>9</sup>

Otro elemento que ofrece certeza a la forma cómo opera la industria minera de nuestro país es el establecimiento por ley de la duración de las concesiones mineras. En efecto, habíamos comentado anteriormente que las concesiones mineras de exploración podían llegar a durar hasta cuatro años, y las de explotación de carácter indefinido. Todo ello con base a lo establecido en la LOCCM. Lo significativo de las inversiones necesarias para participar en esta industria requiere la certeza que el derecho a explotar un yacimiento no pueda precluir de manera intempestiva, arbitraria o ilegal.

Otro factor de estabilidad es la misma Ley Orgánica constitucional. Por su naturaleza requiere quórum especiales para ser modificada o derogada y es permanente objeto de revisiones de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional. La importancia de este sector económico para Chile, por lo

---

<sup>9</sup> José Piñera, “Fundamentos de la Ley Constitucional Minera”, p.71

estratégico y por todo lo que produce genera y proyecta al interior del país, no puede ser normado leyes de menor categoría.

### **2.3.3 Régimen de Amparo.**

El artículo diecinueve, número veinticuatro de la CPR, fija la obligatoriedad de los dueños de concesiones mineras de desarrollar las actividades u operaciones suficientes que satisfagan el interés público, justificando así su otorgamiento:

*“...El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas. Los predios superficiales estarán sujetos a las obligaciones y limitaciones que la ley señale para facilitar la exploración, la explotación y el beneficio de dichas minas.*

*Corresponde a la ley determinar qué sustancias de aquellas a que se refiere el inciso precedente, exceptuados los hidrocarburos líquidos o gaseosos, pueden ser objeto de concesiones de exploración o de explotación. Dichas*

*concesiones se constituirán siempre por resolución judicial y tendrán la duración, conferirán los derechos e impondrán las obligaciones que la ley exprese, la que tendrá el carácter de orgánica constitucional. La concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento. Su régimen de amparo será establecido por dicha ley, tenderá directa o indirectamente a obtener el cumplimiento de esa obligación y contemplará causales de caducidad para el caso de incumplimiento o de simple extinción del dominio sobre la concesión. En todo caso dichas causales y sus efectos deben estar establecidos al momento de otorgarse la concesión...”.<sup>10</sup>*

Será entonces la LOC del ramo la encargada establecer el régimen de amparo respectivo. En este sentido la Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras instruye que dicho régimen se materializará a través de un pago anual y anticipado que patentes a beneficio fiscal. Su incumplimiento detonará causales de caducidad incluso extinción del derecho de dominio sobre las concesiones en cuestión. Mientras la empresa productora solo busque ejercer la explotación asegurando la actividad en su faena, y pagando las patentes que la ley establece para tales efectos, esta no debe sospechar siquiera algún riesgo de interrupción de sus procesos productivos.

---

<sup>10</sup> Constitución Política de La República, incisos 6 y 7 del numeral 24 del artículo 19

#### **2.3.4 Explotación de sustancias no concesibles.**

La explotación de este tipo de sustancias no concesibles es factible de ser realizada por actores ajenos al fisco o el estado a través de concesiones administrativas o contratos especiales de relación. y si bien, el Presidente de la República está facultado constitucionalmente, a dar término de ellos sin expresión de causa a este tipo de operaciones, ello no obsta que el Estado debe indemnizar justamente a los privados afectados a estas decisiones del Ejecutivo.

#### **2.3.5 Derecho de propiedad de los titulares sobre sus concesiones.**

El último pilar sobre el que se sustenta la certeza de los inversionistas para invertir en el sector minero chileno radica en la protección del derecho de propiedad sobre ambos tipos de concesiones, de explotación o exploración. Ello no puede ser alterado sino por el Estado y solo por la vía de la expropiación con la subsecuente indemnización por todo el daño patrimonial causado.

De esta manera, hemos explorado las bases de nuestra legislación minera, observando su coherencia, su robustez y su consistencia, las que repercuten en la fijación de reglas del juego claras a sus actores, sosteniendo así el motor de desarrollo y crecimiento ya comentado más arriba en este trabajo.

## **2.4 Principales temores a la implementación de la Ley N° 21420.**

Como es normal para la implementación de leyes tan importantes y que revisten cambios profundos respecto de lo que se venía haciendo, es que no es extraño que se manifiesten al poco andar distintas corrientes u opiniones respecto de las consecuencias o los resultados previsibles que acarreará esta modificación.

Existe consenso que el fin último de estas modificaciones, que es el financiamiento de políticas sociales, como lo son la pensión garantizada universal (PGU), requería de una reingeniería las fuentes de recursos vigentes, pero que tristemente, y como lo ha sido los últimos treinta años, la minería terminaría siendo, la gran perdedora de recursos frescos.

De aquí nace quizás una primera aprehensión, y que proviene precisamente del sector minero, en donde históricamente se percibido con disconformidad el que termine siendo la minería siempre el gran sostén del país, sin que esta nueva batería de recursos frescos, al menos en parte se reinvierte en el sector.

Recordemos que las patentes mineras se vieron incrementadas en su valor, puntualmente para aquellas concesiones de exploración o explotación en

donde no se ha desarrollado actividad de extracción alguna. Para el caso de las patentes de exploración, su tasa minera se incrementó en un trescientos por ciento.

Por otra parte, para el mantenimiento de una concesión, no está establecido requisito alguno, que diga relación con volúmenes de inversión necesario para la adjudicación de alguna concesión minera. Es por esto, que en la actualidad muchas compañías tienen a su haber enormes extensiones de territorio concedidas a su favor, pero en la más absoluta inactividad, a la espera de iniciar faena. Sin embargo, este inicio puede nunca darse. Y con ello indirectamente se fomentan rigideces, para qué empresas que sí están interesadas en explotar territorios concedidos previamente a terceros, se verían impedidas de hacerlo. La modificación a la ley pretende lograr una mayor eficiencia y eficacia en procedimiento de otorgamiento de concesiones mineras, tratando de generar un estímulo o incentivo para que las empresas efectivamente titulares de concesiones comiencen su actividad de explotación al más breve plazo.

Desde un punto de vista del empresario minero, se puede justificar mantener y pagar concesiones mineras, sin explotarlas o sin una pretensión de explotarla en el tiempo, por la existencia de otro tipo de incentivos o beneficios,

que pueda fomentar un crecimiento el interés especulativo de algunas zonas o lugares, como lo son por ejemplo los otorgamientos de pasos por servidumbre

Por otra parte, se plantea también que la expectativa de recaudación del fisco con las medidas y modificaciones adoptadas no va a alcanzar los montos previstos, pues en su estimación se da por descontado que concesiones adjudicadas en la actualidad se mantendrán, no obstante, el aumento de precio indicado por la modificación legal. Se cree que, con los actuales valores de patentes mineras, nuestro país se convertirá en uno de los más onerosos del mundo a este respecto. Debido a esto es que es muy probable que una parte importante de las hectáreas concesionadas y no explotadas, queden vacantes o salgan a remate, reduciendo así la recaudación con la vía de menor número de concesiones activas. Las concesiones se adquirirán siempre que los estudios y exploraciones geológicas demuestren una viabilidad económica suficiente para el trabajo de explotación.

Se habla de que, si menos de un tercio de las actuales patentes de exploración se dejarán de pagar, en la práctica ello significaría que el incremento del precio de las patentes no alcanzaría para sobrellevar o compensar la caída la recaudación por esta otra vía, lo que haría de la modificación a la ley N° 21420, simplemente un despropósito.

El éxito o fracaso de la reforma legal tendría que ir de la mano de un esfuerzo por parte del fisco en mantener el volumen de patentes adjudicadas, y en fomentar la adjudicación a nuevos actores de todas aquellas patentes que con motivo del alza de precio sean abandonadas y queden en vacantes. Lo irónico es que solo el fomento de la adjudicación de nuevas patentes de exploración probablemente bastaría para generarle más recursos al fisco sin la necesidad de tener que aumentar hoy día el costo de las concesiones ya adjudicadas

Hay sectores de la industria que se preocupan también de la incongruencia o inconsistencia de este tipo de normas o modificaciones, pues genera incertidumbre en una industria que por décadas ha trabajado eficientemente, y produce lo que se conoce como una imagen país negativa, debilitando nuestra calificación de riesgo país, con su consecuente disminución en el nivel de inversión extranjera.

El incremento del plazo de la concesión de exploración de dos a cuatro años, tampoco en la práctica llegará a significar un mayor dinamismo para la actividad minera. A modo de ejemplo, si una empresa al año uno de su concesión decide dejar de prospectar o explorar eso va a significar que esa concesión de exploración puede quedar todavía tres años adjudicada hasta poder nuevamente reasignada a otro actor.

En lo que respecta a la obligación de entregar los informes geológicos que se hayan desarrollado o solicitado durante el periodo de explotación al terminar una concesión minera de exploración, esto puede llegar a ser de gran beneficio toda vez que se podría llegar a centralizar y a liberar una información o construir una base de datos del mayor interés para la industria. No obstante, por la cuantía los costos involucrados en la realización de tales estudios los mayores beneficiados serían los grandes productores, postergando o perjudicando nuevamente a la pequeña minería. Por otra parte, falta que se establezca el nivel de detalle, profundidad y especificidad que se va a exigir para esta información. Se deberá confeccionar un reglamento específico que señale todas estas indicaciones particulares para que los actores e interesados.

El incremento en el precio de las concesiones mineras ampararía a compañías de mayor tamaño, con capacidad para soportar estos incrementos en las tasas, en desmedro de la pequeña y mediana minería, que sin duda tendrían mayores dificultades para financiar sus pertenencias no explotadas. Recordemos que no pagar la patente, demandará de los procedimientos judiciales pertinentes en contra de los incumplidores, detonando un aumento en los remates de concesiones, prolongando la indisponibilidad de estas para ser re adjudicadas a terceros con interés de explorar.

Se ha visto cuestionado también, el que durante el debate de la ley no haya habido una presentación de informes técnicos sustantivos. La aprobación de la norma fue muy rápida, y a través de una modificación que nada decía relación a leyes específicas del ramo, sí no, y tal como lo dice el nombre de la ley, eliminación de exenciones tributarias para la generación de nuevos recursos. Una reforma de esta naturaleza y magnitud exige al menos la participación directa en su discusión de sus actores más importantes y el encargo de información técnica sustantiva que vaya en apoyo de una decisión más coherente y constructiva.

Retomando la obligatoriedad de hacer entrega a la autoridad, en este caso SERNAGEOMIN, de la información geológica obtenida en los procesos exploratorios, cabe resaltar lo dificultoso, lento, y oneroso que resultan estos estudios e investigaciones para los inversionistas. por lo tanto, integrar esa información, muchas veces de carácter estratégica, a título gratuito, puede resultar para muchos al menos injusto. Y en este sentido, medidas de esta naturaleza a los únicos que beneficia son a las grandes compañías, en desmedro de los microempresarios o pequeña minería, pues tales mayores costos solo impulsaran a estos últimos a tener que renunciar y reducir las concesiones son las que son titulares de derecho.

El alza de las patentes no tendría ningún efecto en la recaudación fiscal, toda vez que con base a los artículos ciento sesenta y tres y ciento sesenta y cuatro del Código de Minería, se le permitiría a las empresas y sociedades mineras que estén acogidos al sistema de contabilidad fidedigna, esto es, *“aquellas empresas que se ajustan a las normas legales y reglamentarias vigentes y registra fiel, cronológicamente y por su verdadero monto las operaciones, ingreso y desembolsos, inversiones y existencias de bienes relativos a las actividades del contribuyente que dan derecho a las rentas efectivas que la ley obliga a acreditar.”*<sup>11</sup>, utilizar los pagos por concepto de patente minera como crédito al impuesto a la renta por la vía de PPM voluntarios.

*“El valor de las patentes mineras será de exclusivo beneficio fiscal y no será considerado como gasto para los fines tributarios. Sin embargo, tratándose de mineros o empresas mineras que declaren su renta efectiva afecta al impuesto de Primera Categoría, sobre la base de contabilidad fidedigna, las cantidades pagadas a título de patente minera por la pertenencia o la concesión de exploración que la haya precedido, durante los cinco años inmediatamente anteriores a aquel en que se inicie la explotación de la pertenencia, serán consideradas para los fines tributarios como gastos de organización de aquellos a que se refiere el artículo 31, N° 9, de la Ley de la Renta, y en su calidad de tales*

---

<sup>11</sup>

*deberán ser amortizadas en la forma indicada en dicho precepto, debidamente actualizadas según el artículo 41, N° 7, de la citada ley. Para estos efectos, se presumirá de derecho que la explotación de la pertenencia se ha iniciado cuando su propietario o un tercero se encuentren en alguna de las situaciones previstas en el inciso primero del artículo 166.”<sup>12</sup>*

### **3 CONCLUSIONES**

En este recorrido que ha experimentado la implementación de las modificaciones impuesta por la Ley N° 21420, hemos tratado de abordar súbitamente cuáles podrían ser los factores que determinen el comportamiento de la futura demanda por patentes mineras, en función de un criterio económico.

Tratábamos también de identificar los pilares normativos y la regulación del rubro. En este punto también identificamos los principios más significativos, y que han determinado el éxito de los últimos treinta años de la industria minera nacional. Mencionamos también cuáles son quizás las aprehensiones más significativas que reportan un cambio tan significativo a las condiciones con las que han estado acostumbrados a operar los actores de la industria minera.

---

<sup>12</sup> Artículo 163, Código de Minería

Así las cosas, y a esta altura, qué duda cabe que el paso del tiempo y de los años nos evidenciarán las consecuencias concretas y puntuales que tuvo el decidir incorporar el aumento de las tasas mineras a la ley N° 21420. Por el momento mucho solo se puede especular, pues no contamos con la herramienta empírica para poder determinar a priori las magnitudes de sus efectos. Pero hay algunos aspectos que sí son importantes destacar y que sin duda, a juicio personal, tendrán repercusión finalmente en el desempeño de la industria.

En primer lugar, y habiendo destacado la importancia estratégica y económica que detenta nuestra minería, no es menos cierto que toda modificación a sus normas y leyes no debieran recaer en procesos ligeros y azarosos. Sin importar el costo, la utilización de información relevante, de informes técnicos, de estudios en derecho y tributario son fundamentales, sumados a la participación activa de todos y cada uno de los actores directos en la minería. Con esto no nos referimos solamente a la empresa privada o pública, prospectiva y extractiva, sino también por ejemplo a instituciones como él el Servicio de Impuestos Internos, Tesorería General de la República, Corporación Nacional de Cobre, la Empresa nacional de Minería, y en general, todo órgano que de alguna manera tenga injerencia en las materias tratadas por la ley. No es correcto que una materia de tanta significancia sea fijada por medio de una ley tramitada prácticamente en veinte días, y con la mínima disposición de apoyo en información especializada.

Otro aspecto importante por mencionar es sin duda la participación de la pequeña minería. El gran motor de cambio al cual se sumó a nuestra normativa y leyes mineras fue sin duda la industria privada. Industria privada que en su mayoría la conforman pequeñas y medianas empresas que en las últimas décadas han podido cimentar el camino de desarrollo que experimentado nuestro país. No obstante ello, al hablar de aumento el precio y las concesiones, da la impresión de que ellos se hace pensando solo en empresas de grandes capitales. Las alzas aprobadas son significativas. Hablamos de prácticamente triplicar las concesiones mineras de exploración en las que no hubiera faenas o actividad extractiva. Lo anterior claramente va más detrimento de aquellas empresas cuyas capacidades de financiamiento económico son más reducidas, por lo que una preocupación especial debería recaer sobre este tipo de pequeños emprendimientos, para asegurar un correcto funcionamiento de las condiciones de competencia y de equidad para todos los actores de la industria.

Como ya decíamos, es muy difícil a priori poder determinar el efecto final en la mayor recaudación de recursos frescos para el fisco. Lo importante es tener en consideración acá, que ninguna de estas soluciones tienen resultados lineales. Es decir, a modo de ejemplo, aumentar en cien pesos las tasas mineras no representa garantía de qué voy a recibir efectivamente esos cien pesos en las arcas del erario público. Esta rigidez es en los mercados producirán

desincentivos importantes en el mantenimiento las concesiones mineras por lo que su implementación, debieran ir aparejadas de un programa de fomento a la solicitud de nuevas patentes mineras.

Finalmente, y a modo de reflexión personal, bien es sabido el proceso constitucional del que venimos saliendo, fallido por cierto, desde el punto de vista de que el resultado obtenido no ofreció solución alguna a las expectativas que se tenía del proceso. Sin embargo, nos dejó una gran lección. Y es que estas oportunidades históricas debemos aprovecharlas con un sentido de mancomunidad, un sentido de solidaridad, y un sentido de participación. No podemos permitirnos que estos procesos se vean apropiados por parte de determinadas facciones ideológicas, sino que debiesen ser expresión de una voluntad política representativa de una gran mayoría de la ciudadanía.

En su texto, la propuesta constitucional no ofrecía grandes cambios o modificaciones a lo ya conocido por todos en el contexto de los lineamientos legales que hoy determinan la forma de operar de la industria minera. No obstante ello, siempre debemos estar atentos a cuidar nuestra minería. A salvaguardar las riquezas que nuestro territorio nos ofrece. Pero también estar atento de no vulneren los derechos de aquellos que, si están dispuestos asumir riesgos e inversiones por procurar un desarrollo de la actividad, un crecimiento de la industria, un impulso alguna tecnología. De su éxito, de su obra en paz, se

alimentará la estabilidad necesaria y anhelada para que nuestra industria minera siga fortaleciéndose en el futuro y nos brinde riquezas y beneficios favorables para un desarrollo económico nacional sólido y continuo.

#### **4 BIBLIOGRAFIA**

- Economía por Wonnacott, Paul y Wonnacott, Ronald. 3a edición. Madrid, editorial McGraw-Hill, año mil novecientos noventa y dos.
- Ley 21420 REDUCE O ELIMINA EXENCIONES TRIBUTARIAS QUE INDICA. MINISTERIO DE HACIENDA
- Constitución Política de la República
- Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras
- Código de Minería
- Mensaje de S.E. El Presidente De La República con el que inicia el Proyecto de Ley que reduce o elimina Exenciones tributarias que indica. Nº 415-369/. 21 de diciembre de 2021.
- Informe de Comisión de Hacienda del Senado de fecha 24 de enero, 2022. Sesión 121. Legislatura 369.
- <https://www.mch.cl/2022/03/03/codigo-minero-actores-del-sector-analizan-las-consecuencias-de-la-reforma-para-la-industria/>
- <https://www.bnamericas.com/es/analisis/los-riesgos-de-la-reforma-minera-de-chile>

- <https://www.reporteminero.cl/noticia/columnistas/2022/02/opinion-exploracion-minera-pension-garantizada-universal>
- <https://opinion.cooperativa.cl/opinion/economia/modernizacion-de-concesiones-mineras-o-la-muerte-de-la-mineria/2022-01-24/083709.html>