



Observaciones del Consejo Minero a la Reforma al Código de Aguas

(Boletín 7543-12)

Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural

Cámara de Diputados

5 de enero de 2016





Contenido

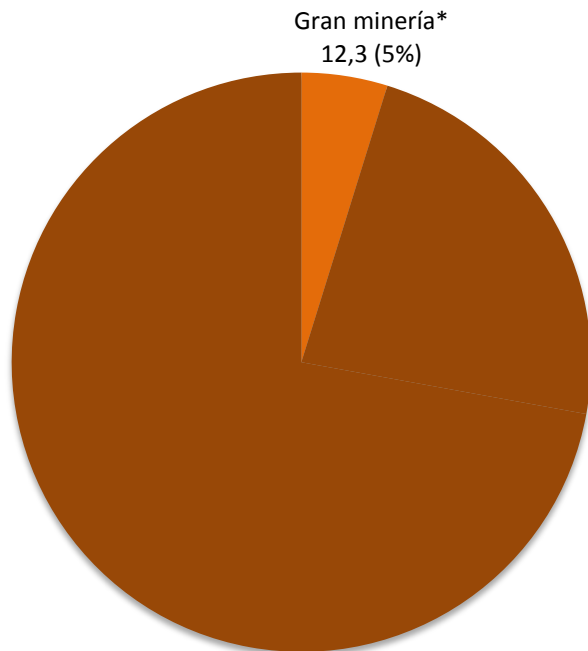
- Algunas cifras sobre uso de agua en minería
- Comentarios generales al proyecto
- Comentarios específicos al proyecto
 - Normas que solicitamos precisar
 - Interés público y prioridad de la función de subsistencia
 - Cambio de uso
 - Redistribución de aguas en zonas declaradas de escasez
 - Restricciones a los derechos otorgados bajo la ley vigente
 - Normas que solicitamos modificar
 - Duración y prórroga de derechos
 - Extinción de derecho por no uso
 - Preservación ecosistémica y caudal ecológico mínimo
 - Aguas del minero
- Conclusiones y recomendaciones principales



Extracciones de agua de la gran minería 2014

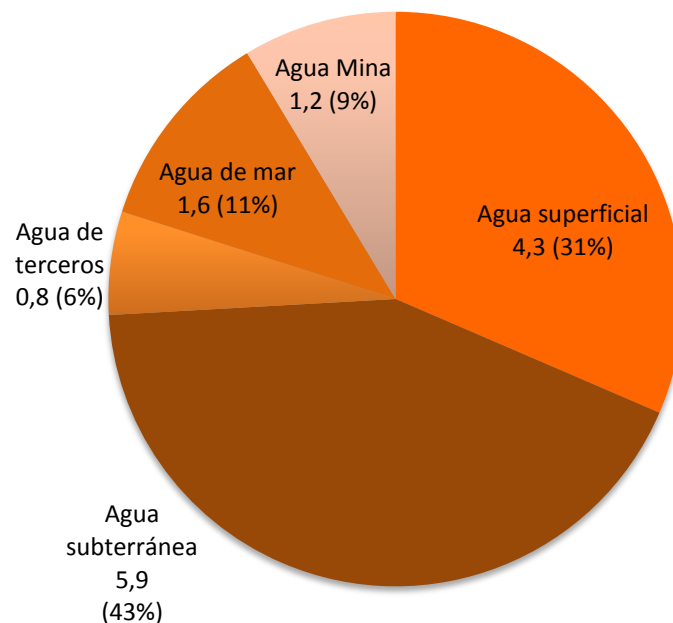
Regiones de Tarapacá a O'Higgins, expresadas en m³/seg y porcentaje sobre el total respectivo

Extracciones por sector económico



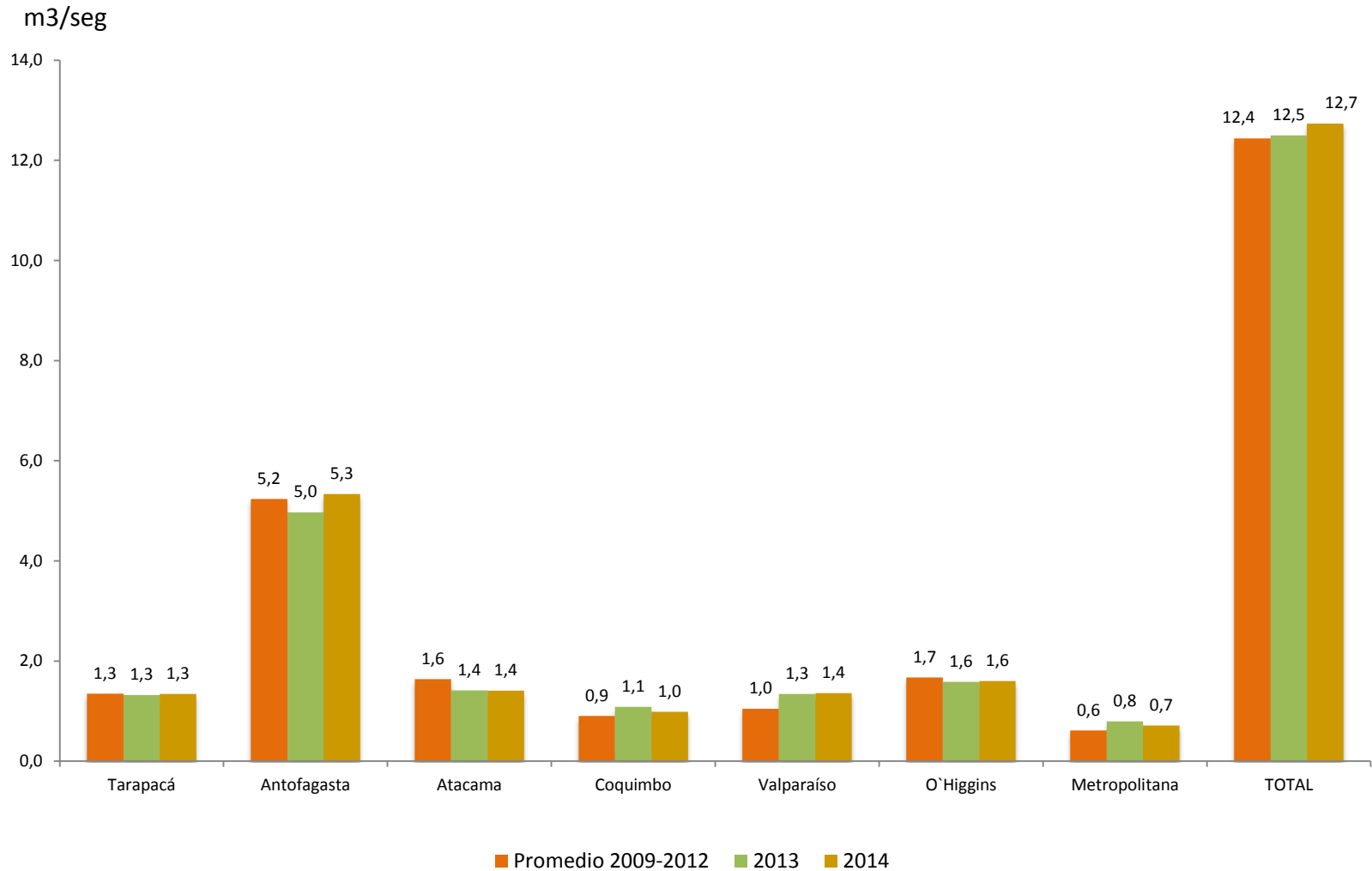
* No incluye agua de mar.

Extracciones de la gran minería por fuente de suministro





Extracciones de agua de fuentes continentales en la minería del cobre, regiones de Tarapacá a O'Higgins 2009 – 2014





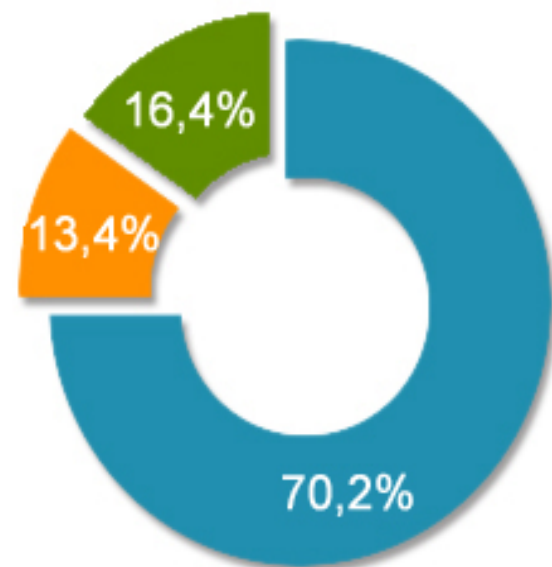
Uso de agua en minería

- **Mina:** Uso principal en el riego de caminos de los rajos para reducir el polvo
- **Planta:**
 1. Concentración: se utiliza en la trituración (chancado) y molienda del mineral, luego en la flotación, clasificación y espesamiento.
 2. Hidrometalurgia: principalmente en las pilas de lixiviación se requiere agua con ácido sulfúrico o cianuro de sodio, según se trate de cobre u oro, para disolver el mineral contenido en la roca.

Cochilco reporta una tasa promedio de recirculación de agua en ambos procesos de 73,9%

- **Campamentos y servicios**

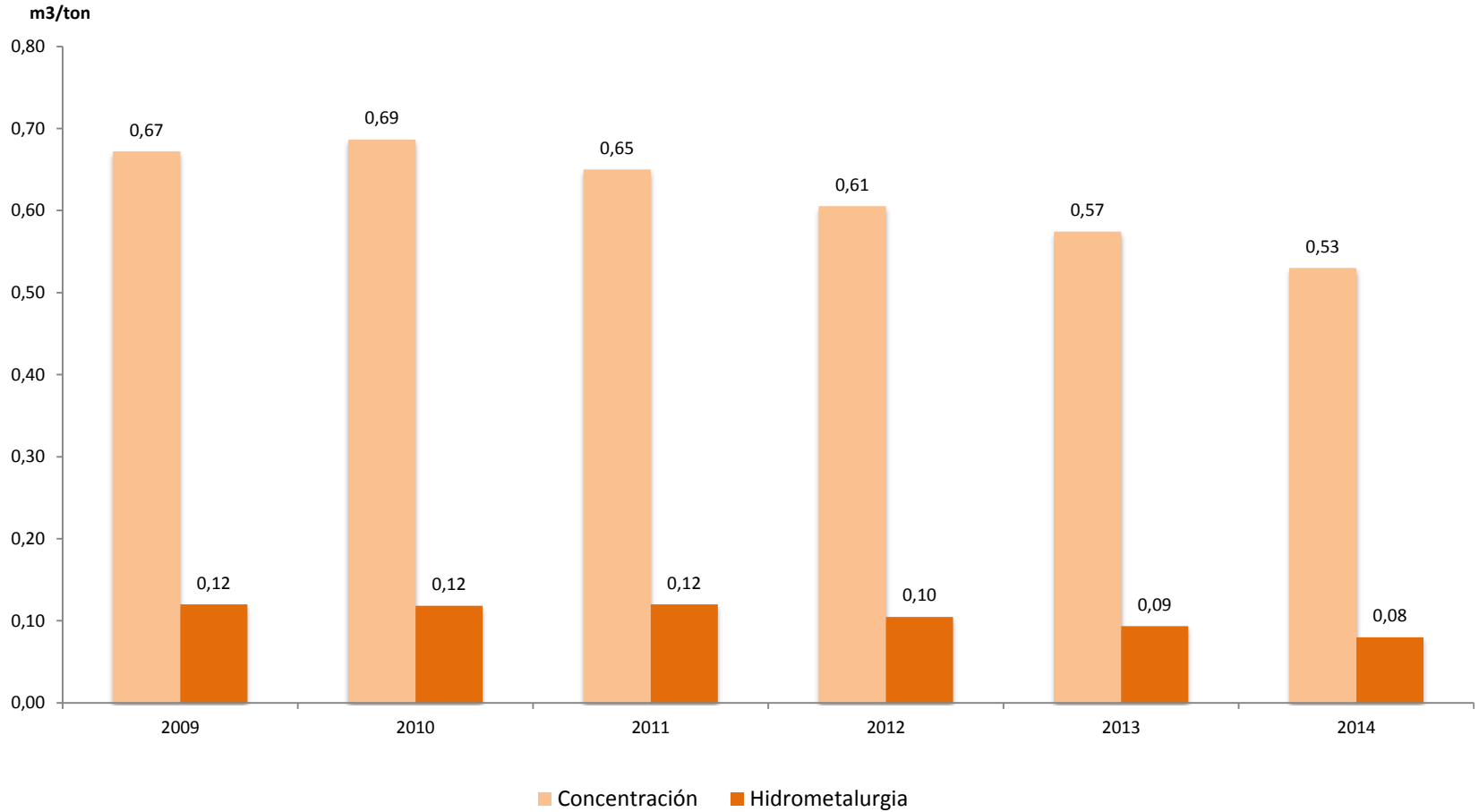
Distribución de los principales usos de agua en minería



Fuente: Cochilco (2015)



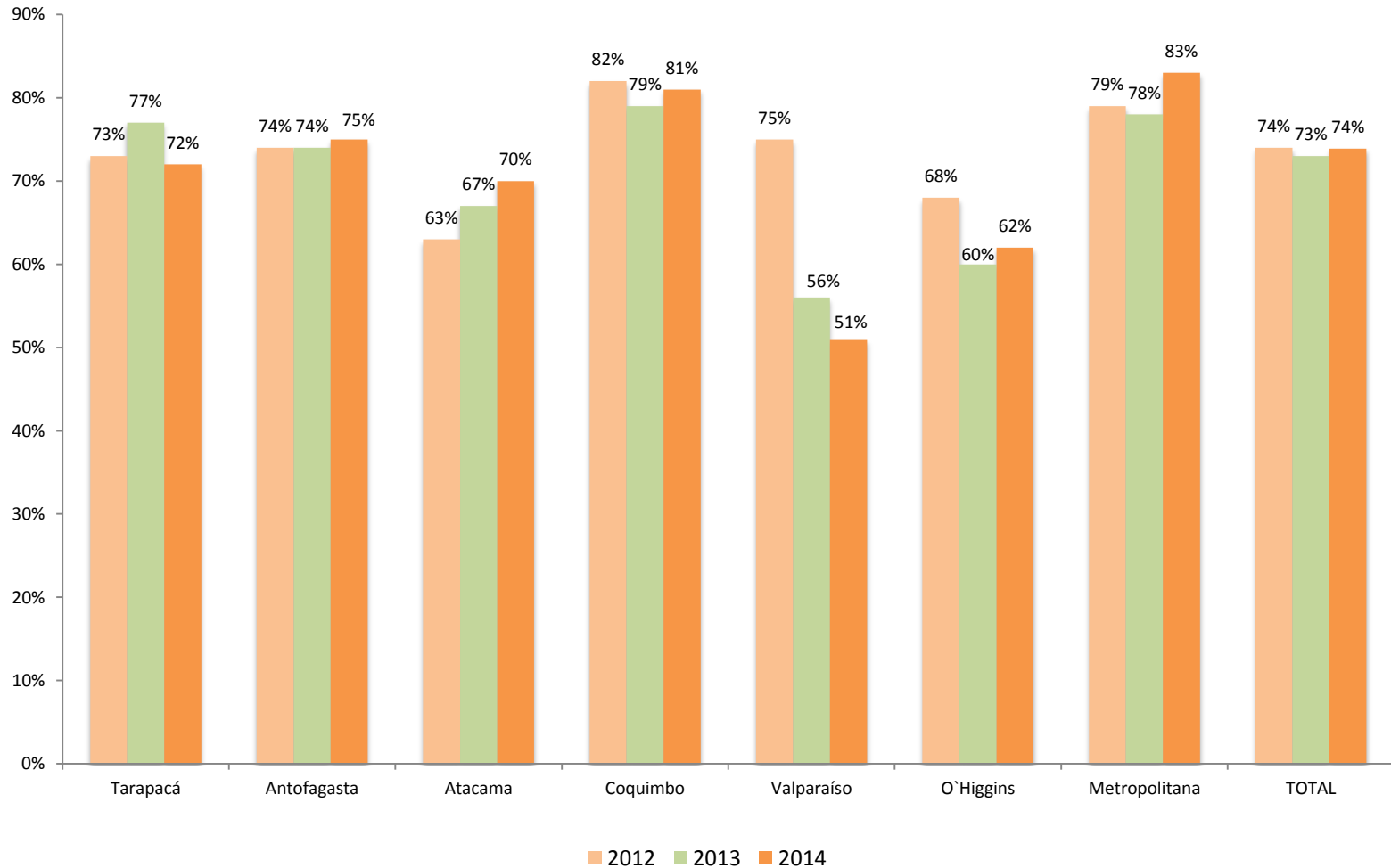
Consumo unitario de agua por tonelada de cobre procesado 2009 - 2014



Fuente: Consejo Minero a partir de información de Cochilco.



Recirculación de agua en la minería del cobre 2012 - 2014





Capacidad actual y proyectada de uso de agua de mar en minería

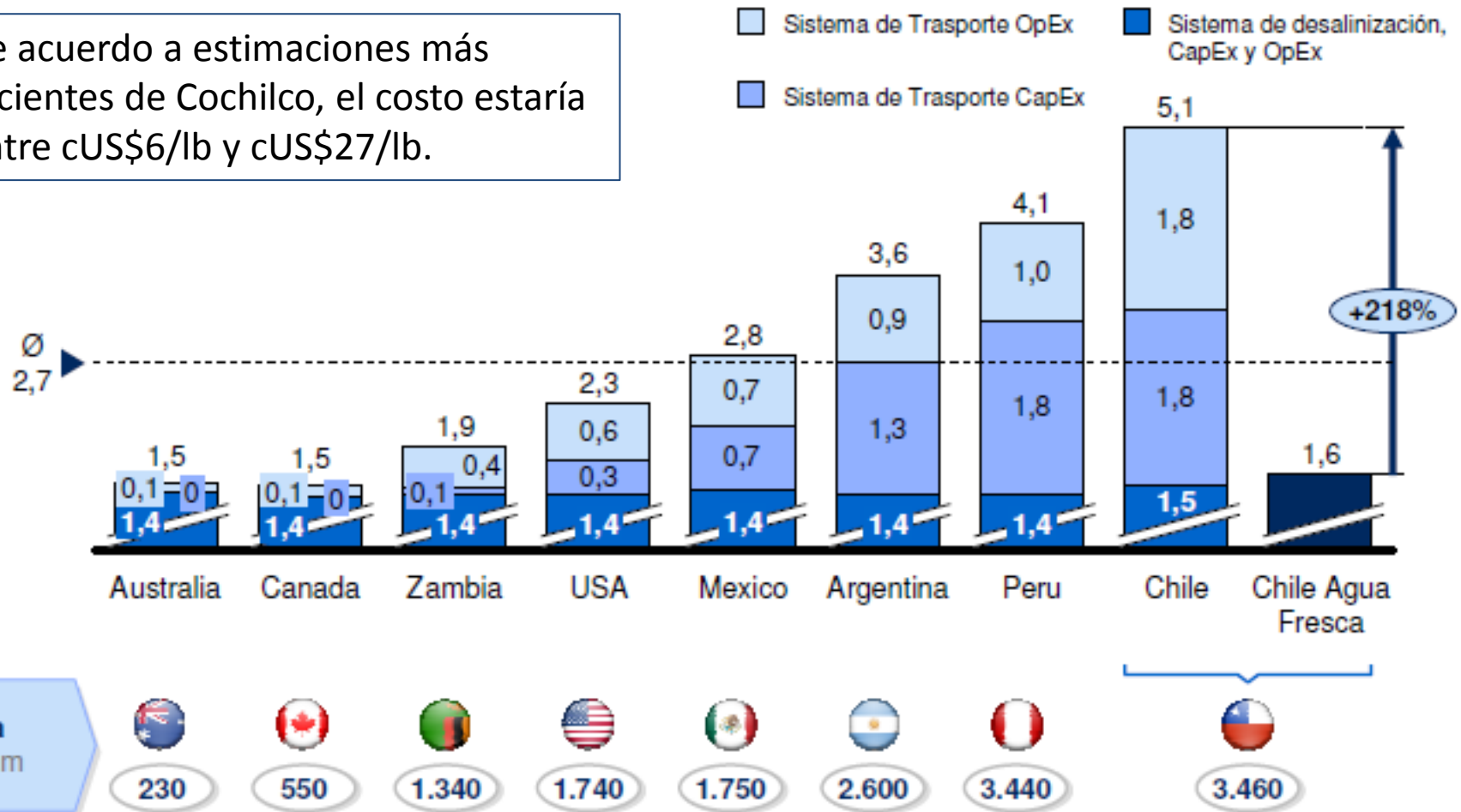
Operación	Año esperado de puesta en marcha	Capacidad desalación [l/s]	Capacidad impulsión directa [l/s]
Michilla	Operando	75	23
Mantoverde	Operando	120	
Escondida (Coloso)	Operando	525-2.500	
Mantos de la Luna	Operando		78
Centinela (Esperanza)	Operando	50	780-1.500
Antucoya	Operando	20	280
Las Cenizas (Taltal)	Operando	9,3	12
Sierra Gorda	Operando	63	1.315
Pampa Camarones	Operando		12,5
Candelaria	Operando	300	
Encuentro	2018	20	115
Diego de Almagro	2018		315
Santo Domingo	2018	2,5-290	389
Radomiro Tomic	2018	1.630	
Dominga	2019	450	
Spence	2019	800-1.600	
Quebrada Blanca	2020	1.300	

Fuente: Cochilco



Costo del uso de agua de mar en minería (US\$/m³)

De acuerdo a estimaciones más recientes de Cochilco, el costo estaría entre cUS\$6/lb y cUS\$27/lb.





Comentarios generales al proyecto

- Nos parece razonable que se establezca una prioridad para el uso del agua en favor del consumo humano y el saneamiento.
- En caso de despejarse las dudas de constitucionalidad, no vemos problemas en que se establezca una extinción de derechos por no uso, manteniendo la objetividad en la calificación de no uso.
- Sin esquivar los temas abordados por esta reforma, consideramos que una causa importante de los problemas actuales es la debilidad institucional en materia de regulación y fiscalización, así como en la gestión del recurso.
- Si bien durante la tramitación en la Comisión de Recursos Hídricos se introdujeron algunas mejoras al proyecto, en nuestra opinión también surgieron varias imprecisiones, contradicciones y disposiciones inconveniente que deben ser subsanadas
- También se introdujo una regulación para las “aguas del minero” cuyos fundamentos no están claros y lo aprobado en dicha Comisión introduciría trabas relevantes a la actividad minera.



Normas que solicitamos precisar

Interés público y prioridad de la función de subsistencia

- El proyecto contiene diversas disposiciones relacionadas con el interés público, algunas de ellas aparentemente programáticas, cuyas implicancias son difíciles de predecir.
- Al introducir el concepto en el art 5°, no queda claro si el interés público en la constitución y limitación del ejercicio de los derechos de aprovechamiento se circunscribe a las disposiciones del Código o bien queda abierto a interpretación. Pareciera que por interés público el proyecto se refiere al cumplimiento de la función de subsistencia, que está expresamente priorizada en artículo 5° bis, pero disposiciones adicionales introducen confusión.
- En el mismo artículo 5° se añade que en el caso de territorios indígenas el Estado velará por la integridad entre tierra y agua, de acuerdo a las leyes y tratado internacionales. Si nos atenemos a la normativa vigente, la Ley 19.253 sobre protección y desarrollo indígena establece que: “No se otorgarán nuevos derechos de agua sobre lagos, charcos, vertientes, ríos y otros acuíferos que surten a las aguas de propiedad de varias Comunidades Indígenas establecidas por esta ley sin garantizar, en forma previa, el normal abastecimiento de agua a las comunidades afectadas.” Dada la claridad de esta norma, es difícil entender qué protección adicional se está buscando con la reforma al Código de Aguas.
- También llama la atención que en un Código que regula la gestión del agua se incluya un inciso señalando que el acceso al agua potable es un derecho humano y que el Estado debe garantizarlo. No se sabe qué alcances tiene una norma de este tipo para efectos del Código. La discusión sobre un tema de esa envergadura debiera darse en otro ámbito, eventualmente en un debate constitucional.



Normas que solicitamos precisar

Interés público y prioridad de la función de subsistencia

- El art 5° bis prioriza la función de subsistencia del agua, aspecto con el que estamos plenamente de acuerdo.
- Sin embargo, se añade el siguiente inciso: “La autoridad deberá siempre velar por la armonía y el equilibrio entre la función de preservación ecosistémica y la función productiva que cumplen las aguas”.
 - ¿Esto cabe dentro de interés público o es algo distinto?
 - ¿Es sólo programático o da origen a una atribución concreta?
- Otro ejemplo que tiende a confundir está en el artículo 147 quáter, ya que al hablar de “...función de subsistencia, y fundado en el interés público...” se da a entender que ambos conceptos no apuntan a lo mismo.
- En la misma línea de preocupación, el nuevo inciso tercero del artículo 314 mantiene la frase “...reducir al mínimo los daños generales derivados de la sequía...”. No se sabe si la preocupación por los daños generales apunta al mismo objetivo del interés público.
- En suma, se sugiere dar mayor claridad a los conceptos relacionados con interés público, evitando textos programáticos que no van acompañados de normas concretas. En nuestra opinión, el interés público debiera coincidir con la priorización de la función de subsistencia.



Normas que solicitamos precisar

Cambio de uso

- El art 6° elimina el inciso segundo referido a que el derecho de aprovechamiento “...es de dominio de su titular, quien podrá usar, gozar y disponer...” , manteniendo el “uso y goce” que hoy señala el inciso primero. El mismo artículo condiciona la prórroga de una concesión a la mantención de la “finalidad para la cual fue destinado originalmente”.
- El art 6° bis en su inciso final establece la caducidad de derechos si son utilizados para un fin diverso al original, salvo que el cambio haya sido autorizado.
- También se elimina el actual inciso final del art 149 que dispone el no condicionamiento de los derechos a un determinado uso, y se reemplaza por otro que establece el condicionamiento de su uso en los casos en que la ley lo disponga expresamente.
- La suma de modificaciones anteriores pueden interpretarse como el impedimento o limitación a los cambios de uso y a la transacción de derechos de aprovechamiento.
- Sin embargo, correctamente a nuestro juicio, en el debate del proyecto, al menos el Ejecutivo no ha planteado que se busquen estas restricciones, excepto en el caso específico del art 5° quinquies referido a concesiones sobre reservas de agua.
- En consistencia con esa postura del Ejecutivo, en vez de los confusos cambios antes descritos, sugerimos mantener la regla general de flexibilidad de uso del agua y establecer una excepción sólo para ese art 5 quinquies.



Normas que solicitamos precisar

Redistribución de aguas en zonas declaradas de escasez

- El art 314 vigente faculta, bajo ciertas condiciones, que la DGA pueda redistribuir las aguas para reducir los daños de una sequía, y si esto provoca que un usuario recibe menos agua a la que le hubiese correspondido, debe ser indemnizado.
- El proyecto modifica este artículo agregando que en caso de faltar agua para la subsistencia, la redistribución debe privilegiar estos requerimientos, eliminando el derecho a indemnización.
- El problema de lo anterior es que adicionalmente el proyecto introdujo normas contradictorias. Sin borrar el inciso 7° vigente, que establece el derecho a indemnización, se introdujo a continuación una frase que elimina ese derecho.
- En definitiva, se puede entender la eliminación del derecho a indemnización en el caso de redistribución de agua para suplir funciones de subsistencia, no así en los demás casos en que la autoridad haría uso de un amplio margen de discrecionalidad para decidir a quién privilegia y a quién perjudica.



Normas que solicitamos precisar

Restricciones a los derechos otorgados bajo la ley actual

- El artículo 1° transitorio señala que los derechos constituidos antes del cambio normativo seguirán vigentes, pudiendo sus titulares usar, gozar y disponer de ellos en conformidad a la ley. Luego agrega que, sin perjuicio de lo anterior, podrán extinguirse por no uso.
- Con esta redacción no queda claro qué restricciones aplicarán a los derechos actuales.
 - Una interpretación es que sólo les afectan las restricciones de la ley actual, a excepción de la extinción por no uso.
 - Sin embargo, al establecer que sus titulares pueden usar, gozar y disponer de ellos “en conformidad a la ley”, también se puede interpretar que no sólo la extinción, sino todas las demás restricciones que fija la nueva ley les serán aplicables.
- Al ser viables ambas interpretaciones extremas y todas las intermedias que puedan imaginarse, se abre una significativa incertidumbre.
- Estimamos necesario aclarar este punto, explicitando las restricciones aplicables.
 - Por de pronto, bajo el principio de irretroactividad, debieran dejarse fuera las restricciones al ejercicio de derechos que los pudieren afectar en su esencia. Ejemplos de la esencia serían la duración ilimitada, flexibilidad para cambiar el uso del agua y la transacción de derechos de aprovechamiento.



Normas que solicitamos modificar

Duración y prórroga de derechos

- De acuerdo al artículo 6°, los derechos originados en una concesión se otorgarán hasta por 30 años, de acuerdo a la disponibilidad de agua y sustentabilidad del acuífero.
- Surgen dudas sobre este criterio para fijar la duración de un derecho, porque la regla vigente es que si no hay agua disponible simplemente no se pueden otorgar derechos. Y para proteger la sustentabilidad del acuífero ya existen las normas sobre zonas de restricción y prohibición.
- Debido a lo anterior, ante la falta de un criterio sólido para determinar la duración de las concesiones, sugerimos que se fijen siempre por 30 años.
- Por otra parte, el proyecto señala que las concesiones se pueden prorrogar a menos que la DGA acredite el no uso y “en consideración a los criterios de disponibilidad y sustentabilidad de la fuente de abastecimiento” (además está el no cambio de uso comentado en láminas anteriores).
- No cuestionamos el criterio de no uso, si bien es redundante porque el proyecto ya introduce la extinción de derechos a partir de los 4 u 8 años de otorgados.
- Tenemos mayores reparos a la consideración adicional para prorrogar concesiones, sobre disponibilidad y sustentabilidad, porque introduce alta incertidumbre usuarios de agua que hacen inversiones de largo plazo. Si surgen problemas de disponibilidad de agua o sustentabilidad, ya existen las reglas de los artículos 17, 62 y 314 que restringen las extracciones a todos los usuarios.



Normas que solicitamos modificar

Extinción de derechos por no uso

- De acuerdo al nuevo artículo 6° bis, en caso de no uso los derechos consuntivos caducarán a los 4 años y los no consuntivos a los 8 años.
- Esta extinción aplica a derechos constituidos antes y después de la promulgación de la nueva ley, lo que ha generado cuestionamientos sobre su constitucionalidad, que esperamos se despejen durante la tramitación legislativa.
- Por otra parte, no compartimos la distinción para los plazos de extinción de 4 u 8 años de acuerdo a si son derechos consuntivos o no consuntivos. Hay diversos proyectos de uso consuntivo, sobre todo industriales y mineros, que requieren estudios de ingeniería, aprobación del SEIA y autorizaciones adicionales, que toman tanto tiempo como los proyectos hidroeléctricos con usos no consuntivos.
- Así también, si bien el proyecto contempla la posibilidad de suspender esos plazos, vemos reglas distintas entre el art 6° bis (plazos limitados) y los art 129 bis 4 y 5 (sin plazos).
- Nuestra sugerencia es que se fije el mismo plazo de extinción para todos, que pueda ser suspendido sin límite si existen permisos pendientes y se cumple lo señalado al final del inciso 4° del art 6 bis: mientras el titular acredite “la realización de gestiones, actos u obras de modo sistemático, ininterrumpido y permanente, destinados a aprovechar el recurso hídrico”.



Normas que solicitamos modificar

Preservación ecosistémica y caudal ecológico mínimo

- El nuevo art 5° ter y los cambios al art 147 bis se refieren a la facultad de reservar el recurso para las funciones de subsistencia y preservación ecosistémica.
- Sin embargo, el art 129 bis 1 vigente ya señala que la DGA “...velará por la preservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente, debiendo para ello establecer un caudal ecológico mínimo”, aplicable a fuentes superficiales.
- Vemos un traslape entre ambos instrumentos que es necesario despejar.
- Por otra parte, el mismo 129 bis 1 ahora establece que el caudal ecológico se puede aplicar no sólo a nuevos derechos sino también a derechos ya otorgados, con el consiguiente efecto retroactivo.
- Además dicho caudal ecológico también se aplicaría a las solicitudes de traslado de ejercicio de derechos, sin un requisito para que la DGA sustente dicha aplicación en un criterio de real impacto ecológico.
- Por los motivos señalados solicitamos reconsiderar estos dos últimos cambios.



Normas que solicitamos modificar

Aguas del minero

- A partir de indicaciones parlamentarias se votó modificar el art 56 sobre aguas del minero, introduciendo la obligación de informarlas a la DGA y una autorización de uso de esta última de acuerdo al peligro para la sustentabilidad del acuífero y los derechos de terceros.
- Antes del análisis, algunas consideraciones sobre las aguas del minero:
 - Están reguladas en el Código de Aguas y en el Código de Minería
 - Son aguas halladas durante los trabajos mineros
 - Es necesario controlarlas para evitar inestabilidad de los taludes de los rajos y deslizamiento de tierra o derrumbes
 - Habitualmente son de magnitud variable, que sólo se conoce ex post
 - El punto de extracción es variable, dependiendo del avance del trabajo minero
 - Estas aguas sólo se pueden usar en labores mineras, no son comerciables
 - Son de calidad diversa que no siempre permite su devolución a cauces o acuíferos
 - Son intrínsecamente transitorias al estar vinculadas a una operación minera
 - Los proyectos mineros pasan por el SEIA y el resultado es que las RCA respectivas fijan límites a las extracciones totales de agua, incluidas las aguas del minero
 - Representan el 9% del total de extracciones de agua en minería
 - Modificación legal en segundo trámite en el Senado (Boletín 8149-09) obligará a informar e inscribir estas aguas, propuesta que compartimos



Normas que solicitamos modificar

Aguas del minero

- Las consideraciones anteriores muestran que estas aguas están debidamente reguladas en su extracción y uso, y ya está contemplado en un proyecto de ley con mayor avance que deban ser informadas a la autoridad.
- La propuesta de modificación del presente proyecto tiene los siguientes problemas:
 - La autorización de uso se superpone con las RCA que limitan las extracciones de agua, lo que puede atentar contra la viabilidad de faenas en operación.
 - Tal como está escrita la norma se interpreta que mientras la DGA resuelve la autorización –de acuerdo a la experiencia esto puede tomar mucho tiempo–, la empresa minera no podrá usar el agua y dado que debe extraerla por razones de seguridad y continuidad operacional, tendrá que construir embalses para acumular transitoriamente esta agua.
 - Establece una norma contradictoria con el Código de Minería.
- En suma, no vemos la pertinencia de la norma aprobada en la Comisión de Recursos Hídricos y estimamos que tendría efectos contraproducentes.



Conclusiones y recomendaciones principales

- El Consejo Minero no ve problemas en los objetivos que inspiran este proyecto y en la gran mayoría de los cambios normativos propuestos, que apuntan a priorizar la función de subsistencia del agua y velar por su uso efectivo.
- Así, nuestras sugerencias apuntan a despejar algunos aspectos poco claros, aparentemente contradictorios o que escapan de los objetivos del proyecto.
- Normas que solicitamos precisar
 - Dar mayor claridad a los conceptos relacionados con interés público, evitando textos programáticos que no van acompañados de normas concretas. Específicamente, acotar el alcance del concepto de interés público a la priorización de la función de subsistencia.
 - No introducir confusas limitaciones al cambio de uso del agua, sino una excepción a la regla general sólo para las concesiones sobre reservas de agua.
 - Aclarar que la eliminación del derecho a indemnización sólo aplica en el caso de redistribución de agua para suplir funciones de subsistencia.
 - Aclarar en la norma transitoria las restricciones que aplican al ejercicio de derechos otorgados antes de la nueva ley, las que no debieran afectar su esencia.



Conclusiones y recomendaciones principales

- Normas que solicitamos modificar
 - Establecer un plazo único de 30 años para las nuevas concesiones de agua y que la condición para no prorrogarlas sea el no uso.
 - Fijar un mismo plazo de extinción a derechos consuntivos y no consuntivos, que pueda ser suspendido sin límite si existen permisos pendientes y el titular acredita gestiones suficientes destinadas a aprovechar el recurso.
 - Eliminar la aplicación del caudal ecológico a derechos ya otorgados y fijar criterios para su aplicación en el caso de traslados de ejercicio de derechos.
 - Revisar la pertinencia de los cambios a las aguas del minero, dado que existe normativa adecuada actual o en curso para resguardar el buen uso de estas aguas, y la propuesta legislativa impondría trabas relevantes a la actividad minera.

29 Cu cobre	79 Au oro	47 Ag plata	42 Mo molibdeno
-------------------	-----------------	-------------------	-----------------------



CONSEJO
MINERO

