RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN CONCESIONES MINERAS Y OTORGAMIENTO DE PERMISOS AMBIENTALES: EL CASO DE CHILE

PROYECTO DE MINERÍA PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

CHILE TRANSPARENTE
TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Elaboración	Paola Cárcamo
	Maricarmen Monardes
	Emilio Moya
Visado:	Alberto Precht
Edición:	Christopher O"Kuinghttons
Información gráfica:	Imágenes utilizadas conforme a la licencia de shutterstock.com

Los contenidos de este informe pueden ser reproducidos por cualquier medio, y bajo diversos formatos, citando la fuente.

ÍNDICE

Índice

I. INTRODUCCIÓN 7

II. ANTECEDENTES Y ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN EN CHILE 11

i. Antecedentes generales 12

ii. Proceso de concesión minera en Chile 17

iii. Procesos considerados en este estudio 18

iv. Razones de esta desición 19

III. METODOLOGÍA 21

i. Recolección de datos y ¿Cómo llegamos a los entrevistados? 24

ii. Pauta de entrevista 25

iii. Análisis de la información 25

iv. Análisis de fuentes secundarias 26

v. Evaluación de riesgos 27

vi. Validación 28

vii. Limitaciones 28

IV. DESCRIPCIÓN DE LA OBTENCIÓN DE CONCESIONES MINERAS 31

i. Concesiones mineras en Chile 32

ii. Proceso de solicitud de concesión minera de exploración 33

ii. Proceso de solicitud de concesión minera de explotación 34

iii. Vulnerabilidades y riesgos de corrupción en concesiones de exploración y explotación 37

V. PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR AUTORIZACIÓN AMBIENTAL 51

i. Sistema de Evaluación Ambiental (SEIA) 52

ii. Procedimiento de Evaluación Ambiental 55

iii. Sobre la participación ciudadana y la consulta indígena 59

vi. Vulnerabilidades y riesgos de corrupción en la obtención de permisos medio ambientales 62

VI. RESULTADOS 77

i. Lista de riesgos y puntación 78

ii. Matriz de riesgos 85

iii. Fortalezas del sistema chileno 88

VII. CONCLUSIONES 91

VIII. GLOSARIO DE TÉRMINOS 95

IX. BIBLIOGRAFÍA 102

Referencias electrónicas 103

I

INTRODUCCIÓN

Introducción

Chile Transparente, Capítulo Chileno de Transparencia Internacional, es una corporación de derecho privado sin fines de lucro, nuestra misión es realizar un aporte sustantivo al combate de la corrupción y las malas prácticas en Chile, promoviendo la creación de una cultura de la probidad y la transparencia. De esta manera, nuestra institución combate la corrupción desde una perspectiva integral, dando a conocer sus costos económicos y sociales, creando conciencia sobre los beneficios de la transparencia y la reducción de los niveles de corrupción. Chile Transparente es miembro de Transparencia Internacional (TI), un movimiento global que promueve un mundo en que los gobiernos, los negocios, la sociedad civil y la vida cotidiana de la gente esté libre de corrupción. Hoy esta red está formada por más de 100 capítulos nacionales que promueven prácticas de probidad y transparencia en sus respectivos países.

Para potenciar nuestra labor y alcance, desarrollamos proyectos orientados a posicionar los valores de la transparencia y la probidad, entregando herramientas y prácticas que permitan mejorar los niveles de integridad y acceso a la información de la ciudadanía.

Las actividades y acciones emprendidas son financiadas por el aporte de socios individuales y de empresas o entidades cooperadoras, junto a las contribuciones recibidas por proyectos específicos de parte de distintas instituciones nacionales e internacionales.

Como Capítulo, hemos realizado una serie de proyectos para mejorar los niveles de transparencia tanto en el sector público como en el privado, enfocados en la elaboración de estándares de transparencia, realizando capacitaciones a diferentes actores, identificando riesgos de corrupción tanto en el sector público y privado, produciendo y aplicando índices de transparencia en distintas instituciones y apoyando campañas ciudadanas en pro de la transparencia y contra la corrupción.

Bajo este contexto, Chile Transparente como parte de TI está participando del programa **"Minería para el Desarrollo Sostenible"** promovida por TI y liderada por el Capítulo de Transparencia Internacional Australia. Este programa se centra en la primera etapa en la cadena de valor minero. Específicamente cuando se conceden los permisos y licencias de minería, y se negocian los contratos. En otras palabras, el objetivo es **"Identificar riesgos de corrupción cuando se conceden licitaciones, licencias y contratos mineros"**. Este programa es financiado por la Fundación BHP Billiton y por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Australia.

Para TI, los sistemas de control de corrupción eficaces son fundamentales para mejorar la contribución de la minería al desarrollo humano sostenible mediante el aumento de la transparencia, la rendición de cuentas y la regulación efectiva del sector minero.

Los objetivos que persigue TI con esta evaluación de riesgos es identificar las vulnerabilidades sistémicas, regulatorias e institucionales en el otorgamiento de licencias, permisos y contratos relacionados con el sector minero y para determinar los riesgos de corrupción creados por estas vulnerabilidades. En este informe se presentan los hallazgos principales del estudio y los resultados de la evaluación de los riesgos.

Son 18 los países que participan de esta iniciativa: Armenia, Australia, Camboya, Canadá, Chile, Colombia, República Democrática del Congo, Guatemala, Indonesia, Kenia, Mongolia, Nigeria, Perú, Papúa Nueva Guinea, Sierra Leona, Sudáfrica, Zambia y Zimbabue.

Para cumplir con los objetivos de este proyecto se utilizó una **herramienta que evalúa riesgos de corrupción**. Esta herramienta contiene una lista de temas/preguntas pre-identificados sobre los riesgos de corrupción que se pueden encontrar cuando se conceden concesiones, autorizaciones, licitaciones mineras y permisos medio ambientales. El riesgo de corrupción se refiere al impacto en la adjudicación legal, legítima y ética de los permisos, licencias y contratos.

Específicamente, es una herramienta que identifica vulnerabilidades que pueden generar riesgos de corrupción con el fin de mejorar los aspectos legales prácticos de los procesos de obtención de las concesiones mineras para asegurar la sustentabilidad del sector y que su desarrollo sea beneficioso para todos los actores interesados.

Esta investigación y la aplicación de la herramienta **no tienen como objetivo denunciar casos de corrupción, ni generar un ranking o clasificación de los países en cuanto a niveles de corrupción en el sector minero**. Además, no es un estudio que esté focalizado sólo en la empresa minera, sino que en los diversos actores y procesos que tienen alguna participación en la obtención de concesiones mineras y permisos medio ambientales.

II

ANTECEDENTES Y ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN EN CHILE

i. Antecedentes generales

La minería es una de las principales fuentes de ingresos de Chile, su funcionamiento es vital para la economía. Si este sector se ve afectado por casos de corrupción, el desempeño económico decaería, lo que generaría una serie de consecuencias negativas, por ejemplo, disminuiría el presupuesto nacional, el desarrollo de las regiones y la inserción laboral. Bajo este contexto, existen factores que justifican en Chile realizar un proyecto como éste. No solamente elementos económicos, sino que también existen componentes sociales, ambientales e institucionales que respaldan nuestro interés. El análisis PEST[1], es un estudio de los factores políticos, económicos, sociales y tecnológicos.

En sus informes anuales el Consejo Minero[2] señala que las remesas mineras se concentran sobre el 60% de las exportaciones durante los últimos años. La mayoría de ellas corresponde al cobre, de hecho, Chile es el mayor productor del mundo, participa con 31% en la producción global y con 30% en las reservas mundiales.

El cobre se nacionalizó en 1971 y es explotado en un porcentaje importante por la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), empresa autónoma de propiedad del Estado de Chile, cuyo negocio principal es la exploración, desarrollo y explotación de recursos mineros de cobre y subproductos. CODELCO es el primer productor de cobre del mundo y posee, además, cerca del 9% de las reservas mundiales de aquel mineral (Consejo Minero, 2015). Nuestro país también produce molibdeno, oro, plata, entre otros minerales. Al respecto, es el tercer productor más grande del planeta de molibdeno, participa con 21% en la producción global y con 16% en las reservas mundiales, al mismo tiempo, está en el séptimo lugar del ranking de la explotación de plata, participa con 6% en la producción global y con 15% de las reservas mundiales (Consejo Minero, 2015).

Con respecto al Producto Interno Bruto (PIB), la minería representa en los últimos años cerca del 15%. En las regiones del centro-norte, es donde se encuentra la mayor cantidad de empresas mineras, sobre todo en las Regiones de Antofagasta y Atacama. En efecto, en las regiones del centro-norte la minería ha llegado a aportar hasta el 57% del PIB regional en el año 2013.

En referencia al empleo, el sector minero ha aportado con trabajo directo con 241.580 personas el año 2014 y 235.810 en el año 2015 (Consejo Minero, 2015). Por medio de la ocupación indirecta recluta más 600.000 personas, lo que corresponde al 11% de la fuerza laboral. Un dato interesante es la participación de la mujer en minería que crece del año 2007 de 7.953 trabajadoras a 17.058 trabajadoras en el año 2013.

[1] Ver Análisis PEST en el anexo.

[2] El Consejo Minero, creado en 1998, es la asociación que reúne a las empresas productoras de cobre, oro, plata y molibdeno de mayor tamaño que operan en Chile, tanto de capitales nacionales como extranjeros, sean de propiedad pública o privada.

Es importante destacar que en Chile coexiste gran, mediana y pequeña minería. Además, se desarrolla exploración y explotación privada y pública. Según la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI), entre el año 2011 y 2013 los datos muestran que la gran minería concentra un 92,9% de la producción del cobre, seguido con un 5,6% de la mediana minería y la pequeña minería produce sólo un 1,6%.

Pese a la importancia de la industria minera para el país, el Consejo Minero (2016) señala que las inversiones en el sector proyectadas para el quinquenio 2016-2020 suman US$ 18.141 millones y son las más bajas de los últimos ocho años. El monto constituye 29% de las inversiones totales de Chile previstas para el período. La cantidad de proyectos planeadas (63), constituye la más baja en ocho años. Uno de los aspectos relevantes que explican este descenso tiene relación con la caída de los precios de los minerales. Por ejemplo, el valor del cobre disminuyó un 20% el último año[3].

Para el Consejo Minero[4], la situación más preocupante se da en los proyectos en etapa de evaluación, que se define como aquella fase en que estos tienen su evaluación ambiental en desarrollo o concluida, pero donde la decisión de inversión todavía no se ha tomado. En diciembre de 2015, el monto total de proyectos en este estado sumaba US$ 35.879 millones, que se comparan desfavorablemente con los US$ 47.518 millones de un año antes. La explicación está en que los proyectos que pasaron al estado de ejecución no fueron reemplazados por nuevas iniciativas.

Al igual como ocurre en otros contextos, la minería es un sector que no está exento de conflictos, sean estos ambientales o sociales. En el último tiempo, tanto las comunidades locales como la ciudadanía se han movilizado cuando sienten que su calidad de vida se puede ver afectada de manera negativa frente a un nuevo proyecto. Al respecto, distintos estudios muestran cómo la mayoría de los conflictos sociales en torno a la industria extractiva son provocados por problemas medioambientales. En efecto, una serie de proyectos se han paralizado por problemas con el medio ambiente o con las comunidades, y el sector se ha dado cuenta que esto es un aspecto clave si se quiere avanzar. En el Consejo Minero (2015) señalan que se han ido adaptando a los nuevos requerimientos, pero advierten que hay que tener en consideración "que un nuevo yacimiento minero tiene que tener las reglas claras, saber cuáles son los estándares y, por lo tanto, construir y desarrollar todo su proyecto en base a esos estándares, que son distintos a los que existían hace 10 años".

El informe "Minería: Una Plataforma de Futuro para Chile" (2014)[5] destaca que los problemas relacionados con los conflictos medioambientales son los siguientes: a) los instrumentos estatales de prevención, protección y reparación ambiental están sobre exigidos y requieren de mayores recursos humanos, técnicos y financieros; b) el país no

[3] Ver *http://www.consejominero.cl/chile-pais-minero/panorama-economico-de-la-mineria/*

[4] Ver http://www.consejominero.cl/chile-pais-minero/panorama-economico-de-la-mineria/

[5] Documento elaborado por la Comisión Minería y Desarrollo de Chile, Consejo Nacional de Innovación y Competitividad.

cuenta con un sistema de información ambiental que permita proteger la biodiversidad y por último; c) la minería en Chile, a pesar de los esfuerzos en los últimos años, igualmente ha generado daños ambientales en diferentes etapas de sus operaciones.

Entre los principales problemas ambientales que se destacan se encuentran las condiciones de los relaves, la escasez de agua para el consumo humano y la agricultura que afectan comunidades locales, especialmente la que representan pueblos originarios y la mantención de los glaciares. Chile Sustentable[6] plantea en relación a esto último que la minería, después del calentamiento global, es la actividad humana más nociva para la mantención de los glaciares[7]. Los impactos negativos de la minería sobre los glaciares se inician con la construcción de caminos durante la exploración, muchos de los cuales se realizan sobre glaciares, o cerca de ellos cubriéndolos de polvo, lo cual acelera su derretimiento.

Si bien, revisando la prensa nacional y datos del Ministerio Público no se han denunciado casos de corrupción en la minería y específicamente en el proceso de entrega de concesiones mineras, en los últimos años sí se han registrado algunos casos que afectan la imagen y credibilidad del sector. Los casos de la Sociedad Química y Minera de Chile (SOQUIMICH)[8], ligado al financiamiento irregular de la política y la licitación del litio y el caso de las asesorías a CODELCO por una empresa ligada a un ex ministro y ex diputado manifiestan que es importante estar siempre atentos al tema[9].

Específicamente, refiriéndonos a uno de los casos, el Comité Especial de Licitación (CEL[10]) invalidó el proceso de licitación del litio[11] (caso particular de licitación en Chile)

---

[6] El Programa Chile Sustentable es una iniciativa de organizaciones ecologistas, activistas, académicos, profesionales y ciudadanos comprometidos con cambiar el paradigma de desarrollo vigente en Chile. Fue creada en 1997 con el objetivo de impulsar la elaboración de una propuesta ciudadana para la transformación social, política y económica de Chile desde el modelo vigente hacia un desarrollo basado en criterios de sustentabilidad. Ver http://www.chilesustentable.net/nosotros/

[7] Ver http://www.chilesustentable.net/glaciares-y-mineria/

[8] Ver http://www.biobiochile.cl/noticias/2015/04/03/resumen-de-sqm-la-investigacion-que-remece-a-todo-el-espectro-politico.shtml

[9] Ver http://www.latercera.com/noticia/asi-funcionaban-las-asesorias-de-la-empresa-de-insunza-a-codelco/

[10] El CEL estaba conformado por el subsecretario de Minería, Pablo Wagner; la jefa de la división jurídica del Ministerio, Jimena Bronfman; el vicepresidente ejecutivo de Cochilco, Andrés Mac-Lean; la jefa de asuntos internacionales de Minería, Alicia Undurraga, y el director nacional de Sernageomin, Julio Poblete.

[11] Para el aprovechamiento del litio de acuerdo al régimen legal vigente, hay que atenerse a las disposiciones del artículo 19 N° 24 de la Constitución Política y del art. 8 del Código de Minería, que establecen que la exploración y/o la explotación de sustancias calificadas como no susceptibles de concesión minera, podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación a asociaciones público/privada en que el Estado participe como controlador, al igual como lo hace CODELCO en sus asociaciones con privados, con los requisitos y bajo las condiciones que el Presidente de la República fije, para cada caso, por decreto supremo (Comisión Nacional del Litio). En otras palabras, ahora solo el Presidente de la República puede otorgar Contratos Especiales de Exploración Litio (CEOL). (Extraído de El Mostrador)

y la adjudicación a SOQUIMICH de un nuevo contrato que le permitía explotar hasta 100 mil toneladas métricas en 20 años. El CEL acreditó que SOQUIMICH incumplió las bases de licitación, tal como denunció Minera Li Energy Spa. La firma acusó que SOQUIMICH mantenía juicios vigentes contra el Estado, en circunstancias que las bases de licitación exigían que los postulantes no tuviesen este tipo de litigio. SOQUIMICH respondió que no tenía procesos vigentes y que en realidad poseía 49 reclamaciones judiciales por servidumbres y derechos de agua[12].

La empresa SOQUIMICH también ha estado involucrada en los últimos años, en casos sobre el financiamiento irregular de la política. Específicamente, el Servicio de Impuestos Internos (SII) denunció a esta empresa por delito tributario al registrar como gasto en su contabilidad 846 documentos tributarios falsos, por un monto superior a 4.340 millones de pesos. Se trata de 237 facturas falsas, por un monto de 2.202 millones, y 609 boletas de honorarios falsas, que suman otros 2.145 millones de pesos, documentos emitidos en el período correspondiente a los años tributarios 2009 al 2014. El SII identificó a 172 contribuyentes que recibieron un total de 4.340 millones de pesos de SQM por trabajos sin respaldo y que son investigados por la Fiscalía. Parte de este dinero pudo haber sido usado para el financiamiento ilegal de la política. El Diario de investigación CIPER rastreó los nombres y detectó sus nexos con partidos políticos[13].

En el 2016, se realizó en CODELCO una auditoría interna para revisar las asesorías realizadas -entre 1997 y 2015 - por Sistema Consultores, empresa ligada al ex ministro y ex diputado Jorge Insunza (Partido Por la Democracia). Esta investigación concluyó que, aunque hubo un potencial riesgo de corrupción, dichos servicios no fueron fraudulentos. El análisis, en todo caso, sí exhibió que la principal empresa del Estado era vulnerable a que se cometieran irregularidades en las contrataciones con Personas Expuestas Políticamente. En las conclusiones del informe se identificaron brechas en procedimientos y prácticas que podrían exponer a CODELCO a posibles vulnerabilidades y corrupción.

Pese a estos antecedentes, se han desarrollado algunas iniciativas para mejorar la transparencia en el sector extractivo, de hecho, CODELCO ha desarrollado tres iniciativas en esta materia[14].

Primero, en el 2011 ingresó al Consejo Internacional de la Minería y Metales, asumiendo distintos compromisos para aumentar la probidad y la participación ciudadana en el sector.

Segundo, se ha unido de forma voluntaria en el 2016 al Pacto Global de las Naciones Unidas con el compromiso de alinear sus estrategias y operaciones con diez principios

---

[12] Ver http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/12/30/informe-final-de-comision-investigadora-del-litio-barre-con-sqm/

[13] Extraído en http://www.biobiochile.cl/noticias/2015/04/03/resumen-de-sqm-la-investigacion-que-remece-a-todo-el-espectro-politico.shtml

[14] Ver https://www.codelco.com/cgibin/prontus_imprimir.cgi?_URL=http%3A//www.codelco.com/prontus_codelco/site/artic/20160817/pags/20160817125914.html

universalmente aceptados en cuatro áreas temáticas: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y programa anti-corrupción.

Ese mismo año elaboraron un portal denominado www.codelcotransparente.cl, que informa a la ciudadanía sobre temas relacionados al uso del agua, las emisiones al aire; los residuos industriales líquidos, sólidos, escorias y relaves, además de la gestión de los recursos humanos.

Otro proyecto interesante y que no está orientada específicamente a la transparencia del sector minero es la iniciativa "Minería: Una Plataforma de Futuro para Chile." En el 2014, el Consejo Nacional de Innovación y Competitividad impulsó la idea que Chile sea reconocido a nivel mundial como exportador de minerales acorde a la sustentabilidad ambiental y en armonía con la población de los lugares en que se desarrolla. Para garantizar el éxito de este plan, la transparencia aparece como un pilar fundamental.

Resumiendo, podemos señalar que un estudio como este se justifica ya que el sector minero juega un rol clave en el desarrollo del país, por ende, si éste se ve afectado por hechos de corrupción, generaría una serie de consecuencias negativas en diferentes ámbitos del país. Asimismo, en Chile, existe actualmente una gran crisis de confianza hacia las instituciones públicas y privadas, por tanto, iniciativas como ésta, pueden ayudar a mejorar la imagen del sector y aumentar su confianza entre los distintos stakeholders tales como comunidades, proveedores, organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Los conflictos medioambientales que se experimentan en el sector y ciertos actos irregulares (ya mencionados) también aparecen como aspectos cruciales para mejorar los niveles de transparencia, fortaleciendo los controles que mitigan los riesgos de corrupción en el sector minero chileno.

ii. Proceso de concesión minera en Chile

El sistema de concesiones mineras en Chile se basa en tres marcos legales, la Constitución Política de la República (artículo 19 N° 24), la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras N° 18.097 y el Código de Minería N° 18.248.

La Constitución Política de la República de Chile en su artículo 19 Nº 24 inciso 6 establece que el Estado tiene dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, sin embargo, en el inciso siguiente establece la posibilidad, por medio de sentencia judicial, de concesionar terrenos para la exploración y extracción de minerales. Asimismo, plantea que "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."

En el año 1982 se promulga la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras (Ley N° 18.097), que contiene los aspectos relacionados a las concesiones, específicamente sobre la duración de estas. La ley establece la figura de la "concesión plena" mediante la cual se asegura el derecho de propiedad sobre aquellas concesiones y el territorio donde recae, separándola de cualquier decisión por parte del Estado y resguardando los planes de producción de los inversionistas. Además, esta ley permite la entrega (exploración y explotación) de un yacimiento con la sola petición ante el juzgado de letras del lugar donde recae la concesión. Se establece que el propietario tiene derecho exclusivo a explotar y explorar; hacerse dueño de todas las sustancias minerales que extraiga; ser indemnizado en caso de expropiación por daño patrimonial.

En el año 1983 se publica el Código de Minería (Ley 18.248) que determina los modos de adquirir y extinguir derechos mineros. En él se establece que "La concesión minera es un derecho real e inmueble; distinto e independiente del dominio del predio superficial, aunque tengan un mismo dueño; oponible al Estado y a cualquier persona; transferible y transmisible; susceptible de hipoteca y otros derechos reales y, en general, de todo acto o contrato; y que se rige por las mismas leyes civiles que los demás inmuebles" (artículo 2, Ley Nº 18.248). Además, bajo esta Ley se establece en forma detallada cuáles son los procedimientos de constitución de las concesiones mineras.

El caso chileno, es el único en América donde las concesiones mineras se constituyen por resolución judicial dictada en procedimientos no contenciosos, sin intervención decisoria alguna de otra autoridad o persona, aunque pueda considerarse para algunos expertos en la materia que el juez representa a la autoridad minera (Ley Nº 18.248). Esto constituye una particularidad de Chile, que hace difícil su comparación con otras realidades que usan un procedimiento administrativo.

En general, las leyes en Chile respecto al proceso de obtención de concesiones mineras son estables, lo cual ha traído como beneficio un ambiente económico adecuado y atractivo para inversionistas, según lo señalado por representantes de empresas mineras entrevistadas. Actualmente, ni la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, ni el Código de Minería han tenido modificaciones relevantes.

Sin embargo, con el paso del tiempo, las exigencias contextuales del rubro minero han provocado modificaciones y creación de leyes sectoriales. Además, sobre esta materia existen varios proyectos de ley en el Congreso Nacional que generan un cierto nivel de incertidumbre en el sector minero, expresado por los representantes del rubro minero entrevistados en el contexto de este estudio.

Se trata de múltiples iniciativas que avanzan con distinta fuerza, que han surgido por mociones parlamentarias o como proyectos enviados por el ejecutivo. Los inversionistas miran con cautela estos acontecimientos, debido a los posibles cambios que se pueden generar en las reglas del juego. Entre estas nuevas normativas destacan: proyecto de Ley Sobre Protección y Preservación de Glaciares (Boletín N° 9364-12), Reformas al Código de Agua (Boletín N° 7543-12), proyecto de Ley para la Creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (Boletín N° 9404-12), entre otras.

iii. Procesos considerados en este estudio

Los procesos analizados en este estudio son:

i) Otorgamiento de la concesión minera para exploración.

ii) Otorgamiento de la concesión minera para explotación.

iii) Obtención de permisos ambientales para el desarrollo de proyectos mineros.

iv. Razones de esta decisión

Tras realizar una primera ronda de entrevistas a 25 actores del sector minero[15], entre los cuales destacan: gerentes de empresas mineras, funcionarios del servicio catastral, profesores de derecho minero, representantes de organizaciones de la sociedad civil, representantes del gremio minero y de revisar distintos medios de comunicación, artículos académicos y trabajos de investigación sobre el tema, concluimos que existen 4 hitos relevantes de observar con detalle. Estos hitos no corresponden necesariamente a hechos de corrupción, pero pueden ser espacios más propensos a posibilitar vulnerabilidades y ciertos riesgos de corrupción.

a) La obtención de licencias mineras de exploración que no son necesariamente utilizadas para desarrollar la actividad minera, sino que se busca una especulación económica de dichas concesiones por parte de personas naturales y jurídicas que no se dedican exclusivamente a la actividad minera. Para Transparencia Internacional, estos actos pueden generar concentración de mercado y la reducción de barreras de entrada a distintos competidores, ya que las concesiones no estarían siendo utilizadas para los fines que se crearon (TI, 2016). En otras palabras, utilizar concesiones sin un fin minero, puede generar una barrera de entrada a actores que quieran iniciar una determinada actividad minera.

b) Existen personas naturales que aparecen como solicitantes de concesiones de exploración a nombre de terceros. CIPER[16] (Centro de Investigación Periodística) los denominó los mineros de papel[17]. Específicamente, figuran personas naturales que no son los verdaderos dueños de las concesiones y que obstruyen ese mercado. Específicamente, solicitan concesiones a nombre de empresas que no desarrollan labores mineras y que las requieren como parte de su estrategia de expansión. La abogada Laura Novoa (redactora del Código de Minería de 1983) señala que: "por cómo está concebido el sistema, se presta para este tipo de maniobras a las cuales son muy adictos los abogados, los técnicos y los mineros"[18]. Para Transparencia Internacional, la existencia de beneficiarios finales no declarados

[15] Se realizaron en total 47 entrevistas para el proyecto, pero luego de la entrevista 25 decidimos definir los alcances de la información.

[16] La Fundación Centro de Investigación Periodística (CIPER) es una institución sin fines de lucro e independiente de partidos y grupos económicos y religiosos cuya misión principal es realizar reportajes de investigación con los estándares más altos de rigurosidad, calidad e integridad profesional. A través de ellos, CIPER busca ser un medio de comunicación que contribuya a tener una mejor democracia, políticas públicas de calidad, mayor transparencia, mejor calidad de vida de los ciudadanos y menor corrupción, entre otros objetivos. Ver en http://ciperchile.cl/ciper/

[17] Ver http://ciperchile.cl/2011/05/16/mineros-de-papel-quienes-son-los-20-mayores-duenos-de-concesiones-mineras/

[18] Ver http://ciperchile.cl/2011/05/16/mineros-de-papel-quienes-son-los-20-mayores-duenos-de-concesiones-mineras/

puede dar lugar a la posibilidad de conflictos de intereses inmanejables, favoritismo y que ingresen en el sector actores delictivos o sin experiencia (TI, 2016).

c) Si bien, en Chile, en el artículo 27 del Código de Minería se prohíbe la superposición de concesiones mineras, este se permite en la práctica. Existe una ambigüedad legal en el Código, "ya que por una parte prohíbe la superposición y por otra parte pareciera incentivar dicha práctica al premiar al que se superpone con la extinción del título más antiguo en el Art. 96 del Código de Minería" (Vergara, 2012:1). A menudo, las empresas mineras realizan superposición para defender sus concesiones de agentes que quieran especular económicamente al solicitar una concesión donde ya la había solicitado una determinada empresa. Pero al mismo tiempo, al existir la superposición, ésta puede ser utilizada por parte de otros agentes cuyo fin es especular económicamente con la concesión, restringiendo la entrada a otros actores al mercado minero.

d) El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) se percibe en esta investigación por parte de los entrevistados, como un espacio donde se generan presiones de diferentes grupos de interés para la aprobación o rechazo de proyectos y actividades que se realizan en el país. El SEIA es la instancia donde se evalúa y certifica que las iniciativas públicas y privadas se encuentran en condiciones de cumplir con los requisitos ambientales que les son aplicables. Asimismo, en este procedimiento de evaluación existe espacio para la participación ciudadana, se establecen los pronunciamientos de los servicios públicos con competencia ambiental, entre otros elementos. Pero finalmente, estas decisiones terminan por definirse en comités políticos, específicamente, en la Comisión de Evaluación que establece cada región y en el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. Por ejemplo, en este nivel los entrevistados reconocen que existen presiones políticas indebidas para tomar una determinada decisión, ignorando la evaluación técnica de un proyecto.

III

METODOLOGÍA

Para identificar y evaluar los riesgos de corrupción del sector minero en Chile en la etapa de concesiones mineras y permisos ambientales se utilizó la MACRA tool (TI, 2016).

Se empleó el método de investigación contenido en la Herramienta para la Evaluación de Riesgos de Corrupción en las Adjudicaciones del Sector Minero (MACRA, por sus siglas en inglés) (TI, 2016). La herramienta MACRA fue elaborada por un experto independiente contratado por Transparencia Internacional para proporcionar una metodología consistente, clara y robusta con el fin de facilitar la identificación y evaluación de los riesgos de corrupción en los distintos países que participan en el Programa.

Siguiendo a TI, esta herramienta "*ofrece pautas para realizar una evaluación de los riesgos de corrupción asociados con la adjudicación de licencias, permisos y contratos en el sector de minería*" (2016:5). En este sentido, una de las principales causas de corrupción en la minería que identifica la herramienta "es la falta de rendición de cuentas y de transparencia en la adjudicación de licencias, permisos y contratos (que representan el primer paso en la cadena de valor de la industria minera). Pese a esto, otras iniciativas centradas en la cadena de valor de la minería en general no se enfocan por completo o exclusivamente en reducir los riesgos de corrupción en esta etapa de la cadena" (2016:5). Por lo tanto, esta herramienta "*ha sido diseñada para cubrir este vacío, al ayudarle a evaluar si existen riesgos de corrupción que impidan una adjudicación lícita y ética de licencias, permisos y contratos en el sector minero, que cumpla con los requisitos pertinentes*" (2016:5).

La corrupción para efectos de esta investigación será entendida como "*el abuso del poder delegado para beneficio propio, en términos de comportamientos y decisiones (supuestos) que debilitan o subvierten la adjudicación de licencias, permisos y contratos de manera lícita, ética y acorde con los requisitos pertinentes*" (TI, 2016:10). La definición de poder delegado que se utiliza aquí se extiende más allá del poder delegado únicamente a funcionarios gubernamentales, e incluye también a otros actores interesados. En otras palabras, se utiliza una conceptualización amplia de corrupción que no se reduce a un fenómeno que sólo afecta a lo público. Así como es importante entender corrupción, también es pertinente señalar lo que se define como riesgo de corrupción. "*El riesgo es la incertidumbre acerca de la probabilidad y del impacto de un supuesto que podría tener un efecto de corrupción sobre una adjudicación lícita y ética de licencias, permisos y contratos, que cumpla con los requisitos pertinentes*" (TI, 2016:9).

Luego de definidos los principales conceptos utilizados en esta investigación y en la herramienta, se hace oportuno señalar cuáles son las etapas que conforman esta investigación. Estos pasos son los siguientes:

1. **Definir el alcance del presente ejercicio de evaluación de riesgos.** En esta etapa se busca responder. ¿En cuáles procesos de adjudicación tiene previsto concentrarse?, evaluando el impacto de la minería, el valor estratégico que tiene la actividad en el desarrollo del país y el contexto en el cual se desarrolla la actividad. En la introducción de este documento se presentaron los alcances de la investigación.

2. **Entender el proceso de adjudicaciones en su contexto.** En esta etapa se busca trazar un mapa del proceso oficial, así como también del proceso real, identificando los puntos del proceso que son vulnerables a la corrupción como los factores que la posibilitan. Esta etapa está desarrollada en la sección IV de este informe.

3. **Identificar, valorar, evaluar y priorizar los riesgos.** En esta etapa se busca reconocer, analizar, puntuar y distinguir los riesgos. Este proceso se explica en este apartado. Las vulnerabilidades son debilidades sistémicas, reglamentarias, institucionales u otras que crean riesgos de corrupción, es decir, crean oportunidades para que ocurran conductas corruptas o pasen desapercibidas y, por lo tanto, socaven el otorgamiento legal, conforme y ético de concesiones mineras. Según la segunda parte de la herramienta los usuarios deben identificar y evaluar los específicos riesgos de corrupción que estas vulnerabilidades generan. La herramienta contiene una lista de 89 riesgos comunes relacionados con cinco categorías de factores de riesgo diferentes - los riesgos de corrupción que se originan en: 1. El diseño del proceso, 2. La práctica del proceso, 3. Los factores contextuales, 4. Los mecanismos para la rendición de cuentas y 5. El marco judicial para abordar los actos de corrupción.

4. **Validación de los resultados.** En esta etapa diferentes actores del sector minero discuten acerca de la validez de los resultados. Este proceso también se explica en este apartado.

i. Recolección de datos y ¿Cómo llegamos a los entrevistados?

Para la recolección de los datos se utilizó una metodología cualitativa. Específicamente, se realizaron entrevistas en profundidad y análisis de documentos. Se escogió esta técnica para indagar en las opiniones, percepciones y experiencias que los diferentes actores del sector minero presentan frente a los procesos estudiados.

El trabajo comenzó con una identificación de los actores o stakeholders más relevantes del sector minero nacional (mapa de actores). Estos actores fueron separados según la actividad que realizaban, siendo estos agrupados en los siguientes grupos:

- Gremios, sindicatos, agrupaciones de interés y periodistas de investigación.
- Sector Público (funcionarios de instituciones públicas y empresas públicas).
- Empresas mineras, consultoras (representantes, gerentes y directores de sustentabilidad, directores de propiedad minera).
- Sociedad Civil (representantes de organizaciones y comunidades locales).

Una vez identificados los actores por cada de una de estas cuatro áreas, se estableció la estrategia de solicitud de entrevistas. Para el caso de los gremios, sindicatos y agrupaciones se determinó contactarse directamente a través de correo electrónico. Para el sector público, se utilizó la plataforma electrónica que permite gestionar las solicitudes de audiencias con la respectiva autoridad. Esta plataforma fue creada según lo determina la Ley N° 20.730 "Que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios." Finalmente, para contactarse con los representantes de las empresas y de la sociedad civil se ha optado por emplear los correos electrónicos genéricos de estas entidades y utilizar las redes sociales. Al respecto, fue mucho más eficaz contactarse a través de las redes sociales y no mediante correos electrónicos.

La muestra del estudio quedó conformada por un total de 47 actores que representan diferentes opiniones e intereses al interior del sector minero.

ii. Pauta de entrevista

La pauta de entrevista cualitativa tiene un carácter abierto y flexible. Sin embargo, la entrevista contempló dos momentos particulares. En el primer momento, se realizaron preguntas generales sobre la situación de la minería en Chile y sobre el proceso de obtención de concesiones de exploración, explotación y permisos medioambientales y en un segundo momento, que fue más delimitado, se consultaron sobre algunos riesgos específicos que provenían de la matriz de riesgo pre identificados por Transparencia International (2016).

iii. Análisis de la información

A cada entrevistado se le entregó una carta de consentimiento informado para asegurar la protección de su anonimato. La mayoría de las entrevistas fueron grabadas. Aquellas entrevistas que por disposición del entrevistado no podían ser registradas electrónicamente, se registraban mediante notas escritas. Estas entrevistas fueron transcritas en una ficha de entrevistas, resguardando el anonimato de los entrevistados y fueron utilizadas para justificar la puntuación de los riesgos de corrupción identificados tanto en su probabilidad de ocurrencia como impacto.

iv. Análisis de fuentes secundarias

El siguiente cuadro resume los productos que se generaron mediante el análisis de información secundaria:

Actividad	Objetivo	Producto al que Tributa
Revisión de la legislación pertinente al sector minero.	Identificar debilidades y ambigüedades institucionales y normativas. Asimismo, revelar mecanismos que faciliten la corrupción en el sector e identificar la regulación sobre los procesos de exploración y explotación.	Mapa de procesos. Análisis PETS. Identificación de riesgos ya definidos y nuevos.
Análisis de documentos sobre la actividad minera en Chile. Identificar fortalezas y debilidades: del sistema de concesión en Chile al igual que el sistema de entrega de permiso de su funcionamiento y consecuencias que ha generado en las comunidades. Mapa de procesos.	Específicamente análisis sobre los actores relevantes, los procesos de concesión minera, los permisos medioambientales necesarios para su funcionamiento y las consecuencias que ha generado en las comunidades.	Análisis PETS. Identificación de riesgos ya definidos y nuevos. Evaluación de riesgos.
Análisis PETS. Identificación de riesgos ya definidos y nuevos. Evaluación de riesgos.	A partir de casos de corrupción conocidos, identificar cuáles fueron las causas, motivos (institucionales, agénciales) que permitieron el acto de corrupción. Determinar cuáles fueron los procesos afectados y dónde fallaron los controles.	Análisis PETS. Identificación de riesgos ya definidos y nuevos. Evaluación de riesgos.
Análisis de prensa.	Analizar noticias sobre las concesiones mineras y la entrega de permisos medioambientales, identificando fortalezas y riesgos de corrupción. Asimismo, identificar consecuencias positivas y negativas que han generado a las comunidades.	Análisis PETS. Identificación de riesgos ya definidos y nuevos. Evaluación de riesgos.
Análisis de la institucionalidad minera.	Análisis de instituciones tales como: organismo catastral, institucionalidad medio ambiental, sistema judicial, control sobre el uso de explotaciones y exploraciones.	Identificación de riesgos ya definidos y nuevos. Evaluación de riesgos.

v. Evaluación de riesgos

La evaluación de riesgos fue realizada siguiendo la metodología proporcionada por Transparencia Internacional. Específicamente, una vez que se identificaron los riesgos se analizaron éstos con respecto a su probabilidad e impacto. Las evaluaciones tanto para probabilidad e impacto van de 1 a 5. Siendo 5 el valor más alto de ocurrencia de algún riesgo y 5 también es el valor del impacto más alto que ese riesgo genera a la sustentabilidad del sector.

La puntuación se determinó a partir de dos procedimientos:

a) Mediante la evidencia recolectada en el análisis de información que fue explicado en el paso anterior y la información proporcionada por las entrevistas en profundidad.

b) Se realizó un breve cuestionario para determinar el grado de impacto y probabilidad de ocurrencia de determinados riesgos de corrupción.

Metodología para asignar los puntajes de los riesgos

Preguntas sobre probabilidad del riesgo	Preguntas sobre probabilidad de impacto
1. Sobre el 10% de los entrevistados señala que existe el hecho.	1. El riesgo transgrede la normativa vigente.
2. El hecho aparece en diversas fuentes noticiosas (diversos diarios, electrónicos, escritos, radiales, televisivos).	2. Reduce la productividad de las empresas mineras.
3. El hecho aparece en otros tipos de documentos (papers, informes, notas de investigación).	3. Afecta negativamente la calidad de vida de las comunidades.
4. Los investigadores poseen antecedentes sobre la ocurrencia del hecho más allá de las fuentes señaladas.	4. Afecta la entrada de actores a la participación en el mercado.
	5. Afecta la legitimidad de la institucionalidad estatal.

Es importante señalar que los riesgos identificados para el caso chileno se establecieron mediante el análisis PEST, la elaboración de los mapas de concesiones y permisos ambientales, las entrevistas en profundidad, el análisis de documentos y los riesgos pre identificados por Transparencia Internacional (2016). La lista de riesgos identificados se presentará en la sección de resultados.

vi. Validación

La validación de los resultados y de los hallazgos se ha realizado de dos maneras: de forma individual y de forma grupal. Es pertinente señalar que cada reunión ha sido grabada, cuando ésta era consentida, para respaldar los resultados presentados en este informe.

La validación de los resultados y de los hallazgos se ha realizado de dos maneras: de forma individual y de forma grupal. Es pertinente señalar que cada reunión ha sido grabada, cuando ésta era consentida, para respaldar los resultados presentados en este informe.

Por su parte, María Luisa Baltra es Abogada, licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales (1992) de la Universidad Gabriela Mistral. Magíster en Derecho de Minería de la Universidad de Atacama y especialista en Derecho de Aguas. Dentro de su extensa experiencia Baltra ha ejercido su profesión principalmente en materia de Derecho Administrativo, minería, aguas y medio ambiente. Forma parte del equipo del Departamento de Ciencias Ambientales y Recursos Naturales renovable de la Facultad de Ciencias Agronómicas de la Universidad de Chile.

Así mismo, de manera grupal, hemos realizado cuatro reuniones de validación con diferentes actores del sector minero que representan distintos intereses. Estos actores son parte de los grupos identificados en el punto ii) de esta sección.

vii. Limitaciones

Como cualquier investigación, este trabajo también presenta ciertas limitaciones. Entre ellas se destaca la dificultad de cuantificar la probabilidad y el impacto de los riesgos identificados, sobre todo cuando existe evidencia contradictoria frente a una misma vulnerabilidad o riesgo de corrupción. En este mismo sentido, se identificaron ciertas vulnerabilidades que no necesariamente dan lugar a un riesgo de corrupción manifiesto. Si bien, hemos entrevistado a un importante número de actores, no fue posible acceder a un universo completamente representativo de actores, por ejemplo, existe una sub representación de representantes de comunidades de pueblos originarios, de organizaciones locales y territoriales, representantes de sindicatos de trabajadores y representantes de la pequeña minería[19]. En las entrevistas en profundidad, también se percibió que los actores respondían principalmente desde el deber ser y no de lo que en la práctica ocurría.En este sentido, preguntas relacionadas a riesgos de corrupción generaban una reacción defensiva en el entrevistado, principalmente, porque hoy en Chile se han develado una serie de casos

[19] Se seguirán realizando entrevistas en profundidad a los actores que muestran cierta sub-representación en el estudio.

de corrupción y la gente teme ser enjuiciada desde estos hechos. Al mismo tiempo, existen actores del sector que confunden la legalidad con la legitimidad. Específicamente, para algunos (10) entrevistados, si la ley permite un determinado acto no cabe cuestionar su legitimidad ni menos que pueda generar ciertos riesgos de corrupción.

IV

DESCRIPCIÓN DE LA OBTENCIÓN DE CONCESIONES MINERAS

i. Concesiones mineras en Chile

Como se ha mencionado, la principal característica del sistema de concesiones chileno es que éstas se constituyen por tramitación judicial, siendo un procedimiento no contencioso, es decir, que no es un acto donde se dirime la entrega de una concesión por medio de un juicio, pues no hay contienda entre partes y por lo mismo, no existe intervención decisoria alguna de otra autoridad o persona. El juez es el que debe realizar el control del procedimiento, verificando que se cumplan ciertos requisitos. La adquisición de derechos mineros, se rige en Chile bajo la Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras Ley Nº 18.097 y el Código de Minería (CMI), las cuales establecen la "Concesión Plena", es decir, el Estado continúa manteniendo el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, pero solo hasta que estas sean pedidas en concesión. Actualmente, existen dos tipos de concesiones mineras: la de exploración y explotación.

Instituciones participantes en la concesión minera en Chile:

Institución	Rol
Tribunal de Justicia	Es un órgano público, encargado de ejercer la jurisdicción. Su rol en la constitución de concesiones mineras es que el juez de letras de cada tribunal revisa los antecedentes de solicitud de constitución de concesiones y aprobación de la concesión.
Servicio Nacional de Minería/ Departamento Propiedad Minera	Es un organismo técnico a cargo de generar y disponer información de geología básica. Dentro de sus unidades está el departamento de propiedad minera, que tiene el mandato de efectuar la revisión, seguimiento y control de los expedientes de concesiones mineras, tanto de exploración como de explotación, Al Servicio le concierne informar a los Tribunales de Justicia y/o Juzgado de Letras del país acerca de los aspectos técnicos de las solicitudes de concesiones mineras.
Tesorería General de la República	Es el servicio público encargado de recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores fiscales. En la concesión minera recauda las tasas de las constituciones de concesiones mineras y ampara mediante la solicitud de pago de una patente anual.
Conservador de Minas	Los conservadores son ministros de fe encargados de los registros conservatorios de bienes raíces cuyo objeto principal es mantener la historia de la propiedad inmueble. Por regla general las inscripciones y anotaciones que ordena la ley en diversos registros del Conservador de Minas son obligatorias, así ocurre con el pedimento, la manifestación y la sentencia constitutiva.
Boletines de Minería	Boletines departamentales cuya regulación está a cargo de la respectiva Gobernación, lo cual entrega a particulares, en base a propuestas públicas los que se encargan de editar y publicar dichos boletines en distintos departamentos, existen actualmente 10 y deben publicar: las inscripciones de manifestación y el pedimento, la solicitud de mensura, el extracto del informe del Servicio, el extracto de la sentencia constitutiva de la concesión entre otras.

ii. Proceso de solicitud de concesión minera de exploración

El procedimiento se inicia con la presentación de un formulario denominado pedimento. El pedimento es considerado la primera etapa para la obtención de una concesión de exploración y se presenta en el Tribunal de Justicia donde geográficamente se ubica la zona de interés donde se quiera explorar (actualmente con la Ley N° 20.886 e implementada en el año 2016, toda documentación para solicitar concesiones tanto de exploración y explotación en tribunales se realizan de forma electrónica en la página web oficial del Poder Judicial)[20]. Este pedimento contiene información del solicitante y sobre las coordenadas geográficas del terreno que se quiere solicitar.

El Juez de Letras Civil examinará el pedimento. En caso de necesitar información técnica, el juez puede solicitar un informe al Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN). Si el juez está conforme con la información del pedimento, dictaminará la inscripción y publicación del pedimento en un libro que se denomina Registro de Descubrimientos en el Conservador de Minas del territorio correspondiente al lugar donde se solicita la concesión. Una vez que se inscriba en el Registro de Descubrimientos se debe publicar en el Boletín Oficial de Minería (artículo 52 CMI).

El solicitante también deberá pagar por la concesión (artículo 51 CMI). Este pago se realiza a través del formulario N° 10 de la Tesorería General de la República, pagando un monto a beneficio fiscal que se calcula dependiendo de la superficie requerida[21].

En este proceso también se debe realizar otro pago correspondiente a la patente (artículo 144 CMI) en la Tesorería General de la República. El pago corresponde a un quincuagésimo de unidad tributaria mensual por el número de hectáreas y por el tiempo que se ampare la concesión. Las patentes posteriores, serán por periodos de un año, por lo que se denominan anuales y se deben cancelar por adelantado en el mes de marzo de cada año.

Luego de estos trámites, se realiza la solicitud de sentencia (artículo 55 CMI), considerada la segunda parte para obtener una concesión minera de exploración. Este procedimiento tiene carácter técnico, en el que SERNAGEOMIN, revisa las coordenadas geográficas de la solicitud y elabora un informe. Y siendo positivo (o en

---

[20] Página Web del Poder Judicial, donde se solicita las concesiones mineras www.pjud.cl/

[21] Por ejemplo, si el solicitante pide hasta 300 hectáreas, este se deberá calcular 0,005 (media centésima) por $46.183 (US$ 68,35) Unidad Tributaria Mensual (UTM) por 300 (número de hectáreas). Entonces el cálculo será:
0, 005 x 46.183(UTM)*300= $69.274(US$ 102, 53) (Monto que debe pagar).
a) 0,005 x UTM mensual x N° de hás. Superficies hasta 300 hectáreas.
b) 0,02 x UTM mensual x N° de hás. Superficies mayores de 300 y hasta 1.500 hectáreas.
c) 0,03 x UTM mensual x N° de hás. Superficies mayores de 1.500 y hasta 3.000 hectáreas.
d) 0,04 x UTM mensual x N° de hás. Superficies mayores a 3.000 hectáreas.

caso negativo se pedirá las correcciones, una vez conformada la solicitud de observaciones que efectué el servicio), el juez dictará sentencia.Cabe destacar que en la tramitación de concesión de exploración no hay posibilidad de oposición de parte de algún interesado según el artículo 58 del Código de Minería. En otras palabras, las superposiciones pueden ser permitidas, y quiénes se sientan afectados por dicha superposición más adelante pueden entablar acciones posesorias (artículo 94 CMI) o una acción de nulidad (artículo 95 CMI).

Luego de la sentencia del juez, la concesión deberá ser publicada en un extracto en el Boletín Oficial de Minería e inscrita en el Registro de Descubrimiento del Conservador de Minas. La concesión de exploración se otorga por dos años y puede prorrogarse por otros dos, cumpliendo ciertas exigencias y sólo por una vez. Una vez que se constituye la concesión, ésta puede ser transferida, expuesta a venta e incluso renunciar a la concesión. Posteriormente, la concesión minera es amparada mediante el pago de una patente anual, y tendrá prohibición de realizar labores de explotación. Con la concesión de exploración, se autoriza al peticionario a explorar los recursos minerales que se encuentren en el subsuelo del área que comprende la concesión.

iii. Proceso de solicitud de concesión minera de explotación

El procedimiento se inicia con la presentación de un escrito denominado manifestación. La manifestación es considerado la primera etapa para la obtención de una concesión de explotación y se presenta en el Tribunal de Justicia donde geográficamente se ubica la zona de interés que se quiera explotar. Dicha manifestación contiene información del solicitante y sobre las coordenadas geográficas del terreno que se quiere solicitar.

En caso de que el solicitante sea titular de una concesión de exploración del terreno requerido para explotar, tiene derecho preferente para la obtención de la concesión de explotación y debe señalarse en la manifestación (artículo 44 CMI). Si existe disputas de preferencias, estas deben solucionarse en Tribunales.

El juez examinará la manifestación y si cumple con los requerimientos permitirá que se realice la publicación de la manifestación (artículo 55 CMI) en un plazo de treinta días contados desde que él lo ordena. Al igual como ocurre en la constitución de concesión de exploración se debe pagar una tasa a beneficio fiscal[22]. El plazo para cancelar la tasa es de treinta días fatales contados desde la fecha de presentación de la manifestación al juzgado. Junto con el pago de la tasa, también se debe realizar

[22] Los montos de la tasa por cada hectárea completa manifestada serán:
a) 0,01 x UTM mes x N° de hás. Superficies hasta 100 hectáreas.
b) 0,02 x UTM mes x N° de hás. Superficies mayores de 100 y hasta 300 hás.
c) 0,04 x UTM mes x N° de hás. Superficies mayores de 300 y hasta 600 hás.
d) 0,05 x UTM mes x N° de hás. Superficies mayores a 600 hás.

el pago de una patente proporcional con el objetivo de amparar la concesión. De acuerdo a la superficie que se solicite, se pagará una cantidad equivalente a un décimo de unidad tributaria mensual por el número de hectáreas y por el tiempo que quiera amparar.

Luego de haber realizado la inscripción en el Conservador de Minas, la publicación en el Boletín de Minería y el pago de la tasa de la manifestación a la Tesorería General de la República. Dentro del plazo entre los 200 y 220 días, contado desde la fecha de la presentación de la manifestación al Juzgado, el solicitante debe requerir mensura de todo o parte del terreno manifestado.

La solicitud de mensura, considerada la segunda parte de la tramitación para obtener la concesión de explotación (artículo 59 CMI) consiste en un escrito y un plano. Se debe presentar al Juzgado donde se inició el trámite inicialmente. En la solicitud de mensura se debe indicar también el nombre del perito mensurador o ingeniero civil de minas que realizará el acto de mensura y el nombre del abogado patrocinante.

La obligación de amparo comienza en la solicitud de mensura, fecha en que se debe pagar la primera patente o patente proporcional. Posteriormente, se debe hacer una publicación de la solicitud de mensura autorizada por el Secretario del Juzgado en el Boletín de Minería.

Se debe destacar que, en la solicitud de mensura, puede deducirse oposición dentro de un plazo de treinta días contados desde la fecha de publicación en el boletín de minería señalada anteriormente. Esta oposición, según el artículo 61 del CMI, sólo podrá fundarse en:

1. En que pretende mensurar sobre un terreno comprendido en un pedimento o en una concesión para explorar.

2. En el derecho preferente para mensurar en virtud de una manifestación cuya fecha de presentación haya sido o se tenga por anterior[23].

Si la solicitud de mensura y documentos acompañados no cumplen con cualquiera de los requisitos, cuya omisión acarrea la caducidad de los derechos de la manifestación, el juez ordenará se cancele la inscripción de la manifestación[24]. Si tiene errores subsanables, el juez dará un plazo de 8 a 60 días[25], contados desde la fecha de la resolución, para corregir los errores.

Si no existe oposición el ingeniero civil en minas o perito mensurador deberá proceder a realizar el acta de mensura (dicha persona realiza un acta que contendrá la narración precisa, clara y circunstanciada del modo cómo determinó las

[23] Artículos 62-70 del Código de Minería

[24] Artículos 86 del Código de Minería

[25] Artículo. 82 del Código de Minería "…plazo de ocho días, contado desde la fecha de la resolución, las contradiga o, dentro del plazo de sesenta días, contado en igual forma, las subsane."

coordenadas UTM de la solicitud la mensura). Una vez efectuada el acta de mensura, el ingeniero o perito mensurador deberá remitir el acta y plano de mensura al juez, quien deberá remitir a SERNAGEOMIN, para su revisión. El Servicio tendrá un plazo de 60 días contado desde la recepción del acta y plano de mensura, para emitir su informe. Si el informe del Servicio, no contiene observaciones, el juez dictará la Sentencia Constitutiva de la concesión minera de explotación (artículo 86 a 90 CMI). Con el extracto de la sentencia constitutiva, se debe publicar éste en el Boletín Oficial de Minería, el primer día hábil del mes, dentro de los 120 días (artículo 90 CMI).

Habiéndose obtenido el Boletín Oficial de Minería donde se publicó el extracto, se debe inscribir la sentencia constitutiva en el Registro de Propiedad del Conservador de Minas correspondiente (Eyzaguirre, 2014)[26].

La acción de nulidad se puede inicia desde la fecha de publicación del extracto en el Boletín Oficial de Minería, y prescribe al cuarto año (artículo 95 CMI).

Concesión de exploración	Concesión de explotación
1. El Pedimiento	1. La Manifestación
2. Solicitud de Sentencia Constitutiva	2. Solicitud de Mensura
3. Sentencia Definitiva	3. Acto de Mensura
	4. Sentencia Definitiva

[26] En el anexo, se muestran mapas sobre los procesos elaborado por SERNAGEOMIN.

iv. Vulnerabilidades y riesgos de corrupción en concesiones de exploración y explotación

Las vulnerabilidades fueron identificadas a partir de análisis de documentos, entrevistas en profundidad y revisión de los procesos de concesiones mineras. Estas vulnerabilidades fueron discutidas y validadas con diversos actores en tres mesas de trabajo. Estas mesas de trabajo se realizaron los meses de diciembre, marzo y abril en la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, sede Santiago.

a. Vulnerabilidades del diseño del proceso

Código	Vulnerabilidad	Riesgo de corrupción que se podría generar	Pregunta
DP-N1	Si bien, el informe de SERNAGEOMIN es obligatorio en la etapa de la sentencia constitutiva y acta de mensura, no posee un carácter vinculante para los Tribunales a la hora de entregar una concesión.	No se respeta el principio de no superposición que está reglamentado en el Código de Minería, dando cabida a que actores no relacionados con la minería, utilicen las concesiones para usos especulativos y evitan la entrada de otros actores al mercado minero.	¿Qué riesgo existe en el caso de que el informe técnico que entrega SERNAGEOMIN no tenga carácter vinculante para los Tribunales?

Si bien, el informe de SERNAGEOMIN es obligatorio en la etapa de la sentencia constitutiva y acta de mensura, no posee un carácter vinculante para los Tribunales a la hora de entregar una concesión.

Existen específicas, escasas y limitadas obligaciones y deberes que le corresponden al SERNAGEOMIN ya que sólo puede actuar como un organismo asesor y colaborador de los mencionados Juzgados de Letras Civiles, en temas técnicos y exclusivos de la constitución de las concesiones mineras. Un claro ejemplo de ello es que el informe que realiza el Servicio no es vinculante, por lo que podría ser considerado o no por el juez al momento de otorgar la concesión. Si bien, el informe de SERNAGEOMIN se realiza de forma obligatoria y posee elementos técnicos no necesariamente puede ser considerado por el juez.

En el proceso de solicitud de la concesión de explotación, SERNAGEOMIN, debe informar en caso de que exista superposición. Pero es el juez, el que debe velar para que cumpla la observación del informe y no otorgue el título minero. Aun así, existe la posibilidad de que el juez lo permita.

Un abogado experto en minería señala que "a veces no se produce una superposición plena, sino que ciertas hectáreas y que el juez tiene cierta flexibilidad y puede otorgar la concesión de igual forma" (abogado experto en minería 2, 2016).

Además, de estas competencias frágiles que presenta este Servicio. Existe otra debilidad que afecta al sistema de concesiones mineras. Específicamente, el informe que entrega el Servicio no cumple con el tiempo reglamentado para entregárselo al Juez.

En el año 2015, la Contraloría General de la República realizó una auditoria al Departamento de Propiedad Minera de SERNAGEOMIN, en el que se observó incumplimiento en el pazo de 60 días para la remisión de los informes técnicos solicitado por los Juzgados de Letras respectivos. SERNAGEOMIN ha expresado que desde 2010 se ha subsanado este problema, sin embargo, Contraloría General de la República observó 4 informes con atrasos. Si bien, no es un número relevante, cabe considerar que la auditoría fue realizada entre enero y julio del año 2015 y sólo en la Región Metropolitana, por lo que se deja en incertidumbre qué pasa con el total de informes y la situación de las regiones, en especial en sectores del norte de Chile, zona donde se presentan mayores solicitudes de concesiones mineras.

Si el informe técnico presenta retrasos, existe por una parte, mayores probabilidades de que el juez no lo considere a la hora de otorgar una concesión y por otra parte, la tramitación de la constitución de la concesión se alarga temporalmente para las concesiones de exploración[27]. Por ejemplo, SERNAGEOMIN no tiene plazo para emitir su informe respecto a cada pedimento, ya que en esta etapa es opción del juez si requiere el informe, lo que se presta para que el peticionario se aproveche de esta circunstancia manteniendo en suspenso su pedimento hasta que se presente un tercero que lo fuerce a volver a darle movimiento (Novoa, 2012).

Código	Vulnerabilidad	Riesgo de corrupción que se podría generar	Pregunta
DP-N2	A pesar de que los Ingenieros Civiles en Minas puedan realizar la misma labor que los peritos mensuradores en el acta de mensura de concesión de explotación (contiene toda la información relevante para la constitución de una concesión), no son evaluados por SERNAGEOMIN.	Al no ser evaluados los ingenieros civiles en minas, puede existir acto de mala fe en la etapa de mensura, por ejemplo que se tenga en conocimiento de superposición y no se informe.	¿Qué riesgo existe de que no se evalúen todos los asesores técnicos por el servicio en el proceso de concesiones mineras?

[27] Es importante aclarar que el informe es obligatorio para la sentencia constitutiva y el acto de mensura, este plazo es 60 días, pero para el pedimento no se fija un plazo establecido.

A pesar de que los Ingenieros Civiles en Minas puedan realizar la misma labor que los peritos mensuradores en el acta de mensura de concesión de explotación (contiene toda la información relevante para la constitución de una concesión), no son evaluados por SERNAGEOMIN.

Los Ingenieros Civiles en Minas, a diferencia de los peritos mensuradores no son evaluados por el Sistema de Evaluación de Calidad realizado por SERNAGEOMIN. Los ingenieros civiles en minas pueden realizar el acta de mensura sólo por el mandato de la ley. Dando la posibilidad de que se pueda incurrir en un acto de mala fe en la etapa de la mensura.

Los peritos mensuradores e Ingenieros Civiles en Minas concentran su trabajo en la etapa del acto de mensura. Para COCHILCO (2014), esta etapa logra representar uno de los mayores cuellos de botella de la constitución de explotación, en la cual pueden existir responsabilidades tanto de SERNAGEOMIN por la dificultad de revisar en terreno tales mensuras, como por parte de los peritos o ingenieros de minas al realizarla, en especial por el caso de los ingenieros de minas, que no están sujetos a la evaluación sobre la calidad de sus mensuras (COCHILCO 2014).

Adicionalmente, siendo la mensura uno de los procesos de mayor complejidad y que más demora conlleva, COCHILCO recomienda que sea necesaria una revisión del procedimiento bajo el cual se genera. Actualmente, el solicitante realiza una mensura a través de un perito que puede o no estar en el catastro oficial. La recomendación recae a que se homologue para que todos los peritos pertenezcan al catastro nacional y por lo mismo sean evaluados por la calidad de su trabajo, como también los ingenieros civiles en minas evitando incentivos perversos en una mala realización de las mensuras, lo cual significa un gasto de tiempo y recursos para SERNAGEOMIN. A su vez, también recomienda limitar la cantidad efectiva de veces a la cual SERNAGEOMIN asiste a terreno a ratificar la realización de la mensura, la cual puede llegar incluso a 10 veces (COCHILCO, 2014:31), a pesar de que el Código de Minería establece como máximo dos instancias de revisión es el juez el que determina la cantidad de revisiones.

Al no homologar la evaluación de ingenieros civiles en minas y peritos mensuradores en el Sistema de Evaluación de Calidad de SERNAGEOMIN, se pueden generar prácticas de mala fe por parte de los Ingenieros Civiles en Minas en la etapa de mensura, por ejemplo, que se tenga conocimiento de una superposición y no se informe.

Código	Vulnerabilidad	Riesgo de corrupción que se podría generar	Pregunta
DP-N3	Existen personas naturales que aparecen como solicitantes de concesiones de exploración a nombre de terceros. CIPER los denominó los mineros de escritorio. Como también la dificultad de acceder a los nombres de los miembros de las sociedades mineras que solicitan concesiones.	La existencia de beneficiarios finales no declarados puede dar lugar a la posibilidad de conflictos de intereses inmanejables, favoritismo y de que ingresen en el sector actores delictivos, sin experiencia o sin la intensión de realizar actividad minera (TI, 2016).	¿Qué riesgo hay de que no exista regulación y control de quiénes solicitan concesiones mineras?

Se ha observado el caso de personas naturales no son los verdaderos dueños, obstruyendo la entrada al mercado de otros competidores, ya que estos solicitan concesiones a nombre de empresas que no desarrollan labores mineras y que las piden como parte de la estrategia de expansión de las empresas que representan.

Personas naturales

Existen personas que pueden solicitar concesiones a nombre de otro interesado que no necesariamente constituyen una empresa minera. Esta práctica se realiza una vez que está por finalizar la etapa de constitución de la concesión de exploración y explotación. Asimismo, se solicitan concesiones que una vez constituidas puedan ser traspasadas a un tercero que puede que no esté interesado en desarrollar la industria minera, sino que busca beneficios relacionados a la especulación y a la posibilidad de obtener algún dividendo económico sin desarrollar actividad minera alguna.

En el año 2011, el reportaje "Mineros de Papel: quiénes son los 20 mayores dueños de concesiones mineras" realizado por el Centro de Investigación Periodística (CIPER)[28], mostró que 20 dueños de concesiones se reparten 8 millones de hectáreas, el 50% de la superficie minera concesionada en Chile, entre la que aparecen grandes compañías mineras, personas naturales y empresas relacionados a otros rubros económicos. La posibilidad de riesgo de corrupción se genera por el hecho de que existen personas particulares que poseen grandes hectáreas de concesiones mineras a nombre otras empresas y que no necesariamente se dedican a la minería. Para Transparencia Internacional, la existencia de beneficiarios finales no declarados puede dar lugar a la posibilidad de conflictos de intereses inmanejables, favoritismo y de que ingresen en el sector actores delictivos o sin experiencia (TI, 2016). Por ejemplo, en el reportaje de CIPER, aparece mencionada una dueña de casa con grandes extensiones de terreno solicitados como concesión.

Lo anterior se corrobora con datos de SERNAGEOMIN, que elaboró el 2013 un ranking denominado "Titulares con mayor cantidad de hectáreas en concesiones mineras de

[28] CIPER, 2011 http://ciperchile.cl/2011/05/16/mineros-de-papel-quienes-son-los-20-mayores-duenos-de-conceciones-mineras/

exploración en el país." En este informe, nuevamente 20 dueños de concesiones mineras se reparten 8 millones de hectáreas, en este aparecen nuevamente el nombre de personas naturales.

Un abogado experto en el reportaje de CIPER señala: "Esto es un abuso del derecho. En los salmones, por ejemplo, para solicitar una concesión acuícola, si eres empresa, debes estar dotado del giro y además tienes un plazo para iniciar actividades. Si no lo haces, te las caducan, porque estás bloqueando un espacio que podrían ocupar otros. Pero también hay un tema tributario, porque a la señora o el señor X se le debe preguntar de dónde sacó el dinero para pagar sus patentes. Y si además luego le transfieren esa propiedad a la empresa, hay un precio, una transacción, y debiese haber un pago tributario de por medio. Esto revela una vez más que en la minería el área tributaria es una caja negra"[29].

Los expertos en derecho minero consultados para este estudio tienen conocimiento de estas prácticas, y explican que "por una parte, las concesiones de exploración son utilizadas con fines de brindarle estas concesiones a otro interesado a cambio de algún incentivo, las mismas empresas solicitan concesiones mineras en las que muchas veces no tienen la intención de explorar, porque tienen intereses en proteger sus concesiones de explotación de alguien que quiera aprovecharse de algún beneficio" (experto en minería 1, 2017).

Por otro lado, otros actores señalan que debido a esta práctica el número de exploraciones ha disminuido sustancialmente. Según los datos de COCHILCO en su informe Propiedad Minera en Chile: estado y medidas de perfeccionamiento, se señala que las concesiones de exploración del año 2016 han registrado una baja sustancial desde el 2012, en la que había 17,9 millones de hectáreas concesionas y al año 2015 sólo 14,9. No sucede lo mismo con las concesiones de explotación que han ido en un aumento progresivo llegando a los 15,5 millones de hectáreas.

"La exploración de Chile ha ido a la baja radicalmente y baja cada año en torno al 28 a 30 por ciento de exploración y si no exploras no hay yacimientos nuevos, entonces es muy grave significa que no vamos a tener minería en 50 años más sino exploramos hoy, los proyectos mineros son muy lentos, en promedio desde que se toma la decisión de realizar el proyecto minero hasta constituirlo son 10 años. Principalmente, esto se da porque nuestro sistema no fomenta la exploración efectiva. Al pedir grandes concesiones mineras sin intención de explorarlas es un incentivo perverso, porque desalienta a quiénes si desean realizar actividad minera y están ocupadas", señala un abogado experto en minería entrevistado en este proyecto.

[29] Ver http://ciperchile.cl/2011/05/16/mineros-de-papel-quienes-son-los-20-mayores-duenos-de-concesiones-mineras/

Sociedades Mineras

El artículo 172 del Código de Minería establece la constitución de las sociedades mineras. Estas sociedades nacen al constituirse una concesión minera, siendo regidas exclusivamente por el Código de Minería y se les denomina sociedades mineras legales[30]. Estas sociedades deben ser inscritas solamente en el Conservador de Minas. Pero en el catastro de SERNAGEOMIN sobre propiedad minera sólo saldrá el nombre de la sociedad y no quiénes son sus socios. Asimismo, estas sociedades no están en el registro de comercio como otro tipo de sociedades, "no existe forma de conocer sobre la constitución de estas sociedades, ni cómo funcionan" (funcionario estatal, 2017). Este hecho da lugar a la creación de sociedades mineras que obtienen concesión sin la intención de desarrollar labores mineras, ya que no necesariamente representan empresas mineras. Asimismo, es difícil conocer los integrantes que la componen porque la información la posee el Conservador de Minas.

Por lo tanto, la existencia de beneficiarios finales no declarados puede dar lugar a la posibilidad de conflictos de intereses inmanejables, favoritismo y que ingresen en el sector actores delictivos o sin experiencia (TI, 2016). Este es un riesgo relevante para la subsistencia del sector, sobre todo, por la entrada de actores que piden concesiones para obtener beneficios económicos y para frenar ciertos proyectos mineros sin intención de explorar ni explotar. De esta manera, el riesgo que existe está vinculado con la falta de información respecto a los solicitantes de concesiones mineras.

b. Vulnerabilidades de prácticas del proceso

Código	Vulnerabilidad	Riesgo de corrupción que se podría generar	Pregunta
PP-N1	No se respeta el principio de no superposición reglamentado en el Código de Minería.	La existencia de solicitantes que sólo quieren obtener una ventaja económica de grandes empresas mineras al realizar una superposición. Esto genera barreras de entrada a otros actores al mercado y un abuso de la ley.	¿Qué riesgo existe en que no se respete el principio de superposición en el otorgamiento de concesiones mineras?

No se respeta el principio de no superposición reglamentado en el Código de Minería. En esta etapa, el juez es el encargado de revisar los datos y documentos solicitados para realizar concesiones, entre ellos: las coordenadas geográficas de lo que se solicita explorar y explotar. En el artículo 27 del Código de Minería se expresa "Sobre las sustancias concesibles existentes en terrenos cubiertos por una concesión minera no puede constituirse otra. El juez velará por la observancia..." Pero en la práctica son permitidas. Tampoco existe derecho a oponerse a la constitución de la concesión de exploración por quién ya tiene un pedimento, concesión de exploración o derecho preferente en el mismo terreno. Por lo tanto, a pesar de tener la posibilidad de tener

[30] Se diferencian de las sociedades mineras contractuales que nacen de un contrato.

antecedentes de superposición, es decisión exclusiva del juez seguir con el procedimiento.

Para Vergara (2012), el problema de las superposiciones tomó fuerza en la década de los 90, a 10 años de entrada en vigencia del Código. El problema radica en la legislación ya que mantiene algunas disposiciones incoherentes y contradictorias, "por una parte prohíbe tal como lo menciona el artículo 27 y 73 del Código de Minería, pero por otra pareciera incentivarla al premiar al que se superpone con la extinción del título más antiguo en el art. 96 del Código de Minería" (Vergara, 2012: 1).

Aunque existan artículos que prohíben la superposición de concesión tanto de exploración como de explotación, aquella está prevista para las concesiones de explotación más que para las de exploración. Según un abogado experto en minería consultado "al principio es como un embudo, entran todos a explorar y pueden pasar años pasa saber quién tiene el derecho realmente, el artículo 27 está dentro de una serie de reformas del año 1998, pero es un artículo inspirador, una declaratoria de intención" (abogado experto en minería 1, 2017).

Para otro abogado experto en minería "no siempre es el mismo juez el que va conociendo la tramitación en el sector, puede que el territorio sea el mismo, pero tiene tribunales distintos; el Conservador de Minería no tiene cómo saberlo, pero si SERNAGEOMIN informa que la superposición no es total, sólo se produce en una parte. El Servicio tiene la obligación de informar y enviarlo para conocimiento del juez, sin embargo tiene la libertad de tomar o no este antecedente" (abogado experto en minería 2, 2016).

Si bien, la ley permite al interesado renovar una concesión de exploración a un 50%, en la práctica lo puede realizar en su totalidad, presentando un nuevo pedimento sobre el mismo terreno. Esto se permite porque no existe un límite en el número de concesiones de exploración susceptibles que pueda pedir un solo titular (Novoa, 2012). Bajo esta premisa, las empresas mineras piden varias capas, un trabajador de una empresa minera expuso que "eso lo hacen las grandes empresas, se olvidan de realizar la renovación y presentan nuevas concesiones, por las mismas hectáreas, a su nombre o a nombre de otras personas" (trabajador empresa minera, 2017). Las empresas señalan que esta es una estrategia de protección frente a otros actores.

Una de las justificaciones de las empresas para realizar superposición es que, los cuatro años de exploración son demasiado breves para poder explorar, que además se realiza con fines de protección, "si tenemos una infraestructura que pasará por un sector no basta solamente tener el permiso de la servidumbre o de la propiedad del terreno, la historia nos demuestra que muchas veces somos dueños del terrenos y pasamos con nuestra infraestructura y hay gente que por especular realiza una propiedad minera y realizan juicios y empiezan a pedir compensaciones de cosas que son ficticias… por ejemplo un tranque de relave no tengo que ser dueño de una propiedad minera, pero si alguien pone una propiedad minera ahí, me va a poner un

juicio, entonces tengo que solicitar una propiedad minera aunque no tenga interés de ningún tipo" (trabajador de empresa minera, 2017).

Lo mencionado tiene relación con un abuso del derecho. Este abuso se relaciona con el hecho de constituir la concesión para aprovecharla como un "valor de molestia"[31] con el fin de lograr compensaciones económicas que deben ser pagados por los dueños de cualquier proyecto. En otras palabras, se invoca el valor de molestia de pedimentos o concesiones de exploración en zonas de proyectos (eléctricos, inmobiliarios, observatorios) con fines especulativos. A este respecto, han existido casos que han marcado un precedente en la legislación chilena. Tal como lo ha sido el caso de Galileo, en el año 2010 se constituyeron pedimentos mineros solicitados por los señores Rodolfo Francisco Villar García y Hugo Osvaldo García Díaz que abarcaban pertenencias mineras de las División Andina y División El Teniente de CODELCO[32].

El caso tuvo que ser llevado a tribunales, el representante de la empresa minera en ese tiempo, Carlos Koch expuso que "en la actividad minera hay personas que se dedican con fines especulativos a presentar pedimentos o manifestaciones en áreas ya constituidas, a sabiendas que hay titulares con derechos preferentes, con el propósito de obtener algún beneficio económico frente al riesgo que generan, negociando la renuncia al trámite iniciado o negociando tales hipotéticos derechos, previo pago de un precio" (Koch, 2013:24).

En este caso, la vulnerabilidad está en que no se respeta el principio de no superposición que está reglamentado en el Código de Minería, permitiendo que personas naturales y jurídicas la soliciten para obtener beneficios mediante la especulación. Esto genera barreras de entrada a otros actores al mercado, un abuso de la ley y se desincentiva el desarrollo minero.

Código	Vulnerabilidad	Riesgo de corrupción que se podría generar	Pregunta
PP-N2	Ausencia de diligencia para llevar a cabo los procesos de pago y remate de las concesiones mineras.	Pueden ocurrir instancias de incertidumbre relacionados a la renovación de propiedades mineras. Lo que puede dar cabida que ciertos agentes se aprovechen y no realicen el pago de patente especialmente cuando ya se haya constituido la concesión minera.	¿Qué riesgo hay de que no exista un sistema en línea, actualizado y fidedigno que considere los registros de pago de patentes?

[31] Valor de molestia o "Nuisance Value" se refiere a un monto pagado por una compañía para resolver un determinado conflicto con una parte demandante, sólo para poder terminar con ella, no porque aquella queja sea válida (Bussiness Dictonary 2016). https://www.cochilco.cl/Listado%20Temtico/092016%20Propiedad%20minera%20en%20Chile%20Estado%20actual%20y%20medidas%20de%20perfeccionam%20%20%20%20VP.pdf.

[32] Ver http://www.sernageomin.cl/pdf/mineria/seminarioPerito/10-EL-CASO-DE-LAS-GALILEO-CARLOS-KOCH-SALAZAR.pptx.

La Tesorería General de la República recibe los pagos de tasas, patentes y derechos que deben realizar personas naturales y jurídicas que requieren de una concesión (o ya tienen), ya sea de explotación y de exploración. Su tramitación se inicia con el registro e inscripción a través del Tribunal de Letras en lo Civil y en SERNAGEOMIN, junto al pago inicial de estas tasas. Cada concesión es individualizada por un Rol. Una vez asignado éste, SERNAGEOMIN emite periódicamente el cobro de las patentes anuales (explotación y/o exploración), las que deben ser pagadas en marzo de cada año por el contribuyente y giradas en UTM (ver glosario) según el valor de dicha unidad al momento del pago.

En caso de que el titular de la patente minera no pague en los plazos establecidos, el Tribunal iniciará el proceso judicial de subasta o remate. El tribunal fija el día y hora del remate de la patente. La patente puede ser rescatada del remate por su titular pagando su valor con sanción, que es el mismo valor de la patente, es decir paga el doble del valor original.

La vulnerabilidad se genera porque "a veces no se ordena una cancelación del título, quedando vigentes y mucha gente cree que tiene derecho a explorar y explotar" (abogado experto en minería 2, 2017). Esto es porque en la práctica la Tesorería General de la República emite una nómina de los dueños de concesiones mineras que no han pagado a los distintos tribunales y juzgados del país, pero existen muchos juzgados que no efectúan los remates, por lo que las causas quedan "dormidas" por años.

No existe un rol activo por parte de los juzgados ni por Tesorería para que se cumpla el proceso de remate, por lo que se pierden recaudos públicos y se limita el acceso a otros actores al rubro de minería al no concluir el remate. Además, existe la posibilidad de que personas se enteren que el juez solo va a rematar un año y pagan solamente el año más atrasado, quedando los otros pendientes de pago. Como la Tesorería envía una nómina a los tribunales, si uno de ellos realiza el pago, se debe rehacer de nuevo la lista, por lo que todos aquellos que no pagaron se benefician y siguen teniendo la concesión minera hasta que se genere nuevamente una nómina. Debido a esta limitante, existen propietarios de concesiones mineras tanto de exploración como de explotación que sin pagar las patentes correspondientes siguen siendo titulares de las concesiones.

Por otro lado, también existe descoordinación en los pagos registrados en la Cuenta Única Tributaria y en los registros contables de tasas y patentes mineras de Tesorería. Entre ellos, los pagos de pedimentos y manifestaciones, existiendo diferencias en los registros de pagos de la Cuenta Única Tributaria y los pagos del Sistema de Concesiones Mineras (ambas cuentas pertenecientes a Tesorería General de la República).

En el año 2015, la Contraloría General de la República realizó una auditoría al Departamento de Propiedad Minera de SERNAGEOMIN de la Región Metropolitana, detectando una diferencia en la información contenida en la Cuenta Única Tributaria

(CUT) de la Tesorería General de la República y sus registros contables de tasas y patentes mineras. Se detectó una diferencia de $37.398.398.060 entre la información contenida en CUT y los registros contables del Servicio de Tesorería para la Región Metropolitana. También se encontraron diferencias entre los pagos registrados en la CUT y el "Sistema de Concesiones Mineras". La Tesorería expuso que estas inconsistencias se deben a que SERNAGEOMIN le informa el detalle de las patentes y tasas mineras que debe recaudar, en los meses de febrero y junio de cada año, lo que produce una duplicidad de datos en el Sistema de Concesiones Mineras, haciendo presente que tal situación no afecta el proceso de recaudación y cobro por tales conceptos, ya que la CUT se registran en forma correcta los pagos y en el citado sistema es posible diferenciar entre patentes pagadas e impagas para efectos de iniciar los cobros judiciales que procedan. A pesar de la justificación de Tesorería General, Contraloría General de la República mantuvo la observación formulada.

Con todo, pueden ocurrir instancias de incertidumbre relacionados a la renovación de propiedades mineras. Lo que puede dar cabida a que ciertos agentes se aprovechen y no realicen el pago de patente especialmente cuando ya se haya constituido la concesión minera.

Código	Vulnerabilidad	Riesgo de corrupción que se podría generar	Pregunta
PP-N3	El catastro de SERNAGEOMIN tiene desfase de información y registros incompletos sobre las concesiones mineras.	Existe la posibilidad de que se efectúen registros indebidos, tal como que se constituya una concesión donde ya exista una.	¿Qué riesgo hay de que el organismo catastral no esté actualizado ni completo?

El catastro realizado por SERNAGEOMIN tienen desfase de información y registros incompletos sobre las concesiones mineras. Por lo que se desconoce en qué territorios se han constituido concesiones mineras, a quiénes pertenecen y la vigencia de ellas mismas.

Conforme al artículo N° 241 del Código de Minería, SERNAGEOMIN debe llevar un catastro nacional de concesiones mineras, "considerando exclusivamente las copias que los conservadores deben enviar al servicio." El departamento encargado de llevar este registro actualizado es el Departamento de Propiedad Minera, de acuerdo a lo establecido en la Resolución Exenta N° 548, de 2014 de SERNAGEOMIN.

Esto se puede fundamentar en la auditoría que realizó Contraloría General a SERNAGEOMIN. En el que determinó que, en el periodo de enero y julio de 2015 en la Región Metropolitana, el catastro minero registraba 4.780 registros de concesiones mineras, verificándose la omisión de información relevante para este registro, tales como, por ejemplo, nombre, fecha de sentencia constitutiva de la concesión y data de rebaja de la patente, así como anotaciones en el campo Rol Único Tributario (RUT) de los titulares.

El catastro oficial de SERNAGEOMIN tiene desfase de información y registros incompletos, porque sólo cuenta con los datos oficiales de los Conservadores de Minas, y no existe un rol activo por parte del Servicio (no tiene la facultad legal para obligarlo) para solicitar que dichos conservadores envíen la información, tal como lo exige el Código de Minería.

La coordinación en la elaboración de mapas reduce la posibilidad de que los funcionarios públicos exijan sobornos a empresas para "solucionar" el problema, así como también la posibilidad de que efectúen registros indebidos que no estén coordinados o no sean compatibles con otras herramientas de gestión de tierras del gobierno (TI, 2016).

Estas deficiencias ya han sido identificadas y se han expuesto en informes y actividades del gobierno como la Cuenta Pública del Ministerio de Minería en el año 2015, informes de SERNAGEOMIN y COCHILCO.

Código	Vulnerabilidad	Riesgo de corrupción que se podría generar	Pregunta
PP-N4	Las publicaciones de los boletines mineros sólo están disponibles para la región donde se publica el boletín, por lo que la información no es accesible para todos, a pesar de que es pública.	Esto trae en la práctica que existan los denominados mineros de escritorio, personas que se dedican a recolectar información de los boletines mineros, con finalidad de tener información con intereses propios para obtener una concesión minera, en caso de que alguna concesión en proceso caiga, ellos proceden a solicitarla. Como también, la información que obtienen de estos boletines es vendida a terceros interesados, logrando incluso un catastro más actualizado que el oficial que entrega SERNAGEOMIN.	¿Qué riesgo hay de que no exista un boletín minero único y estandarizado?

Las publicaciones de los boletines mineros sólo están disponibles para la región donde se emite el boletín, por lo que la información no es accesible para todos, a pesar que es pública.

Esta situación genera el funcionamiento de los denominados "mineros de escritorio"[33], personas naturales y jurídicas que se dedican a recolectar información de los boletines mineros con la finalidad de obtener información para intereses propios o de terceros, específicamente, para obtener una concesión minera, en caso de que alguna concesión en proceso no se renueve, ellos proceden a solicitarla o la información que

[33] Hace alusión aquellas personas naturales o jurídicas que utilizan los datos de los boletines para constituir sus propios registros y venderlos a terceros interesados.

se obtiene de estos boletines es vendida a terceros interesados, logrando incluso un catastro mucho más actualizado que el oficial que confecciona y entrega SERNAGEOMIN.

El artículo Nº 238 del Código de Minería expresa "Se publicará un suplemento especial del Diario Oficial, denominado Boletín Oficial de Minería, en el cual deberán hacerse todas las publicaciones que ordena este Código. Este Boletín se publicará, conjunta o separadamente con el Diario Oficial, el primer día hábil de cada mes y los primeros días hábiles de cada semana. El Ministerio de Minería velará por la correcta publicación del Boletín y por el cumplimiento de las normas que le sean aplicables." Actualmente esto no se cumple y no se regula por el Código de Minería de 1983, sino por el Código de Minería de 1932, a través del Reglamento del Código de Minería, ya que siguen circulando antiguos boletines departamentales cuya licitación está a cargo de la respectiva Gobernación. La gobernación entrega a particulares, en base a propuestas públicas, los que se encargan de editar y publicar dichos boletines en distintas unidades territoriales diseminados en el país. Su circulación está restringida a las unidades territoriales (ejemplo, una persona que vive en una región distinta al lugar donde se publica un boletín, debe ir personalmente a comprarlo), con formatos y tarifas variables, muy lejos de un estándar de datos abiertos.

Existen 10 boletines mineros a lo largo del país, con una publicación obligatoria y con ediciones extraordinarias. Como los períodos de publicación son perentorios, el no cumplir con la publicación significa perder la constitución de la concesión minera (Se puede llegar a perder el proceso de constitución de la concesión).

Estos boletines, en muchos casos están asociados a imprentas y diarios regionales. Quienes más se interesan son los denominados "mineros de escritorio" personas que están pendiente de las publicaciones y que van realizando un catastro propio con el fin de que "si a alguien se le pasan las fechas, ellos piden inmediatamente concesiones, a veces en territorios sin mayor importancia pero que en algún momento les servirá si sale algún proyecto bueno" (trabajador de boletín minero, 2016). De igual manera, los que ya poseen una concesión minera también deben recurrir constantemente a los boletines mineros para verificar por este medio se si ha producido superposición en sus concesiones.

Actualmente, quienes defienden la continuidad de los boletines mineros apelan a que es una ayuda para los pequeños mineros. El diputado Felipe Ward (Partido Unión Democrática Independiente), explica que las ediciones regionales permiten que la pequeña minería tenga acceso más fácil para publicar lo que la ley exige. Para Baldo Prokurica (Partido Renovación Nacional), menciona que los boletines mineros benefician de manera económica a las pequeñas empresas que se encargan de estos boletines.

Con todo, la vulnerabilidad radica en que las publicaciones de los boletines mineros sólo están disponibles para la región donde se emite éste (boletín), por lo que la información no es accesible de igual manera para todos. Si a esto le sumamos que el

catastro de SERNAGEOMIN no se encuentra actualizado, se genera un espacio para el funcionamiento de los ya mencionados mineros de escritorios. Por ejemplo, en caso de que alguna concesión en proceso no se renueve, ellos proceden a solicitarla o informar a un tercero. Esta situación puede generar la posibilidad de que se efectúen registros paralelos y se constituya, por ejemplo, una concesión donde ya existe una[34].

Código	Vulnerabilidad	Riesgo de corrupción que se podría generar	Pregunta
PP-N5	En la práctica se realizan labores de explotación antes de obtener la concesión, especialmente, en la mediana y pequeña minería.	Al no existir fiscalización en terreno, puede generar que exista un abuso y aprovechamiento no permitida de la concesión, explotando un terreno que todavía no está permitido para dicho uso.	¿Qué riesgo existe en la realización de labores de explotación antes de la obtención de una concesión de exploración o explotación minera, según la legislación vigente?

Respecto a la identificación de esta vulnerabilidad, no existen datos ni referencias bibliográficas que traten este tema, pero si se ha podido identificar mediante las entrevistas que hemos realizado a expertos en minería y a personas que trabajan en el proceso de constitución de concesiones de explotación.

Para un abogado experto en minería, la gente de pequeña y mediana minería realiza labores de exploración en la solicitud de mensura, lo cual lo realizan a través de un título no correspondiente. "Efectivamente en la primera etapa obtienen un derecho real (manifestación) pero no es correcto, pero que tiene la ventaja de constituir la concesión, sin embargo, estas personas están protegidas por la Empresa Nacional de Minería (ENAMI)" (abogado experto en minería 2, 2016).

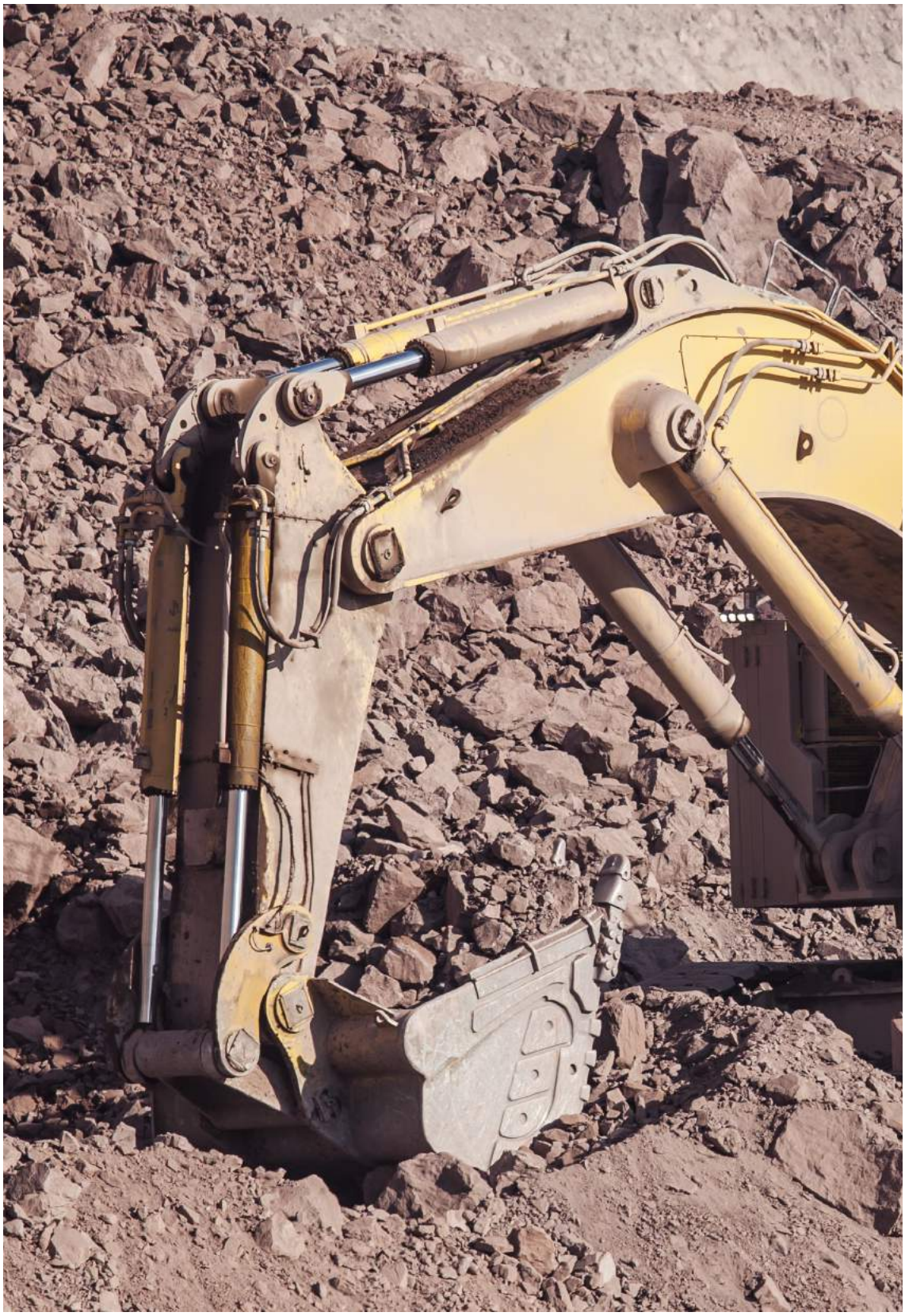
Para otro experto en minería, "esto sucede con las pequeñas y medianas minerías, porque las tramitaciones de otros permisos para realizar explotación son más fáciles de obtener para una empresa minera grande. Por lo que muchas veces ocurre que tienen aprobados permisos como la licencia para manipular explosivos, pero no el título de dominio de la concesión de explotación" (abogado experto en minería 1, 2017).

Una persona que trabaja en el proceso de constitución de concesiones explica que "muchas veces esto se da especialmente con los pequeños mineros porque necesitan generar recursos y no pueden estar esperando que se constituya la concesión de explotación" (funcionario público, 2017).

Al no existir una adecuada fiscalización en terreno, se puede generar un abuso y aprovechamiento no permitido de la concesión, explotando un terreno que todavía no está autorizado para dicho uso.

[34] El catastro oficial de Minería realizado por SERNAGEOMIN debe contener solamente información sobre el territorio en que se constituyó la concesión, el nombre del titular y su rol minero. Mientras que en los boletines mineros se publica las 4 etapas que se realizan para obtener una concesión.

Nota: Desde el 3 de julio de 2017, el Boletín Oficial de Minería se publica como un suplemento especial del Diario Oficial, de acuerdo al Artículo 238 del Código de Minería, su Reglamento y el Reglamento del Boletín Oficial de Minería. La última publicación, a cargo de los 10 editores anteriores, se realizó el 1° de julio de 2017.



V

PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR AUTORIZACIÓN AMBIENTAL

i. Sistema de Evaluación Ambiental (SEIA)

Es un instrumento de gestión ambiental diseñado para introducir una dimensión ambiental en las etapas de construcción, operación, cierre y abandono de un proyecto o actividad en Chile, ya sea público o privado; buscando que sean sustentables desde el punto de vista ambiental. Siempre que estos proyectos sean susceptibles de causar impacto ambiental[35], en cualesquiera de sus fases[36]. El SEIA es administrado por el SEA (Servicio de Evaluación Ambiental) cuya gestión se basa en la evaluación ambiental de proyectos ajustado a lo establecido en la normativa vigente, fomentando y facilitando la participación ciudadana en la evaluación de los proyectos.

Una vez ingresados los antecedentes del proyecto o actividad al SEA, se le debe realizar un examen de admisibilidad para el ingreso al SEIA, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo N° 40 de 2012 que determina los requisitos para admitir a trámite un proyecto o actividad que se someta al SEIA. "El procedimiento de evaluación de impacto ambiental se iniciará con una verificación rigurosa del tipo de proyecto, la vía de evaluación que debe seguir, así como de los contenidos a que se refiere el Título III y los artículos 28 y 29 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA)"[37].

El examen de admisibilidad busca unificar los criterios que deben tenerse en cuenta para la admisión a trámite de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y de las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) que se someten al SEIA y al mismo tiempo, establecer un formato único para realizar la verificación del proyecto o actividad.

La Declaración de Impacto Ambiental se enmarca dentro del SEIA y es un instrumento de gestión destinado a prevenir el deterioro ambiental debido a la ejecución de proyectos de inversión en el país.

Respecto al Estudio de Impacto Ambiental es un documento que describe detalladamente las características de un proyecto o actividad que se pretende realizar o modificar. Un EIA debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación, e interpretación de su impacto ambiental y describir las acciones que ejecutará para impedir o minimizar sus efectos significativamente adversos.

[35] Para los efectos de la normativa, Impacto Ambiental se entiende como una alteración del medio ambiente, que provoca directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada.

[36] Decreto Ley N° 40, Aprueba Reglamente del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

[37] Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. D.S. N° 40, artículo 31.

La forma de presentación de un proyecto para ser sometido al SEIA, es a través de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), excepto que dicho proyecto genere o presente algunos de los efectos, características o circunstancias establecidas en el artículo 11 de la Ley N° 19.300 Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en cuyo caso deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental, los casos son los siguientes:

a) Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos;

b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos suelo, agua y aire;

c) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos;

d) Localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar;

e) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, y

f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

En el Título II del Reglamento del SEIA se establece un conjunto de variables y criterios que especifican el alcance de los efectos, características o circunstancias antes indicados.

Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental e instituciones participantes

Institución	Rol
Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)	Su función central es tecnificar y administrar el instrumento de gestión ambiental denominado "Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental" (SEIA). El Servicio cumple la función de uniformar los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental que establezcan los ministerios y demás organismos del Estado competentes, mediante el establecimiento, entre otros, de guías trámite. La tecnificación del sistema apunta a establecer criterios comunes para evaluar cada tipo de proyecto, con el objeto de asegurar la protección del medio ambiente de manera eficiente y eficaz.
Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)	Es un instrumento de gestión ambiental diseñado para introducir una dimensión ambiental en las etapas de construcción, operación, cierre y abandono de un proyecto o actividad en nuestro país, ya sea público o privado; buscando que sean sustentable desde el punto de vista ambiental. Siempre que estos proyectos sean susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases. El SEIA es administrado por el SEA cuya gestión se basa en la evaluación ambiental de proyectos ajustada a lo establecido en la normativa vigente, fomentando y facilitando la participación ciudadana en la evaluación de los proyectos.
Instituciones involucradas en la evaluación ambiental	Ministerio del Interior (ONEMI), Ministerio de Relaciones Exteriores (Dirección del Medio Ambiente, el IChA), Ministerio de Economía (Subsecretaría de Pesca, Sernap, CORFO, Comisión Nacional de Riego, Infor, Siren, Sernatur), Ministerio de Educación (Conicyt, Consejo de Monumentos Nacionales), Ministerio de Defensa Nacional (Directemar, SHOA), Ministerio de Obras Públicas (Dirección de Riego, DGA, SISS), Ministerio de Agricultura (CONAF), Ministerio de Bienes Nacionales, Ministerio de Salud (Sesma, Servicio de Salud, ISP), Ministerio de Minería (Cochilco, Sernageomin, Comisión Chilena de Energía Nuclear, Comisión Nacional de Energía), Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (Subsecretaría de Transportes), Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo), Ministerio de Desarrollo Social (Conadi), Intendencia, Gobernación y Municipalidad donde se desarrolle el proyecto o actividad.

ii. Procedimiento de Evaluación Ambiental

El título IV del RSEIA establece el procedimiento de evaluación ambiental.

El primer paso común[38] es la entrega de la información necesaria al SEA para iniciar la evaluación ambiental, la cual dará origen a un expediente de evaluación ambiental físico y/o electrónico, el que contendrá todos los documentos que guarden relación directa con la evaluación del proyecto o actividad.

La Ley N° 20.417, entrega la posibilidad que el procedimiento de evaluación ambiental se realice de manera electrónica (siendo este modo la regla general). "Se entenderá que el titular de un proyecto o actividad acepta la utilización de técnicas y medios electrónicos en todas las actuaciones del procedimiento que le afecten, desde que ingrese su EIA o DIA, salvo que expresamente solicite lo contrario y así lo indique en la presentación de dicho EIA o DIA"[39]. De esta forma, el procedimiento de evaluación a través de medios electrónicos dará origen a un expediente electrónico, que contendrá todos los documentos o piezas que guarden relación directa con la evaluación de impacto ambiental del proyecto o actividad, salvo aquellos documentos o piezas que por su naturaleza no pueden agregarse, o aquellos que tengan carácter de reservados. El expediente se mantendrá disponible para toda aquella persona (natural o jurídica) que desee verlo o consultarlo en el sitio web del SEA. El e-SEIA es un sistema gratuito, público y de libre acceso. La búsqueda de proyectos se puede realizar ingresando al siguiente link: http://seia.sea.gob.cl/busqueda/buscarProyecto.php

El examen de admisibilidad exige una revisión de los aspectos formales de los proyectos o actividades y de la vía de evaluación mediante la cual el proyecto será sometido al SEIA, de este modo la revisión de fondo y exhaustiva del contenido de los antecedentes se realizará en el mismo proceso de evaluación. Es importante destacar que el RSEIA establece la posibilidad de poner término al procedimiento de evaluación por falta de información relevante o esencial que no pudiere ser subsanada mediante aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones[40].

El sistema electrónico permite a cualquier persona tener acceso al expediente de evaluación, incluyendo los pronunciamientos de los Órganos de la Administración del

[38] Para EIA y DIA.

[39] Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Decreto Supremo N° 40, artículo 20. Y Ley N° 19.300, artículo N° 14 bis.

[40] Ley N° 19.300, artículos N° 15 y 18 bis.

Estado con Competencia Ambiental (OAECA)[41] que participan en la evaluación, así como también de toda documentación relacionada con el proyecto o actividad presentado por el titular.

En una descripción simplificada, el proceso de solicitud de aprobación de un proyecto o actividad se realiza a través de una Resolución de Calificación Ambiental (RCA), el cual contempla las siguientes etapas:

1. El titular del proyecto o actividad realiza DIA o EIA.

2. Ingreso de la DIA o EIA al Sistema de Evaluación Ambiental (SEIA). Desde la presentación el SEA tiene 5 días para pronunciarse mediante una resolución fundada si el proyecto es admisible. La DIA o EIA se entienden por presentadas cuando se dicta la resolución.

    - El SEA distribuye la DIA o EIA entre todos los servicios con competencia ambiental (sólo en caso de EIA se inicia el proceso de participación ciudadana).

    - Se solicita pronunciamiento de compatibilidad territorial al gobierno regional, municipalidades y gobernación marítima (30 días EIA / 15 días DIA).

    - Requerimiento de pronunciamiento sobre políticas, planes y programas de desarrollo regional y planes de desarrollo comunal al gobierno regional y a las municipalidades (30 días EIA / 15 días DIA).

    - Los OAECAs[42] realizan su evaluación y pronunciamiento, pueden hacer preguntas, solicitar aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones de información (30 días EIA / 15 días DIA).

3. Si la DIA o EIA presenta errores, omisiones o inexactitudes encontrados por dichos organismos, el SEA recopila y sistematiza los comentarios y prepara el Informe Consolidado de Aclaraciones, Rectificaciones o Ampliaciones (ICSARA). Informe que contiene todas las observaciones realizadas por los servicios en el marco de su competencia y las envía al titular del proyecto para que éste de respuesta.

4. Para el caso del EIA, existe la posibilidad que algún OAECA considere que el Estudio carece de información relevante o esencial para su evaluación, que no pudiese ser subsanada mediante aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, deberá señalarlo tan pronto le sea requerido su pronunciamiento, indicando

[41] Entre las principales instituciones involucradas en la evaluación ambiental, podemos citar las siguientes: Ministerio del Interior (ONEMI), Ministerio de Relaciones Exteriores (Dirección del Medio Ambiente, el IChA), Ministerio de Economía (Subsecretaría de Pesca, Sernap, CORFO, Comisión Nacional de Riego, Infor, Siren, Sernatur), Ministerio de Educación (Conicyt, Consejo de Monumentos Nacionales), Ministerio de Defensa Nacional (Directemar, SHOA), Ministerio de Obras Públicas (Dirección de Riego, DGA, SISS), Ministerio de Agricultura (CONAF), Ministerio de Bienes Nacionales, Ministerio de Salud (Sesma, Servicio de Salud, ISP), Ministerio de Minería (Cochilco, Sernageomin, Comisión Chilena de Energía Nuclear, Comisión Nacional de Energía), Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (Subsecretaría de Transportes), Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo), Ministerio de Desarrollo Social (Conadi), Intendencia, Gobernación y Municipalidad donde se desarrolle el proyecto o actividad.

[42] Órganos de la Administración del Estado con Competencia Ambiental.

fundadamente, y en términos inequívocos y relevantes, la falta de información de que adolece la presentación y su carácter relevante o esencial para la evaluación.

5. Recibido el ICSARA, si el Estudio o Declaración carece de información relevante y esencial para la evaluación, el Director Regional o el Director Ejecutivo del SEA[43], así lo declarará mediante resolución fundada, ordenando devolver los antecedentes al titular y poniendo término al procedimiento[44].

6. Una vez que el titular del proyecto o actividad ya ha resuelto todas las respuestas a las observaciones realizadas, ingresa al SEA su Adenda[45]. Información que será remitida a los OAECAs que participan en la evaluación; estos organismos dispondrán de un plazo máximo (15 días EIA / 10 días DIA) para informar sobre la Adenda. Señalando fundadamente si los errores, omisiones o inexactitudes han sido subsanados.

    - En el caso de los EIA, se deberá además señalar si las observaciones presentadas por la comunidad que se enmarquen en el ámbito de su competencia han sido abordadas de manera adecuada por el titular y si el proyecto ha sido objeto de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente el proyecto.

7. Si a partir de la presentación de la Adenda se requieren aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones complementarias, se volverá a elaborar un ICSARA complementario.

8. El titular deberá presentar la Adenda complementaria, antecedente que será remitido a los OAECAs que participan de la evaluación.

    - Las OAECAs realizarán las observaciones, sólo podrán referirse a los antecedentes presentados en la Adenda complementaria (15 días EIA / 10 días DIA).

9. Una vez que se hayan evacuado los informes correspondientes, se elaborará un Informe Consolidado de Evaluación (ICE) del proyecto. Este informe deberá estar disponible en el e-SEIA con a lo menos cinco días de anticipación a la sesión de la Comisión de Evaluación en la cual se calificará el proyecto o a la dictación de la RCA. De modo simultáneo a su publicación, el ICE se remitirá a los OAECAs, para su visación final (plazo máximo de cuatro días).

---

[43] Director Regional cuando el proyecto tiene un área de influencia en una sola región, Director Ejecutivo cuando el proyecto posee un área de influencia en más de una región del país.

[44] La resolución sólo podrá dictarse dentro de los primeros cuarenta días contados desde la presentación del EIA. Transcurrido este plazo, no procederá devolver o rechazar el EIA por esta causa.

[45] Epistemológicamente, Adenda significa "todo aquel añadido que se agrega a un escrito."

10. Elaborado el ICE y habiéndose publicado en e-SEIA, se deberá convocar a los integrantes de la Comisión de Evaluación, con objeto de decidir sobre la calificación ambiental de dicho proyecto. Respecto al cumplimiento de la normativa ambiental aplicable, la Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo, en su caso, deberán aprobar o rechazar un proyecto o actividad sólo en virtud del ICE, en lo que dice relación con los aspectos normados en la legislación ambiental vigente. Dicha RCA deberá ser dictada dentro de los diez días siguientes de calificado ambientalmente el proyecto o actividad.

11. La RCA debe ser notificada al titular del proyecto o actividad y a las personas que hubieren presentado observaciones al respectivo DIA o EIA.

12. Sobre la ejecución de la RCA:

    - El titular, durante todas las fases del proyecto, deberá someterse al contenido de la RCA.

    - La Dirección de Obras Municipales no podrá otorgar recepción definitiva si el proyecto no acredita la RCA favorable.

    - La RCA caducará a los 5 años si no se encuentra iniciada la ejecución del proyecto, de forma sistemática, ininterrumpida y permanente.

    - La RCA podrá ser revisada, excepcionalmente, de oficio o a petición del titular o del directamente afectado.

    - La RCA puede ser refundida, si se modifica por una o más RCAs.

    - El SEA puede interpretar administrativamente las RCAs, previo informe de las OAECAs, del Ministerio del Medio Ambiente y de la Superintendencia del Medio Ambiente.

13. El RSEA establece en su artículo N° 74 la posibilidad de ser revisada la RCA, excepcionalmente, de oficio o a petición del titular o del directamente afectado, cuando ejecutándose el proyecto, las variables evaluadas y contempladas, hayan variado sustantivamente.

14. En contra de una resolución que niegue lugar, rechace o establezca condiciones o exigencias a una DIA procederá la reclamación ante el Director Ejecutivo del SEA, en el caso del EIA la reclamación procederá ante un Comité de Ministros[46].

    - Reclamación proponente en la DIA es una opción de reclamo en contra de las condiciones o exigencias establecidas en la RCA.

    - Reclamación comunidad procede cuando las observaciones realizadas dentro del proceso de participación ciudadana no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la respectiva RCA.

[46] Integrado por Ministerio del Medio Ambiente; Salud; Economía, Fomento y Turismo; Agricultura; Energía y Minería.

iii. Sobre la participación ciudadana y la consulta indígena

El artículo 4º de la Ley Nº 20.417 establece que es deber del Estado facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente.

Establece, además, que los órganos del Estado en el ejercicio de sus competencias ambientales y en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental, deberán propender por la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas, de conformidad a lo señalado en la ley y en los convenios internacionales ratificados por Chile[47] que se encuentren vigentes.

Participación ciudadana

La Ley Nº 19.300, establece el marco de la participación ciudadana para el EIA[48]:

i. El titular del proyecto o actividad debe publicar en el Diario Oficial y en un diario de circulación nacional o regional, un extracto del EIA.

ii. Las personas jurídicas y naturales podrán conocer el contenido del EIA, y entregar sus observaciones por escrito ante el SEA, o a través del sitio web del Servicio.

iii. Una vez publicado el extracto en el diario, la ciudadanía dispone de 60 días hábiles para presentar sus observaciones.

iv. Mientras dure el período de participación ciudadana, el SEA establecerá mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad en el proceso de calificación de los EIA.

v. Las observaciones que presente la comunidad serán consideradas (respondidas) por el SEA (regional), o Dirección Ejecutiva (en el caso de un proyecto interregional), en los fundamentos de la RCA, la que será notificada a quienes hubieren formulado observaciones, y además estarán disponibles también, 5 días antes de la calificación del proyecto en la web del SEA.

vi. Existe una instancia de reclamación, donde cualquier persona natural o jurídica que haya realizado una observación y que crea que ésta no fue bien considerada (respondida), puede presentar un Recurso de Reclamación dentro del plazo de 15 días para los proyectos ingresados antes del 26 de enero del 2010, y de 30 días para los proyectos ingresados en forma posterior a la fecha indicada. Los plazos se cuentan desde que se notificó con la RCA al observante.

[47] El principal tratado internacional suscrito por Chile en este material es el Convenio Nº 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo.

[48] Información extraída desde http://sea.gob.cl/evaluacion-ambiental/participacion-ciudadana

Para el caso de las DIA:

i. Las Direcciones Regionales o el Director Ejecutivo, según corresponda, podrán decretar la realización de un proceso de participación ciudadana por un plazo de 20 días, en las DIA que se presenten a evaluación y se refieran a proyectos que generen cargas ambientales para las comunidades próximas. Todo ello, siempre que lo soliciten a lo menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, a través de sus representantes, o como mínimo diez personas naturales directamente afectadas. Esta solicitud deberá hacerse por escrito y presentarse dentro del plazo de 10 días, contado desde la publicación en el Diario Oficial del proyecto sometido a DIA de que se trate.

ii. En este proceso de participación ciudadana las personas jurídicas y naturales podrán conocer el contenido de la DIA, y entregar sus observaciones por escrito ante el SEA.

iii. Las observaciones que presente la comunidad serán consideradas (respondidas) por el SEA (regional), o Dirección Ejecutiva (en el caso de un proyecto interregional), en los fundamentos de la RCA, la que será notificada a quienes hubieren formulado observaciones.

iv. Existe una instancia de reclamación, donde cualquier persona natural o jurídica que haya realizado una observación y que crea que ésta no fue bien considerada (respondida), puede presentar un Recurso de Reclamación dentro del plazo de 30 días a contar desde que se le notifica la RCA.

La página web del SEA tiene habilitado y con acceso libre los proyectos que se encuentran en proceso de Participación Ciudadana:

- Listado para los EIAs.
  http://seia.sea.gob.cl/eia/externos/proyectos_en_pac.php

- Listado para las DIAs.
  http://seia.sea.gob.cl/dia/externos/proyectos_en_pac_dia.php

- Listado de proyectos con solicitud de inicio de Participación.
  http://seia.sea.gob.cl/pacDia/publico/index.php

Consulta Indígena[49]

El 15 de septiembre de 2009 entró en vigencia en Chile el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo. En relación a la consulta a los pueblos indígenas, el Convenio dispone en sus artículos 6 N° 1 letra a) y N° 2 lo siguiente: "Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán ejecutarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

En el proceso de consulta indígena participarán los pueblos indígenas afectados de manera exclusiva y deberá efectuarse con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento. No obstante, el no alcanzar dicha finalidad no implica la afectación del derecho a la consulta[50].

En el proceso de consulta, participarán los pueblos indígenas afectados de manera exclusiva y deberá efectuarse con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento. No obstante, el no alcanzar dicha finalidad no implica la afectación del derecho a la consulta. En caso que no exista constancia que un individuo tenga la calidad de indígena conforme a la Ley N° 19.253, deberá acreditar dicha calidad según lo dispuesto en la normativa vigente.

[49] Información extraída desde: Informe Final del Proceso de Consulta Indígena sobre el Reglamento del SEIA, Guías de Procedimientos de Participación Ciudadana y de apoyo para la evaluación de Alteraciones significativas sobre pueblos originarios. Servicio de Evaluación Ambiental.

[50] Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Decreto Supremo N° 40, artículo N° 85.

iv. Vulnerabilidades y riesgos de corrupción en la obtención de permisos medio ambientales

Las vulnerabilidades fueron identificadas a partir de análisis de documentos, entrevistas en profundidad, revisión de los procesos de permisos medio ambientales. Estas vulnerabilidades fueron discutidas y validadas con diversos actores en tres mesas de trabajo. Estas mesas se realizaron los meses de diciembre, marzo y abril en la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso en sede Santiago.

a. Vulnerabilidades del diseño del proceso

Código	Vulnerabilidad	Riesgo de corrupción que se podría generar	Pregunta
DP-N4	Baja capacidad estatal para generar conocimiento sobre su territorio y sus características, esto puede facilitar un control insuficiente sobre la veracidad de la información que entregan los titulares de un proyecto.	La posibilidad de entregar antecedentes falsos para la evaluación produciría un defecto a todo el proceso de evaluación, lo cual implica la obtención de un permiso adulterado en sus orígenes.	¿Qué riesgo existe ante la ausencia de un mecanismo de control por parte del Estado respecto de la exactitud y/o veracidad sobre la información que entregan los titulares de un proyecto en la evaluación?

Durante el proceso de investigación realizado se ha podido observar que existe la posibilidad que la información entregada en las líneas bases[51] de las DIAs e EIAs sean inexactas, una prueba de esto es lo acontecido en el proyecto "Plan de Expansión Chile LT 2 x 500 [KV] Cardones – Polpaico", irregularidad de la cual tomó conocimiento[52] y posteriormente se inició una Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados de Chile, en sus conclusiones señalaron: "el Servicio[53] no sólo estuvo en conocimiento de ellas, sino además debió haberlas tenido a la vista y en ese sentido debió haberse percatado de la adulteración de información que se presentó en este contexto de negociaciones previas. Dichas irregularidades, por ejemplo, se refieren a comunidades que no existen o reuniones que no se realizaron, aun cuando se señala que efectivamente se hicieron. (De todo esto hay cartas notariales que lo certifican). Esta falta de rigurosidad en el proceder de la autoridad ambiental no fomentó en esta

[51] La línea de base consiste en la descripción detallada del área de influencia de un proyecto o actividad, en forma previa a su ejecución. Constituye, además, uno de los contenidos mínimos exigidos por la Ley N° 19.300. Permite evaluar los impactos que pudiesen generarse o presentarse sobre los elementos del medio ambiente.

[52] La Cámara de Diputados de Chile.

[53] En este caso se refiere al Servicio de Evaluación Ambiental.

Evaluación Ambiental una aplicación efectiva y sensata de los principios ambientales de la participación ciudadana y de la prevención, a efectos de lograr una mitigación, compensación y reparación certera".

En el mismo informe se indica: "Enfocándose ahora en relación a las anomalías producidas durante el estudio de Impacto Ambiental mismo, nos encontramos con adulteración de encuestas, pues en el proceso de evaluación ambiental se establecen encuestas para el análisis del impacto paisajístico, las cuales no fueron realizadas, como es el caso de El Romero, existiendo declaración notariada por la presidenta de la junta de vecinos respecto de este punto".

Sobre la falta de información con la que cuentan algunos proyectos un entrevistado nos señaló: "La CONAMA[54], nosotros igual tuvimos reuniones con ellos y le hicimos ver esta ausencia de antecedentes para poder hacer una evaluación de impacto ambiental o un poco más decente entendíamos que la ley era así y que no había que hacer mucho más para ese lado. Y la CONAMA oficia a Alto Maipo[55] y le pide que se pronuncie respecto al cambio climático y que haga un oficio y se le ponga un anexo al estudio del impacto ambiental, y Alto Maipo no lo hizo. Si tú quieres hacer las cosas bien y demostrarle a la comunidad, son gestos. No respondieron las observaciones de la municipalidad, es cierto que no tienen obligación pero por lo menos, de las 8.000 observaciones ciudadanas, al menos habían 50 que eran del municipio y no las respondieron tampoco" (entrevistado miembro de la sociedad civil, 2016)[56].

Uno de los grandes inconvenientes es que el Estado no cuenta con un sistema unificado de información geográfica, que le permita visualizar los componentes ambientales que se encuentran en el territorio (incluida la población). La creación de un sistema unificado de información territorial permitiría contrarrestar la información entregada por los titulares de proyectos, teniendo de esta forma una mayor claridad en la magnitud de las externalidades y distribución del área de influencia que se vería afectado por un proyecto minero.

Por otro lado, también es relevante que el SEA cuente con los recursos y facultades para comprobar en terreno las actividades de participación ciudadana que se desarrollan, no siendo suficiente quedarse o conformarse con la información entregada al Servicio y que ésta sea verdadera sólo por el hecho de declarar bajo juramento que así es. Al respecto, el artículo 19 del RSEIA señala: "Las Declaraciones de Impacto Ambiental deberán presentarse bajo la forma de una declaración jurada, en la cual se expresa que se cumple con la legislación ambiental vigente,

[54] Comisión de Medio Ambiente (CONAMA). Es la anterior institucionalidad ambiental y la encargada de evaluar los proyectos o actividades que hoy se someten al SEIA.

[55] Proyecto Hidroeléctrico Alto Maipo. Si bien los proyectos eléctricos no son parte de esta investigación, se consideran estos antecedentes ya que dan cuenta de una realidad y afirma el riesgo de vulnerabilidad detectado.

[56] Entrevista realizada a miembro de la sociedad civil, perteneciente a movimiento contra proyecto energético.

acompañando todos los antecedentes que permitan al órgano competente evaluar si su impacto ambiental se ajusta a las normas ambientales vigentes"[57].

En la práctica, la evaluación ambiental que se realiza se hace únicamente en base a la información entregada por el titular, salvo que exista una solicitud fundada por parte de los OAECAS de visitar el área donde se emplazará el proyecto. Esto sólo es posible si los recursos económicos permiten solventar los costos de la inspección de los equipos evaluadores al territorio.

Respecto a la admisibilidad de un proyecto no debiese bastar sólo con verificar con los títulos referidos a los contenidos mínimos solicitados por la legislación vigente, ya que en la práctica la revisión que se realiza es de tipo check list, y no una revisión de antecedentes más profundos lo cual permitiría rechazar los proyectos en una etapa más temprana, de este modo el SEIA no se vería con una alta carga de trabajo.

Al sólo referirse al tiempo de revisión y no a la calidad de los antecedentes aportados para la evaluación medioambiental se corre el riesgo que se ingresen al SEA proyectos que carecen de los alcances de los impactos que se producirán. Esto debería ayudar a prevenir que se aprueben proyectos sin considerar todas sus complejidades.

Otro punto importante en esta materia es la falta de uniformidad de los criterios en la aplicación del "test de admisibilidad" de los proyectos, ya que muchas veces se tramita un proyecto por la vía de una DIA, cuando debería haber sido evaluado mediante un EIA. Esto a futuro puede provocar judicialización del proyecto, falta de legitimidad ante la comunidad o aún más grave, una deficiente evaluación de los impactos medioambientales.

El riesgo que se genera en este proceso es el ocultamiento y adulteración de información o entrega de antecedentes falsos.

En Chile quien presente una Declaración Jurada falsa o la omisión de información sobre los impactos ambientales de un proyecto o actividad en el SEA, no se encuentra sujeto a sanción específica (penal, civil o administrativa). Esto evidencia un vacío en la protección adecuada del medio ambiente, y a la base de la gestión ambiental de nuestro país.

Tal como lo señalan Matus, Orellana, Castillo y Ramírez: "Así, mientras en nuestra legislación se sanciona con las penas del perjurio a quienes presentan declaraciones juradas falsas para la realización de determinados trámites o la obtención de ciertas prestaciones, quien presenta ante el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

[57] Cita textual del artículo N° 19 del Reglamento de SEIA.

una declaración jurada falsa sobre el Impacto Ambiental de su actividad o proyecto no está sujeto a ninguna sanción específica"[58].

Este riesgo dice relación con la obtención de un permiso ambiental con información maliciosamente falsa o adulterada, lo cual implica que todo el proceso de evaluación se encuentra viciado y sustentado en informes falsos o incompletos que influirán en la decisión de otorgamiento o no de una RCA[59].

Respecto al riesgo de los plazos de admisibilidad para la revisión de los antecedentes mínimos y necesarios de la realización de una evaluación ambiental, se corre el riesgo que ingresen proyectos con información deficiente para el análisis de los OAECAS, se puede producir una sobrecarga del SEIA; un rechazo de la DIA o EIA producto de errores, omisiones o inexactitudes no subsanadas, en este caso el titular del proyecto tiene la facultad de establecer un recurso de reclamación ante la Comisión Regional o Nacional del Medio Ambiente, ambas instancias poseen un rol político y no técnico. Instancia en la que es posible cambiar una decisión.

A modo de resumen el riesgo es la posibilidad de entregar antecedentes falsos para la evaluación produciría un defecto a todo el proceso de evaluación, lo cual implica la obtención de un permiso adulterado en sus orígenes.

Código	Vulnerabilidad	Riesgo de corrupción que se podría generar	Pregunta
DP-N5	No existen mecanismos de protección efectivos para los equipos profesionales de evaluación frente a las presiones políticas indebidas de autoridades o jefaturas de organismos gubernamentales.	Las presiones políticas y el abuso de autoridad dentro del Sistema de Evaluación Ambiental producen irregularidad en todo el sistema e indiferencia por los aspectos técnicos de evaluación. Estos genera que se rechacen o aprueban proyectos por presiones políticas indebidas.	¿Qué riesgo hay de que los funcionarios de organismos gubernamentales sufran de presiones políticas, tráfico de influencias y coimas por parte de la autoridad estatal, para aprobar o rechazar una autorización ambiental?

Se ha podido apreciar gracias a las entrevistas desarrolladas durante el proceso de investigación la existencia de presiones políticas de autoridades o jefaturas que no responden necesariamente a un criterio técnico de evaluación ambiental.

[58] Análisis Dogmático del Derecho Penal Ambiental chileno, a la luz del Derecho comparado y las obligaciones contraídas por Chile en el ámbito del Derecho Internacional. Conclusiones y propuesta legislativa fundada para una nueva protección penal del medio ambiente en Chile. Jean Pierre Matus Acuña, Marcos Orellana Cruz, Marcelo Castillo Sánchez y M Cecilia Ramírez Guzmán. Ius et Praxis. v. 9. N° 2. Talca 2003.

[59] Resolución de Calificación Ambiental.

Un ejemplo de esto es lo señalado por uno de nuestros entrevistados, quien a grandes rasgos nos informó lo siguiente: "no existe una presión directa hacia los funcionarios, pero si se da en forma indirecta y a través de sus jefaturas. Por lo general lo que pasa es que el funcionario realiza su informe de evaluación y se lo presenta a su jefatura para ser aprobado o validado, y es en esta instancia cuando la jefatura filtra, recorta o sugiere cambios. A estos informes se les quita el piso"[60].

En la Propuestas de la Comisión Sindical Ciudadana Parlamentaria[61] para la Reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, se refieren a este tema señalando la existencia de "presión a funcionarios, gatilladas desde sectores políticos y/o desde los titulares de los proyectos, al momento de la evaluación de los proyectos, a través de insinuaciones sobre la salida del cargo efectuadas por superiores jerárquicos"[62].

Para mayor abundamiento el mismo Informe Final de la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA, estableció que "La problemática en esta línea de trabajo estuvo radicada en la discusión referida a que las decisiones sobre la calificación ambiental de los proyectos no siempre están fundadas técnicamente, más bien podrían estar influenciadas por intereses o prioridades del Gobierno, del Intendente Regional y de las autoridades Regionales Ministeriales"[63].

Como es posible apreciar las presiones políticas que se dan en el proceso de evaluación ambiental es de consenso para todos los actores involucrados.

El presente riesgo se puede traducir en imposiciones por parte de las autoridades políticas hacia los funcionarios públicos que se encuentran bajo su jerarquía para realizar una evaluación ambiental de acuerdo a los intereses de los titulares o a la influencia de diversos sectores para favorecer o perjudicar un determinado proyecto minero. Dependiendo del grado de presión que se ejerza, se puede incluso llegar a la extorsión.

A modo de resumen, el riesgo es que las presiones políticas y el abuso de autoridad dentro del Sistema de Evaluación Ambiental producen irregularidad en todo el sistema e indiferencia por los aspectos técnicos de evaluación. Esto genera que se rechacen o aprueban proyectos por presiones políticas indebidas.

---

[60] Entrevista realizada a profesional estatal que es parte del proceso de evaluación medioambiental.

[61] La Comisión Sindical Ciudadana Parlamentaria nació como alternativa a la Comisión Asesora Presidencial sobre modificación al SEIA, en un intento de democratizar la discusión para la elaboración de diagnósticos, insumos y propuestas para las reformas al SEIA.

[62] Cita textual extraída desde el Informe Final de la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA.

[63] Ídem.

Código	Vulnerabilidad	Riesgo de corrupción que se podría generar	Pregunta
DP-N6	El Sistema de Evaluación Ambiental entrega al Comité Político (Ministros, Regional) la facultad final de aprobar o rechazar proyectos. Esta decisión se realiza con criterios políticos y no técnicos.	Posibilidad que se genere conflicto de intereses, para beneficios particulares.	¿Qué riesgos hay en que el Comité de Ministros y las Comisiones de Evaluación Regional presenten conflictos de intereses e incorporen criterios políticos en la decisión de evaluación ambiental de proyectos?

A nuestro parecer este es un punto de consenso para todos los entrevistados en nuestra investigación. La Comisión Sindical Ciudadana Parlamentaria para la Reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en su informe final señalan: "El Comité de Ministros, cuya mayoría de miembros corresponde a ministerios productivos (Agricultura, Economía, Energía, Minería, además de Medio Ambiente y Salud), constituye y ejerce una función de control político sobre las funciones de la institucionalidad ambiental, con el objeto de resguardar que ninguna condición de relevancia ambiental pueda ser causa para rechazar la aprobación ambiental de la inversión. Por esta razón, es muy frecuente que este comité tome decisiones políticas que desautorizan la fundamentación técnica de los funcionarios públicos que participan en el SEIA, o la de los Servicios de Evaluación Ambiental regionales que deben ponderar las condiciones de aprobación o rechazo de los proyectos".

Por otro lado, la misma Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA, indica en su Informe que: "La problemática planteada en esta línea de trabajo dice relación con la forma en que el Comité de Ministros toma las decisiones y con los fundamentos que se argumentan para defender cada decisión. Se cuestiona la motivación que puede tener para aprobar proyectos, en vista que nuevamente no están claros los espacios en la calificación para que surjan decisiones de políticas públicas que permiten resolver aspectos técnicamente discrecionales o no normados de los componentes ambientales. Se requiere su revisión para una regulación clara de su funcionamiento. A mayor abundamiento, se debe considerar lo poco y nada de la regulación que existe al respecto, tanto en la Ley como en la RSEIA".

El funcionamiento de las Comisiones de Evaluación, actualmente está cuestionado por considerarse una instancia expuesta a intereses de índole político, incrementando la desconfianza al mérito técnico y jurídico de sus decisiones.

La modificación realizada a través de la Ley N° 20.417 no reguló en detalle este organismo, sólo se limitó a señalar su integración y a establecer algunos aspectos procedimentales, pero de forma poco explícita. Esto ha significado que el Comité de

Ministros sea cuestionado en sus decisiones, bajo el argumento que sus determinaciones carecen de fundamento técnico y jurídico.

Al respecto, uno de los entrevistados comentó: "En Chile quien toma la decisión final es el Comité de Ministros, por lo tanto, son los ministros de Estado quienes no necesariamente saben a cabalidad sobre el proyecto. Finalmente, los proyectos son aprobados por los políticos sin entender de qué se tratan los proyectos. Acá existe un riesgo de corrupción"[64].

Casos en que el Comité de Ministros se ve cuestionado por la opinión pública y por otras instituciones nacionales son abundantes, un ejemplo de esto es lo señalado por la diputada Andrea Molina[65]: "Vamos a llegar hasta las últimas consecuencias para saber por qué el Comité de Ministros aprobó, una vez más, un proyecto que viene con informes desfavorables por parte de servicios que, se supone, tienen la experticia y la competencia para evaluar si una propuesta cumple con la normativa de carácter ambiental necesaria para materializarse. Lamentablemente, esta dicotomía nos hace creer que dicho comité está tomando decisiones políticas por sobre lo sustentable, dado que no es casualidad que sea la familia de un conocido político de la región, quien impulse esta iniciativa inmobiliaria".

Otro ejemplo: "Las comunidades del Valle del Huasco han sido recientemente notificadas de la Resolución N° 1.385 del 1 de diciembre del Comité de Ministros la cual resuelve rechazar los recursos de reclamación en contra de la resolución que realizó la revisión y modificación de la (RCA) del Proyecto Pascua Lama interpuestos tanto por dichas comunidades como por la Junta de Vigilancia del Río Huasco y sus Afluentes. Las comunidades venían emprendiendo una fuerte denuncia acerca de este cambio arbitrario y al cual sindicaron como criminal, ya que este, hecho a la medida de lo que la empresa necesitaba para no ser más culpable y sancionada de contaminaciones a las aguas, permite que las contaminaciones ahora queden ocultas ya que se hicieron más permisivos los límites autorizados de metales pesados y químicos en el agua, además de otros cambios que ayudan a que la empresa pueda librarse como la responsable de dichas superaciones. Con todo ello, la contaminación se legaliza y la comunidad será contaminada silenciosamente. A su vez, daban a conocer que habían reclamado ante el Comité de Ministros y que por tanto estaban a la espera de esta Resolución de la cual esperaban "que ojalá esta decisión política decida no seguir matando a las personas"[66].

Como último ejemplo tomaremos lo acontecido en diciembre de 2015: "la Comisión de Evaluación Ambiental de Valparaíso resolvió rechazar el citado proyecto, que considera una inversión de US $4 millones en el borde costero de Puchuncaví,

[64] Entrevista realizada a representante de ONG.

[65] Noticia Radio Allen.cl: Medioambiente: Exigen al Comité de Ministros aclarar por qué aprobó proyecto inmobiliario de Puchuncaví que había sido rechazado por Comisión Evaluadora Ambiental Regional.

[66] Noticia Radio Allen.cl: Medioambiente: Exigen al Comité de Ministros aclarar por qué aprobó proyecto inmobiliario de Puchuncaví que había sido rechazado por Comisión Evaluadora Ambiental Regional.

argumentando deficiencias respecto de la línea de base y de medidas de mitigación… Además, se estimó que el proyecto no garantizaba la factibilidad de agua potable y alcantarillado"[67].

El Sistema de Evaluación Ambiental es una instancia técnica-ambiental de evaluación de los impactos medioambientales generados por un proyecto o actividad. El proceso se encuentra sustentado por profesionales que analizan y determinan los aspectos técnicos de un proyecto, sin embargo, en su etapa final surge un órgano político de decisión. El riesgo surge en que estas autoridades políticas responden a distintos tipos de ideologías e intereses, introduciendo un componente de incertidumbre al proceso, desconfianza y falta de legitimidad tanto para la opinión pública, comunidades aledañas a un proyecto y a los titulares o inversionistas del sector privado.

Lo anterior provoca que la ciudadanía considere que el Estado se encuentra ausente de los territorios y prestando "ayuda o favores" a los titulares de los proyectos, y en definitiva no siendo imparciales al momento de entregar autorizaciones ambientales, ya que las decisiones que se toman carecen de la debida transparencia.

A modo de resumen el riesgo es la posibilidad que se genere conflicto de intereses, y a partir de esos conflictos se beneficien intereses particulares.

Código	Vulnerabilidad	Riesgo de corrupción que se podría generar	Pregunta
DP-N7	Participación ciudadana insuficiente, produce desigualdad en la información, ya que el lenguaje es poco claro y los tiempos inadecuados para realizar observaciones generando una percepción de abandono por parte del Estado.	Incertidumbre respecto al contenido y las implicancias de la evaluación, provoca la pérdida de legitimidad de todo el proceso de evaluación y que se perciba que el Estado beneficia intereses particulares.	¿Qué riesgo hay en la asimetría de la información y el débil rol de las comunidades en el proceso de participación ciudadana en la evaluación de proyectos?

La Comisión Sindical Ciudadana Parlamentaria para la Reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, estableció en su informe que "Existen importantes desigualdades y asimetrías en los tiempos y procedimientos con que cuentan los titulares, públicos o privados, y las comunidades susceptibles de ser afectadas por los proyectos de inversión. Esto se constituye una condición del marco regulatorio que favorece los derechos del inversionista por sobre los derechos de las comunidades donde se instalan los proyectos de inversión"[68].

[67] Noticia Área Minera.cl: Comité de ministros da el visto bueno al proyecto minero Santo Domingo.

[68] Cita textual extraída desde el Informe Final de La Comisión Sindical Ciudadana Parlamentaria para la Reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Más adelante en el mismo informe señalan: "Existe disparidad entre la capacidad técnica y política de las comunidades y los titulares de proyectos, lo que se ve manifestado en que los titulares poseen un gran despliegue técnico y de recursos para elaborar sus DIAs o EIAs. En cambio, las comunidades carecen de herramientas técnicas suficientes para contrarrestar dicha información, no existiendo mecanismos de apoyo técnico ni financiero"[69].

Por su parte, la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA, en su informe final detectó la "asimetría de información entre titulares y ciudadanía respecto a los impactos ambientales del proyecto, así como a las medidas de mitigación, reparación y compensación propuestas"[70].

Profundizando aún más en el tema, se indica que: "las propuestas relacionadas con el fortalecimiento de la Participación Ciudadana y Consulta Indígena, expresan claramente la necesidad de asegurar recursos para otorgar asesorías independientes a las comunidades que lo requieran, en el marco de la evaluación de un proyecto. Lo anterior dice relación con dar continuidad y fortalecer la asignación de recursos para contar, en caso que se requiera, con asesorías técnicas, facilitadores interculturales, traductores, entrega de información en forma simple, y otras acciones que faciliten la comprensión de todos los aspectos del proyecto en evaluación por parte de los grupos humanos y grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas"[71].

Camilo Mirosevic en la revista de Derecho de la Universidad Católica se refiere a la desigualdad de los intervinientes: "En el mismo sentido se ha criticado la configuración de este mecanismo en cuanto la ciudadanía estaría en una posición de desventaja estructural respecto de la autoridad y el proponente, pues carece de los medios y recursos necesarios para fundar adecuadamente sus observaciones, especialmente cuando se trata de comunidades de condición socioeconómica baja y de personas naturales no asociadas. Ello, sumado al acotado plazo para formular las observaciones, no favorece el ejercicio de este mecanismo participativo, sobre todo respecto de individuos no asociados. Para equilibrar esta situación, algunos sistemas comparados consideran financiamiento estatal a los participantes, de modo de procurar una igualdad de oportunidades en la participación de la ciudadanía, del proponente y de los evaluadores"[72].

En segundo lugar, nos encontramos con las oportunidades desiguales en el proceso, en específico nos referimos al plazo que tienen las comunidades y las personas de poder realizar las observaciones a los proyectos. Recordemos que la participación

---

[69] Ídem.

[70] Cita textual extraída desde el informe Final de la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA.

[71] Ídem.

[72] Cita textual extraída desde: Mirosevic, Camilo. La participación ciudadana en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso N° 36.

ciudadana dura 60 días, mientras los titulares del proyecto tienen la posibilidad de extender sus plazos y adjuntar nuevos antecedentes (dentro de la Adenda).

En este punto la Comisión Sindical Ciudadana Parlamentaria, determinó que: "Los plazos de calificación favorecen al titular del proyecto por sobre las comunidades y los servicios públicos. Los proyectos se atrasan, ya que los titulares pueden suspender el plazo cuando se publica un ICSARA, lo cual les permite responder todas las consultas y así evitar un nuevo proceso de participación ciudadana. Esta situación se contrapone absolutamente con la de los OAECAs, quienes deben pronunciarse sobre los EIA, DIA, adendas o ICE en plazos muy acotados y no prorrogables, careciendo del tiempo suficiente que les permita hacer un análisis en profundidad de dichos instrumentos. Lo mismo sucede con los plazos de participación ciudadana, que son improrrogables independientemente de la magnitud del proyecto o de las características del lugar donde se desarrolla la participación"[73].

Es así como la participación ciudadana acontece de forma tardía, cuando ya existen nulas posibilidades de incidir tanto en el diseño como en su localización, esto es producto que los proyectos durante la evaluación sufren gran cantidad de cambios, los que comienzan a surgir después de los primeros 60 días desde que comienza la evaluación.

Finalmente, en tercer lugar, las comunidades al momento de enfrentarse con la participación ciudadana perciben un abandono por parte del Estado para poder comprender de qué se trata el proyecto, cuáles son los posibles impactos tanto ambientales como sociales. Aun cuando la información es accesible no pueden comprender cada dimensión del proyecto.

Al respecto la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA, se refiere a la asistencia técnica a las comunidades, al respecto: "Las propuestas relacionadas con el fortalecimiento de la Participación Ciudadana y Consulta Indígena, expresan claramente la necesidad de asegurar recursos para otorgar asesorías independientes a las comunidades que lo requieran, en el marco de la evaluación de un proyecto. Lo anterior dice relación con dar continuidad y fortalecer la asignación de recursos para contar, en caso que se requiera, con asesorías técnicas, facilitadores interculturales, traductores, entrega de información en forma simple, y otras acciones que faciliten la comprensión de todos los aspectos del proyecto en evaluación por parte de los grupos humanos y grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas"[74].

Esta falta de asistencia técnica y el déficit de conocimientos específicos sobre los proyectos, sólo genera desconfianza por parte de las comunidades, lo cual provoca una falta de legitimidad del proceso de evaluación, al SEA y al titular del proyecto. Esta desconfianza sumado a la carencia de legitimidad crea un escenario perfecto para el surgimiento de conflictos ambientales.

---

[73] Cita textual extraída desde el Informe Final de La Comisión Sindical Ciudadana Parlamentaria para la Reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

[74] Cita textual extraída desde Informe Final de la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA.

b. Vulnerabilidades de prácticas del proceso

Código	Vulnerabilidad	Riesgo de corrupción que se podría generar	Pregunta
PP-N6	Las disposiciones por la cual se rige el Sistema de Evaluación Ambiental, se encuentran reglamentadas y rigen para todo el país. Sin embargo, los criterios de evaluación cambian de acuerdo a la región donde se presente el proyecto y al equipo que está evaluando.	La falta de objetividad o favoritismo genera incertidumbre en el sistema de evaluación, lo cual puede crear oportunidades de manipulación de los aspectos evaluados a favor de ciertos intereses.	¿Qué riesgos existe de que la descentralización y los favoritismos de los funcionarios gubernamentales genere incertidumbre en el proceso de evaluación ambiental?

Respecto a este punto son las empresas mineras y las organizaciones que los agrupan los más críticos a la discrecionalidad que se puede dar en el proceso de evaluación, al respecto un entrevistado nos señaló: "La complejidad de los permisos están repartidos en distintas organizaciones públicas, algunos están duplicados o las facultades no están bien separadas, o para una misma cuestión debes presentar la misma información en tres formatos distintos para tres servicios distintos y cada uno lo evalúa de acuerdo a su criterio que muchas veces no son los mismos, entonces te lo aprueban en uno y te lo rechazan en otro. Existen lugares que quedan al criterio del funcionario o de la autoridad y eso hace que alguna autoridad este más de acuerdo con la minería o no, entonces puede dejarlo pasar o no"[75].

Sobre un hecho aún más grave, el año 2016 sale a la luz pública la investigación por presuntos delitos de cohecho y negociación incompatible en el proceso de evaluación ambiental del proyecto de Concesión de Américo Vespucio Oriente. La prensa nacional informó que "la Brigada Investigadores de Delitos Económicos (BRIDEC) de la Policía de Investigaciones de Chile llegaron hasta las oficinas del SEA con el objetivo de retirar documentación y el computador del imputado en el caso, Christian Bustos Cancino, quien desde el 2012 trabaja en la División de Evaluación Ambiental que estudia las iniciativas"[76].

El Ministerio Público ya está al tanto de los antecedentes de la investigación, donde el eje de las pesquisas se encuentra en dos documentos que son pieza fundamental del estudio de impacto ambiental. En ambos se habría usado un ajustamiento del impacto atmosférico de las obras y en el que habría participado el funcionario del SEA"[77].

[75] Entrevista realizada a representante de gremio minero, 2017.

[76] Noticia Canal 13: "Investigan delito de cohecho en el proceso de evaluación ambiental en Vespucio Oriente."

[77] Ídem.

En palabras de otro de los entrevistados para esta investigación y representante de las empresas mineras, nos señaló lo siguiente: "En este tema hay mucha corrupción. Respecto al tema, claro que hay corrupción, en la medida que hay discrecionalidad aumenta la arbitrariedad, y al aumentar ésta hay espacios de corrupción mucho mayores. Esto se da porque no hay materias que no se pueden valorar, ej. El valor paisajístico de un lugar o el impacto en un sitio arqueológico. El consejo de monumentos es un claro ejemplo de donde se pueden generar actos de corrupción. En específico me preocupa el Consejo de Monumentos, las concesiones marítimas y la CONADI por el exceso de discrecionalidad"[78].

Uno de los elementos más comentados por los entrevistados del sector minero es la falta de un criterio único para la evaluación de proyectos en el SEIA. Esto es una paradoja, ya que Chile es un país unificado, en la que sus leyes rigen para todo el territorio nacional, es así como la Ley N° 19.300, 20.417 y el reglamento del SEIA, funcionan para todos los proyectos que ingresan a evaluación, sin importar su ubicación. De esto modo sólo nos queda determinar el papel que cumplen los evaluadores de las OAECAS.

Al respecto, podemos señalar que de acuerdo a las entrevistas realizadas hemos podido tomar conocimiento que existen evaluadores que poseen sesgos ideológicos o tienen preferencias o no por algún tipo de proyecto al momento de realizar una evaluación técnica. Esto fácilmente se puede transformar en abuso de poder por parte de un funcionario público.

A modo de resumen el riesgo es la falta de objetividad o favoritismo para evaluar ciertos proyectos, lo que genera incertidumbre en el sistema de evaluación y puede crear oportunidades de manipulación de los aspectos evaluados a favor de ciertos intereses.

Código	Vulnerabilidad	Riesgo de corrupción que se podría generar	Pregunta
PP-N7	Distintos actores o autoridades pueden desarrollar acciones de lobby fuera del marco legal actual con la intención de influir en los resultados de una evaluación ambiental.	Tomar o cambiar decisiones en respuesta a acciones de lobby indebidas.	¿Qué riesgos existe de que diversos grupos de interés o las autoridades gubernamentales realicen acciones de lobby indebidas o fuera del marco de la ley?

Otra de las vulnerabilidades detectadas es la posibilidad que se realicen reuniones de lobby de sin ser registradas.

[78] Fuente: Entrevista a representante de empresa minera (gran minería), 2017.

En este punto es importante informar que Chile desde el año 2014 cuenta con una Ley de Lobby, la cual a grandes rasgos regula el lobby y las gestiones de intereses particulares ante autoridades y funcionarios del gobierno central, municipalidades, Congreso Nacional y órganos autónomos, estableciendo la manera en que se debe registrar y transparentar:

i. Reuniones y audiencias: solicitadas por lobbistas y gestores de intereses particulares que tengan como finalidad influir en una decisión pública.

ii. Los viajes que realicen en el ejercicio de sus funciones.

iii. Los regalos que reciban en calidad de autoridad o funcionario.

Como se puede apreciar en el punto i. se encuentran reguladas las entrevistas que se realizan entre las autoridades con lobbistas y con gestores de intereses, pero en el caso de la evaluación ambiental, las presiones son frecuentemente por parte de las mismas autoridades administrativas y políticas, por lo tanto, este tipo de encuentros quedan fuera del marco normativo.

Un ejemplo de las reuniones que no se encuentran normados es lo señalado por el diario La Tercera[79], que indicó: "ejemplos como el de la reunión que la Ministra de Minería sostuvo a fines de marzo con representantes de la empresa Antofagasta Minerals, y de la cual no quedó registro, es sólo uno de varios casos en los que se ha recurrido al argumento de que cuando las citas las convoca la propia autoridad, definida como "sujeto pasivo" en la ley, no es obligación registrarla".

Para complementar con lo anterior, es lo que indica el reportaje del diario electrónico El Mostrador[80], medio en la cual se destaca: "Ejemplos sobran. La revista Qué Pasa informó de la reservada reunión que se realizó la mañana del martes 24 de marzo en el salón Teplizky del Ministerio de Minería, cita a la que llegó Soledad Alvear en su calidad de abogada privada como parte del equipo legal liderado por Andrés Jana, que defiende a Minera Los Pelambres (MLP), propiedad en un 60% del grupo Luksic, mientras que al otro lado de la mesa estaban la ministra de Minería, Aurora Williams;, su ex jefe de gabinete, Adolfo Galindo; el subsecretario Ignacio Moreno; el director de Límites de Cancillería, embajador Patricio Pozo, y el director del Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN), Rodrigo Álvarez".

Otra situación que ocurre en la realidad es la solicitud de audiencia de los titulares de un proyecto con la autoridad política y técnica para "explicar" el proyecto, instancia en la que se puede solicitar "favores" para la evaluación. Esto queda demostrado ante la consulta que realizamos a uno de nuestros entrevistados:

[79] Noticia La Tercera: "Las trampas de la Ley del Lobby." noviembre 2015.

[80] Reportaje El Mostrador. "La delgada línea que le tuerce la nariz a la Ley del Lobby."

Pregunta: ¿Qué pasa cuando un titular solicita una reunión en términos técnicos, pero en el desarrollo de esta tratan de obtener información de cómo va el proyecto en su evaluación, ¿qué piensan los servicios sobre el proyecto?

Respuesta: "Sí, esto existe. Se puede malentender que una reunión puede ser llevar a otro lado, esto sí es un riesgo de acciones de lobby corruptas, pero es en este punto donde los funcionarios y la institución (SEA) deben tener claro hasta dónde se puede llegar o hasta que podemos responder" (funcionario público entrevistado, 2017).

El ejercicio de influir en la opinión de actores con capacidad de tomar decisiones en el ámbito público es antiguo y conocido, sin embargo, la influencia en la toma de decisiones públicas a través de las mismas autoridades gubernamentales en nombre del interés nacional es un hecho poco conocido y que no necesariamente se produce por soborno, sino más bien por una especie de captura del Estado por gestionar proyectos de inversión en post de la defensa de algún interés particular.

A modo de resumen, el riesgo es tomar o cambiar decisiones en respuesta a acciones de lobby indebidas y que no quedan registradas en el registro de lobby.

Código	Vulnerabilidad	Riesgo de corrupción que se podría generar	Pregunta
PP-N8	Producto de presiones políticas indebidas se aprueban o rechazan proyectos que no han dado respuesta a todas las consultas técnicas de los equipos profesionales de organismos evaluadores.	Presiones políticas distorsionan una correcta evaluación de acuerdo a criterios técnicos.	¿Qué riesgos hay de que exista tráfico de influencias dentro de los organismos gubernamentales para que se aprueben proyectos sin haber dado respuesta a todas las consultas técnica de evaluación?

Sobre este punto encontramos un caso reciente en el que: "El Subdirector Nacional de Minería de SERNAGEOMIN), me pidió expresamente que enviara mis observaciones geotécnicas al titular (Anglo American), mediante correo electrónico en vez de redactar un oficio, para agilizar los tiempos estipulados por el Reglamento de Seguridad Minera, y así agilizar la aprobación del proyecto.".

Lo anterior es parte del relato que realizó Benjamín Osorio, ex funcionario del SERNAGEOMIN, a la Asociación de Funcionarios del Servicio (AFUSER) mediante una carta enviada el 17 de junio, donde denunció supuestas irregularidades cometidas por directivos de la entidad para favorecer la aprobación de un proyecto de la minera Anglo American"[81].

[81] Noticia Bio Bio: "Investigación de Contraloría compromete a Sernageomin y Anglo American.

Uno de los entrevistados para esta investigación nos indicó: "Yo creo que los funcionarios si se dan cuenta que esto es un tipo de corrupción, más leve, pero lo perciben como algo malo y por eso uno lo escucha por parte de ellos"[82].

"Esto es muy difícil de denunciar, ya que cómo el funcionario va a probar que una conversación o presión fue realidad. Finalmente es la palabra del funcionario contra la de su jefe, frente a esto generalmente no pasa nada. Pasa que algunos funcionarios renuncian por cosas así. Pero el problema sistémico sigue"[83].

Se ha podido descubrir la existencia de una red de patronazgo al interior del Estado, ya que cada vez que se cambia de Presidente de la República se renueva gran cantidad de funcionarios, esto hace que los profesionales estatales estén constantemente buscando "agradar" a sus jefaturas.

Finalmente, y como uno de los puntos más claros es lo establecido por la Comisión Investigadora sobre Cardones- Polpaico, quienes en las conclusiones de su informe establecieron: "se ha logrado concluir que Cardones- Polpaico se trata de un proyecto que se ha decidido aprobar a todo evento (léase, sí o sí, a rajatabla), sacar adelante velozmente, con intervención directa incluso del Ministro de Energía, el cual en diversas oportunidades manifestó a través de diversos medios de comunicación la necesidad de que este proyecto se llevara adelante. Además, comprometió públicamente un cambio de trazado, que con posterioridad tuvo que desdecir, lo cual representa una intromisión indebida, ya que no está dentro de sus funciones actuar como portavoz del titular del proyecto y porque claramente representa una presión indebida para todos los funcionarios del gobierno involucrados en la cadena de decisiones."

Cuando el proceso de evaluación ambiental se ve cuestionado por la opinión pública, por las comunidades aledañas a los proyectos e incluso por los mismos evaluadores que no quedan satisfechos con el actuar de la autoridad, sólo queda el cuestionamiento del proyecto y la percepción social que se ha cometido un acto de abuso de la autoridad producto del poder desigual que poseen y ejercen algunos funcionarios públicos cuyo rol es político y no técnico.

Los proyectos que no cuentan con la aprobación medio ambiental satisfactoria por parte de uno o más OAECAS, suelen aprobarse condicionado a la realización de ciertas obras o acciones que a futuro deberán realizarse. Así la opinión pública cuestiona la legitimidad de los proyectos que suelen ser aprobados de este modo ya que es asociado a tráfico de influencia.

A modo de resumen el riesgo es presiones políticas distorsionan una correcta evaluación de acuerdo a criterios técnicos.

---

[82] Entrevista realizada a profesional estatal que es parte del proceso de evaluación medioambiental, 2017.

[83] Ídem.

VI

RESULTADOS

A continuación, se presentan los riesgos que fueron evaluados para el caso de Chile. La evaluación de estos riesgos surge:

a. de las vulnerabilidades detectadas en los procesos descritos en la sección anterior,

b. de las entrevistas realizadas a los actores relevantes del sector y

c. de los riesgos pre identificados por la herramienta proporcionada por TI.

Con respecto a estos riesgos pre identificados, se seleccionaron aquellos que eran pertinentes de analizar para el contexto chileno. Como ya se ha señalado en este informe, el caso chileno tiene una particularidad normativa en cuanto al otorgamiento de las concesiones mineras, se constituye por resolución judicial dictada en procedimientos no contenciosos, sin intervención decisoria alguna de otra autoridad o persona (Ley N° 18.248), lo que hace difícil su comparabilidad con otras realidades normativas.

i. Lista de riesgos y puntuación

La siguiente tabla muestra los riesgos identificados para el caso chileno. En ella podemos observar el código asociado al riesgo que permite identificarlo en la hoja de riesgo diseñada para fundamentar la puntuación del riesgo.

La puntuación del riesgo se calculó mediante la metodología explicada en la sección III de este informe. Específicamente, esta consideró dos variables, la probabilidad y el impacto. Ambas variables presentan un rango de puntuación que va del 1 al 5. Para obtener la puntuación final del riesgo se multiplican ambas puntuaciones y se obtienen el tipo de riesgo, según la matriz de riesgo que se explica en el punto siguiente.

Los riesgos identificados para Chile fueron 38:

Riesgos Globales

Factores Contextuales

Riesgo	Código	Probabilidad (1 a 5)	Impacto (1 a 5)	Resultado	Nivel de Importancia
¿Qué riesgo existe de que los pasos de un proceso de adjudicación no sean de conocimiento público?	DP3	1	1	**1**	Muy Bajo
¿Qué riesgo existe de que los criterios para adjudicar licencias, etc., no sean de pública consulta?	DP4	1	1	**1**	Muy Bajo

Diseño del Proceso

Riesgo	Código	Probabilidad (1 a 5)	Impacto (1 a 5)	Resultado	Nivel de Importancia
¿Qué riesgo existe de que los pasos de un proceso de adjudicación no sean de conocimiento público?	DP3	1	1	**1**	Muy Bajo
¿Qué riesgo existe de que los criterios para adjudicar licencias, etc., no sean de pública consulta?	DP4	1	1	**1**	Muy Bajo
¿Qué riesgo existe de que los funcionarios del organismo catastral tengan un empleo secundario en empresas mineras?	DP6	1	4	**4**	Significativo
¿Qué riesgo existe de que el marco legal de consulta no sea de conocimiento público?	DP8	1	1	**1**	Muy Bajo
¿Qué riesgo hay de que la información catastral sobre áreas de licencia no pueda ser consultada por el público?	DP10	2	1	**2**	Muy Bajo
¿Qué riesgo hay de que la información sobre los aranceles por solicitud y otros cargos no puedan ser consultados por el público?	DP12	1	1	**1**	Muy Bajo
¿Qué riesgo hay de que el público no pueda conocer todas las empresas o socios a los cuales se adjudica una licencia, etc.?	DP24	2	2	**4**	Menor
¿Qué riesgo existe de que la duración de cada paso del proceso de adjudicación y el momento para realizarlo puedan ser manipulados?	DP32	1	1	**1**	Muy Bajo
¿Qué riesgo existe de que una licencia, permiso o contrato se transfiera a otro titular sin que esto pueda ser conocido por el público?	DP38	1	1	**1**	Muy Bajo

Práctica del Proceso

Riesgo	Código	Probabilidad (1 a 5)	Impacto (1 a 5)	Resultado	Nivel de Importancia
¿Qué riesgo existe de que el personal y los responsables del organismo catastral no puedan hacer frente a la carga de trabajo del organismo?	PP1	4	1	**4**	Menor
¿Qué riesgo existe de que el personal del organismo catastral no tenga las aptitudes necesarias para realizar su trabajo?	PP2	1	1	**1**	Muy Bajo
¿Qué riesgo existe de que el personal del organismo fiscalizador o catastral (Superintendencia de Medio ambiente, Sernageomin) trabaje posteriormente en una minera?	PP3	4	2	**8**	Moderado
¿Qué riesgo existe de que las empresas mineras, de otros rubros y particulares puedan acumular licencias o permisos, sin que en realidad estén haciendo ningún trabajo?	PP4	5	3	**15**	Significativo
¿Qué riesgo existe de que las actualizaciones del sistema de datos catastrales no adviertan ni resuelvan superposiciones, imprecisiones u otros conflictos?	PP5	5	3	**15**	Significativo
¿Qué riesgo existe de que no se adjudique la licencia o permiso al primer solicitante?	PP13	1	1	**1**	Muy Bajo

Rendición de Cuentas

Riesgo	Código	Probabilidad (1 a 5)	Impacto (1 a 5)	Resultado	Nivel de Importancia
¿Qué riesgo hay de que los criterios relativos a las EIA no sean de pública consulta?	RR6	1	1	**1**	Muy Bajo
¿Qué riesgo hay de que los informes de las EIA no estén disponibles para el público una vez que estén listos?	RR7	1	1	**1**	Muy Bajo
¿Qué riesgo hay de que el contenido de los acuerdos definitivos entre empresas mineras y comunidades o propietarios de tierras que se establecen fuera de los EIA no sea de pública consulta?	RR12	4	3	**12**	Significativo
¿Qué riesgo hay de que exista un monitoreo inadecuado de los titulares de licencias y permisos y de sus obligaciones?	RR14	1	3	**3**	Menor

Respuestas Legales

Riesgo	Código	Probabilidad (1 a 5)	Impacto (1 a 5)	Resultado	Nivel de Importancia
¿Qué riesgo existe de que los denunciantes no se encuentren legalmente protegidos?	RL7	4	4	**16**	Muy Alto

Riesgos para Chile

Concesiones Mineras

Diseño del Proceso

Riesgo	Código	Probabilidad (1 a 5)	Impacto (1 a 5)	Resultado	Nivel de Importancia
¿Qué riesgo existe en el caso de que el informe técnico que entrega SERNAGEOMIN no tenga carácter vinculante para los Tribunales?	DP-N1	2	3	**6**	Moderado
¿Qué riesgo existe de que no se evalúen todos los asesores técnicos por el servicio en el proceso de concesiones mineras?	DP-N2	4	1	**4**	Menor
¿Qué riesgo hay de que no exista regulación y control de quiénes solicitan concesiones mineras?	DP-N3	4	2	**8**	Moderado

Práctica del Proceso

Riesgo	Código	Probabilidad (1 a 5)	Impacto (1 a 5)	Resultado	Nivel de Importancia
¿Qué riesgo existe en que no se respete el principio de superposición en el otorgamiento de concesiones mineras?	PP-N1	5	2	**10**	Moderado
¿Qué riesgo hay de que no exista un sistema en línea, actualizado y fidedigno que considere los registros de pago de patentes?	PP-N2	3	3	**9**	Moderado
¿Qué riesgo hay de que el organismo catastral no esté actualizado ni completo?	PP-N3	3	3	**9**	Moderado
¿Qué riesgo hay de que no exista un boletín minero único y estandarizado?	PP-N4	5	2	**5**	Menor
¿Qué riesgo existe en la realización de labores de explotación antes de la obtención de una concesión de exploración o explotación minera, según la legislación vigente?	PP-N5	3	2	**6**	Menor

Permisos Ambientales

Diseño del Proceso

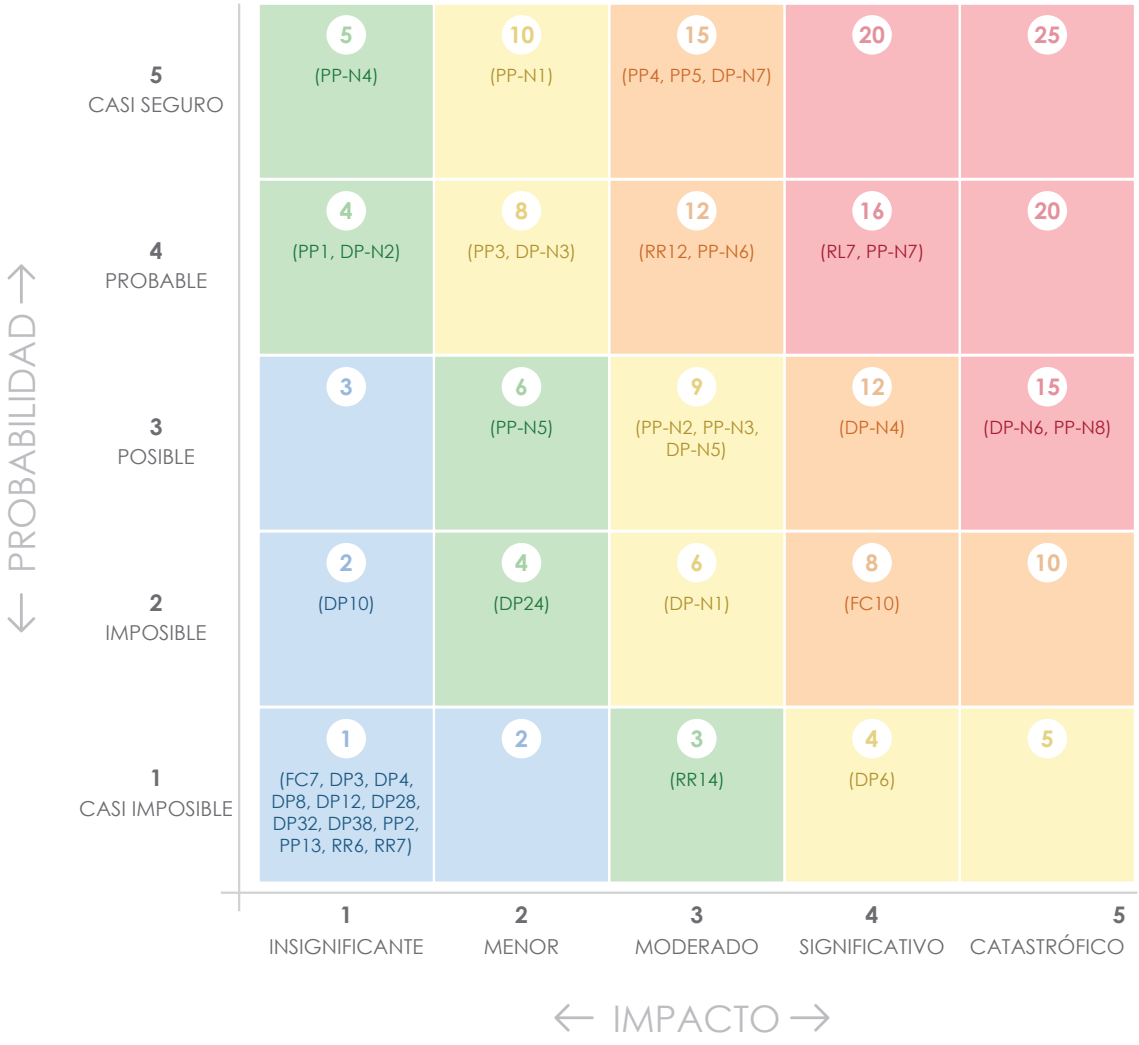
Riesgo	Código	Probabilidad (1 a 5)	Impacto (1 a 5)	Resultado	Nivel de Importancia
¿Qué riesgo existe ante la ausencia de un mecanismo de control por parte del Estado respecto de la exactitud y/o veracidad sobre la información que entregan los titulares de un proyecto en la evaluación?	DP-N4	3	4	**12**	Significativo
¿Qué riesgo hay de que los funcionarios de organismos gubernamentales sufran de presiones políticas, tráfico de influencias y coimas por parte de la autoridad estatal, para aprobar o rechazar una autorización ambiental?	DP-N5	3	3	**9**	Moderado
¿Qué riesgos hay en que el Comité de Ministros y las Comisiones de Evaluación Regional presenten conflictos de intereses e incorporen criterios políticos en la decisión de evaluación ambiental de proyectos?	DP-N6	3	5	**15**	Muy Alto
¿Qué riesgo hay en la asimetría de la información y el débil rol de las comunidades en el proceso de participación ciudadana en la evaluación de proyectos?	DP-N7	5	3	**15**	Significativo

Práctica del Proceso

Riesgo	Código	Probabilidad (1 a 5)	Impacto (1 a 5)	Resultado	Nivel de Importancia
¿Qué riesgos existe de que la descentralización y los favoritismos de los funcionarios gubernamentales genere incertidumbre en el proceso de evaluación ambiental?	PP-N6	4	3	**12**	Significativo
¿Qué riesgos existe de que diversos grupos de interés o las autoridades gubernamentales realicen acciones de lobby indebidas o fuera del marco de la ley?	PP-N7	4	4	**16**	Muy Alto
¿Qué riesgos hay de que exista tráfico de influencias dentro de los organismos gubernamentales para que se aprueben proyectos sin haber dado respuesta a todas las consultas técnica de evaluación?	PP-N8	3	5	**15**	Muy Alto

ii. Matriz de riesgos

La matriz de riesgos, es un esquema bidimensional que sirve para visualizar los riesgos en cuanto a su probabilidad e impacto. En los recuadros de esta matriz están ubicadas las puntuaciones de los riesgos y el número asociado a la pregunta sobre el riesgo que se describe en la tabla. Esta matriz representa un semáforo. El color azul representa un riesgo muy bajo; el color verde representa un riesgo menor, el color amarillo es un riesgo moderado; el color naranja es un riesgo significativo y el color rojo representa un riesgo muy alto.



La matriz nos muestra que existe gran cantidad de riesgos calificados como muy bajos y menores, en total 19 riesgos que representan a estas categorías. Estos riesgos se relacionan principalmente con el nivel de transparencia y acceso a información pública que existe durante los procesos de obtención de concesiones mineras tanto de exploración como explotación. En cuanto a los informes de evaluación ambiental estos también se encuentran accesibles de manera digital. En este sentido, Chile posee una fortaleza en cuanto a la estandarización y claridad de los procesos que permiten obtener concesiones. La idea es seguir fortaleciendo estos aspectos positivos.

Con respecto a los riesgos significativos y muy altos, se identifican 11 riesgos que representan el 28,9% de los riesgos identificados. Es importante señalar que el riesgo relacionado a la existencia de funcionarios públicos de alto rango o políticos que no declaren activos, participaciones o ingresos relacionados con intereses en la minería tiene un impacto alto, pero desde la evidencia recogida es poco probable, sobretodo hoy, cuando ya se encuentra en vigencia la Ley Nº 20.880 sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses. Esta normativa aumenta la cantidad de autoridades y cargos que deben realizar declaraciones de patrimonio e intereses y aumentan las sanciones para quienes transgreden la norma. Bienes inmuebles, vehículos, acciones, participación en sociedades e incluso los nombres de cónyuges y parientes, son algunos de los aspectos que deberán ser declarados.

Entre los riesgos significativos, destacan:

a) ¿Qué riesgo existe de que las empresas mineras, de otros rubros y particulares puedan acumular licencias o permisos, sin que en realidad estén haciendo ningún trabajo?,

b) ¿Qué riesgo hay de que el contenido de los acuerdos definitivos entre empresas mineras y comunidades o propietarios de tierras que se establecen fuera de los EIA no sea de pública consulta?,

c) ¿Qué riesgo existe de que las actualizaciones del sistema de datos catastrales no adviertan ni resuelvan superposiciones, imprecisiones u otros conflictos?,

d) ¿Qué riesgo hay en la asimetría de la información y el débil rol de las comunidades en el proceso de participación ciudadana en la evaluación de proyectos?,

e) ¿Qué riesgos existe de que la descentralización y los favoritismos de los funcionarios gubernamentales genere incertidumbre en el proceso de evaluación ambiental? y,

f) ¿Qué riesgo existe ante la ausencia inexistencia de mecanismo de un control por parte del Estado respecto de exactitud y/o veracidad sobre información que entregan los titulares de un proyecto en la evaluación?

Con respecto al riesgo a) podemos señalar que para TI (2016) este un riesgo de corrupción ya que la acumulación de licencias no estando permitida oficialmente, pero ocurre debido a que el organismo catastral no cuenta con un sistema efectivo para llevar un control del uso de la licencia, lo que incluye no monitorear las metas de inversiones en exploración o no rescindir las áreas donde no se hayan efectuado trabajos. Tales prácticas permiten la acumulación de licencias, etc.

En el caso chileno, las grandes empresas mineras han desarrollado una estrategia para resguardar su propiedad solicitando diversas concesiones de exploración y explotación. Esta acción la realizan para defender sus yacimientos, así como las áreas de reemplazo y reposición frente a proyectos que no son necesariamente mineros y que buscan un beneficio económico a través de la especulación de los suelos. Con respecto a esta última situación, el uso de concesiones para obtener beneficios

económicos personales y para frenar ciertos proyectos mineros, sin intención de explorarlos se transforma en un incentivo perverso, que desalienta a quienes desean realizar actividad minera.

Con respecto al riesgo b) ¿Qué riesgo hay de que el contenido de los acuerdos definitivos entre empresas mineras y comunidades o propietarios de tierras que se establecen fuera de los EIA no sea de pública consulta? En Chile, si bien dentro del proceso de evaluación de impacto ambiental se establecen medidas de mitigación, compensación o reparación a las comunidades afectadas por la realización de un proyecto, estas medidas no son de carácter vinculantes para la calificación del proyecto. Sin embargo, los acuerdos que se desarrollan entre empresas mineras, comunidades o propietarios y que no se realizan dentro de la evaluación ambiental quedan fuera del marco regulatorio y no necesitan ser transparentados. Este espacio puede generar una serie de malas prácticas y riesgos de corrupción, como la formación de redes clientelares, que ciertos actores que representan a las comunidades se puedan apropiar de algunos beneficios. Un entrevistado nos planteaba que: "En cuanto a las compensaciones a las comunidades ahí ya creo que también hay un riesgo para la empresa, en cuanto la compra de voluntades a través de compensaciones ambientales. Nosotros en xxx llegamos a un acuerdo con la comunidad, un acuerdo económico en términos de plata, igual que el acuerdo que hicimos el 2006. Se podría decir que estamos comprando voluntades, y yo te podría decir que si" (entrevistado empresa minera, 2017).

La normativa ambiental en Chile no contempla los acuerdos entre comunidades y las empresas o dueños de las tierras, dentro del proceso de evaluación ambiental o en el otorgamiento de una concesión minera. Dada esta realidad, este tipo de acuerdo queda en el ámbito de lo privado. Generalmente las empresas han privilegiado el trato monetario que es realizado entre sus abogados, representantes o dirigentes de las comunidades. Este hecho ha provocado que las comunidades se sientan muchas veces "engañadas", ya que tienen el sentimiento de haber sido traicionados por sus dirigentes sociales. Hoy las empresas han realizado un cambio de rumbo y realizan negociaciones o acuerdos directamente con las personas que componen la comunidad. Este proceso es aún más lento, y plantea una nueva forma de relacionamiento entre estos sectores.

Con respecto a los otros riesgos significativos, estos fueron explicados en la sección sobre vulnerabilidades.

Entre los riesgos considerados como muy altos, destacan:

a) ¿Qué riesgo existe de que los denunciantes no se encuentren legalmente protegidos

b) ¿Qué riesgos existe de que diversos grupos de interés o las autoridades gubernamentales realicen acciones de lobby indebidas o fuera del marco de la ley?

c) ¿Qué riesgos existen de que se generen presiones políticas indebidas hacia los funcionaron que elaboran informes de evaluación ambiental? y,

d) ¿Qué riesgos existe de que autoridades gubernamentales presenten conflicto de interés o representen intereses particulares de otros sectores que influyan en el resultado de una evaluación ambiental?

La mayoría de estos riesgos fueron abordados en la sección sobre vulnerabilidades, por esta razón, es preciso detenerse en el primer riesgo. En Chile, no existe una legislación adecuada para proteger al denunciante de casos de corrupción ni en el sector público, ni menos en el sector privado.

De hecho, si bien, la legislación chilena sobre protección a denunciantes de irregularidades y faltas al principio de probidad, introducida por la Ley N° 20.205, de 2007, satisface los requerimientos de las convenciones internacionales anti-corrupción de las cuales Chile es parte, no otorga protecciones reales contra represalias, la ley tampoco regula en absoluto la posibilidad del que el denunciante de irregularidades o faltas a la probidad obtenga indemnización por el daño que haya sufrido como consecuencia de las represalias. Es una ley que no estimula la denuncia, sino más bien la inhibe. Este fenómeno también se genera con las presiones indebidas que pueden sufrir los funcionarios que están participando de un determinado proceso de evaluación medioambiental.

iii. Fortalezas del sistema chileno

Resumiendo, podemos señalar que una de las principales fortalezas del sistema de concesiones mineras en Chile, es que estas son obtenidas a través del sistema judicial y los pasos para obtenerla están estandarizados y son de fácil acceso. Este ha colaborado en la reducción de los niveles de discrecionalidad, que podrían experimentar estos procesos. Específicamente, las concesiones mineras tanto de exploración como de explotación son solicitadas en los tribunales y juzgados correspondientes al territorio donde se localiza la concesión.

La normativa establece que cualquier persona puede obtener una concesión minera (salvo algunas excepciones del artículo N° 22 del Código de Minería), y por lo tanto esta puede ser conseguida si el solicitante entrega toda la documentación técnica y personal que estipula el Código de Minería, en la que el juez revisa y declara sentencia, sin la intervención de un tercero.

Con la implementación de Ley Orgánica de Concesiones Mineras (Ley N° 18.097) y el Código de Minería (Ley N° 18.248), los procesos, etapas y tiempos para constituir la concesión son explícitos y claros. Además, el solicitante puede acceder a esta información a través del Código mencionado y los manuales informativos que entrega el SERNAGEOMIN.

El sistema de concesiones mineras en Chile se ha mantenido estable. De hecho, se encuentra vigente desde hace treinta años. Aun así, este sistema ha tenido ciertas modificaciones de acuerdo al avance y el desarrollo de nuevas tecnologías que tienen impacto en la minería.

Una de estas modificaciones es la promulgación de Ley N° 20.886 de Tramitación Electrónica, que entró en vigencia en dos etapas. La primera fue el 18 de junio y la segunda fue el 18 de diciembre de 2016.

En esta normativa establece la tramitación digital de los procedimientos judiciales, generando una nueva manera de tramitar las causas de los tribunales que forman parte del Poder Judicial de Chile. Por lo que el sistema de concesiones mineras se ve beneficiado de esta nueva ley. El solicitante puede realizar su solicitud de concesión a través del portal institucional del Poder Judicial, lo que disminuye los tiempos, y la posible pérdida de documentos que se requerían al hacerlo de manera manual o evitar la discrecionalidad de un funcionario que pudiese cambiar el orden de las solicitudes.

Otro logro relevante con la ley mencionada, es que mejora los niveles de transparencia del sistema de concesiones mineras, debido a que el portal del Poder Judicial es abierto a cualquier persona que desea conocer las causas que se están tramitando en los diferentes tribunales del país y saber en qué etapa del proceso están, sean estos o no los solicitantes de las concesiones.

Con respecto a los permisos medio ambientales, la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, las instituciones que surgen de esta normativa y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), reconocen en sus cimientos algunos de los principios rectores del Derecho Ambiental, entre los más destacables se encuentra:

- **Prevención**: La evaluación del impacto ambiental es requerida antes que los proyectos se ejecuten.
- **Asunción de costos**: La responsabilidad por los costos de protección ambiental o "el que contamina paga."
- **Gradualismo**: No todos los proyectos deben someterse a evaluación, solo los que son susceptibles de causar impacto ambiental.
- **Participación**: Se instituye la participación ciudadana en los estudios de impacto ambiental.
- **Eficiencia**: Las medidas que adopte la autoridad sean al menor costo social posible.

Uno de los rasgos distintivos del sistema chileno es que en el procedimiento de evaluación confluyen una serie de leyes, decretos, resoluciones, etc., todos de carácter ambiental. En el que cada servicio público que participa en la evaluación tiene competencias determinadas y delimitadas en la protección del medio ambiente; de este modo emiten fundadamente y dentro de sus competencias sus opiniones respecto a los antecedentes presentados para la evaluación.

Otro punto a destacar es lo relacionado con la Ley Nº 20.417, norma que separó funciones y/o atribuciones que antes poseía la CONAMA, ahora cada organismo es un servicio descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de esta manera se configura una nueva institucionalidad ambiental en Chile, la cual está compuesta por el Ministerio del Medio Ambiente, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático, el Servicio de Evaluación Ambiental, la Superintendencia del Medio Ambiente, los Tribunales Ambientales y Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Esto ha permitido la especialización de cada órgano, la separación de funciones y atribuciones, lo cual ha producido un fortalecimiento de la institucionalidad medioambiental de nuestro país.

Otro punto a destacar es el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), al respecto podemos señalar la claridad con la cual la ley define qué proyectos son susceptibles de causar impacto ambiental, y, por consiguiente, que tienen la obligación de someterse a evaluación en el SEIA.

Además, no podemos dejar de lado la vía de ingreso al SEIA. En Chile existen dos instrumentos: la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), ambos instrumentos poseen un procedimiento, criterios y contenidos conocidos y estandarizados. Para que estos instrumentos sean evaluados existe una "ventanilla" única para su presentación, tramitación, evaluación y obtención del permiso ambiental.

Relativo al acceso de información y a la transparencia del procedimiento de presentación, evaluación y resolución; estas se dan a través de la vía electrónica y mediante un expediente electrónico, el que contiene todos los documentos o piezas que guarden relación directa con la evaluación del proyecto (salvo aquellos documentos que por su naturaleza no pueden agregarse, o son de carácter reservado). El expediente se mantiene disponible para toda aquella persona (natural o jurídica) que desee consultar, en el sitio web del SEA. Siendo un sistema gratuito, público y de libre acceso.

El Sistema electrónico permite a cualquier persona tener acceso al expediente de evaluación, incluyendo los pronunciamientos de los Órganos de la Administración del Estado con Competencia Ambiental (OAECA) que participan en la evaluación, el contenido de la participación ciudadana, así como también de toda documentación relacionada con el proyecto presentado por el titular y requerido por la autoridad.

VII

CONCLUSIONES

La identificación de vulnerabilidades y las recomendaciones para mejorar están enfocadas principalmente a perfeccionar nuestro sistema de concesiones. Se entiende que un sistema que lleva tantos años siendo utilizado puede tener ciertas deficiencias que con el tiempo pueden ser vistas con mayor claridad.

Principalmente, dichas deficiencias y vulnerabilidades están relacionadas con el diseño y práctica del proceso, las que podrían deslegitimar el actual sistema. Es necesario reiterar que los procedimientos de concesión de exploración y explotación son similares, por lo tanto, encontramos vulnerabilidades similares en ambos casos. Por una parte, existen vulnerabilidades identificadas en el diseño relacionadas con ciertas ambigüedades y contradicciones que tiene la normativa, sobre todo con el tema de la superposición y con la acumulación de concesiones sin que se realice ninguna labor de tipo minera. Esto puede generar la entrada de actores no deseados que utilicen las concesiones para fines meramente especulativos y dificulten el desarrollo minero.

Respecto a la debilidad encontrada en la práctica del proceso (La vulnerabilidad se relaciona con la práctica del proceso de adjudicación, TI 2016), van enfocadas precisamente a problemas de coordinación, desarrollo de competencias y falta de un rol activo de instituciones relacionadas con el sistema de concesiones, tal como lo es la Tesorería General de la República, conservadores de minas, boletines mineros y SERNAGEOMIN. Lo que produce entre otros efectos, descoordinaciones en el sistema y espacios para que se generen riesgos de corrupción.

Justamente se requiere que exista una institución pública que realice un control y vigilancia al sistema de concesiones, que no solamente supervise desde que el solicitante requiera la concesión hasta que la constituya, sino que ejecute un seguimiento de lo que sucede posteriormente con dichas concesiones constituidas. En efecto, las debilidades más relevantes del sistema de concesiones mineras están enfocadas a la finalidad de la constitución de la concesión, la que a veces se presta para actividades que no son necesariamente mineras.

Por lo tanto, es necesario que exista un organismo público que se encargue de controlar el sistema. Actualmente SERNAGEOMIN, a través del Departamento de Propiedad Minera sólo realiza labores de asistencia técnica a los tribunales y llevar actualizado el Catastro Nacional de Concesiones Mineras (art. Nº 241, CMI), por lo que sus competencias en dichos ámbitos son limitadas.

Entendemos que las debilidades identificadas en este informe son de vital importancia para mejorar el sistema de concesiones en Chile y disminuir los riesgos de entrada de actores que no están interesados en la minería, sino más bien de conseguir beneficios particulares a partir de la utilización de un cuerpo legal que se elaboró para el desarrollo de la minería.

Con respecto al sistema de permisos medioambientales, Chile se ha hecho cargo del sinnúmero de críticas que tenía el antiguo sistema medioambiental, el cual se encontraba viciado y desacreditado, tanto por el sector privado, la opinión pública, las organizaciones ambientalistas y de organismos internacionales. Ahora bien, la

nueva institucionalidad ambiental ha dotado al Sistema de Evaluación Ambiental de procesos, etapas y una tramitación clara, conocida, respetada y con acceso público y transparente.

Pese a esta fortaleza, el sistema presenta una serie de desafíos y materias que pueden ser perfectibles. Durante el proceso de investigación y al análisis del mapa de procesos realizado, se han podido identificar vulnerabilidades relacionadas al otorgamiento de autorizaciones medioambientales.

Entre las vulnerabilidades que se han evidenciado, gracias a la investigación, se ha podido determinar que estas pertenecen a dos de las categorías de riesgos establecidas por la Herramienta, una es la de Diseño de Procesos (esta vulnerabilidad se relaciona con el diseño de procesos de adjudicación, TI 2016) y la otra a las Prácticas del Proceso (práctica del proceso de adjudicación). Para el caso del Diseño de Procesos las vulnerabilidades son, en síntesis:

- Baja capacidad estatal para generar conocimiento sobre su territorio.
- No existen mecanismos de protección para los equipos profesionales de evaluación efectivos frente a las presiones políticas indebidas.
- Producto de presiones políticas se aprueban o rechazan proyectos que no han dado respuesta a todas las consultas técnicas de los equipos profesionales.
- El Sistema de Evaluación Ambiental entrega al Comité de Ministros la facultad final de aprobar o rechazar proyectos.
- Participación ciudadana insuficiente.

Respecto a estas vulnerabilidades se puede señalar que es la misma legislación y el propio Sistema de Evaluación el que posibilita la ocurrencia de estas debilidades. Asimismo, no se puede dejar de lado la incapacidad del Estado por generar, unificar y estandarizar la información que posee sobre su territorio.

Un elemento que no puede quedar fuera de nuestro análisis es el surgimiento de los impactos sobre el medio humano y social provocado por un proyecto, es decir, los riesgos sobre las personas o las comunidades. Estos pueden tener factores más subjetivos de análisis, propiciando la generación de más de cien conflictos socio-ambientales, de los cuales cerca de 35 corresponderían a la minería[84]. Esto ha provocado un sentimiento de abandono de las comunidades por parte del Estado, un encarecimiento en el costo de inversión, aumento en la judicialización de proyectos; en definitiva, en una pérdida de legitimidad del todo el proceso de evaluación.

Así mismo, hoy se ha visto una mayor politización de los procesos, dejando de lado los aspectos técnicos de evaluación, un ejemplo reciente es lo ocurrido con Minera Dominga, donde pese a que las evaluaciones ambientales recomendaban aprobar el

[84] Datos recopilados del Mapa de conflictos socio-ambientales en Chile. Actualizado marzo 2010 a julio 2015. http://www.indh.cl/mapadeconflictos

proyecto minero, este fue rechazado. Esto provoca un daño institucional al Sistema, generando incertidumbre y desaliento a la inversión futura.

Ahora bien, para la categoría de Prácticas del Proceso son, en síntesis:

- Los criterios de evaluación cambian de acuerdo a la región donde se presente el proyecto y al equipo que está evaluando.
- Distintos actores o autoridades pueden desarrollar acciones de lobby fuera del marco legal.

Estas vulnerabilidades se relacionan a la forma en la cual se usa el SEIA y los posibles vacíos que deja la legislación nacional. Si bien, el Sistema de Evaluación se encuentra normado, quedan aspectos discrecionales en el proceso mismo de evaluación ambiental. Uno de los elementos más comentado por los entrevistados del sector minero es la falta de un criterio único para la evaluación de proyectos y los posibles sesgos ideológicos que pueda o no tener un funcionario público frente a un determinado proyecto.

Ahora bien, el ejercicio de influir en la opinión de actores con capacidad de tomar decisiones en el ámbito público es antiguo y conocido, sin embargo, la influencia en la toma de decisiones públicas a través de las mismas autoridades gubernamentales en nombre del interés nacional es un hecho reciente y que no necesariamente se produce por soborno, sino más bien por la necesidad de gestionar proyectos de inversión en post del interés nacional. En este sentido, es importante, avanzar en una normativa que proteja al denunciante en Chile y en la cual todavía no se ha avanzado, justamente para no dejar impunes acciones arbitrarias y corruptas que daña el interés colectivo.

Finalmente, no se pueden desconocer los esfuerzos que ha desarrollado el Estado chileno, en mejorar, actualizar y transparentar todo el proceso de evaluación medioambiental, sin embargo, aún quedan elementos por perfeccionar y dotar a esta institucionalidad de mayor legitimidad y confianza para todos los actores, principalmente para las comunidades aledañas a grandes proyectos de inversión y mejorar sus espacios de participación.

VIII

GLOSARIO DE TÉRMINOS

A

Área de Influencia[85]: El área o espacio geográfico, cuyos atributos, elementos naturales o socioculturales deben ser considerados con la finalidad de definir si el proyecto o actividad genera o presenta alguno de los efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley, o bien para justificar la inexistencia de dichos efectos, características o circunstancias.

B

Boletines de Minería: Los Boletines de Minería son empresas con característica de imprenta que se encargan de publicar física o digital, las disposiciones del Código de Minería, como parte del trámite para obtener la concesión minera. Actualmente hay diez Boletines Oficiales de Minería en Chile de carácter regional y provincial.

C

Código de Minería: El Código de Minería de Chile es el cuerpo legal de Chile que establece la propiedad del Estado sobre todas las tierras y yacimientos y detalla mecanismos para su concesión y explotación a privados. Fue promulgado el 16 de septiembre de 1983 y publicado el 14 de octubre del mismo año[86].

Concesión Minera: Las concesiones mineras son derechos reales e inmuebles; distintos e independientes del dominio del predio superficial, aunque tengan un mismo dueño; oponibles al Estado y a cualquier persona; transferibles y transmisibles; susceptibles de hipoteca y otros derechos reales y, en general, de todo acto o contrato; y que se rigen por las mismas leyes civiles que los demás inmuebles, salvo en lo que contraríen disposiciones de esta ley o del Código de Minería[87].

Concesión de exploración: Las concesiones mineras son derechos reales e inmuebles; distintos e independientes del dominio del predio superficial. Con el fin de explorar sustancias mineras concesibles. Una vez constituida no podrá tener una duración superior a cuatro años.

Concesión de explotación: Las concesiones mineras son derechos reales e inmuebles; distintos e independientes del dominio del predio superficial. Con el fin de explotar sustancias concesibles. Una vez constituida su duración es indefinida.

---

[85] D.S. N° 40 de 2012, del Ministerio de Medio Ambiente, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1053563

[86] Ver http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1053564

[87] Ver file:///C:/Users/Chile%20Transparente/Downloads/LEY-18248_14-OCT-1983%20(1).pdf

Conservador de Minas: Los conservadores de minas son los encargados de inscribir por orden del Código de Minería, el pedimento, Manifestación y la Sentencia Constitutiva como parte del proceso para constituir concesiones mineras[88].

Cateadores: Personas dedicadas a obtener información de los boletines mineros, con el fin de tener catastros de concesiones mineras y ponerlos a la venta o constituir sus propias concesiones. También se les denomina "Mineros de Escritorio".

CODELCO: Es una empresa estatal chilena dedicada a la explotación minera cuprífera, rubro en el que es la mayor compañía del planeta. Codelco opera ocho centros de trabajo, ubicados entre la Región de Antofagasta y la Región del Libertador General Bernardo O'Higgins; la Casa Matriz se encuentra en Santiago.

Catastro Nacional de Concesiones Mineras: Catastro de concesiones mineras de exploración y explotación realizado por Sernageomin por orden del Código de Minería (art. 241). Disponible al público con información obtenida de los registros del conservador de minas.

Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático[89]: Presidido por el Ministro del Medio Ambiente e integrado por los Ministros de Agricultura, Hacienda, Salud, Economía, Fomento y Reconstrucción Energía, Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, Transportes y Telecomunicaciones, Minería y Desarrollo Social. Entre sus funciones se cuentan proponer al Presidente de la República la generación de políticas sobre recursos naturales, la creación de áreas silvestres protegidas, y la incorporación de criterios de sustentabilidad en concordancia con medidas para hacerse cargo de los efectos del cambio climático.

Además, el Comité de Ministros tiene por función conocer y resolver los recursos de reclamación que se presenten en contra de las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCAs) que rechacen o establezcan condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), estas reclamaciones pueden ser presentados por personas que hubieren formulado observaciones al EIA y que estimaren que sus indicaciones no han sido consideradas o por los titulares de los proyectos o actividades ya sean públicos o privadas.

Cuenta Única Tributaria: La Cuenta Única Tributaria (CUT) de la Tesorería General de la República. Contabiliza todos los movimientos que por cargos o descargos afecten a los contribuyentes y demás deudores del sector público por concepto de pagos, abonos, devoluciones, cobranzas compulsivas, eliminación y prescripción de sus deudas.

[88] Ver http://fojas.conservadores.cl/articulos/del-conservador-de-minas

[89] Ver www.mma.gob.cl

D

Declaración de Impacto Ambiental[90]: El documento descriptivo de una actividad o proyecto que se pretende realizar, o de las modificaciones que se le introducirán, otorgado bajo juramento por el respectivo titular, cuyo contenido permite al organismo competente evaluar si su impacto ambiental se ajusta a las normas ambientales vigentes.

Desarrollo Sustentable[91]: El proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras.

E

Edición extraordinaria boletín minero: Ediciones de los boletines mineros que publican física o digitalmente en plazos posteriores a la publicación oficial.

Especulación de terrenos: La compra de algún bien para retenerlo hasta que se modifique el precio del mercado y lograr después venderlo con ganancias[92].

Estudio de Impacto Ambiental[93]: El documento que describe pormenorizadamente las características de un proyecto o actividad que se pretenda llevar a cabo o su modificación. Debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental y describir la o las acciones que ejecutará para impedir o minimizar sus efectos significativamente adversos.

Evaluación de Impacto Ambiental[94]: El procedimiento, a cargo del Servicio de Evaluación Ambiental que, en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes.

---

[90] Ídem.

[91] Ídem.

[92] Ver http://www.diarioinformacion.com/opinion/2011/02/18/especulacion-suelo/1096509.html

[93] Ídem.

[94] Ídem.

I

Informe técnico de SERNAGEOMIN: Informe técnico creado por SERNAGEOMIN para asistir a los tribunales y juzgados que soliciten concesiones mineras, el informe consiste en la revisión de aspectos técnicos relacionados con la solicitud, en el que también se revisa el plano con el fin de ver si se ajusta al requisito de la ley en la forma, dimensiones y orientación de la cara superficial de la concesión solicitada, y si ésta queda comprendida dentro del terreno pedido.

L

Ley de tramitación digital: La Ley N° 20.886 establece la tramitación digital de los procedimientos judiciales, terminando con la materialidad de los procesos, modificando el Código Orgánico de Tribunales y el Código de Procedimiento Civil. Es una nueva manera de tramitar las causas en todos los tribunales que forman parte del Poder Judicial, terminando con la materialidad del proceso al requerir que el ingreso de las demandas y de todos los escritos se realice de forma electrónica, así como también las resoluciones y actuaciones del tribunal, las que además contarán con firma electrónica avanzada[95].

M

Mineros de Papel: Se les denomina Mineros de papel a personas que solicitan y obtienen grandes cantidades de concesiones mineras, sin el ánimo de realizar alguna labor[96].

Manifestación: Se llama manifestación al escrito con el que se inicia el procedimiento de constitución de la concesión minera de explotación (artículo 35. CMI). La manifestación debe señalar las menciones a que se refiere el artículo 44 del CMI.

P

Plano de Mesura: Dibujo o croquis de una propiedad que indica su localización dentro del terreno al igual que sus colindancias y dimensiones del terreno que se quiere concesionar. Es realizado por un perito mensurador o ingeniero civil en minas con la finalidad de obtener una concesión de explotación.

[95] Ver http://www.tramitacionelectronica.cl/preguntas-y-respuestas/

[96] Ver http://ciperchile.cl/2011/05/16/mineros-de-papel-quienes-son-los-20-mayores-duenos-de-concesiones-mineras/

Perito Mensurador: Los peritos mensuradores son profesionales responsables de llevar a cabo las operaciones de mensura en el procedimiento de constitución de concesiones mineras de explotación o pertenencias, se trata de profesionales altamente calificados que pasan a conformar una nómina que anualmente designa la Presidenta de la República[97].

Pedimento: El pedimento es un escrito con el que debe tener una serie de antecedentes (artículo 43 del CMI) de carácter de registro para solicitar una concesión de exploración.

S

Sentencia Constitutiva: Sentencia Constitutiva: Segunda parte del trámite para constituir una concesión de exploración (artículo 55 CMI), es un procedimiento técnico. En el que SERNAGEOMIN entrega informe conforme o no, sobre el análisis del terreno solicitado para que el juez realice la sentencia.

Servicio de Evaluación Ambiental[98]: Su función central es tecnificar y administrar el instrumento de gestión ambiental denominado "Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental" (SEIA). El Servicio cumple la función de uniformar los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental que establezcan los ministerios y demás organismos del Estado competentes, mediante el establecimiento, entre otros, de guías trámite. La tecnificación del sistema apunta a establecer criterios comunes para evaluar cada tipo de proyecto, con el objeto de asegurar la protección del medio ambiente de manera eficiente y eficaz.

Solicitud de Mensura: La solicitud de mensura (art. 59 CMI) consiste en un escrito y un plano, que se presenta al Juzgado donde se inició el trámite para obtener la concesión de explotación.

Superintendencia del Medio Ambiente[99]: Le corresponde de forma exclusiva ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las RCAs, de las medidas de los Planes de Prevención y/o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley.

Superposición: En el rubro de la minería, se les denomina superposición a concesiones mineras constituidas encima de otra concesión minera.

---

97 Ver http://www.casablancahoy.cl/2015/09/25/sernageomin-dictara-curso-on-line-para-postulantes-a-perito-mensurador/

98 Ver http://www.sea.gob.cl

99 Ver http//www.sma.gob.cl

U

UTM coordenadas geográficas: El sistema de coordenadas UTM (Universal Transversal de Mercator), por definición, es un sistema basado en la proyección cartográfica de Mercator, sus unidades son los metros a nivel del mar, que es la base del sistema de referencia[100].

[100] Ver https://www.certicalia.com/blog/que-son-las-coordenadas-utm

IX

BIBLIOGRAFÍA

- E. Eyzaguirre, Procedimientos Procesales para Concesiones Mineras en Chile y Perú, 2014.
- E. Eyzaguirre, Investigación sobre derecho minero, Universidad Viña del Mar, 2014.
- Guía de Constitución de Concesiones Mineras de Exploración y Explotación, SERNAGEOMIN.
- Comisión Nacional del Litio, Una fuente de energía una oportunidad para Chile.
- M. Carvallo, La concesión del litio en Chile, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, 2013.
- Novoa, Laura; Bambach, Juan Pablo. 2012. "Uso inadecuado del régimen legal minero." Actas de las V Jornadas de Derecho de Minería. Santiago, Chile.
- Minería: Una Plataforma de Futuro para Chile Informe a la Presidenta de la República, Michelle Bachelet. Comisión Minería y Desarrollo de Chile Consejo Nacional de Innovación y Competitividad. 2014.

Referencias electrónicas

- BBC. 2015. Chile Penta Corrupción. *http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/03/150307_chile_penta_corrupcion_az*
- El Definido. 2016. Caval. Penta-SQM, forwards, fraude al Fut, Cascadas... desenredando la madeja. http://www.eldefinido.cl/actualidad/pais/4792/Caval-PentaSQM-Forwards-Fraude-al-FUT-Cascadas-desenredando-la-madeja/.
- El Divisadero. 2014. Revelan conflicto de interés que inhabilita a ministra de Minería para participar en comité que decidirá sobre represa Cuervo. http://www.eldivisadero.cl/redac-36463
- CIPER. 2013. CDE se querella contra ex subsecretario de minería por irregularidades en licitación del litio. http://ciperchile.cl/2013/07/17/cde-se-querella-contra-ex-subsecretario-de-mineria-por-irregularidades-en-licitacion-del-litio/
- Diario La Tercera .2012. Gobierno anula proceso de licitación del litio a SQM por incumplir bases. http://www.latercera.com/noticia/negocios/2012/10/655-486141-9-gobierno-anula-proceso-de-licitacion-del-litio-a-sqm-por-incumplir-bases.shtml
- El Mercurio. 2015. Navarro: Fue un error de Insunza prescindir Minería y trabajar para una minera. http://www.emol.com/noticias/Nacional/2015/06/05/720319/Navarro-Fue-un-error-de-Insunza-presidir-Mineria-y-trabajar-para-una-minera.html

- Cámara de Diputados. 2012. Integrantes de Comisión de Minería y Energía piden que se nombre ministro sin conflicto de interés en sector energético. http://www.senado.cl/integrantes-de-comision-de-mineria-y-energia-piden-que-se-nombre-ministro-sin-conflictos-de-interes-en-sector-energetico/prontus_senado/2012-03-28/103844.html
- Gobierno Transparente. http://www.gobiernotransparentechile.cl/directorio/entidad/1/268/normativa_a7c
- El Quinto Poder. 2012. El litio y la falta de legitimidad http://www.elquintopoder.cl/economia/el-litio-y-la-falta-de-legitimidad/
- El Mostrador. 2012. El litio, un nuevo caso de desarrollo frustrado planificado. http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/03/09/el-litio-un-nuevo-caso-de-desarrollo-frustrado-planificado/
- Revista Minería Chilena. 2014. Sistema de Concesiones en Chile: El acceso a la propiedad minera. http://www.mch.cl/reportajes/sistema-de-concesiones-en-chile-el-acceso-la-propiedad-minera/
- Tesorería General de la República. https://www.tesoreria.cl/web/Contenido/EducacionTributaria/patentes-mineras.html
- Dirección General de Aguas. http://www.dga.cl/fiscalizacion/Paginas/default.aspx
- Conservador de Minas. http://fojas.conservadores.cl/articulos/del-conservador-de-minas
- Sociedades Mineras. http://fojas.conservadores.cl/articulos/contratos-y-cuasicontratos-mineros
- Historia de las concesiones mineras. http://www.archivochile.com/tesis/05_te/05te0007.pdf
- Contraloría General de la República. 2012. Informe Auditoria Propiedad Minera. http://www.sernageomin.cl/gobiernotransparente/2012/auditorias/2012_INFORME_80-12_JULIO2012.pdf
- Vergara, Alejandro. 2012. Nueva y Vigorosa Línea Jurisprudencial sobre Prohibición de Superposiciones de Concesiones Mineras. http://vergarablanco.cl/2012-nueva-vigorosa-linea-jurisprudencial-prohibicion-superposicion-concesiones-mineras/
- CIPER. 2011. Mineros de papel. Quiénes son los 20 mayores dueños de concesiones mineras. http://ciperchile.cl/2011/05/16/mineros-de-papel-quienes-son-los-20-mayores-duenos-de-conceciones-mineras/

- CIPER. 2016. Caval la trama de los pagos ilícitos que inculpa a los diez acusados. http://ciperchile.cl/2016/01/07/caval-la-trama-de-los-pagos-ilicitos-que-inculpa-a-los-diez-acusados/
- SERNAGEOMIN. 2013. Ranking Título Concesiones Mineras. http://www.sernageomin.cl/pdf/mineria/estadisticas/estadisticas%20de%20concesiones%20mineras/propiedad_minera_3_2013.pdf
- SERNAGEOMIN. 2016. Ley de tramitación digital. http://www.sernageomin.cl/pdf/mineria/RES2853.pdf
- Ministerio de Minería. 2016. Cuenta Pública. http://www.gob.cl/cuenta-publica/2016/sectorial/2016_sectorial_ministerio-mineria.pdf
- Comisión Chilena del Cobre. 2016. Propiedad Minera en Chile Estado Actual y Medidas de Perfeccionamiento. https://www.cochilco.cl/Paginas/Estudios/Listado%20Tem%C3%A1tico/Regulaci%C3%B3n.aspx
- Consejo Nacional de Innovación para el desarrollo. 2014. Minería Una Forma de Plataforma para el Futuro de Chile. http://www.cnid.cl/wp-content/uploads/2014/06/MINER%C3%8DA_vf.pdf
- Cartesia.org. 2016. Las Coordenadas Geográficas y la Proyección UTM. http://www.cartesia.org/data/apuntes/cartografia/cartografia-geograficas-utm-datum.pdf
- Indicadores del día. 2017. Unidad Tributaria Mensual. http://indicadoresdeldia.cl/valor-utm-hoy.html
- Nodal. 2014. Minería en América Latina debates y conflictos de una actividad en expansión. http://www.nodal.am/2014/05/mineria-en-america-latina-debates-y-conflictos-de-una-actividad-en-expansion/
- Ley de Probidad N° 20.880. https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1086062
- Ley N° 20.900 http://www.servel.cl/ley-18-603-l-o-c-de-los-partidos-politicos/
- Ley de Transparencia N° 20.285. http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363
- Ley del Lobby N° 20.730. https://www.leylobby.gob.cl/admin/auth/prelogin-funcionarios

- Servicio de Evaluación Medio Ambiental.
  http://www.sea.gob.cl/
- Superintendencia del Medio Ambiente.
  http://www.sma.gob.cl/index.php/quienes-somos/que-es-la-sma/historia.
- Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental.
  http://snifa.sma.gob.cl/RegistroPublico/SnifaHome
- Radio del Mar, 2015. Exigen anular permisos ambientales de Minera Dominga por caso de corrupción de Penta.
  http://www.radiodelmar.cl/2015/01/exigen-anular-permisos-ambientales-de-minera-dominga-por-caso-de-corrupcion-de-penta/
- Reglamento D.L. N° 40.
  https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1053563
- Teletrece. 2015. Felipe Ward reconoce participación en una sociedad minera, pero descarta conflicto de interés.
  http://www.t13.cl/noticia/politica/felipe-ward-reconoce-participacion-es-sociedad-minera-pero-descarta-conflicto-de-interes
- The Clinic. 2015. Oceana insiste en inviabilidad de proyecto Dominga tras formalización de Délano, su socio principal por soborno.
  http://www.theclinic.cl/2015/03/09/oceana-insiste-en-inviabilidad-de-proyecto-dominga-tras-formalizacion-delano-su-socio-principal-por-soborno/
- Poder Judicial.
  http://www.pjud.cl/
- SERNAGEOMIN.
  http://www.sernageomin.cl/sng-objetivos.php
- Fiscalización Ambiental.
  http://www.sernageomin.cl/ambiental-fiscalizacion.php
- Constitución Política de la República de Chile.
  http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302
- Ley N° 18.248 Código de Minería.
  https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29668
- Ley N° 18.097 Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras.
  https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=2952
- Radio Universidad de Chile. 2016. Observatorio Anticorrupción llama a regular puerta giratoria entre mundo público y privado.
  http://radio.uchile.cl/2016/04/25/observatorio-anticorrupcion-llama-a-regular-puerta-giratoria-entre-mundo-publico-y-privado/

- CIPER. 2014. CIPER lanza la puerta giratoria del poder mapa de tránsito entre el mundo público y privado.
  http://ciperchile.cl/2014/12/03/ciper-lanza-la-puerta-giratoria-del-poder-mapa-del-transito-entre-el-mundo-publico-y-privado/

- Censat. 2014. La puerta giratoria del Ministerio del Medio Ambiente al servicio de nuevo proyecto minero.
  http://censat.org/es/noticias/la-puerta-giratoria-del-minambiente-al-servicio-de-nuevo-proyecto-minero

- Radio Universidad de Chile. 2014. Críticas al gabinete ahora apuntan a nombramientos en minería.
  http://radio.uchile.cl/2014/02/01/criticas-al-gabinete-ahora-apuntan-a-nombramientos-en-mineria/

- Cámara de Diputados. 2015. Prensa noticias.
  https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=127494

- Electricidad, revista. 2016. OCDE insta a mejorar la regulación en Chile para impulsar la productividad.
  http://www.revistaei.cl/2016/04/26/ocde-insta-a-mejorar-la-regulacion-en-chile-para-impulsar-la-productividad/

- CODELCO. 2011. Ingreso a organismos internacionales.
  https://www.codelco.com/prontus_codelco/site/artic/20111125/pags-movil/20111125130717.html

- CODELCO. 2016. Codelco rindió cuenta pública de sus acciones en transparencia y probidad.
  https://www.codelco.com/prontus_codelco/site/artic/20160817/pags/20160817125914.html

- El Mostrador. 2015. La delgada línea que le tuerce la nariz a la Ley del Lobby.
  http://www.elmostrador.cl/noticias/sin-editar/2015/07/08/la-delgada-linea-que-le-tuerce-la-nariz-a-la-ley-del-lobby/

- The Clinic. 2016. Aurora Williams los extraños vacíos y omisiones de Lobby de la Ministra de Minería.
  http://www.theclinic.cl/2016/03/29/aurora-williams-los-extranos-vacios-y-omisiones-de-lobby-de-la-ministra-de-mineria/

- D.F.L. N° 1122 Código de Aguas.
  https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5605

- Instituto de Ecología Política. 2013. Derechos de agua Corte Suprema falla a favor de Minería los Pelambres.
  http://www.iepe.org/2013/11/derechos-de-agua-corte-suprema-falla-a-favor-de-minera-los-pelambres/

- Diputada Hernando. 2016. Presenta proyecto de ley para impedir la obtención de concesiones de exploración en zonas verdes.
  http://diputadahernando.cl/diputada-hernando-presenta-proyecto-de-ley-para-impedir-la-obtencion-de-concesiones-de-exploracion-minera-en-zonas-verdes/
- Revista Qué Pasa, edición Minería (2016).
  http://www.luqit.com/medio/que-pasa-mineria
- Cámara de Diputados.
  https://www.camara.cl/
- Cámara de Senadores.
  http://www.senado.cl/
- SERNAGEOMIN. 2013. Estadísticas concesiones mineras, propiedad minera.
  http://www.sernageomin.cl/pdf/mineria/estadisticas/estadisticas%20de%20concesiones%20mineras/propiedad_minera_3_2013.pdf
- Chile Atiende.
  https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/ver/2797
- SERNAGEOMIN, Catastro Minero Online.
  http://catastromineronline.sernageomin.cl/cmol/
- SERNAGEOMIN. 2013. Estadísticas de Concesiones Mineras.
  http://www.sernageomin.cl/pdf/mineria/estadisticas/estadisticas%20de%20concesiones%20mineras/propiedad_minera_3_2013.pdf
- CIPER. 2011. Mineros de papel: Quiénes son los 20 mayores dueños de concesiones mineras.
  http://ciperchile.cl/2011/05/16/mineros-de-papel-quienes-son-los-20-mayores-duenos-de-conceciones-mineras/
- Sociedad Nacional de Minería. 2016. Importancia de la pequeña y mediana minería en Chile.
  http://www.sonami.cl/site/wp-content/uploads/2016/03/01.-Importancia-de-la-pequena-y-mediana-mineria-Chile-VP11.pdf
- Corporación Nacional de Fomento.
  http://www.corfo.cl/programas-y-concursos/resultado-busqueda?qAllTexto=mineria
- Bolsa de Comercio Santiago.
  http://www.bolsadesantiago.com/noticias/Paginas/Bolsa-de-Santiago-y-TSXV-promueven-Mercado-Venture-para-empresas-mineras-junior.aspx
- Consejo Minero.
  http://www.consejominero.cl/

- CODELCO.
  https://www.codelco.com/
- ENAMI.
  http://www.enami.cl
- El Mercurio Antofagasta. 2010. Acusan escasez de agua en la Región de Antofagasta.
  http://www.mercurioantofagasta.cl/prontus4_noticias/site/artic/20100904/pags/20100904132604.html
- El Nortero. 2012. Mineras e hidroeléctricas amenazan el agua potable de Antofagasta.
  http://www.elnortero.cl/noticia/sociedad/mineras-e-hidroelectricas-amenazan-el-agua-potable-en-antofagasta
- Archivo Chile. 2010. Conflictos por el agua en Chile, entre los Derechos Humanos y las reglas del mercado.
  https://cl.boell.org/sites/default/files/05_conflictos_por_el_agua_chile.pdf
- Chile Sustentable. 2016. Glaciares y Minería, sigue la destrucción en Chile.
  https://cl.boell.org/sites/default/files/06_glaciares_7_final.pdf
- El Mercurio. 2015. Greenpeace acusa a CODELCO de destruir glaciares en minas Andina y Los Bronces.
  http://www.emol.com/noticias/Economia/2015/11/04/757531/Greenpeace-acusa-a-Codelco-de-destruir-glaciares-en-minas-Andina-y-Los-Bronces.html
- Consejo Minero.
  www.consejominero.cl
- Radio Universidad de Chile. 2016. La resistencia de las comunidades indígenas arrasadas por la minería en Chile.
  http://radio.uchile.cl/2016/09/24/la-resistencia-de-las-comunidades-indigenas-arrasadas-por-la-mineria-en-chile/
- Consulta Indígena.
  http://consultaindigena.gob.cl/
- Minig Facts. 2011. ¿Ocasiona la minería conflictos sociales?
  http://www.miningfacts.org/Comunidades/Ocasiona-la-mineria-conflictos-sociales/
- Comisión Defensora Ciudadana, Coordinación Nacional OIRS.
  http://www.cdc.gob.cl/coordinacion-oirs/
- Servicio de Evaluación Ambiental.
  http://www.sea.gob.cl/

- Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia Pública. 2016. Primer informe trimestral 2016.
  http://www.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/2016/05/Primer-informe-trimestral-2016.pdf
- Casa de la Paz.
  http://www.casadelapaz.cl/wp-content/uploads/Mineria-en-Chile.pdf
- Revista Qué Pasa, edición Minería 24 de abril de 2016.
  http://www.luqit.com/medio/que-pasa-mineria
- Tercer Plan de Gobierno Abierto Chile.
  http://www.gobiernoabierto.gob.cl/
- Tesorería General de la República.
  https://www.tesoreria.cl/web/index.jsp
- SERNAGEOMIN. 2016. Sernageomin incorpora tecnología del dron para fiscalización de instalaciones mineras.
  http://www.sernageomin.cl/detalle-noticia.php?idNoticia=67
- Ley Nº 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente.
  http://www.sinia.cl/1292/articles-26087_ley_bases.pdf
- Decreto Ley Nº 40, Aprueba Reglamente del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.
  https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1053563
- Ley Nº 20.417. Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.
  http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010459.
- Ley Nº 20.730. Regula el Lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.
  https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115
- Nueva Institucionalidad Ambiental: Hacia Una Regulación Deliberativa / Matías Guiloff.
  http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/11_Guiloff.pdf
- Informe Final del Proceso de Consulta Indígena sobre el Reglamento del SEIA, Guías de Procedimientos de Participación Ciudadana y de apoyo para la evaluación de Alteraciones significativas sobre pueblos originarios. Servicio de Evaluación Ambiental.
  http://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration_files/archivos/contenidos/02_Informe_Final_Consulta_Indigena_RSEIA_SEA.pdf

- Evaluaciones del desempeño Ambiental Chile. OCDE y CEPAL. 2005. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1288/S0500003_es.pdf;jsessionid=1AA16186B101E11B68A46DC7D351F7D3?sequence=1

- Ordinario Nº 131455/2013. Imparte instrucciones sobre criterios para realizar la evaluación ambiental en etapas tempranas y, si correspondiere, poner término anticipado al procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental. Servicio de Evaluación Ambiental. http://transparencia.sea.gob.cl/transparencia/instructivos/Instructivo_termino_anticipado.pdf

- Seminario "El Derecho a la Consulta de Pueblos Indígenas en el SEIA", Jorge Troncoso, Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental. 2015. http://www.fundacionaitue.cl/wp-content/uploads/2015/01/Intervencion-Jorge-Troncoso-Director-Ejecutico-del-SEA.pdf

- Informe Final de la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA. 2016. http://portal.mma.gob.cl/wp-content/doc/35877_Informe-MMAF_FINAL.pdf

- Presentación Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. D.S. Nº 40/2012. Servicio de Evaluación Ambiental. noviembre 2013.

- Propuestas de la Comisión Sindical Ciudadana Parlamentaria para la Reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. http://www.chilesustentable.net/wp-content/uploads/2016/08/Propuestas-CSCP-1.pdf

- Análisis Dogmático del Derecho Penal Ambiental chileno, a la luz del Derecho comparado y las obligaciones contraídas por Chile en el ámbito del Derecho Internacional. Conclusiones y propuesta legislativa fundada para una nueva protección penal del medio ambiente en Chile. Jean Pierre Matus Acuña, Marcos Orellana Cruz, Marcelo Castillo Sánchez y M Cecilia Ramírez Guzmán. Ius et Praxis. v. 9. Nº 2. Talca 2003. http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122003000200002

- Orden Nº 150590/15. Imparte instrucciones en relación al artículo 14 ter de la Ley Nº 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente y a los artículos 31 y 32 del D.S. Nº 40/2012, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Servicio de Evaluación Ambiental. http://sea.gob.cl/sites/default/files/migration_files/ord._ndeg_150590_instructivo.pdf

- Resolución Exenta Nº 1385/2016. Servicio de Evaluación Ambiental. Resuelve Recurso de Reclamación contra la Resolución del Proyecto "Modificaciones al Proyecto Pascua Lama", cuyo titular es Compañía Minera Nevada SPA. http://seia.sea.gob.cl/archivos/2016/12/01/ResolResuelve-1385.PDF

- Presentación ¿Es Necesario modificar el SEIA? Flavia Liberona. Directora Ejecutiva Fundación Terram. marzo 2014.
  http://www.terram.cl/wpcontent/uploads/2015/04/u_finis_terrae_marzo_2015_seia.pdf

- Oficio Ord. N° 100142. Servicio de Evaluación Ambiental. Instruye sobre la admisibilidad de observaciones ciudadanas en los procesos de Participación Ciudadana en el SEIA. noviembre 2010.
  http://www.sofofa.cl/ambiente/agenda%20ambiental/03_SEIA/06_Instructivo_100142.pdf

- Presentación "Tramitación de Proyectos del Sector Energéticos en el marco de la Nueva Institucionalidad Ambiental". Dra. Claudia Ulloa Tesser, Centro de Ciencias Ambientales EULA-Chile. Facultad de Ciencias Ambientales. Universidad de Concepción. 22 de agosto de 2013.
  www.acenor.cl/archivos/2.-Presentaci_n_22.8.13_Claudia_Ulloa.ppt

- Segunda Evaluación de Desempeño Ambiental Chile 2016. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
  http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/07/Evaluacion-desempeno-Chile-WEBV2.pdf

- Informe de la Comisión Especial Investigadora de la Actuación de los Organismos Públicos en el proceso de evaluación ambiental del proyecto denominado Cardones-Polpaico, así como del proyecto de Generación Doña Alicia, de Curacautín. Comisión Investigadora de la Cámara de Diputado de Chile, denominada "Evaluación ambiental de los proyectos Cardones-Polpaico, y "Doña Alicia", de Curacautín". 2016.
  https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=30820&prmTIPO=INFORMECOMISION

- Informe de Investigación Especial N° 941-16 de Contraloría General de la Republica, sobre el Servicio Nacional de Geología y Minería sobre eventuales irregularidades administrativas en fiscalización-noviembre 2016.
  file:///Users/paolacarcamo/Downloads/contraloria.pdf

- Mirosevic, Camilo, La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso N° 36. Valparaíso agosto. 2011.
  http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S07186851201100010008&script=sci_arttext

- Moreno, Carlos, Participación ciudadana en la Ley N° 19.300, sobre Bases generales del medio ambiente (Santiago, LexisNexis, 2004).
  http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/114783

- Noticia Canal 13: "Investigan delito de cohecho en el proceso de evaluación ambiental en Vespucio Oriente".
  http://www.t13.cl/noticia/negocios/investigan-delito-cohecho-proceso-evaluacion-ambiental-vespucio-oriente

- Noticia La Tercera: "Las trampas de la Ley del Lobby". noviembre 2015.
  http://www.latercera.com/noticia/las-trampas-de-la-ley-del-lobby/

- Noticia Bio Bio: "Investigación de Contraloría compromete a Sernageomin y Anglo American".
  http://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2016/11/22/la-investigacion-de-contraloria-que-compromete-a-sernageomin-y-anglo-american.shtml

- Noticia El Ciudadano: Alertan "caza de brujas" al interior de Sernageomin tras denuncias a la Contraloría.
  http://www.elciudadano.cl/2016/09/30/329123/alertan-caza-de-brujas-al-interior-de-sernageomin-tras-denuncias-a-la-contraloria463/

- Noticia El Ciudadano: Detectan irregularidades en favor de Luksic, Anglo American, Barrick y SQM al interior de Sernageomin.
  http://www.elciudadano.cl/2017/01/25/354066/detectan-irregularidades-en-favor-de-luksic-angloamerican-barrick-y-sqm-al-interior-de-sernageomin/

- Reportaje El Mostrador. "La delgada línea que le tuerce la nariz a la Ley del Lobby." 8 de julio 2015.
  http://www.elmostrador.cl/noticias/sin-editar/2015/07/08/la-delgada-linea-que-le-tuerce-la-nariz-a-la-ley-del-lobby/

- Noticia Radio Allen.cl: Medioambiente: Exigen al Comité de Ministros aclarar por qué aprobó proyecto inmobiliario de Puchuncaví que había sido rechazado por Comisión Evaluadora Ambiental Regional.
  http://radioallen.cl/2016/medioambiente-exigen-al-comite-de-ministros-aclarar-por-que-aprobo-proyecto-inmobiliario-de-puchuncavi-que-habia-sido-rechazado-por-comision-evaluadora-ambiental-regional/

- Noticia Radio Nostálgica: Comité de ministros aprueba modificación de RCA a la medida de Barrick y rechaza reclamaciones de la comunidad. diciembre 2016.
  http://www.nostalgica.cl/comite-de-ministros-aprueba-modificacion-de-rca-a-la-medida-de-barrick-y-rechaza-reclamaciones-de-la-comunidad/

- Noticia Área Minera.cl: Comité de ministros da el visto bueno al proyecto minero Santo Domingo. junio 2016.
  http://www.aminera.com/2016/06/14/comite-ministros-da-visto-bueno-proyecto-minero-santo-domingo/

- Noticia CIPER Chile. Reglamentos ambientales mal concebidos. octubre 2012.
  http://ciperchile.cl/2012/10/11/reglamentos-ambientales-mal-concebidos/

47 Entrevistas realizadas en el marco de este proyecto.

CHILE TRANSPARENTE
TRANSPARENCY INTERNATIONAL

© 2018 Chile Transparente.
Todos los derechos reservados.