



Propuestas para destrabar la tramitación de permisos sectoriales

RODOLFO ARACHETA
ALFONSO ESPAÑA
JUAN JOSÉ OBACH

MAYO 2024

Propuestas para destrabar la tramitación de permisos sectoriales

Mayo 2024

Autores

Rodolfo Arecheta

Alfonso España

Juan José Obach

Resumen Ejecutivo

- En los últimos años, las trabas regulatorias, excesivos tiempos de tramitación y escasa coordinación entre servicios públicos que otorgan autorizaciones para los proyectos de inversión, han sido transversalmente identificadas como un problema para el desarrollo económico del país desde hace al menos cinco años (CNEP, 2019).
- En este contexto, en enero del 2024, el actual gobierno presentó un proyecto de Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales (Boletín N°16566-03, en adelante, LMAS). La LMAS es un buen primer paso para enfrentar el fenómeno de la “permisología” sectorial, pero el proyecto está lejos satisfacer las urgencias del Estado en esta materia.
- En lo positivo, la LMAS crea un solo sistema para abordar cerca de 400 permisos y autorizaciones que hoy no conversan entre sí. También insta los avisos y declaraciones juradas como técnicas habilitantes alternativas (THA) a la autorización; establece una ventanilla única estandarizada y digital para la tramitación de permisos, llamada Sistema de Información Unificado de Permisos Sectoriales (SUPER) y crea la figura de profesionales y entidades técnicas colaboradoras que permitan agilizar la tramitación de los permisos
- Sin embargo, la LMAS también tiene serias debilidades. Entre ellas se encuentran **(a)** la ausencia de nuevos incentivos para el cumplimiento tanto de los plazos existentes, como de los que la LMAS crea en materia de tramitación de permisos sectoriales; **(b)** debilidad política y de gestión del Servicio para la Regulación y Evaluación Sectorial que podría derivar en la irrelevancia de sus recomendaciones; **(c)** falta de incentivos para que el Comité de Subsecretarios sea eficiente; **(d)** excesiva dependencia de la implementación de la ley en la dictación de reglamentos sin plazo; **(e)** riesgo de mayor judicialización por los silencios administrativos (positivos y negativos); **(f)** falta de claridad en los criterios en la selección de los proyectos que serán priorizados en la tramitación

ágil y **(g)** pocos permisos eliminados o simplificados en comparación a la experiencia internacional.

Con el objetivo de enmendar estos problemas, consideramos que la LMAS puede ser mejorada a partir de las siguientes modificaciones :

1. Reemplazar el Servicio por un Comité Técnico, de duración limitada (1 año), que tenga como único objetivo la dictación de los reglamentos y decretos supremos requeridos para operativizar la LMAS.
2. Establecer el rol de la gestión de las mejoras regulatorias del Sistema y la administración de SUPER, en el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.
3. Reemplazar el Comité de Subsecretarios por un Comité de Jefes de Servicio con los permisos sectoriales más críticos, liderado por el Subsecretario de Economía.
4. Apuntar más allá de una Ley Marco y modificar el mandato legal de los servicios públicos más críticos¹, incluyendo en ellos la obligación de una revisión y entrega oportuna de permisos para los proyectos de inversión.
5. Establecer en los Convenios de Desempeño ADP de los jefes de servicios que son parte de la ruta crítica, indicadores explícitamente asociados a la disminución de tiempos de tramitación en los permisos más relevantes.
6. Reemplazar la figura de la “tramitación ágil” para proyectos prioritarios, por protocolos de acuerdo por proyecto o “*project agreements*”².
7. Incluir en la Ley de Presupuestos 2025 (y hacia adelante), convenios de traspaso de fondos desde el Minecon a los servicios en cuestión.

¹ En particular, Subsecretaría de Fuerzas Armadas, Consejo de Monumentos Nacionales, Dirección General de Aguas, Dirección de Obras Hidráulicas, CONAF, SAG, Ministerio de Salud, entre otros donde se encuentren los atochamientos más relevantes en materia de permisos.

² Siguiendo la experiencia de la Oficina de Grandes Proyectos de Canadá, se trataría de la firma de acuerdos en los que los jefes de servicio que evalúan el proyecto en cuestión se comprometen públicamente a tramitarlo en un tiempo menor al establecido en la ley.

1. Introducción y antecedentes

Los permisos son instrumentos regulatorios necesarios para proteger bienes públicos como el medio ambiente, el patrimonio cultural, la salud de las personas, ciertas especies, entre otros. Sin embargo, y pese a su necesidad, en Chile existe un diagnóstico compartido respecto a que el sistema de permisos es descoordinado, engorroso y con plazos excesivamente largos (6,6 años en promedio en los principales sectores de inversión)³.

En este sentido, la “permisología” es un concepto que ha ido ganando popularidad en los últimos años y que es utilizado para referirse a la excesiva carga regulatoria que deben enfrentar los agentes económicos para concretar sus proyectos de inversión (pequeños y grandes). Este exceso de carga regulatoria viene dado, entre otros, por la complejidad de los procedimientos de otorgamiento de permisos y la ineficiencia en su tramitación por parte de los servicios gubernamentales. Además de una excesiva demora en el otorgamiento de permisos, las reglas existentes no otorgan certeza jurídica a los titulares de proyectos y existe ineficiencia tanto pública como privada. Todo esto redundando en una serie de factores que perjudican la inversión, el crecimiento económico y la recaudación fiscal⁴.

³ Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial (2023).

⁴ En efecto, la “Comisión Marfán” estimó que (i) la reducción de un tercio en el plazo de permisos equivale a 3,7 puntos porcentuales (pp) del impuesto a las utilidades de las empresas afectas a permisos. Por lo tanto, la reducción en el plazo de los permisos ayudaría a elevar la rentabilidad de las empresas. Del mismo modo, la reducción de un tercio en los plazos permitiría (ii) aumentar el PIB en 2,4% en 10 años o 0,24% anual promedio y (iii) aumentar la recaudación anual promedio en 0,32% del PIB, equivalente a US\$1.339 millones, y de las holguras a 0,21% del PIB, US\$885 millones. Por último, la “Comisión Marfán” también estima que la reducción de un tercio en el plazo de los permisos (iv) permitiría adelantar los ingresos fiscales asociados a proyectos en carpeta, lo que equivale a 0,23% del PIB promedio entre 2026 y 2034 (Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial 2023).

Con el objetivo de hacer frente a la permisología, el gobierno ha presentado un proyecto de ley que establece una “Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales e introduce modificaciones en cuerpos legales que indica” (Boletín N°16566-03, en adelante LMAS).

A nivel comparado, Chile se caracteriza por tener un mal entorno en materia de procedimientos regulatorios y sistema de licencias y permisos (**Gráfico 1**). Del mismo modo, entre los factores más problemáticos para hacer negocios en Chile, la burocracia gubernamental ineficiente se ubica en segunda posición (**Gráfico 2**).

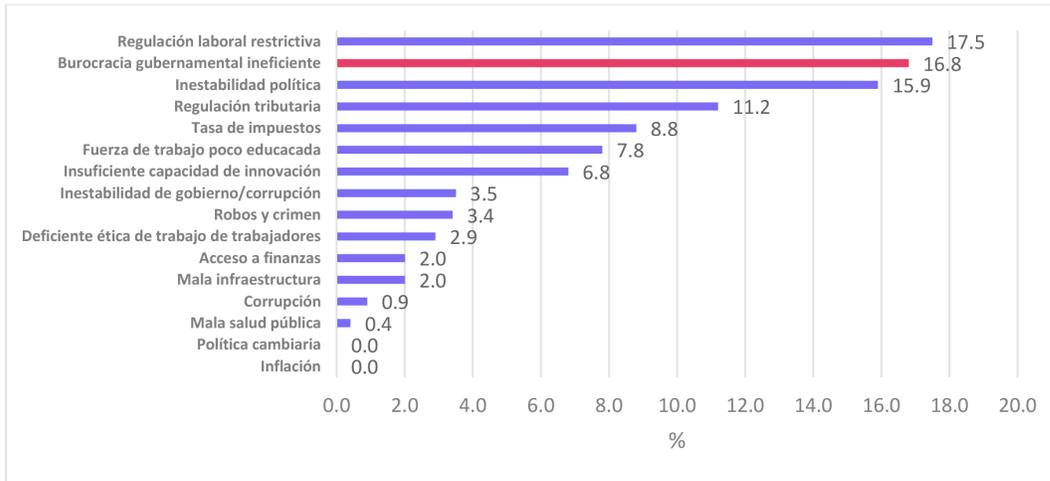
Gráfico 1: Índice de simplificación y evaluación de regulaciones⁵ y nivel de desarrollo 2022, países OCDE



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2018) y Banco Mundial (2022)

⁵ Mide los esfuerzos del gobierno para reducir y simplificar la carga administrativa de interactuar con la administración pública (OCDE, 2018).

Gráfico 2: Factores más problemáticos para hacer negocios en Chile⁶



Fuente: World Economic Forum (2018)

A nivel nacional, la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) ha llevado a cabo una serie de estudios con miras a mejorar el ecosistema de permisos en Chile. El 2019, la CNEP advirtió que nuestro sistema de permisos se caracterizaba por la ineficiencia y la falta de certeza jurídica, factores que perjudican la inversión y el crecimiento económico. Entre otros, la CNEP identificó los siguientes problemas: (i) falta de claridad en el otorgamiento del permiso en cuanto a los requisitos y criterios involucrados; (ii) permisos que no se encuentran armonizados con el resto del ordenamiento jurídico dándose normas con competencias o criterios de decisión duplicados en otros permisos o entidades participantes; (iii) precariedad del permiso una vez otorgado, dada la existencia de vías de impugnación que no responden a criterios orgánicos; y, (iv) tiempos de tramitación que superan los plazos legales⁷.

⁶ Encuesta de opinión a ejecutivos. El número corresponde a las respuestas ponderadas de acuerdo a su ranking (WEF, 2018).

⁷ CNEP, Calidad Regulatoria en Chile: Una revisión de sectores estratégicos (2019), 109-110.

Luego, profundizando en lo que se refiere a los tiempos de tramitación, la CNEP lanzó el documento *“Análisis de permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile”* (2023). Dicho estudio buscaba identificar espacios de mejora regulatoria y realizar una serie de propuestas con miras a avanzar a un sistema de tramitación de permisos eficiente, previsible y estable, que incentive el desarrollo de proyectos de inversión sustentables⁸. Del análisis realizado por la CNEP, se extraen dos conclusiones principales. Primero, en la medida en que aumenta la complejidad del permiso, mayor es la extensión en los plazos de tramitación, **llegando a un promedio de 17 meses en el caso de los permisos de mayor complejidad (clase 3), con una tasa de rechazo cercana al 40%**. Adicionalmente, la CNEP (2023) identifica los servicios con retrasos significativos en el desarrollo de proyectos, tales como el Ministerio de Bienes Nacionales (concesión de uso oneroso), la Dirección General de Aguas (DGA, recepción de obra hidráulica mayor y proyecto obra hidráulica mayor), Servicio Nacional de Geología y Minería (Sernageomin, electrificación, planta beneficio, ventilación y botadero) y la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas (concesión marítima). Por último, señala la CNEP (2023), no se ha logrado una mejora significativa en los casos de los permisos con mayor complejidad en materia de digitalización.

⁸ Considerando su importancia y el potencial de detener el avance de un proyecto en su ruta crítica, la CNEP identificó 63 permisos sectoriales prioritarios para la inversión, siendo la mayoría de carácter transversal, es decir, que se requieren para todo tipo de proyectos. De estos 63, la CNEP analizó el comportamiento de 40 permisos prioritarios en los últimos 5 años, abarcando más de 128 mil permisos tramitados. La CNEP excluyó del alcance a los permisos que se tramitan en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), es decir, a la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) y a los Permisos Ambientales Sectoriales (PAS), tanto de contenido únicamente ambiental, como mixtos, en su dimensión ambiental. Con todo, identificó 439 trámites que afectan el proceso de inversión. Luego, enfocó su esfuerzo en aquellos que podrían convertirse en barrera para las inversiones, lo que dio lugar a un conjunto de 309 “permisos sectoriales”, definidos como “aquellos que requieren un pronunciamiento favorable expreso de la autoridad correspondiente para autorizar el desarrollo de un proyecto de inversión” (Comisión Nacional de Evaluación y Productividad 2023, 9).

Teniendo esto en consideración, el objetivo de este documento es **(i)** dar cuenta de la arquitectura institucional creada en la LMAS; **(ii)** revisar los aspectos positivos y deficitarios de la LMAS y **(iii)** realizar propuestas que contribuyan a solucionar los aspectos deficitarios del proyecto de ley.

A continuación, analizamos críticamente el diseño de la LMAS, bajo la óptica de si el proyecto de ley es capaz de generar las competencias e incentivos necesarios para que los servicios públicos que otorgan permisos sectoriales mejoren su funcionamiento.

2. Proyecto de Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales

La LMAS, en tanto ley marco, tiene por objeto establecer los lineamientos y principios generales de la tramitación de los permisos sectoriales, dejando el desarrollo de la regulación en detalle a otras normas especiales o de inferior jerarquía⁹. Su objetivo es mejorar progresivamente la calidad de la regulación sectorial, reducir los tiempos de tramitación de los permisos sectoriales y, consecuentemente, facilitar la inversión junto con propiciar el desarrollo productivo sostenible.

A modo de resumen, el proyecto de ley crea un sistema compuesto por distintas reglas e instituciones elaboradas con la finalidad de atacar el problema de la permisología. Dentro de sus aspectos más relevantes: **(1)** crea el “Sistema para la Regulación y Evaluación Sectorial” (en adelante, Sistema); **(2)** establece el “Servicio para la Regulación y Evaluación Sectorial” (en adelante, Servicio); **(3)** propone un “Comité de Subsecretarías y Subsecretarios para la Regulación y Evaluación Sectorial” (en adelante, Comité); **(4)** establece seis tipologías excluyentes para clasificar las autorizaciones sectoriales según tipo de permiso y riesgo¹⁰; **(5)** instaura los avisos y declaraciones juradas como

⁹ LMAS, p. 11.

¹⁰ LMAS, artículo 7. Las clasificaciones referidas quedarán definidas a través de un decreto supremo, expedido a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

técnicas habilitantes alternativas (THA)¹¹ a la autorización¹²; **(6)** establece plazos máximos por tipo de autorización referidas en el número anterior. También se refuerzan los silencios administrativos (positivos y negativos) en caso de vencimiento de plazo por parte de la autoridad, los que operan dependiendo de la tipología de permiso de la que se trate; **(7)** establece una ventanilla única estandarizada y digital para la tramitación de permisos, llamada Sistema de Información Unificado de Permisos Sectoriales (en adelante, SUPER)¹³; **(8)** crea las figuras de profesionales y entidades técnicas colaboradoras que permitan agilizar la tramitación de los permisos; y, **(9)** para su aplicación, la LMAS modifica 37 cuerpos legales con la principal finalidad de habilitar la dictación de reglamentos que permitan reemplazar los permisos por THA¹⁴.

¹¹ Las THA son “instrumentos que habilitan el desarrollo de un proyecto o la ejecución de una actividad sin exigir la dictación de un acto administrativo favorable previo. Son técnicas habilitantes alternativas a la autorización el aviso y la declaración jurada” (LMAS, artículo 5, numeral 21). Los avisos, por su parte, son definidos en la LMAS como una “técnica habilitante alternativa a la autorización correspondiente al acto mediante el cual el (la) titular informa al órgano sectorial competente la construcción, instalación, habilitación, funcionamiento o desarrollo de un proyecto o actividad regulada, y que, por sus características, corresponde a aquellos que no requieren ser sometidos a autorización” (LMAS, artículo 5, numeral 4). Por último, la declaración jurada es definida en la LMAS como una “técnica habilitante alternativa a la autorización correspondiente al documento suscrito por el (la) titular de un proyecto o actividad, en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos y condiciones impuestos por la normativa sectorial vigente para proceder a su construcción, instalación, habilitación, funcionamiento o desarrollo, y que, por sus características, corresponde a aquellos que no requieren ser sometidos a autorización” (LMAS, artículo 5, numeral 6).

¹² “Los avisos y declaraciones juradas producirán los mismos efectos que las autorizaciones que reemplacen en lo que se refiere al cumplimiento de la normativa aplicable para su otorgamiento, desde el día de su presentación, sin necesidad de aprobación posterior del órgano sectorial” (LMAS, artículo 11).

¹³ LMAS, artículo 52.

¹⁴ Entre los cuerpos legales que se modifican destacan los cambios al Código de Aguas, para actualizar y disminuir los tiempos de respuesta del procedimiento de otorgamiento de derechos de aprovechamiento de aguas. Así también, la regulación del procedimiento de recepción de las obras de la Dirección General de Aguas (DGA), junto con establecer el “plazo máximo”; la eliminación de la duplicidad de revisión de las obras de competencia del Servicio Nacional de Geología y Minería (Sernageomin) y de la Dirección General de Aguas (DGA); la modificación de la Ley que regula el Cierre de Faenas e Instalaciones Mineras para actualizar los procedimientos de aprobación de los planes de cierre; y las modificaciones al Código Sanitario para suprimir necesidades del informe sanitario en actividades de bajo impacto.

A continuación, profundizamos en la función que tendrán cada uno de los elementos recién descritos en la arquitectura institucional de la LMAS:

*Sistema para la Regulación y Evaluación Sectorial*¹⁵

Está compuesto por el conjunto de políticas, instituciones y normas destinadas a velar por la celeridad de la tramitación de las autorizaciones sectoriales y las técnicas alternativas a las autorizaciones que por medio de la ley se habiliten. Según señala el proyecto, formarían parte de dicho Sistema: el Servicio, el Comité de Subsecretarías y Subsecretarios para la Regulación y Evaluación Sectorial, los ministerios y el resto de los órganos de la Administración del Estado y entidades de derecho público con competencias en materia de regulación y evaluación sectorial.

*Servicio para la Regulación y Evaluación Sectorial*¹⁶

Es una agencia pública y descentralizada, que se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. **Su objetivo consiste en velar por el correcto funcionamiento del Sistema, procurando el perfeccionamiento progresivo de la normativa sectorial para avanzar hacia la estandarización de los permisos.**

El Servicio recibirá las propuestas de clasificación de las autorizaciones sectoriales según las tipologías excluyentes establecidas en el artículo 7, lo cual es condición necesaria para la posterior aplicación de THA.

Además, **calificará los proyectos o actividades que deberán ser consideradas como priorizadas para la tramitación ágil** de autorizaciones sectoriales que le

¹⁵ LMAS, artículo 2.

¹⁶ LMAS, artículo 40.

sean aplicables, lo que será definido en un reglamento establecido por decreto supremo expedido por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (en adelante, Minecon)¹⁷, de acuerdo con parámetros y condiciones objetivas determinadas en un decreto supremo del Minecon, suscrito por los ministros de Hacienda y de Medioambiente¹⁸.

El Servicio jugará un rol crucial en los **procesos de mejora regulatoria**, trabajando junto a los órganos sectoriales para identificar e implementar medidas que propendan a la simplificación, eficiencia y coordinación regulatoria¹⁹.

Del mismo modo, deberá elaborar trimestralmente **un reporte de síntesis que remitirá al Comité, como antecedente para la adopción de medidas necesarias para cautelar el correcto funcionamiento del Sistema.**

Comité de Subsecretarios para la Regulación y Evaluación Sectorial²⁰

Tiene por objeto servir de **instancia de coordinación y colaboración** entre los órganos de la Administración del Estado vinculados al otorgamiento de autorizaciones sectoriales aplicables a proyectos y actividades. En particular, corresponderá a este Comité conocer las recomendaciones formuladas por el Servicio y **definir una agenda de mejora regulatoria al Ejecutivo**. Dichas recomendaciones tienen relación con el fortalecimiento de capacidades institucionales, mejoras en los procedimientos sectoriales y la aclaración por

¹⁷ LMAS, artículo 27.

¹⁸ LMAS, artículo 28.

¹⁹ LMAS, p. 17.

²⁰ LMAS, artículo 49.

parte de los órganos sectoriales de los requisitos y antecedentes exigidos para el otorgamiento de autorizaciones.

Clasificación de las autorizaciones sectoriales

La LMAS establece que las autorizaciones sectoriales serán clasificadas, según su objeto y riesgo, de acuerdo a las siguientes tipologías excluyentes: **(a)** autorización de administración o disposición²¹, **(b)** autorización de localización²², **(c)** autorización de proyecto²³, **(d)** autorización de funcionamiento²⁴, **(e)** autorización de profesional o servicio²⁵, **(f)** otras autorizaciones²⁶. Los órganos sectoriales deberán enviar una propuesta de clasificación de las autorizaciones de su competencia al Servicio. El Servicio deberá revisar lo elaborado por los órganos sectoriales y posteriormente generar una propuesta final, la cual deberá presentar al Minecon, para que éste las determine definitivamente a través de un decreto supremo²⁷.

²¹ Acto administrativo que habilita a explotar o desarrollar servicios de interés público, o a usar, gozar o disponer de bienes fiscales o bienes nacionales de uso público (Artículo 7, literal a).

²² Acto administrativo que aprueba el emplazamiento de un proyecto o actividad, exigido en atención a las normas de ordenamiento y planificación territorial o aquel acto administrativo que aprueba la intervención o la ejecución de acciones sobre el patrimonio cultural, recursos naturales o especies que gozan de protección especial, ubicadas en el área de emplazamiento de un proyecto o actividad (LMAS, artículo 7, literal b).

²³ Acto administrativo que aprueba el diseño o programa de un proyecto o actividad definidos en el artículo 5 numerales 1 y 11, respectivamente, previo a su construcción, instalación, desarrollo o ejecución (LMAS, artículo 7, literal c).

²⁴ Acto administrativo que aprueba la operación de un proyecto o actividad, una vez que esta ya se encuentra construida, instalada o dispuesta para ser desarrollada o ejecutada (Artículo 7, literal d).

²⁵ Acto administrativo que habilita a personas, empresas o equipos para la ejecución de una actividad o la prestación de un servicio, constatando el cumplimiento de las competencias requeridas para llevar a cabo dicha actividad (LMAS, artículo 7, literal e).

²⁶ Actos administrativos que habiliten el desarrollo o la ejecución de un proyecto o actividad, no comprendido en las tipologías anteriores (LMAS, artículo 7, literal f).

²⁷ LMAS, artículo 8.

Técnicas habilitantes alternativas

La LMAS establece técnicas habilitantes alternativas (THA) a la obtención de permisos, en particular, avisos y declaraciones juradas. Dichas THA solo podrán reemplazar las autorizaciones clasificadas en las tipologías de “autorización de proyecto” y “autorización de funcionamiento” (LMAS, artículo 7, literales c y d), como también en los casos en que el respectivo reglamento las reconozca como suficientes²⁸. Lo anterior, **requiere que previamente la dictación de un reglamento expedido por el ministerio del cual dependa o se relacione el respectivo órgano sectorial, que regulará los supuestos en los que los permisos pueden ser reemplazados por THA**²⁹.

Plazos dependiendo de la tipología del permiso

La LMAS establece que **los procedimientos sectoriales no podrán exceder los siguientes plazos, de acuerdo a su tipología**³⁰: **(a)** 120 días tratándose de autorizaciones de administración o disposición; **(b)** 50 días tratándose de autorizaciones de localización; **(c)** 60 días tratándose de autorizaciones de profesional o servicio; **(d)** 50 días tratándose de autorizaciones de proyecto; **(e)** 25 días tratándose de autorizaciones de funcionamiento; **(f)** 60 días tratándose de otras autorizaciones o en caso de que no se encuentren catalogadas en las tipologías.

Si es que un proyecto o actividad es calificado como “priorizada para tramitación ágil” los tiempos se reducirán a la mitad, con excepción de las autorizaciones de competencia municipal o de direcciones de obras

²⁸ LMAS, artículo 10.

²⁹ LMAS, artículo 10.

³⁰ LMAS, artículo 20.

municipales³¹. Los órganos sectoriales son responsables de resolver dentro del plazo y el incumplimiento injustificado de dicha obligación –señala la LMAS– dará origen a responsabilidad administrativa. Si transcurrido el plazo legal el órgano sectorial no se pronuncia sobre la solicitud de autorización, el interesado podrá hacer valer el “silencio administrativo”³².

En caso de que la ley sectorial no otorgue un efecto determinado al **silencio administrativo**, señala la LMAS en su artículo 24, la autorización se entenderá otorgada (silencio administrativo positivo) siempre y cuando se trate de autorizaciones de proyecto y autorizaciones de funcionamiento. Si el órgano sectorial no se pronuncia dentro del plazo y se trata de autorizaciones de administración o disposición, autorizaciones de localización, autorizaciones de profesional o servicio u otras autorizaciones, la autorización se entenderá rechazada (silencio administrativo negativo).

Tabla 1: Resumen del plazo máximo según tipo de autorización, silencio administrativo y técnicas habilitantes alternativas (THA) definidas en la LMAS

Tipo de autorización	Plazo máximo de tramitación (días)	Silencio administrativo	THA
Administración o disposición	120	Negativo	No
Localización	50	Negativo	No
Proyecto	50	Positivo	Sí

³¹ LMAS, artículo 27.

³² LMAS, artículo 24.

Funcionamiento	25	Positivo	Sí
Profesional o servicio	60	Negativo	No
Otras	60	Negativo	No

Fuente: Elaboración propia en base a Boletín N° 16566

Plataforma SUPER

La gestión de autorizaciones sectoriales, presentación de avisos, suscripción y presentación de declaraciones juradas, la publicación de toda aquella información que deba estar disponible al público en virtud de la presente ley, se realizará gradualmente a través de SUPER³³. Esta plataforma electrónica será gestionada y administrada por el Servicio y será la única fuente de información y vía de presentación de una autorización válida respecto de la persona titular o solicitante ante el órgano sectorial respectivo. Entre otros elementos, en su sitio electrónico deberá contener la identificación de los procedimientos, plazos, información y antecedentes requeridos para las autorizaciones sectoriales; un registro integrado de las autorizaciones sectoriales otorgadas y los avisos y declaraciones juradas presentadas por titulares de proyectos y actividades; y, los registros de profesionales y entidades técnicas colaboradoras llevados por los órganos sectoriales. Asimismo, la plataforma deberá mantener a disposición del solicitante o titular, información relativa al estado de tramitación de las solicitudes de autorización sectorial.

Profesionales y entidades técnicas colaboradoras

El proyecto de ley también incluye profesionales y entidades técnicas colaboradoras³⁴. En particular, habilita la contratación temporal, de conformidad con las normas establecidas en la ley de bases sobre contratos

³³ LMAS, Título VI.

³⁴ LMAS, Título IV.

administrativos de suministro y prestación de servicios, N°19.886. También, establece registros de profesionales y entidades técnicas que podrán ser contratados(as) por los(as) solicitantes con motivo de informar o certificar el cumplimiento de uno o más condiciones o requisitos técnicos exigidos por la normativa sectorial aplicable.

Modificación de cuerpos legales y otros

El proyecto de ley modifica 37 cuerpos legales. El objetivo de gran parte de estas modificaciones es la habilitación legal del uso de las THA, siendo necesario que estas se operativicen, una vez aprobada la ley, a través de la dictación de un gran número de reglamentos por parte de los ministerios sectoriales correspondientes.

Según estimaciones de la Oficina de Grandes Proyectos (OGP) del Minecon, la LMAS reduciría en aproximadamente un tercio los tiempos de tramitación de permisos sectoriales³⁵. Cabe señalar que la demora por judicialización no está considerada en los tiempos de tramitación que han sido utilizados para

³⁵ Para estimarlo, la OGP construyó las “rutas críticas” de tramitación de siete tipos de proyectos, teniendo a la vista 380 autorizaciones sectoriales identificadas como críticas para la inversión, y que son de competencia de 34 órganos de la Administración del Estado. Luego definió 7 proyectos tipo y los permisos de la ruta crítica. Así, estimó que un proyecto tipo de planta desalinizadora para consumo humano reduciría su tiempo total de tramitación de permisos sectoriales en al menos 34%; un proyecto de transmisión eléctrica aérea de alto voltaje reduciría su tiempo total de tramitación de permisos sectoriales en al menos 31%; un proyecto de generación eléctrica fotovoltaica reduciría su tiempo total de tramitación en al menos 24%; un proyecto de explotación minera sobre 5.000 ton/mes, reduciría su tiempo de tramitación de permisos sectoriales en al menos 45%; un proyecto de condominio de viviendas sociales financiado por el programa D.S. N°49/2012 reduciría su tiempo total de tramitación en al menos 37%; un proyecto de hospital de alta complejidad reduciría su tiempo total de tramitación de permisos sectoriales en al menos 32%; un local de elaboración de alimentos de consumo, con ampliación, reduciría su tiempo total de tramitación en al menos un 69%.

promocionar la LMAS³⁶. Además, el costo fiscal del proyecto es de MM\$ 1.361 para el primer año, MM\$1.635 para el segundo año y MM\$1.523 en régimen³⁷.

³⁶ Al respecto, Ministerio de Economía estima que tiempos de tramitación disminuirán un 10% por este tipo de silencio (Ministerio de Economía 2023, 37-38). Teniendo en consideración que parte relevante del valor de la LMAS descansa en la expectativa de reducir en un tercio los tiempos de tramitación, se echa de menos la justificación de las autorizaciones consideradas en las proyecciones del impacto de la LMAS realizadas por la OGP. Por otra parte, la estimación de la OGP no se hace cargo del impacto que podrían tener los silencios administrativos establecidos en la LMAS. Por un lado, en el caso del silencio negativo, no cuantifica los tiempos que demorará una eventual judicialización del permiso. Por otro, tampoco existen garantías de que las autorizaciones otorgadas por silencio positivo no sean posteriormente invalidadas o revisadas por la autoridad sectorial.

³⁷ Dirección de Presupuestos (2024).

3. Análisis crítico y propuestas

La LMAS está bien orientada y representa un avance en lo que respecta a la organización de los permisos sectoriales. En ese sentido, parece correcto crear una Ley Marco, porque permite ordenar la dispersión actual. También va en la dirección correcta la creación de tipologías según el riesgo del permiso, las TAH, el registro de evaluadores y las modificaciones a la plataforma SUPER.

Sin embargo, existen aspectos de la arquitectura planteada por la LMAS que permiten poner en duda si las definiciones y fines establecidos en la ley se cumplirán de forma eficaz y oportuna. En términos generales, existen una serie de aspectos vinculados a incentivos, diseño institucional y cultura organizacional del Estado que parecen no haber sido debidamente considerados. Así, entre los problemas de la LMAS, se encuentran:

- **Ausencia de nuevos incentivos para el cumplimiento de los plazos de tramitación de permisos existentes y los creados por la LMAS.** En la actualidad, uno de los grandes problemas en la tramitación de los permisos es el incumplimiento de los plazos establecidos en la ley por parte de los órganos sectoriales. Así, si bien el proyecto de ley introduce algunas medidas para descongestionar el sistema, no presenta incentivos reales para la agilización de los permisos vinculados a la eficiencia de los órganos de la Administración del Estado responsables de tramitarlos. En consecuencia, no se hace cargo de los déficits de gestión existentes en la tramitación de los permisos sectoriales.
- **Las mejoras regulatorias emanadas del Servicio para la Regulación y Evaluación Sectorial corren el riesgo de ser irrelevantes.** La creación de este Servicio irroga distintos problemas. En primer lugar, al ser una

agencia independiente, podría carecer de la necesaria capacidad de influir en la agenda de los distintos servicios públicos para que sus recomendaciones sean consideradas. En ese sentido, el Servicio quedaría debilitado en comparación, por ejemplo, con las gestiones que el mismo Minecon hoy desarrolla a través de la Oficina de Grandes Proyectos (OGP)³⁸. De hecho, la celeridad con que se ha tramitado la LMAS es una clara prueba de la influencia política del Minecon al momento de establecer prioridades y urgencias. En ese sentido, aunque el Servicio cuenta con facultades “blandas”, difícilmente podrá ejercer atribuciones más intrusivas en relación con los órganos sectoriales o especializados. En segundo lugar, gran parte del diagnóstico sobre los principales cuellos de botella en la tramitación sectorial ya están recogidos por la CNEP (2019, 2023), por lo que el foco de esta agenda debería estar en la implementación efectiva y oportuna de medidas más que en levantar nuevos diagnósticos.

- **El Comité de Subsecretarías y Subsecretarios no será de utilidad mientras no existan incentivos para que las reuniones tengan un resultado concreto y este sea vinculante para la autoridad.** En la práctica, los subsecretarios carecen de incentivos para proveer soluciones regulatorias, ya que tienden a tener prioridades marcadas por la contingencia y de corto plazo.
- **El proyecto de ley carece de un sentido de urgencia para que los principales cuellos de botella sean resueltos en el corto plazo.** Si bien la LMAS busca simplificar trámites, dicha simplificación depende de que distintos ministerios dicten una serie de reglamentos en los que se

³⁸ Oficina de Grandes Proyectos (2024).

establezcan los umbrales que permitan la aplicación de las THA³⁹. Acá se identifican dos posibles problemas. Primero, el proyecto de ley no contempla un plazo para la dictación de dichos reglamentos, por lo que la implementación de la ley queda sujeta a la voluntad del ministerio respectivo, el que podría dilatar su dictación. Algo similar ocurre con la necesidad dictar un decreto supremo que establezca la clasificación de autorizaciones en las distintas tipologías establecidas en la ley⁴⁰, condición necesaria para la aplicación de las THA. Segundo, el proyecto de ley no contempla elementos que impidan que los umbrales y requisitos establecidos en los reglamentos sean tan exigentes que en la práctica muy pocos permisos puedan ser reemplazados por THA.

- **Existe un riesgo de mayor judicialización por los silencios administrativos, sin que sus efectos estén debidamente ponderados⁴¹.**

La LMAS establece que, frente al incumplimiento de plazos por parte de la administración, operarán el silencio administrativo negativo y positivo, a solicitud del titular. En el primer caso, el permiso se entenderá otorgado, mientras que en el segundo se entenderá rechazado, lo que da al titular el derecho a reclamar ante un tribunal. Esto supone una serie de problemas. Primero, ambos mecanismos no son nuevos, ya que se encuentran contemplados en la ley de Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (Ley N°19.880), sin que su implementación haya sido efectiva

³⁹ En efecto, para la gran mayoría de los permisos la LMAS deja supeditada la aplicación de THA a la existencia de un reglamento por parte del ministerio correspondiente. El artículo segundo de la LMAS modifica una serie de cuerpos legales, habilitando legalmente a los ministerios respectivos para que dicten un reglamento que señale los umbrales en los que los permisos pueden ser reemplazados por THA, como por ejemplo las declaraciones juradas.

⁴⁰ LMAS, artículo 8.

⁴¹ LMAS, artículo 24.

en la práctica⁴². Segundo, los silencios administrativos conllevan el riesgo de una eventual judicialización. En el caso del silencio administrativo positivo, dicho mecanismo no da la certeza al titular de que los fundamentos de hecho del permiso, que no fueron evaluados, no sean posteriormente revisados o fiscalizados. En el caso del silencio administrativo negativo, si bien se da el derecho a reclamar en tribunales, esto más que disminuir los tiempos de tramitación, puede aumentarlos. En ambos casos, no se cumple con el objetivo de entregar certeza jurídica a los solicitantes de permisos. La falta de incentivos concretos para disminuir los tiempos de tramitación de los permisos podría llevar a que la aprobación o rechazo de los permisos vía silencio administrativo no sea de carácter excepcional. Tal como se señaló, esto puede traducirse en una mayor judicialización de los permisos, y por tanto en un consecuente aumento en la falta de certeza jurídica.

- **No quedan lo suficientemente claros los criterios bajo los cuales se aplicará el mecanismo de “tramitación ágil” para elegir los proyectos que van a ser priorizados, ni tampoco hay un análisis de cómo el Estado va a disminuir a la mitad esos tiempos.** Es riesgoso que la determinación de los proyectos priorizados no dependa de criterios objetivos que puedan implicar que queden al arbitrio del gobierno de turno.
- **La LMAS no elimina ni simplifica de manera sustancial los permisos existentes, lo que contrasta con algunas experiencias internacionales exitosas en esta materia.** El proyecto es poco ambicioso con la eliminación de permisos, lo que contrasta con experiencias reconocidas

⁴² Al respecto, García-Huidobro, García y Carrasco (2024, 33) señalan que, en la práctica, la Contraloría General de la República ha sido contraria a reconocer el valor del silencio administrativo positivo, estimando que incluso los rechazos fuera de plazo son igualmente válidos (Dictamen N°39.1709/2023).

como exitosas a nivel mundial. El Banco Mundial (2019) recoge experiencias de 5 países exitosos en su reducción de tiempos de tramitación de permisos. En Chicago, el número de tipos de permisos y licencias se redujo de 117 a 49; en Singapur, de 154 licencias revisadas, 11 licencias fueron eliminadas, 2 licencias fueron convertidas en licencias de por vida y 7 otras licencias fueron convertidas en licencias de clase. En Malasia (2015), se rediseñaron más de 1.400 licencias y se fusionaron en 900 licencias nuevas a nivel federal. Por otra parte, a nivel estatal, se rediseñaron 2.659 licencias y redujeron a 1.915 licencias compuestas; y, en Perú, en el sector turístico se eliminaron más de 150 permisos que se diagnosticaron como innecesarios, los trámites para la formalización de negocios en dicha industria se redujeron desde más de 850 a alrededor de 300.

Propuestas

A partir del análisis realizado, consideramos que la LMAS puede ser mejorada a partir de las siguientes modificaciones:

- 1. Reemplazar el Servicio por un Comité Técnico, de duración limitada (1 año), que tenga como objetivo único la dictación de los reglamentos y decretos supremos en dicho plazo.** Dicho Comité también tendrá la obligación de identificar los permisos que sería posible eliminar sin descuidar la protección de bienes públicos. A partir de esta medida es posible asegurar que el proyecto logre efectos oportunos e inmediatos.
- 2. Establecer el rol de la gestión de las mejoras regulatorias del Sistema y la administración de SUPER, en el Ministerio de Economía, Fomento y**

Turismo. Es fundamental que el tomador de decisión a cargo de la mejora en la tramitación de permisos sectoriales cuente con la autoridad y capacidad de influir en la agenda del gobierno para que la reducción de plazos sea exitosa y oportuna.

3. **Reemplazar el Comité de Subsecretarios por un Comité de Jefes de Servicio** de los permisos sectoriales más críticos, liderado por el Ministerio de Economía. Esto permitirá que los problemas y soluciones vengan de la mano de aquellos funcionarios directamente implicados.
4. **La LMAS debe ir más allá de una Ley Marco y modificar el mandato legal de los servicios públicos más críticos, incluyendo la obligación de una revisión y entrega oportuna de permisos para los proyectos de inversión.** En este sentido, se debe establecer por ley que, entre los fines de los servicios que son parte de la “ruta crítica” en la tramitación de permisos, se encuentre la revisión y entrega oportuna de estos. En particular, Subsecretaría de Fuerzas Armadas, Consejo de Monumentos Nacionales, Dirección General de Aguas, Dirección de Obras Hidráulicas, CONAF, SAG, Ministerio de Salud, entre otros donde se encuentren los atochamientos más relevantes en materia de permisos, con el objetivo de que su procesamiento no sea un fin secundario, sino prioritario del servicio respectivo.
5. **Sanciones a los directivos ADP responsables de las autorizaciones sectoriales, ante el incumplimiento de los plazos máximos legales para pronunciarse por solicitudes de autorizaciones sectoriales.** Esto podría materializarse, por ejemplo, **a través de los Convenios ADP de los jefes de servicio**, e indicadores explícitamente asociados a la disminución de tiempos de tramitación en los permisos más relevantes.

- 6. Reemplazar la figura de la “tramitación ágil” para proyectos prioritarios, por protocolos de acuerdo por proyecto o “*project agreements*”.** Siguiendo la experiencia de la OGP de Canadá, se trataría de la firma de acuerdos en los que los jefes de servicio que evalúan el proyecto en cuestión se comprometen públicamente a tramitarlo en un tiempo menor al establecido en la ley. Al respecto, los acuerdos de proyecto aclaran los roles y responsabilidades de los Ministerios y Agencias Federales, incluyen hitos clave y plazos para evaluaciones ambientales, consultas con los aborígenes y la aprobación de permisos. Así también, los *project agreements* apoyan el monitoreo y rastreo general de los proyectos, lo que fortalece la rendición de cuentas (*accountability*) a través del rastreo público de estos a través de reportes semanales a los Subsecretarios⁴³. En definitiva, la firma de acuerdos de proyectos permitiría que cada uno de los jefes de servicio que evalúan el proyecto en cuestión, se comprometan públicamente a tramitarlo en un tiempo menor al establecido en la ley.
- 7. Convenios de traspaso de fondos desde el Minecon a los servicios en cuestión.** Mandatar al Ministerio de Economía a que, en un plazo de 6 meses, identifique los nudos de gestión más críticos explicitando los recursos humanos necesarios. Una vez identificados estos nudos, la Ley de Presupuestos 2025 debe incluir convenios de traspaso de fondos desde el Minecon a los servicios en cuestión.

⁴³ Major Project Management Office (2015).

4. Bibliografía

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *Experiencias internacionales sobre reformas en el ámbito de la "permisología"*. Asesoría Técnica Parlamentaria, Santiago: BCN, 2024.
- Boletín 16566. «Establece una Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales e introduce modificaciones en cuerpos legales que indica.» *Proyecto de Ley*. Valparaíso: Congreso, 15 de Enero de 2024.
- Comisión Nacional de Evaluación y Productividad. *Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile*. Santiago: CNEP, 2023.
- Comisión Nacional de Evaluación y Productividad. *Calidad regulatoria en Chile: Una revisión de sectores estratégicos*. Santiago: CNEP, 2019.
- Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial. *Informe del Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial*. Santiago: Ministerio de Hacienda, 2023.
- Dirección de Presupuestos. *Proyecto de Ley que establece una ley marco de autorizaciones sectoriales e introduce modificaciones a los cuerpos legales que indica*. Informe Financiero, Santiago: Ministerio de Hacienda, 2024.
- García-Huidobro, Luis Eugenio, José Francisco García, y Edesio Carrasco. *Permisología Sectorial ante el Congreso*. Santiago: CEP, 2024.
- Major Projects Management Office. *Oficina de Gestión de Grandes Proyectos (OGGP)*. Presentación, Santiago de Chile: Bureau de gestion des grands projets, 2015.

Ministerio de Economía. *Impacto proyectado en tiempos de tramitación de proyectos tipo*. Santiago: Ministerio de Economía, 2023.

Molfetas, Aris. *Business Licensing Reforms. Insights from selected country experiences*. World Bank Group, 2019.

Oficina de Grandes Proyectos. *Anteproyecto de Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales*. Santiago: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2023.

—. *Oficina de Grandes Proyectos*. 13 de Mayo de 2024. <https://ogp.economia.cl/> (último acceso: 13 de Mayo de 2024).

Periasamy, Pelly, y Siew-Kein Sia. *Challenges in Delivering Cross-Agency Integrated e-Services: The OBLIS Project*. Association for Information Systems, 2006.