

Con permiso para crecer

**30 PROPUESTAS PARA DESTRABAR
LA INVERSIÓN EN CHILE**



 HORIZONTAL

Con permiso para crecer

**30 PROPUESTAS PARA DESTRABAR
LA INVERSIÓN EN CHILE**

INTEGRANTES:

Juan José Bouchon
Ignacio Briones
Edesio Carrasco
Cristóbal de la Maza
Juan Pablo Escudero
Jorge Ferrando
Luis Eugenio García Huidobro
Juan Carlos Jobet
Ricardo Katz
Marcela Klein
Santiago Montiel (secretario ejecutivo)
Juan José Obach
Paulina Riquelme
Francisca Toledo
José Antonio Valenzuela

Mayo, 2025

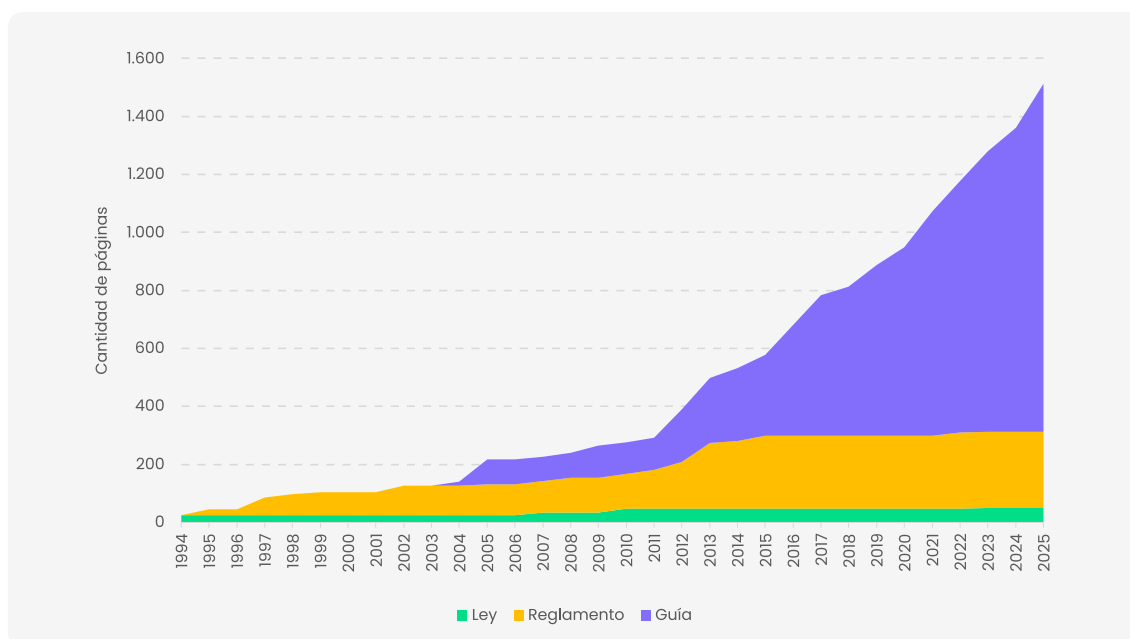
RESUMEN EJECUTIVO

- El crecimiento económico es esencial para el desarrollo y bienestar de las naciones. **Chile experimentó un período de alto crecimiento desde el retorno a la democracia, con una tasa anual promedio de 4% entre 1990 y el 2011. Sin embargo, en las últimas décadas dicho crecimiento se desaceleró abruptamente, llegando hoy a una tasa de crecimiento tendencial de apenas 1,8%.** El crecimiento experimentado a partir de 1990 fue central en la reducción de la pobreza, en el aumento del empleo y en la generación de recursos fiscales para financiar nuestra política social. **Este estancamiento se explica, en gran medida, por una desaceleración de la inversión¹ y también por un estancamiento de la productividad.**
- **Uno de los factores estructurales que tiene estancada la inversión en el país es un complejo entramado de regulaciones y autorizaciones para aprobar los proyectos de inversión (Comisión Marfán, 2023),** tanto desde el ámbito ambiental, como desde la regulación sectorial. La creciente complejidad en la obtención de estos permisos ha generado un consenso transversal en la necesidad de reformar el sistema. Esto se evidencia en los dos proyectos de ley que el actual gobierno ingresó para reformar el sistema de permisos ambientales (boletín 16552-12) y sectoriales (boletín 16566-03).
- Esta creciente complejidad para materializar iniciativas de inversión se ilustra en los 439 permisos que existen en Chile, repartidos en más de 53 entidades públicas (CNEP, 2019, 2023). Nuestro marco regulatorio es producto de décadas de superposición normativa, que en su diseño no consideró una mirada integral al sistema de otorgamiento de permisos. A esto se agrega una **proliferación de la normativa infralegal que, llamada a orientar y explicar el marco legal, se ha multiplicado en los últimos años, complejizando aún más la tramitación de autorizaciones. Esto es especialmente complejo en la regulación ambiental, donde existen, por ejemplo, 65 guías que acumulan más de 1.200 páginas (Figura 1).**
- **Para reducir nuestras emisiones de CO₂, hacer frente a la crisis hídrica o seguir aumentando la participación de energías limpias en nuestra matriz energética, necesitamos más inversión, no menos.** Sin embargo, los grandes proyectos de inversión tardan en promedio 6,6 años en tramitar sus autorizaciones² (Comisión Marfán, 2023). Estos plazos, sumados a la incertidumbre que generan las excesivas judicializaciones, no solo tienen estancado nuestro crecimiento económico sino que no nos permitirán enfrentar los desafíos que nos plantea la crisis climática que atravesamos.

1. Si en los 2000, la inversión productiva, medida a través de la formación bruta de capital fijo, creció a una tasa promedio anual de 9%, en la última década (sin contabilizar la pandemia) se estancó en un magro 0,6% anual (BCCh).

2. Considera el catastro de inversiones de la Corporación de Bienes de Capital y considera los sectores minero, industrial, energético, de infraestructura, inmobiliario, y de tecnología y comunicaciones.

Figura 1: cantidad de páginas acumuladas en regulación medioambiental, por categoría de regulación, 1994-2025



Fuente: elaboración propia en base a Ley 19.300 (BCN). Considera modificaciones a dicho cuerpo legal, los reglamentos que se desprenden de ella y las guías disponibles en el sitio web del SEIA.

- **Este documento es el resultado de un trabajo de 14 expertos, coordinados por el centro de estudios Horizontal, donde se proponen 30 medidas para reformar en profundidad el sistema de autorización de proyectos de inversión en Chile.** Es un trabajo que tiene como norte hacer del mejoramiento de los permisos una política de Estado, de largo aliento. El foco de estas medidas es lograr un adecuado balance entre el cuidado del medio ambiente y el desarrollo económico y moverse hacia una regulación más clara, predecible y eficiente para cumplir los estándares ambientales y sociales. **El espíritu de estas medidas es que, una vez fijado el estándar normativo, se ejecute la máxima cantidad de iniciativas de inversión en el país.**

Las 30 propuestas se detallan a continuación:

MEDIDAS DE CARÁCTER GENERAL

1. **Permisología en base cero:** realizar una revisión exhaustiva y sistemática de la regulación ambiental y sectorial que sirve de base para la solicitud de permisos, a fin de que estas cumplan con su objetivo de proteger el bien público, al tiempo que sean eficientes, consistentes y justifiquen los costos que involucran. Esto alinea nuestro marco regulatorio con las mejores prácticas internacionales (OCDE, 2012, 2025). Repetir esta revisión cada 6 años.

2. **Priorización de evaluación para proyectos estratégicos:** otorgar al Presidente de la República la facultad de definir proyectos estratégicos cuya tramitación se priorice, tanto en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental como de los distintos permisos sectoriales que deba solicitar para operar. Esto se traduce en la conformación de un equipo especializado para cada proyecto, que trabaja de manera conjunta hasta tramitar la totalidad de las autorizaciones necesarias.
3. **Oficina de Gestión de Proyectos de Inversión (OGP) como actor clave en la tramitación:** con foco en la gestión de permisos críticos y en la coordinación global del sistema, apoyando a servicios y titulares. En ella se concentra la revisión regulatoria periódica (ver recomendación #1), y debe velar porque el sistema de otorgamiento de permisos tenga coherencia interna, entre otras funciones.
4. **Incentivos a los funcionarios públicos para la tramitación ágil de permisos:** crear un nuevo estatuto laboral para los funcionarios involucrados en la tramitación de permisos, de carácter técnico y que emule el Código del Trabajo; los funcionarios serán seleccionados por mérito vía ADP, remunerados acorde y podrán ser desvinculados por rendimiento insuficiente. Establecer un bono de cumplimiento institucional para la tramitación expedita de proyectos, sujeto al cumplimiento de objetivos validados por la OGP. Además, tanto las leyes que dan sustento a los permisos como la propia CGR deben explicitar como fatales los plazos dentro de la Administración del Estado.
5. **Transferencia de recursos vía OGP para reducir stock de permisos:** entregar a la OGP la facultad de asignar recursos relevantes a servicios críticos para acelerar la tramitación de permisos pendientes. Estos traspasos deben incluir rendición de cuentas a la OGP, en línea con los objetivos definidos en la recomendación #3.
6. **Completar la digitalización de los permisos y fortalecer el Sistema Único de Permisos (SUPER):** establecer un plazo perentorio de un año para que las autorizaciones sectoriales más importantes se encuentren digitalizadas en la plataforma. En un plazo de dos años se completará toda la digitalización de permisos en SUPER y su uso será obligatorio.
7. **Inteligencia Artificial para la automatización de procesos:** usar todas las herramientas tecnológicas disponibles para optimizar la tramitación de permisos, con foco en simplificar procesos de admisibilidad, identificar retrasos en los servicios evaluadores e identificar pronunciamientos que exceden atribuciones definidas en la normativa.
8. **Otorgar mayor responsabilidad a CONADI sobre los participantes de las consultas indígenas:** sólo podrán participar en la consulta indígena las comunidades inscritas al momento de iniciarse la tramitación ambiental. Será responsabilidad



Imagen 2: Cochilco.

de la autoridad competente (CONADI), y no del titular, informar qué comunidades existen en el área de influencia del proyecto y cómo debe desarrollarse el proceso de participación indígena.

- 9. Transparencia en instancias de participación ciudadana e indígena:** todas las ONGs, comunidades y otras organizaciones que participen de un proceso de participación ciudadana, deben transparentar su objeto legal, estados financieros y fuentes de financiamiento en su página web. La impugnación en tribunales ambientales se restringe a quienes participaron de las instancias de participación ciudadana.

SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (SEIA)

Fortalecimiento institucional de la Evaluación Ambiental

- 10. Nuevo objetivo de evaluación ambiental:** modificar el objetivo de la evaluación ambiental de los proyectos para que exista ponderación entre costos y beneficios, y para incluir el aporte de estos al desarrollo sustentable del país. Esto es, resguardar el medio ambiente, al tiempo que equilibra esa protección con el progreso económico y social. Esto requiere modificar la Ley N° 19.300, en su artículo 2, letra j.
- 11. Reforma a la gobernanza de la evaluación ambiental:** crear una nueva Agencia de Evaluación Ambiental (AEA o Agencia) como institución pública colegiada -cuya conformación emule la Comisión para el Mercado Financiero- que sustituya al actual Servicio de Evaluación Ambiental y administre el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Estará gobernada por cinco consejeros con experiencia en evaluación de proyectos, que trabajarán a tiempo completo de manera remunerada, serán nombrados por el Presidente y ratificados por el Senado; y elegirán su Dirección Ejecutiva en base a una terna propuesta por Alta Dirección Pública.

- 12. Consolidar rol evaluador de la AEA:** concentrar la tramitación ambiental en la nueva Agencia, siendo la única entidad facultada para evaluar el impacto ambiental de los proyectos. Ella debe tener la facultad de determinar qué permisos ambientales sectoriales requiere cada proyecto y tramitarlos internamente, con funcionarios propios. Esto requiere el traspaso de funcionarios desde los servicios hacia la nueva AEA.

Nuevos mecanismos de evaluación, más expeditos y acorde a los desafíos ambientales actuales

- 13. Nueva vía de ingreso con etapa de *screening*:** establecer una nueva vía de evaluación voluntaria para proyectos de gran escala de carácter vinculante, con una etapa de evaluación temprana con un plazo máximo de 3 meses. Esta etapa tiene por finalidad adelantar decisiones relevantes que determinen la viabilidad del proyecto que permitan acotar la forma en que se lleve a cabo la evaluación posterior.
- 14. Invariabilidad regulatoria:** establecer un sistema de invariabilidad regulatoria para los proyectos durante el proceso de obtención de sus permisos ambientales sectoriales hasta el comienzo de la fase de construcción.
- 15. Revisión de umbrales de ingreso al SEIA y exclusión de adaptaciones tecnológicas:** eliminar causales de ingreso que no respondan a criterios objetivos y evaluar subir umbrales de ingreso de proyectos que tengan bajo impacto ambiental. Otorgar a la AEA la facultad de eximir de la tramitación del SEIA a ampliaciones no significativas de proyectos o cambios tecnológicos menores.
- 16. Simplificación de DIA y tramitación expedita para proyectos estandarizados:** eliminar norma legal establecida el año 2010 que obliga a que DIAs acrediten la inexistencia de efectos, características o circunstancias que den origen a un Estudio de Impacto Ambiental. Entregar la facultad a la AEA de definir un proceso de tramitación expedito para proyectos recurrentes cuyo impacto ambiental está suficientemente determinado.
- 17. Iteraciones simples en la tramitación:** en los sucesivos Informes Consolidados de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones o Ampliaciones (ICSARA), la Agencia se debe pronunciar sobre la información adicional. Esto es, en un segundo ICSARA, no tendrá la facultad para solicitar algo que pudiera haber solicitado en el primero. De esta manera, cada iteración cumple con acotar las observaciones existentes.
- 18. Regular adecuadamente las Guías de Evaluación Ambiental:** incluir todas las guías ambientales en el proceso de simplificación y racionalización regulatoria (ver recomendación #1). Las guías deben atenerse a su mandato legal de unificar criterios y no generar requerimientos que la legislación no autorice expresamente.

- 19. Eliminar la práctica de requerir consulta de pertinencia del SEIA como requisito previo para tramitar y autorizar permisos sectoriales:** mediante un artículo que lo disponga expresamente en el Reglamento del SEIA.

Reducir las instancias de judicialización de los proyectos:

- 20. Terminar con solicitud de invalidación administrativa:** disponer expresamente que la RCA no puede ser impugnada mediante la solicitud de invalidación contemplada en el artículo 53 de la Ley 19.880 y 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.
- 21. Eliminar recurso de casación ante la Corte Suprema:** esto concentra en los Tribunales Ambientales la decisión final sobre la legalidad de la RCA de un proyecto, lo que corresponde atendida la especialidad de dicha sede. Esto además, restringe la posibilidad de retrotraer la evaluación ambiental a instancias administrativas previas.
- 22. Sistema de admisibilidad y costas:** establecer un sistema de requisitos de admisibilidad para la impugnación de permisos en sede ambiental. Agregar un sistema de condena por costas y demanda por perjuicios para quienes impugnan permisos sin tener un fundamento plausible para ello.

AUTORIZACIONES SECTORIALES

- 23. Consolidar la figura de revisores externos y traspaso de costo a usuarios:** siguiendo la lógica de los revisores independientes (LGUC) y del proyecto de LMAS, consolidar un sistema transversal de revisores externos, debidamente acreditados y de cargo a los usuarios.
- 24. Consolidar todos los recursos de legalidad que hoy existen en uno sólo:** establecer un único recurso de reclamación de legalidad del otorgamiento de un permiso, en sede judicial (Corte de Apelaciones), con un plazo acotado en su presentación (30 días) y fallo (60 días), a ser presentada por un legítimo interesado (que haya participado en la tramitación).
- 25. Consejo de Monumentos Nacionales (CMN):** modificar por completo la institucionalidad encargada de la protección del patrimonio arqueológico y paleontológico. Transferir todas las atribuciones del CMN asociadas a permisos de caracterización y rescate al Servicio Nacional del Patrimonio Cultural y fortalecer las competencias y atribuciones de este para una gestión eficiente del proceso de rescate de hallazgos arqueológicos y paleontológicos.
- 26. Ley Lafkenche:** aumentar la exigencia para declarar admisibles las solicitudes de Espacio Costero Marítimo de Pueblos Originarios (ECMPO) y postergar el efecto

suspensivo que tienen en las otras solicitudes de concesión, para cuando la CO-NADI ya haya acreditado el uso consuetudinario de dicho espacio. A su vez, dicha acreditación debe ser más exigente que en la actualidad.

- 27. Concesiones marítimas eficientes en Subsecretaría de FF.AA.:** profundizar el proceso de digitalización interno de la Subsecretaría y entregar herramientas digitales a los funcionarios para mantener un catastro de concesiones marítimas otorgadas y en tramitación. Se considera que el proyecto de ley que traspasa las concesiones marítimas al Ministerio de Bienes Nacionales no mejorará los tiempos de tramitación.
- 28. Modificaciones a la DGA:** entidad con gran volumen de autorizaciones pendientes. Contratar técnicos que puedan descongestionar el stock de autorizaciones, especialmente en regiones, junto con actualizar el marco normativo interno de la DGA, así como el Reglamento de Aguas Subterráneas. Por último, rediseñar los procesos de otorgamiento de permisos de modificación de cauce y de obras hidráulicas mayores para hacerlos más expeditos.
- 29. Modificar la ley de bosque nativo para ampliar proyectos de interés nacional:** Incorporar a esa causal el desarrollo de viviendas sociales, la generación de energía, la distribución de agua, o el tratamiento de residuos, entre otros, para poder intervenir zonas de bosque, siempre que no ponga en riesgo la continuidad de la especie.
- 30. Concesiones acuícolas³:** innovar en el modelo productivo impulsando relocalizaciones y promoviendo fusiones de concesiones para optimizar el uso del espacio con menos concesiones, más grandes, más distanciadas y con cuotas de producción por centro y por área que permita rotación de sitios y entregue flexibilidad y certezas al acuicultor.

Tabla 1: medidas propuestas

TIPO DE MODIFICACIÓN	GENERAL	AMBIENTAL	SECTORIAL	TOTAL
Legal	6	10	6	22
Administrativa (reglamentos, guías, etc.)	0	3	1	4
Gestión	3	0	1	4
Total	9	13	8	30

Fuente: elaboración propia

ÍNDICE DE CONTENIDO

I. Introducción.....	15
II. Inversión y permisos.....	21
III. Reforma general al sistema de otorgamiento de permisos.....	29
Contexto	30
Nudos críticos	32
Propuestas.....	33
IV. Reforma a la tramitación ambiental.....	39
Contexto	40
Nudos críticos	46
Propuestas.....	50
V. Reforma a la regulación de permisos y autorizaciones sectoriales	55
Contexto	56
Servicios, instituciones y regulaciones críticas.....	57
Recuadro Ley Marco Autorizaciones Sectoriales (Boletín 16.566-03).....	61
Propuestas.....	64
Bibliografía.....	67
Anexos.....	69

ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS

FIGURAS:

Figura 1. Cantidad de páginas acumuladas en regulación medioambiental, por categoría de regulación, 1994-2025.....	4
Figura 2. PIBpc e Índice de desempeño medioambiental	17
Figura 3. Emisiones de GEI per cápita y PIBpc, 1990-2021	17
Figura 4 . Cantidad de páginas acumuladas en regulación medioambiental, por categoría de regulación, 1994-2025.....	18
Figura 5. Formación bruta de capital fijo, (var % año a año)	22
Figura 6. Plazos reales vs legales.....	27
Figura 7. Regulación de Mercado 2023, Licencias y Permisos.....	30
Figura 8. Número de proyectos aprobados y montos de inversión (2010-2024)..	42
Figura 9. Tiempo de aprobación promedio de proyectos en el SEIA, 2000-2024 .	43
Figura 10. Número de causas y montos de inversión en trámite en los Tribunales Ambientales al final de cada semestre (stock)	45
Figura 11. Número de guías publicadas y páginas en promedio, 2004-2025.....	47
Figura 12. Número de permisos por etapa	56
Figura 13. Porcentaje de permisos en trámite al 31/12/2022 del total ingresado entre 2018 y 2022.....	57

TABLAS:

Tabla 1. Medidas propuestas.....	9
Tabla 2. Número y tipo de regulaciones por sector económico.....	69

ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1, Freepik.....	0
Imagen 2, Cochilco.....	6
Imagen 3, Héctor Millar	15
Imagen 4, Felipe Díaz Contardo.....	19
Imagen 5, John Khuansuwan.....	21
Imagen 6, Gobierno de Chile.....	24
Imagen 7, Alex Pérez.....	25
Imagen 8, Parque Cordillera.....	28
Imagen 9, Barinia Montoya	29
Imagen 10, Freepik	31
Imagen 11, wirestock.....	36
Imagen 12, Cristián Pérez	39
Imagen 13, Tedagua.....	44
Imagen 14, Marca Chile	48
Imagen 15, Marca Chile	51
Imagen 16, Collahuasi.....	55
Imagen 17, Héctor Millar	59
Imagen 18, Héctor Millar	63
Imagen 19, Héctor Millar.....	66

AUTORES



JUAN JOSÉ BOUCHON

Vicepresidente de BEM. Director de empresas. Ex Jefe de Gabinete del Ministerio de Economía y ex subdirector de la Oficina de Competitividad. Abogado y MBA de la Universidad Católica. LLM de la Universidad de Columbia.



IGNACIO BRIONES

Presidente de Horizontal y senior fellow de la Facultad de Artes Liberales de la UAI y director de la cátedra Tocqueville. Ex ministro de Hacienda, embajador ante la OCDE y director de Codelco. Economista PUC, Ph.D. Economía Política en ScPo.



EDESIO CARRASCO

Socio en Schultz Carrasco Benitez y profesor LLM UC y UDD. Abogado PUC, LLM de la Universidad de California, Berkeley, y doctor en Derecho Universidad de Barcelona.



CRISTÓBAL DE LA MAZA

Director postgrado USS. Ex superintendente del Medio Ambiente (2019-2022). Ingeniero Civil Industrial PUC, Máster en Machine Learning en Carnegie Mellon.



JUAN PABLO ESCUDERO

Instituto Emmet sobre Cambio Climático y Medio Ambiente, UCLA y profesor Facultad de Derecho UAI. Abogado PUC y LLM(c) en Derecho Ambiental UCLA.



JORGE FERRANDO

Gerente de Estrategia y Desarrollo en Empresas Copec, director de empresas. Ingeniero Civil Industrial PUC, Ph.D. Economía en Universidad de París | Panthéon-Sorbonne.



LUIS EUGENIO GARCÍA HUIDOBRO

Profesor de la Facultad de Derecho PUC y Fellow del Centro de Estudios Latinoamericanos e Iberoamericanos de la Universidad de Yale. Abogado PUC, LLM y Ph.D. (c) Yale.



JUAN CARLOS JOBET

Decano Escuela de Negocios UAI, director de Horizontal, Distinguished Visiting Fellow del Center on Global Energy Policy de la Universidad de Columbia. Ex Biministro de Energía y Minería. Ingeniero comercial PUC y MBA/MPA Harvard.



RICARDO KATZ

Director Gerente de Gestión Ambiental Consultores S.A. y Director de GAC Business Solutions en Chile. Ingeniero Civil UCh.



MARCELA KLEIN

Ex Coordinadora Legal y Jefa de Proyectos de la Oficina de Grandes Proyectos (ex GPS) y miembro del Depto de Asuntos Internacionales del Ministerio de Hacienda. Abogada, LLM en Derecho Internacional, Inversiones y Comercio UCh.



SANTIAGO MONTIEL – SECRETARIO EJECUTIVO

Ingeniero Comercial con mención en Economía PUC, Magíster en Economía Aplicada con mención en Políticas Públicas en la misma universidad. Profesor UDD.



JUAN JOSÉ OBACH

Director Ejecutivo de Horizontal. Ex jefe de gabinete del Ministerio de Hacienda, Director de la Oficina de GPS e investigador asociado del Centro de Desarrollo Internacional de Harvard. Ingeniero comercial PUC y MPA/ID Harvard.



PAULINA RIQUELME

Socia en Eelaw. Ex miembro del Consejo Consultivo del MMA, asesora en temas regulatorios ambientales de la SONAMI y de la CPC. Abogada PUC, Máster en Derecho Ambiental y Energético Universidad de Tulane.



FRANCISCA TOLEDO

Investigadora en LyD. Ex Jefa División Evaluación Social de Inversiones, Asesora Gabinete Presidencia. Ingeniera Civil Industrial y LLM en Derecho Regulatorio PUC.



JOSÉ ANTONIO VALENZUELA

Director de Incidencia en Pivotes. Abogado UCh, especializado en Derecho Constitucional. Máster en Política Pública en LSE.



I. INTRODUCCIÓN

I. INTRODUCCIÓN

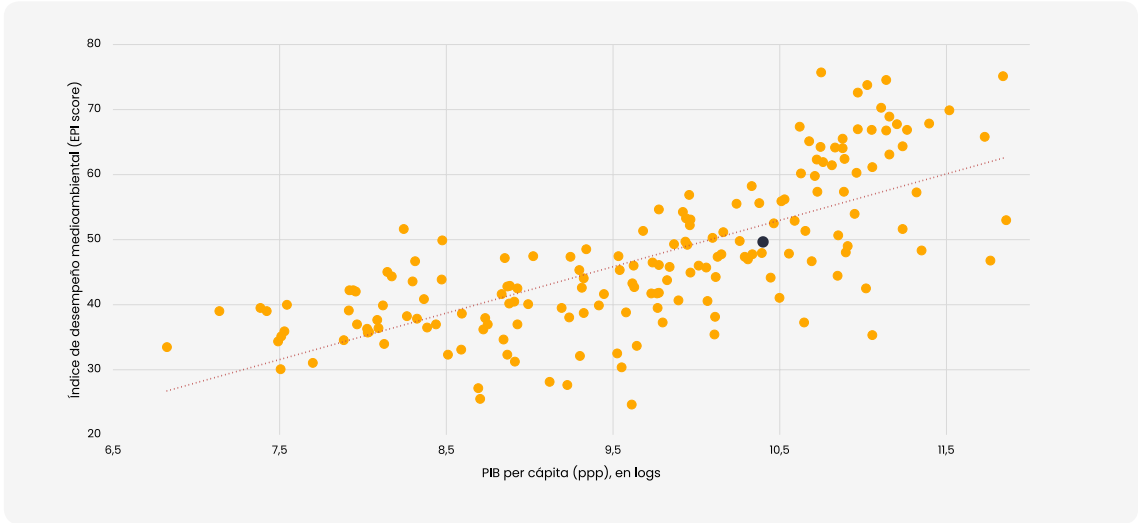
Este documento realiza un diagnóstico sobre las trabas que genera la tramitación de permisos para los proyectos de inversión en el crecimiento económico y cómo este factor ha contribuido al estancamiento económico de Chile en los últimos años. Asimismo, se proponen 30 medidas para reformar de manera profunda nuestro sistema ambiental y sectorial de permisos y solucionar los distintos nudos críticos que hoy afectan a los proyectos. **El objeto de este documento es realizar propuestas ambiciosas que permitan obtener un permiso de manera eficaz y eficiente. Eficaz en la medida que se proteja los bienes que se estipulen en la legislación. Eficiente en cuanto esto se realice de la manera menos costosa en tiempo y recursos, tanto públicos como privados. Esto alinea nuestro marco regulatorio con las mejores prácticas internacionales (OCDE, 2025).**

El estancamiento económico que atraviesa Chile es de carácter estructural y no temporal, por lo que se necesitan reformas profundas para reactivar nuestra economía de manera sostenida. El producto por habitante (PIBpc) creció a tasas de 4% en promedio entre 1990 y 2011, momento en el cual se observa una caída en el crecimiento, que promedia 1,6% a partir de ese año hasta 2023. El impacto de esta caída es enorme: duplicar nuestro PIBpc tarda 18 años creciendo al 4%, pero 45 años creciendo al 1,6%. Puesto de otra manera: durante las primeras dos décadas desde la vuelta a la democracia nuestro PIBpc se multiplicó por 2,4, pero creciendo al ritmo actual esa expansión se replicaría recién al 2075, condenando a dos generaciones a la mediocridad económica y a la frustración de sus expectativas.

Para retomar el camino al desarrollo económico, debemos aprovechar con más impulso las oportunidades estratégicas en minería -cobre y litio, principalmente- y en energías renovables. Para eso, necesitamos más inversión, no menos. El desarrollo económico y social y la protección ambiental son objetivos que se complementan entre sí (Figura 2). Esto no es una utopía, por ejemplo, Estados Unidos, Canadá, Australia, Alemania, Japón, Irlanda, Reino Unido y Francia han visto aumentar su PIBpc de manera persistente en las últimas décadas, al tiempo que disminuyeron sus emisiones de gases con efecto invernadero⁴ (Figura 3).

4. Our World in Data, Global Carbon Budget (2023) y Banco Mundial (2023).

Figura 2: PIB per capita e Índice de desempeño medioambiental



Fuente: elaboración propia en base a WEO (FMI) y Block, S., Emerson, J. W., Esty, D. C., de Sherbinin, A., Wendling, Z. A., et al.(2024). 2024 Environmental Performance Index. New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law & Policy. epi.yale.edu

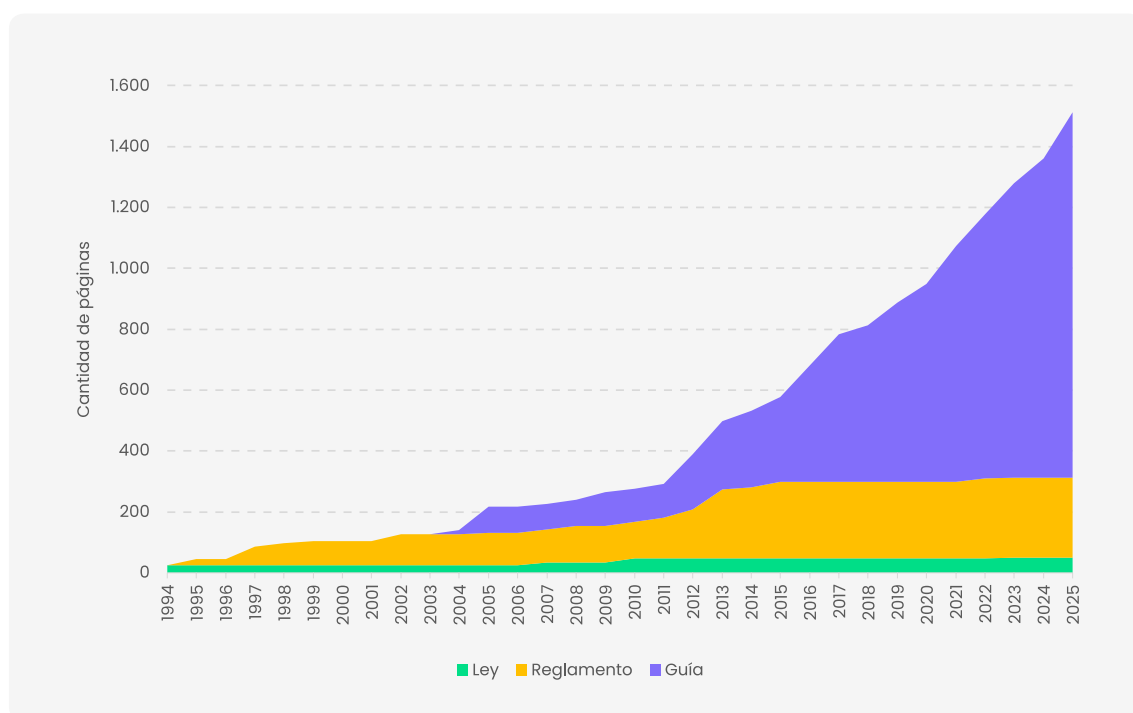
Figura 3: Emisiones de GEI per cápita y PIBpc, 1990-2021



Fuente: elaboración propia en base a Our World in Data, Global Carbon Budget (2023) y Banco Mundial (2023). Nota: línea de tendencia polinomial para todos los países

Lamentablemente, si no aceleramos la ejecución de proyectos de inversión, no podremos lograr ambos objetivos. Hoy, existe consenso transversal sobre cómo la obtención de permisos para los proyectos de inversión se ha convertido en una de las principales trabas al desarrollo. Nuestro sistema de obtención de permisos es producto de décadas de regulaciones que se superponen entre sí, en ausencia de una visión global del sistema. Esto deviene en que cada sector económico amasa regulaciones de manera importante, imponiendo una carga regulatoria excesiva para los titulares de proyectos (Tabla 1 en Anexo). Al mismo tiempo, la regulación infralegal -reglamentos y guías- ha experimentado un crecimiento acelerado en la última década, especialmente en el caso medioambiental (Figura 4); elevando los costos regulatorios para los titulares de proyectos y, en ocasiones, excediendo el mandato legal correspondiente⁵.

Figura 4: cantidad de páginas acumuladas en regulación medioambiental, por categoría de regulación, 1994-2025



Fuente: elaboración propia en base a Ley 19.300 (BCN). Considera modificaciones a dicho cuerpo legal, los reglamentos que se desprenden de ella y las guías disponibles en el sitio web del SEIA.

Este problema no es nuevo y distintos gobiernos han intentado resolverlo. El año 2002, la administración de Ricardo Lagos impulsó una agenda pro-crecimiento, en donde las medidas para agilizar la tramitación de permisos ocuparon un rol central. El

5. Entre otros ver: Ordinario N°202599102298, de fecha 01 de abril de 2025, que "Imparte instrucciones en relación con el ejercicio de las competencias de las Municipalidades en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental" (Instructivo sobre Municipalidades), el SEA establece lineamientos sobre el rol de las Municipalidad en el SEIA.



Imagen 4: Felipe Díaz Contardo .

primer gobierno de Michelle Bachelet realizó algo similar con el sector energético. El primer gobierno de Sebastián Piñera estableció el “comité intergubernamental de Agilización de Proyectos de Inversión” y se creó la oficina de Gestión de Proyectos Sustentables durante su segundo mandato, la que se rebautizaría como “Oficina de Grandes Proyectos” durante el gobierno de Gabriel Boric (Informe Comisión de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial⁶, 2023).

6. En adelante, Comisión Marfán.

En los últimos años se ha consolidado un acuerdo transversal sobre la importancia de reformar la obtención de permisos para apuntalar una nueva etapa de desarrollo económico en Chile. Los informes de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (2019 y 2023) han sido un insumo clave en esta etapa. Este acuerdo transversal se manifiesta en que este Gobierno ha impulsado dos proyectos de ley para modificar la institucionalidad (boletines 16562-12 y 16566-03), aunque insuficientes⁷, ilustran que a lo largo del arco político se releva la importancia de la inversión para el crecimiento económico.

Este documento es una invitación a hacer de esta problemática una política de Estado, con foco de largo aliento. La optimización de la obtención de permisos es un trabajo continuo, que difícilmente se puede hacer de la noche a la mañana sin pasar por encima de los objetos de protección relevantes. Por lo mismo, **esta propuesta descarta que una regulación clara, simple, rápida, más predecible y menos propensa a terminar en sede judicial sea sinónimo de una desregulación desordenada en la cual se bajen los estándares regulatorios.**

Estas recomendaciones apuntan a que, una vez definido el estándar regulatorio, la obtención de la autorización sea lo más eficiente posible. Esto es, que se cumpla el objetivo de proteger el bien público (sea patrimonial, natural, comunitario u otro), al menor costo posible para el titular, ya sea público o privado. Por lo mismo, nuestra propuesta principal es **iniciar un proceso de modernización y simplificación regulatoria –permisología en base cero–**, que revise las regulaciones actuales a la luz de estos principios y derogue o modifique lo que sea necesario con tal de que la inversión se maximice, sujeto al cumplimiento de estándares medioambientales.

Este planteamiento se ancla en la nueva institucionalidad chilena, especialmente en la ley de delitos económicos (21.595), que incluye a los delitos medioambientales. Esta nueva legislación incluye sanciones de cárcel a quienes no sometan una actividad a un Estudio de Impacto Ambiental cuando este ameritaba, lo cual es un cambio con respecto a la situación anterior. La pena de presidio o reclusión puede extenderse a quien infrinja las regulaciones medioambientales. Subir los costos de la infracción, si todo lo demás permanece constante, demanda necesariamente que el sistema de permisos y la evaluación ambiental sean más predecibles para sus usuarios y ofrezcan mayor certeza jurídica.

El documento realiza 30 recomendaciones y se estructura de la siguiente manera. El segundo capítulo aborda la importancia de la inversión en el progreso económico. El tercer capítulo hace un diagnóstico general del problema, donde se abordan aspectos globales del proceso de otorgamiento de permisos. El cuarto capítulo aborda la arista ambiental y el quinto la sectorial.

7. Ver García-Huidobro, García y Carrasco (2024a, 2024b) y Horizontal (2024), entre otros.

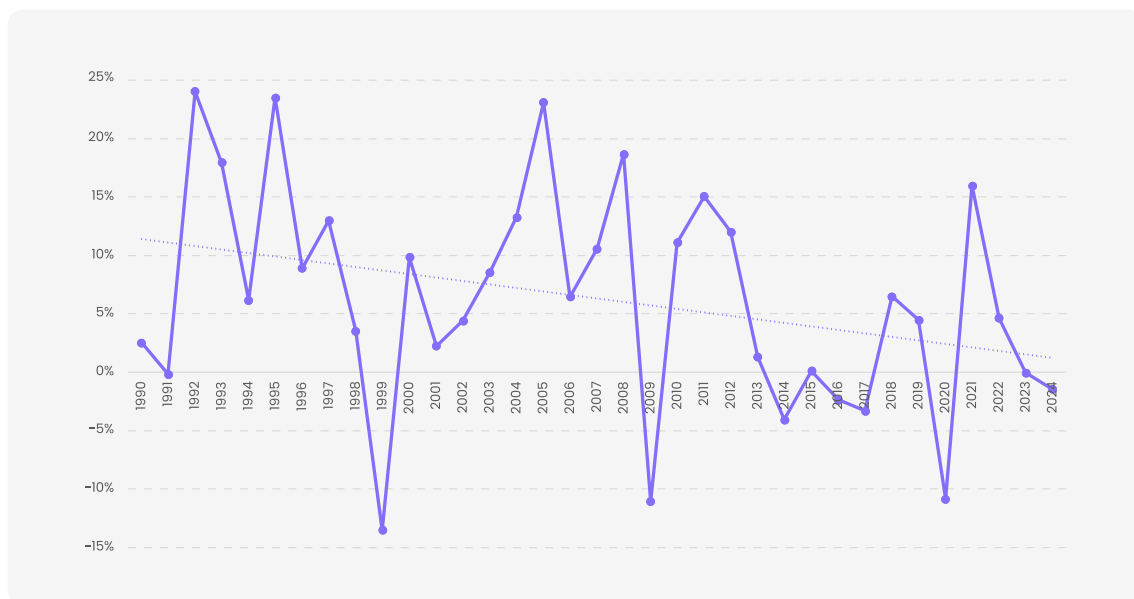


II. INVERSIÓN Y PERMISOS

II. INVERSIÓN Y PERMISOS

La inversión cumple un rol fundamental en el crecimiento de largo plazo de los países. En Chile, esto no es la excepción. Si en los 2000, la inversión productiva, medida a través de la formación bruta de capital fijo, creció a una tasa promedio anual de 9%, en la última década (sin contabilizar la pandemia) se estancó en un magro 0,6% anual⁸. Así, nuestra inversión prácticamente no crece desde hace más de una década (**Figura 5**). El desafío de aumentar la inversión es doblemente necesario ya que, dado el actual stock de capital, la fracción de la nueva inversión que va simplemente a pagar la depreciación es mayor y, en consecuencia, la inversión residual que va efectivamente a nuevos proyectos es menor. Comparado con la década pasada, hoy se necesita una tasa de ahorro 4 p.p. del PIB mayor simplemente para mantener la inversión neta de depreciación de ayer.

Figura 5: Formación bruta de capital fijo (var % año a año)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Central de Chile.

Nota: Formación bruta de capital fijo volumen a precios del año anterior encadenado, referencia 2018.

La inversión es esencial para el crecimiento económico. Este, a su vez, es crucial para el desarrollo sostenido de un país. En el caso chileno, el crecimiento experimentado a partir de 1990 fue central en la reducción de la pobreza⁹, en el aumento del em-

8. Fuente: Banco Central de Chile

pleo¹⁰ y en la generación de recursos fiscales para financiar nuestra política social¹¹. Por lo tanto, **el estancamiento estructural de nuestra economía, con una tasa de crecimiento tendencial de apenas un 1,8% para el período 2025–2033¹², no permitirá retomar los avances históricos experimentados en la calidad de vida y bienestar de los chilenos y, con esto, superar el umbral de país desarrollado.**

El estancamiento de la inversión es particularmente grave al considerar la crisis climática sin precedentes que enfrenta Chile y el mundo. Para contener el calentamiento global a no más de 1.5°C a finales de siglo, es necesario incentivar la inversión en tecnologías que reduzcan emisiones y que permitan a los países adaptarse. Lo primero consiste en descarbonizar y electrificar la economía¹³; transitando desde el uso de combustibles fósiles hacia fuentes de energía renovables. Segundo, se necesita más inversión en minerales y combustibles que demandará la economía del futuro como el cobre, litio, tierras raras o hidrógeno verde. Tercero, se necesita más inversión para enfrentar la crisis hídrica, la resiliencia de las ciudades contra fenómenos climáticos extremos, entre otros. **Lo anterior no puede, ni debe, implicar retrocesos en los niveles de vida actuales, ni tampoco frenar avances futuros; al contrario, la transición hacia la economía verde del futuro debe hacerse considerando el bienestar de las actuales y futuras generaciones. Esto es factible: diversos países han logrado progresar mientras disminuyen sus emisiones¹⁴.**

En este escenario de crisis climática, Chile tiene ventajas comparativas estratégicas no solo para reducir drásticamente nuestras emisiones, sino también para transformarse en un actor clave en la provisión de insumos para una economía global más verde.

Primero, la generación de energías renovables en Chile se expandió de un 33% de la matriz en 2013, a un 70% en 2024, y para lograr la carbono neutralidad debe lograr el 93% al 2050 (Ministerio de Energía, 2021). La principal de estas energías es la solar fotovoltaica (FV) que representa el 68% de dicho potencial productivo. Esto es crucial pues el sector energético representó el 78% de las emisiones de gases con efecto invernadero en Chile, incluyendo el sector eléctrico (32%), transporte (24%), industria (14%) y edificaciones (7%) (Ministerio de Energía, 2021).

Segundo, la transición energética hacia energías limpias requiere un mayor volumen

10. En 1990, la tasa de ocupación en Chile era de 53% y al 2014, alcanzó el 60%. Lamentablemente, en la última década, la tasa de ocupación se estancó, manteniéndose dentro este mismo nivel, muy por debajo de países como Nueva Zelanda (72%) o Canadá (66%).

11. El gasto social como porcentaje del PIB era alrededor del 12% en 1990, hoy corresponde a poco más que el 18% (Fuente: Dipres).

12. Fuente: IPOM 3T 2024.

13. Según el Ministerio de Ciencias (2021), más del 80% de las medidas necesarias para alcanzar la carbono-neutralidad al 2050 están basadas en la electrificación de la economía.

14. Estados Unidos, Canadá, Australia, Alemania, Japón, Irlanda, Reino Unido y Francia han visto aumentar persistentemente su PIBpc en las últimas décadas, mientras que –en algún momento alrededor del 2005– revirtieron su tendencia al alza en emisiones de GEI, disminución que ha demostrado ser persistente en el tiempo. Fuente: elaboración propia en base a Our World In Data, Global Carbon Budget (2023) y Banco Mundial (2023).



Imagen 6: Gobierno de Chile

de minerales. Por ejemplo, un automóvil eléctrico utiliza más de 200 kg de minerales¹⁵, 5 veces más que uno convencional¹⁶. Chile posee ventajas en cobre, litio, cobalto, tierras raras y muchos otros. Los dos primeros son de los minerales más críticos para la transición energética. El primero, por su capacidad como conductor eléctrico, y el segundo, por ser un insumo en la producción de baterías de iones de litio para el almacenamiento energético¹⁷.

Sin embargo, el país enfrenta dificultades estructurales que impiden un mayor aprovechamiento de estas oportunidades. **Para cada uno de estos desafíos, tanto en energía, cobre, litio, cobalto, tierras raras o hidrógeno verde, se requiere más inversión, no menos y en forma oportuna.** Se necesitan proyectos de inversión que permitan, por ejemplo, elevar nuestra producción de cobre o desarrollar efectivamente la industria del hidrógeno verde en regiones, con efectos positivos para todo Chile. Pero el mismo Estado, producto de un complejo y fragmentado entramado regulatorio, excesiva discrecionalidad y prolongados plazos de tramitación de permisos, gradualmente ha complejizado la materialización de los proyectos de inversión.

En efecto, **la exigencia de autorizaciones y permisos para velar y proteger bienes de**

15. De los cuales 53kg son de cobre, versus 22kg de cobre que utiliza un auto convencional. Un auto eléctrico usa 9kg de litio y un auto convencional no requiere litio (IEA).

16. Fuente: elaboración propia en base a datos abiertos de IEA.

17. Actualmente, tenemos el 21% de las reservas mundiales de cobre y un 36% de las de litio (USGS, 2023). Ambos mercados están experimentando un crecimiento explosivo. El mercado del cobre se ha multiplicado por 1,5 y el del litio por 6,7 veces desde 2017 (IEA). Este crecimiento continuará durante las próximas décadas, y es indispensable que así sea para lograr las metas de contención del cambio climático. Se estima que la demanda por cobre se multiplicará por 1,5 veces al 2050 y la de litio por 13 veces (IEA, 2023).



Imagen 7: Alex Pérez.

interés para la sociedad y regular las externalidades que producen ciertas actividades no está en discusión. En este sentido, una sociedad moderna y compleja requiere de regulaciones y autorizaciones que orienten y coordinen a personas, empresas y servicios públicos. Sin embargo, el aumento inorgánico de permisos en Chile, la existencia de normas dispersas y generadas arbitrariamente, la baja predictibilidad del procedimiento de evaluación, la falta al deber de coordinación entre instituciones, sumado a dilatados litigios posteriores, son todos factores que han desincentivado la inversión en nuestro país.

En este contexto, reducir en un tercio los plazos de tramitación significa adelantar recaudación fiscal equivalente al 0,27% del PIB de 2023, contribuyendo a enfrentar la creciente estrechez fiscal (Comisión Marfán, 2023). Un grupo de investigadores de la Universidad San Sebastián estimó el costo económico que significa obtener una autorización ambiental en un plazo superior al estipulado en la legislación. El impacto agregado de esta tardanza equivaldría -en promedio para el período 2002 a 2024- a 0,5% del PIB cada año. Sin embargo, antes del año 2008 tuvo un valor promedio de 0,1% del PIB, año a partir del cual el costo más que se triplica, ascendiendo a 0,6% del

PIB en promedio entre 2008 y 2024 (De la Maza y otros, 2024). Una investigación reciente del Centro de Estudios Públicos, estimando un modelo usando microdatos de la Encuesta Longitudinal de Empresas, calculó en 0,7% del PIB el menor crecimiento anual producto de la complejidad del marco regulatorio que enfrentan las empresas chilenas (Ugarte y Dejbord, 2025).

El aumento de los plazos de tramitación dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) confirma el diagnóstico anterior. El tiempo que toma realizar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) se ha más que duplicado en promedio en los últimos 25 años; pasando de 325 días en el año 2000 a 762 en 2024. En el caso de las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) este ha aumentado en un 53%, pasando de 173 a 266 días. Por otro lado, hoy la proporción de proyectos desistidos (plausiblemente, debido a que anticipan un rechazado) y a los que se les da término anticipado por parte del SEA corresponden a un 28% y 7%, respectivamente; encontrándose ambos indicadores en máximos históricos (USS, 2024).

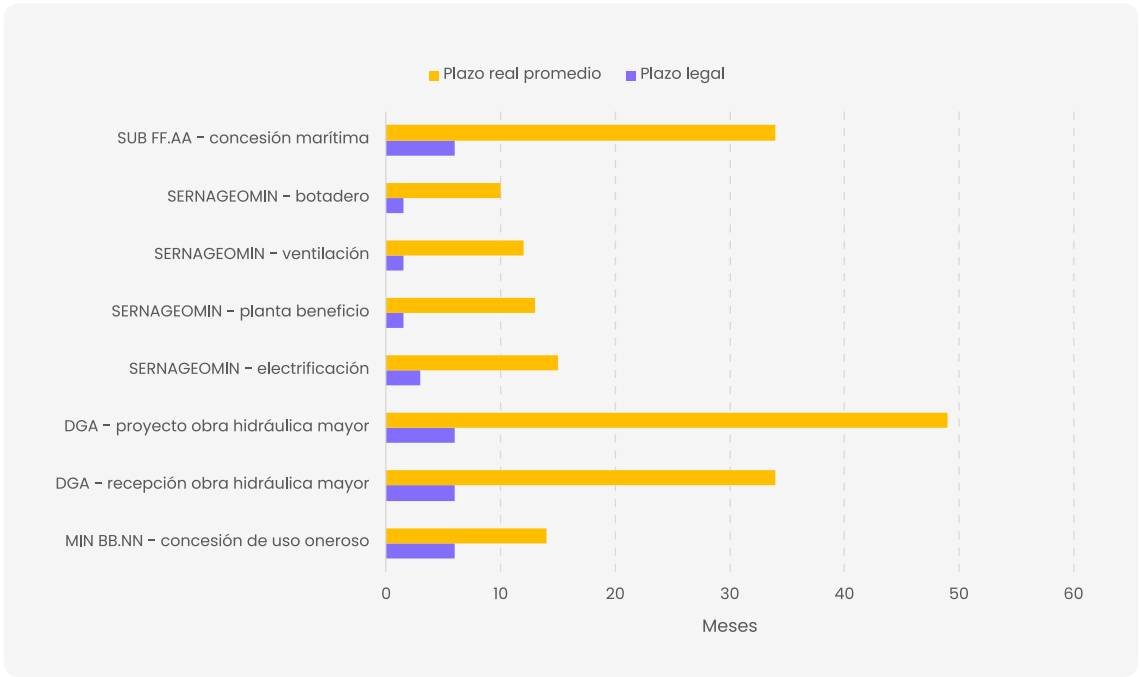
Al mismo tiempo, se ha visto un incremento importante en la judicialización de los proyectos de inversión. Al 2024 había casi 50 iniciativas judicializadas en sede ambiental, equivalentes a casi US\$ 15 mil millones. En 2013 eran menos de 5 las iniciativas judicializadas y los montos no superaban los US\$ 3 mil millones (CPC, 2025).

Acelerar la tramitación de permisos sectoriales para la inversión es crucial a la hora de hacer frente a los desafíos que enfrenta nuestro país en lo económico, social y ambiental. El informe de la Comisión Marfán (2023) estimó –usando datos de proyectos reales de la Corporación de Bienes de Capital¹⁸– que obtener los permisos requeridos para invertir en minería, industria, energía, infraestructura, inmobiliaria y tecnología y telecomunicaciones tarda en promedio 6,6 años. La importancia del acortamiento de plazos es tal, que la Comisión estimó que una reducción en un tercio de dichos plazos equivale a reducir la tasa de impuesto corporativo en 3.7 puntos porcentuales.

Por otro lado, la CNEP (2023) analizó los 439 trámites que se relacionan con proyectos de inversión, de estos priorizó el análisis de 63 permisos que consideró críticos para la inversión. Dentro de otros hallazgos, detectó que existen instituciones que exceden con creces sus plazos legales para la resolución de permisos. A modo de ejemplo, el plazo legal para que la Subsecretaría de FF.AA. otorgue una concesión marítima es de 6 meses, pero el plazo real promedio es casi 3 años (incluyendo suspensiones). Situaciones similares se observan en la Dirección General de Aguas (DGA) y el Consejo de Monumentos Nacionales (CMN), entre otras (Figura 6).

18. Entidad sin fines de lucro, de carácter técnico, privado e independiente, fundada en Chile en 1966. Se encarga de recolectar información sobre grandes proyectos de inversión en el país (sitio web cbc.cl).

Figura 6: Plazos reales vs legales



Fuente: CNEP (2019).



Imagen 8: Parque Cordillera.

III. REFORMA GENERAL AL SISTEMA DE OTORGAMIENTO DE PERMISOS



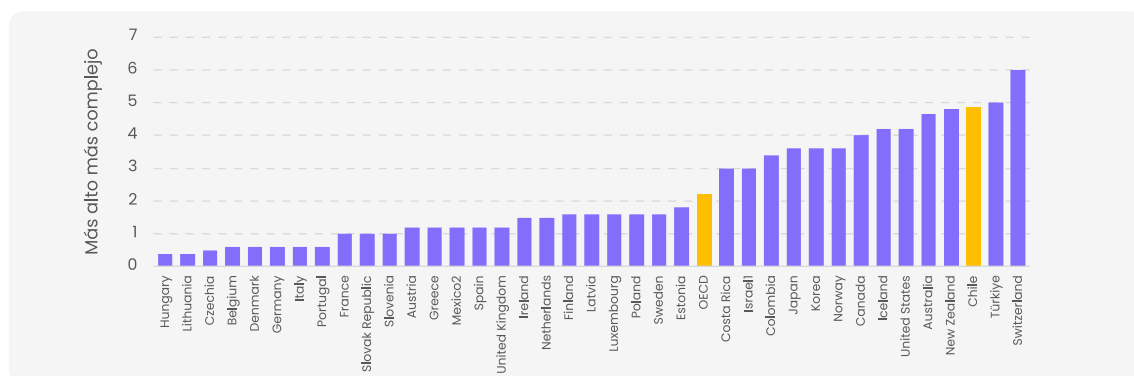
III. REFORMA GENERAL AL SISTEMA DE OTORGAMIENTO DE PERMISOS

CONTEXTO

Los extensos plazos para tramitar los permisos necesarios para llevar a cabo proyectos de inversión, la incerteza en los criterios con que se otorgan, y su creciente judicialización, se han convertido en un cuello de botella estructural para la inversión y el crecimiento económico. Así lo consigna la Comisión Marfán (2023) y la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) en múltiples estudios (2019, 2023, 2024). Por medio de su función regulatoria y fiscalizadora, el mismo Estado ha introducido un sistema de regulación complejo, con aspectos arbitrarios que han ido trabando, atrasando y, en ocasiones, impidiendo distintas iniciativas de inversión. Síntoma de esto son los más de 450 permisos existentes, desperdigados por 50 instituciones públicas, y los extensos tiempos que hoy toma la tramitación de proyectos. Por ejemplo, la tramitación promedio de un proyecto grande hoy bordea los 6,6 años. Este sistema de otorgamiento de permisos es de los más complejos de la OCDE (Figura 7). Países con los que competimos por inversión extranjera –Colombia, por ejemplo– presentan un sistema más sencillo que el nuestro.

A ello se suma la ausencia de una autoridad que lidere procesos periódicos de revisión y simplificación regulatoria como el que existen en España, Estados Unidos y el Reino Unido, así como la inexistencia de mecanismos o espacios formales de articulación entre los órganos sectoriales, todo lo cual contribuye a una dispersión normativa y una descoordinación regulatoria estructural¹⁹.

Figura 7: Regulación de Mercado 2023, Licencias y Permisos²⁰



Fuente: elaboración propia en base a OCDE (2023).

19. Ver García-Huidobro, García y Carrasco, 2024.

20. La OCDE evalúa la regulación de los mercados en seis indicadores: distorsiones por empresas públicas, involucramiento en operaciones, evaluaciones de impacto regulatorio, carga administrativa y regulatoria, barreras en servicios y redes, y barreras a la inversión y comercio. Uno de los dos indicadores que mide la carga regulatoria, es la complejidad de obtener licencias y permisos, que es el gráfico presentado. Mientras más alto el índice, más complejo es el sistema. En este indicador se mide la existencia de iniciativas para simplificar el proceso de obtención de permisos, la existencia de silencios administrativos positivos, las ventanillas únicas y los programas para revisar permanentemente la pertinencia y el número de permisos requeridos. Para más información, visitar sitio web: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/product-market-regulation.html>.

Los extensos plazos de tramitación, la variabilidad en los criterios con que algunos permisos se otorgan y la incertidumbre asociada a la impugnación de las autorizaciones en sede administrativa y/o judicial son algunos de los factores que han convertido a la obtención de permisos para proyectos en uno de los principales obstáculos para invertir en Chile. A continuación, en este capítulo se delinean algunos nudos críticos del sistema en su estructura general, y en los capítulos siguientes se abordan aspectos específicos de la regulación ambiental y sectorial.



Imagen 10: Freepik.

NUDOS CRÍTICOS

- A. Se ha perdido de vista que la regla general en materia de proyectos de inversión debe ser la libertad de llevar a cabo iniciativas privadas, y que por lo tanto el requerimiento de autorizaciones, trámites y solicitudes de información es la excepción a la regla.** Esto implica que las regulaciones y requerimientos deben justificarse en un riesgo que se busca mitigar, o en un bien jurídico que se busca proteger. Muchas veces el entramado regulatorio transmite la señal de que todo está prohibido, y los privados deben entregar muy buenas razones a la autoridad para conseguir un permiso, cuando la lógica del sistema debe ser precisamente la opuesta. De allí se deriva que en buena parte del entramado regulatorio y de los requerimientos de información no vienen precedidos de una evaluación adecuada del riesgo que se busca prevenir, o del bien jurídico que se está cuidando, ni un verdadero análisis costo-beneficio de la relevancia de esa regulación o requerimiento de información.
- B. Hoy no existe una institucionalidad que vele por la visión global del sistema de permisos, que lidere procesos periódicos de mejora o simplificación regulatoria.** Por el contrario, los permisos que el Estado otorga están desperdigados en más de 50 instituciones públicas. Esto se debe a que el sistema de permisos es producto de años de agregación de regulaciones sobre regulaciones, sin conexión entre ellas, fragmentadas y sin un análisis que vele por su coherencia y eficiencia. Muchas de las regulaciones pueden haber dejado de servir un interés público legítimo (OECD, 2022), pero la ausencia de una institución que revise periódicamente su pertinencia impide racionalizar el sistema. Así, cada organismo sectorial históricamente ha definido su tramitación de manera aislada.
- C. Los distintos servicios públicos no tienen dentro de su mandato la tramitación ágil y costo-efectiva de los permisos para los proyectos de inversión.** Si bien la protección de los distintos objetos jurídicos es una obligación esencial de cada organismo público, hoy dicha protección no posee un contrapeso que resguarde la tramitación expedita de permisos. Por ejemplo, el Consejo de Monumentos Nacionales tiene dentro de sus funciones la protección de los monumentos arqueológicos y paleontológicos, debe autorizar las intervenciones en monumentos nacionales y conceder permisos para excavar, pero no hay ninguna alusión en su orgánica a la tramitación expedita y eficiente de dichos permisos (Artículo 6to, Ley 17.288).
- D. Falta de ventanillas únicas y digitalización de los permisos.** A pesar de que hoy en día existe una plataforma para la tramitación digital de permisos llamada Sistema Único de Permisos (SUPER), con 196 permisos disponibles²¹, este núme-

21. Al 13 de marzo de 2025.

ro apenas alcanza un 43% del total de 439 permisos. Al mismo tiempo, de los 63 permisos prioritarios que identifica la CNEP (2023), 21 no tienen información pública que permita juzgar su rendimiento. Es imposible analizar adecuadamente el rendimiento del sistema de permisos si ni siquiera se tiene información digital y disponible para todos ellos.

- E. El marco que regula la labor de los funcionarios públicos no contempla incentivos para que tramiten eficientemente los permisos.** Si bien hoy existen una serie de mecanismos de medición de desempeño como los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), Convenios de Desempeño Colectivo (CDC) o Convenios de Alta Dirección Pública, todos ellos conllevan un porcentaje del sueldo de los funcionarios y metas fijadas por los mismos organismos. Estos aspectos han afectado negativamente la capacidad de estos instrumentos para evidenciar el desempeño efectivo de los funcionarios, lo que ha llevado a que en la práctica estos premios salariales se conviertan en un “derecho adquirido”. Con todo, el uso de instrumentos de gestión que miden los plazos relativos a la tramitación de los permisos es muy limitado y muchas veces carecen de utilidad para efectos de mejorar la gestión (CNEP, 2023).
- F. Hoy los plazos en la administración del Estado no son considerados fatales.** A pesar de que en la Ley Base de la Administración del Estado se establece que los procedimientos administrativos –salvo caso fortuito o fuerza mayor– no podrán exceder de 6 meses desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final (art 27, ley 19.880), los Órganos de la Administración del Estado incumplen esta disposición. Este incumplimiento se ampara en el dictamen de la CGR número 34.291 de 2011 que establece que: “por regla general, la Administración puede cumplir válidamente sus actuaciones en una fecha posterior a la preestablecida, atendido que los plazos que la rigen no tienen el carácter de fatales, lo que debe entenderse sin perjuicio de la responsabilidad administrativa en que puedan incurrir los causantes de tal retardo”. Esto ayuda a explicar por qué existen instituciones que, de manera sistemática y permanente, exceden sus plazos legales para el otorgamiento de permisos, y no enfrentan consecuencias.

PROPUESTAS

- 1. Permisología en base cero:** realizar una revisión exhaustiva y sistemática de toda la regulación ambiental y sectorial existente, a fin de que estas cumplan con su objetivo de proteger el bien público respectivo; sean atingentes, consistentes y justifiquen los costos que involucran (OCDE, 2012, 2025). La institución a cargo de liderar este proceso será la nueva Oficina de Grandes Proyectos, que actuará como contraparte de los distintos servicios. El proceso se realizará de manera periódica cada 6 años.

Para esto, se debe realizar un proceso de racionalización y revisión de la normativa que sirve de base a las autorizaciones y permisos en Chile, en el cual se analice la pertinencia de todas las regulaciones existentes, con el objetivo de actualizar y adecuar normativa obsoleta, dejando sin efecto aquellas regulaciones o permisos que sean inconducentes²².

Este proceso se debe iniciar con la revisión de la normativa anterior al año 2000 (priorizando aquella que data del año 1926 a 1994, para luego incluir el período 1994 a 2000) y materializarlo en un plazo acotado, de no más de 2 años. Este proceso se repetirá cada 6 años, con el objetivo de establecer una revisión regulatoria periódica, para evitar la acumulación de normativas no esenciales.

El objetivo es concluir con un ajuste al marco normativo, que reconozca la realidad institucional actual y que adopte el esquema regulatorio que propone la OCDE, en cuanto a promover la protección del bien jurídico de la forma más costo-efectiva posible, tanto para el Estado como para los privados, sin afectar los diversos objetos de protección²³. Siguiendo experiencias internacionales²⁴, el ajuste al sistema normativo debe combinar la utilización de cuatro estrategias de manera conjunta:

- a. sunset clause (cláusulas de caducidad), estrategia para nuevas regulaciones que se diseñan con una vigencia específica sujeta al logro del objetivo perseguido y de forma posterior a dicho plazo, la institución debe justificar la permanencia de la regulación o esta se deroga automáticamente;
- b. foco en costo-efectividad, sujeto a proteger el bien en cuestión, la regulación debe imponer la menor cantidad de costos posibles;
- c. evaluación de impacto regulatorio, que incluya un análisis costo-efectividad y comparaciones internacionales de regulaciones similares, antes de la promulgación de la regulación. También existirá una consulta pública sobre la evaluación de impacto regulatorio, que será considerada en la etapa posterior; y
- d. revisiones regulatorias independientes dentro del Estado, por ejemplo, que la CNEP (o una eventual Agencia de Políticas Públicas) para las regulaciones que estime relevantes, emita una opinión que deba ser enviada al Congreso durante el plazo del primer trámite constitucional, tal como se exige la presentación de un informe financiero por parte de DIPRES en cada proyecto de ley.

La promulgación de nuevas regulaciones debe contemplar un mecanismo que permita dar aplicación efectiva al art 37bis de la Ley N° 19.880 sobre Procedimien-

22. Esta propuesta va en línea con la Recomendación 1.1 del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE que recomienda: *“Revisar sistemática y periódicamente el inventario de regulaciones para identificar y eliminar o reemplazar aquellas que sean obsoletas, insuficientes o ineficientes”*. Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria OECD 2012, página 9.

23. Ver recomendaciones en documento OCDE (2012), *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209046-es>.

24. La experiencia en el Estado americano de Idaho es particularmente ilustrativa. Ver Alex Adams (2024).

to Administrativo, que establece la obligación de coordinación cuando un órgano público deba evacuar un acto administrativo que tiene efectos en las competencias de otro, o dicho acto tenga efectos generales.

Esta recomendación reorienta los incentivos dentro del Estado en dos aspectos. Primero, el *default* es que la regulación se revisa y de no demostrarse su necesidad como alternativa más costo-eficiente, se debe eliminar. Segundo, el *default* es la minimización del costo que la regulación impone al regulado.

2. **Priorización de evaluación para proyectos estratégicos:** otorgar la potestad al Presidente de la República de definir –una vez durante su mandato– proyectos cuya tramitación se priorice tanto en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental como de los distintos permisos sectoriales que deba solicitar para operar. Los proyectos se determinarán mediante decreto supremo fundamentados, suscrito, además, por el Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Economía, por motivos interés público. Esta autorización significa que los permisos requeridos se tramitan de manera prioritaria en los distintos servicios, para lo cual se destinarán recursos y/o equipos adicionales.

Esto implica el trabajo coordinado entre las distintas instituciones públicas que sean relevantes para el proyecto priorizado, lo que se materializa en la creación de un equipo especializado para el proyecto, con representantes de estas instituciones y de los gobernadores y delegados presidenciales de la(s) región(es) relevantes, que trabajarán de manera conjunta, hasta la entrada en construcción del proyecto.

3. **Oficina de Gestión de Proyectos de Inversión (OGP) como actor clave en la tramitación:** con foco en la coordinación global del sistema de permisos, apoyando a titulares de proyectos y a servicios evaluadores. Será la entidad encargada del control de gestión de la tramitación de permisos y autorizaciones. Actuará como contraparte de los privados en todas las etapas de tramitación, con el objetivo explícito de agilizar la tramitación de proyectos de inversión, entre otras funciones (ver recuadro LMAS). La OGP debe velar por que el sistema de otorgamiento de permisos tenga coherencia interna y actuará como contraparte de los privados en todas las etapas de tramitación, con el objetivo explícito de agilizar la tramitación de los proyectos de inversión, entre otras funciones.

Para esto, en ella se concentra la revisión regulatoria periódica que es propuesta (Recomendación #1). Otras entidades estatales, como la actual Comisión Nacional de Productividad –o una futura Agencia de Calidad de las Políticas Públicas– podrán emitir opinión sobre mejoras regulatorias.

4. **Incentivos a los funcionarios públicos para la tramitación ágil de permisos:** crear un nuevo estatuto laboral para todos los funcionarios que estén involucrados en



Imagen 11: Wirestock.

el proceso de tramitación de autorizaciones, de carácter técnico y que emule el Código del Trabajo. Se nombrarán vía el sistema de Alta Dirección Pública en base a su mérito y trayectoria profesional, tendrán remuneración acorde a su experiencia y podrán ser removidos de recibir evaluación insuficiente.

Establecer un bono de cumplimiento institucional para la tramitación expedita de los proyectos, sujeto al cumplimiento de objetivos específicos validados por la OGP. Al mismo tiempo, incluir un funcionario especializado en control de gestión para la verificación de estos objetivos en cada institución pública encargada de tramitar permisos.

Explicitar, tanto en las leyes que dan el sustento legal a los permisos, como la misma Contraloría, como fatales los plazos dentro de la administración del Estado y establecer las sanciones administrativas asociadas a su incumplimiento. Estas medidas pretenden modificar la cultura funcionaria en cuanto al cumplimiento de plazos y alinean los incentivos de todos los funcionarios de la Administración del Estado. El Estado debe cumplir con los plazos que le impone la Ley, así como les exige a los privados que cumplan con las regulaciones que sean aplicables.

5. **Transferir recursos vía OGP para reducir stock de permisos:** entregar a la OGP la facultad de asignar recursos relevantes a servicios críticos para acelerar la tramitación de los permisos pendientes, usando criterios de priorización que consideren todo el stock de permisos en dicha situación y sus plazos de tramitación respectivos. Cada traspaso de recursos estará aparejado de la obligación de elaborar un informe ex post que indique el uso e impacto de los recursos nuevos.
6. **Completar la digitalización de los permisos y fortalecer el Sistema Único de Permisos (SUPER):** mediante el establecimiento de un plazo perentorio de un año para que las autorizaciones sectoriales más importantes se encuentren digitalizadas en la plataforma. Establecer un plazo perentorio de dos años para que todos los permisos se encuentren digitalizados en la plataforma y que su uso como vía única de tramitación sea obligatorio.

Este sistema fortalece el concepto de “ventanilla única” bajo el que se elaboró el SUPER. Al mismo tiempo, mandar a la OGP con transparentar plazos e indicadores claves para la tramitación de los permisos (por ejemplo, cantidad de permisos en stock, ingresados y resueltos). Esta recomendación replica las mejores prácticas internacionales²⁵ en cuanto al rol de la digitalización e indicadores adecuados para una toma de decisiones con información adecuada.

7. **Inteligencia Artificial para la automatización de procesos:** aprovechar los datos que serán generados gracias a la digitalización de los permisos, mediante la implementación de nuevas tecnologías que permitan su análisis y aplicación.

25. Federal Permitting Improvement Steering Council. Recommended Best Practices. Fiscal Year 2023.

Herramientas como la inteligencia artificial, la automatización de tareas o el *machine learning* son cruciales en la optimización de procesos y su importancia solo aumentará con el tiempo.

Por eso, el Estado debe comenzar a incorporarlas en todas las etapas de la tramitación de permisos. Ejemplos de esto serían la elaboración de un programa que identifique errores básicos en la solicitud de permiso, monitorear plazos de tramitación en servicios más críticos, o pronunciamientos que excedan atribuciones normativas.

Esto permitiría reducir la cantidad de funcionarios destinados al análisis de admisibilidad, por ejemplo, y destinarlos a la fiscalización.

8. **Otorgar mayor responsabilidad a CONADI sobre los participantes de las consultas indígenas:** establecer que sólo pueden participar en la consulta indígena las comunidades inscritas al momento de iniciarse la tramitación ambiental. Quienes participen en la consulta podrán impugnar posteriormente. Es responsabilidad de la autoridad competente (CONADI), y no del titular, informar qué comunidades existen en el área de influencia del proyecto, y cómo debe desarrollarse el proceso de participación indígena. Para esto la CONADI mantendrá actualizado un catastro de las comunidades indígenas y las áreas en donde están asentadas. Dicho catastro estará disponible de manera digital en un sitio web institucional.

La consulta indígena es un proceso de buena fe, libre e informado y que promueve acuerdos basados en la confianza y el respeto mutuo, de todas las partes. Al mismo tiempo, debe tener plazos establecidos, y en los hechos no dilatar la tramitación de las EIA. Los pueblos originarios poseen un derecho preferente, por lo que amerita un proceso de consulta íntegro, que no derive en su instrumentalización.

9. **Transparencia en instancias de participación ciudadana e indígena:** todas las ONGs, comunidades, y otras organizaciones que participen de un proceso de participación ciudadana, deben transparentar su objeto legal, sus estados financieros y fuentes de financiamiento en su página web. Este debe ser un prerequisite para las instancias de participación del SEIA.



IV. REFORMA A LA TRAMITACIÓN AMBIENTAL

IV. REFORMA A LA TRAMITACIÓN AMBIENTAL

CONTEXTO

Durante la década de 1990 en Chile surge la necesidad de establecer una normativa para proteger el medio ambiente. La Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Ley 19.300), publicada en 1994, vino a cumplir ese rol. La institucionalidad ambiental fue modificada el año 2010, creándose el Ministerio del Medio Ambiente, a cargo de la política y regulación ambiental; el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), a cargo de administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA); y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), cuya función, entre otras, es fiscalizar el cumplimiento de la legislación ambiental, incluidas las autorizaciones que el SEA otorga, así como sancionar sus infracciones.

El objeto de la evaluación ambiental, en general, es verificar el cumplimiento de la normativa para evitar impacto, mitigar los impactos que sí se producirán y compensar los impactos que no son mitigables. Existen dos vías de evaluación dentro del SEIA. Si un proyecto tiene impactos significativos en la salud de la población, los recursos naturales, sistemas de vida, áreas protegidas, valor paisajístico o patrimonio cultural, corresponde se evalúe mediante un Estudio de Impacto Ambiental²⁶ (EIA). De lo contrario, se evalúa mediante una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), procedimiento con un grado de complejidad menor que los EIA²⁷.

El proceso culmina con una Resolución de Calificación Ambiental (RCA), que puede ser favorable o desfavorable. En el caso de las DIA, esto ocurre cuando demuestra que no posee impactos significativos en los ítems mencionados anteriormente. En el caso de los EIA, no sólo debe acreditar que cumple con la normativa aplicable, sino además presentar medidas de mitigación, compensación y reparación apropiadas para los efectos, características y circunstancias que el proyecto genere. Cuando se cumple con lo anterior, el proyecto o actividad es aprobado.

El SEIA funciona mediante un procedimiento reglado por la ley y el respectivo reglamento y bajo el concepto de ventanilla única ambiental para el titular del proyecto, es decir, un mecanismo donde se consolidan observaciones de todos los órganos de la administración del Estado con competencias ambientales (OAECAS) y en donde una RCA favorable habilita una serie de permisos ambientales sectoriales (PAS). Los PAS son emitidos dentro del SEIA, y pueden tener contenido únicamente ambiental o pue-

den contener elementos ambientales y sectoriales (denominados PAS mixtos)²⁸. Estos últimos obligan a los titulares de proyectos a tramitar la parte sectorial en el OAECA correspondiente, fuera del SEIA, una vez obtenida la RCA (art 107, 108 DS 30, 2024).

Adicionalmente, el SEIA contempla instancias de participación ciudadana (PAC), en donde cualquier persona, natural o jurídica, tiene siempre el derecho a presentar observaciones a los EIA en un plazo determinado (60 días hábiles)²⁹ y en las DIA que generan cargas ambientales. A la hora de calificar el EIA o la DIA, el SEA debe tomar en consideración la manera en que el titular del proyecto da respuesta a dichas observaciones (art 29 y 30 bis, D.S. 40, 2024).

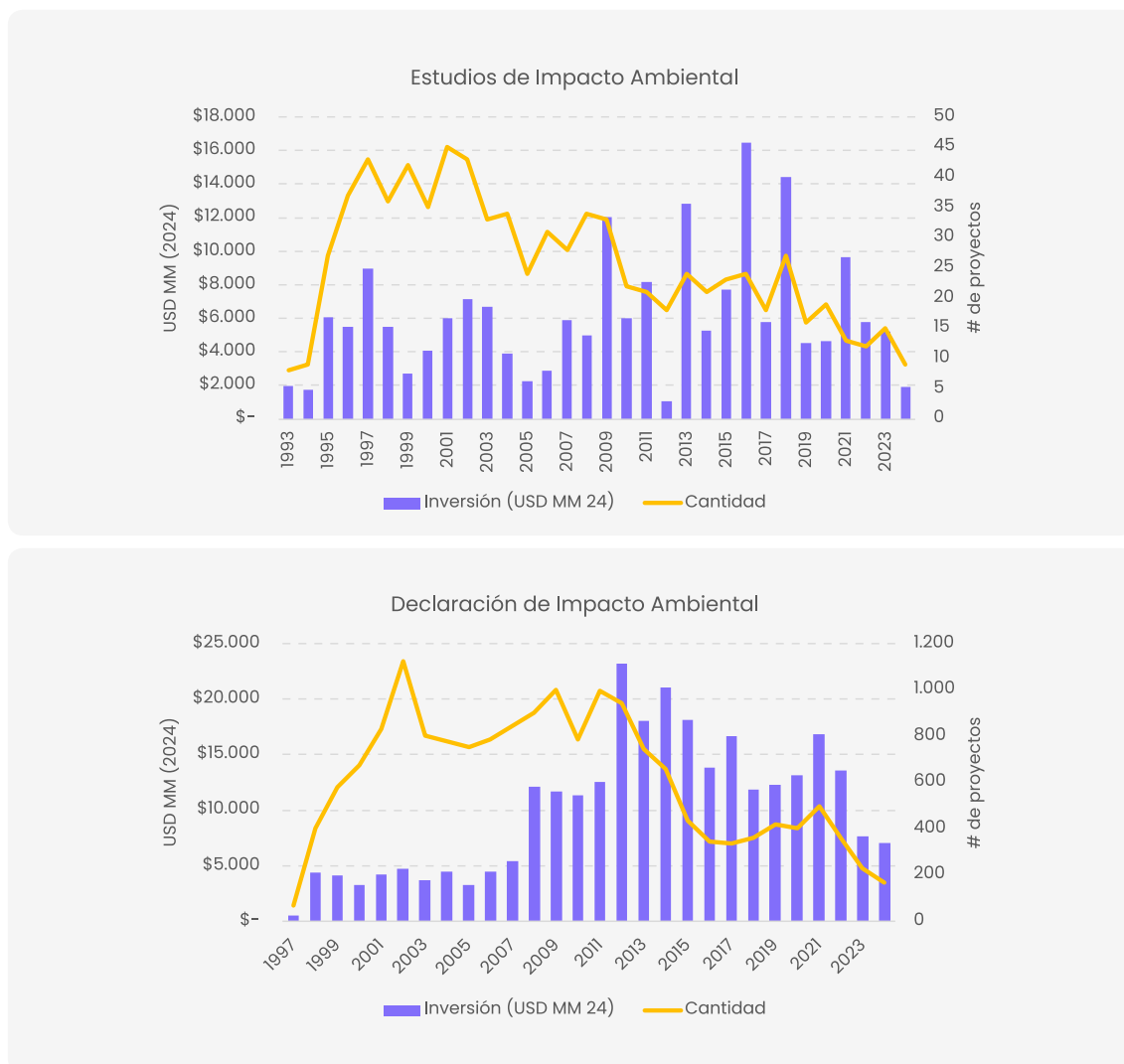
Además de las instancias de PAC, los proyectos que se someten a un EIA pueden producir una susceptibilidad de afectación directa a grupos o comunidades indígenas, lo que puede gatillar una instancia adicional denominada Consulta Indígena³⁰. De concurrir esta circunstancia, esta instancia es esencial para el desarrollo de la evaluación ambiental, pudiendo o no llegarse a acuerdo con las comunidades con los respectivos protocolos de acuerdo o de desacuerdo, según corresponda.

Concluido el procedimiento de evaluación y otorgada la RCA, estas pueden ser impugnadas por la vía administrativa o judicial, tanto por los titulares de proyecto como por quienes participaron del proceso de PAC. En efecto, los titulares de proyecto y las personas naturales o jurídicas que hayan participado en las instancias de PAC pueden reclamar administrativamente ante el director ejecutivo del SEA (DIA) o ante el Comité de Ministros³¹ (EIA) en el caso que estimen que sus pretensiones no fueron acogidas adecuadamente. Luego, la resolución que dicte el director ejecutivo o el Comité de Ministros podrá ser posteriormente reclamada ante el Tribunal Ambiental competente (art 20, Ley 19.300) y luego vía recurso de casación en la forma o en el fondo ante la Corte Suprema. Si es que la persona natural o jurídica no participó en las instancias de PAC, de igual forma puede impugnar la RCA, ya sea a través de una solicitud de invalidación de la RCA o mediante la interposición de un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones respectiva.

Al 2024, se han aprobado un total de 17.219 DIA y 824 EIA, por un monto acumulado de US\$ 283.476 y 182.488 millones, respectivamente (Figura 8).

28. Los titulares deben presentar sus proyectos ante la Dirección Regional del Servicio. Esta conformará un comité técnico en la cual participará junto con el SEREMI de MA, el director regional del SEA, así como también los directores regionales de los servicios públicos con competencias regionales involucradas en el proyecto. El acta de evaluación es puesta a disposición de la Comisión de Evaluación -instancia encargada de calificar el proyecto- que es presidida por el Intendente, e integrada por los SEREMI de MA, Salud, Economía, Energía, Obras Públicas, Agricultura, Vivienda, Transportes y Telecomunicaciones, Minería, Desarrollo Social, donde el Director Regional del SEA actúa como secretario ejecutivo (art 86 Ley 19.300).

Figura 8: Número de proyectos aprobados y montos de inversión³² (2010-2024)

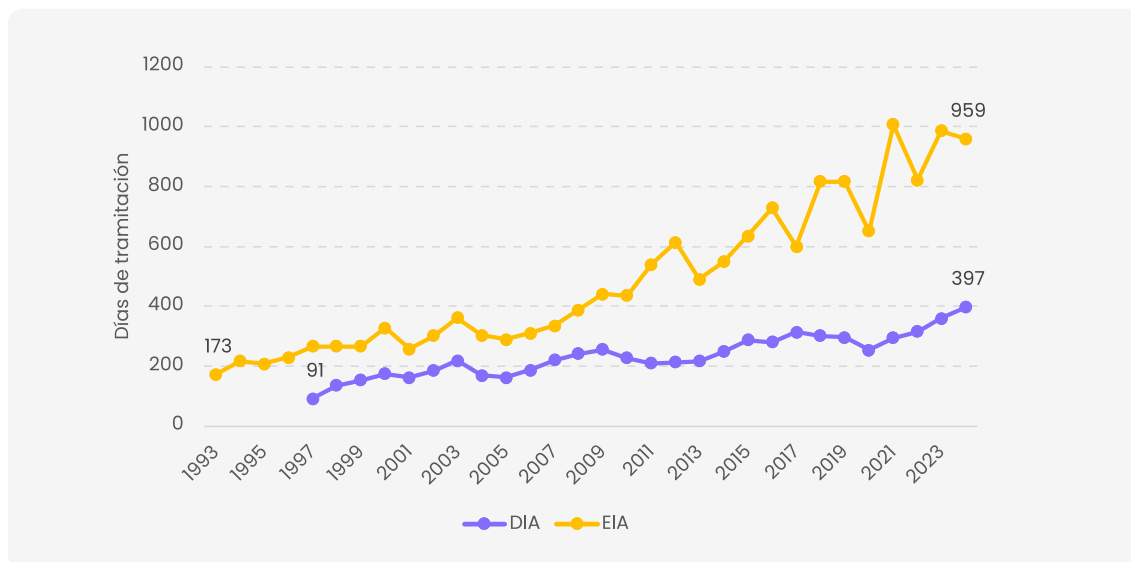


Fuente: elaboración propia en base a información estadística SEIA.

Los plazos de tramitación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) han aumentado considerablemente en los últimos años. En el caso de los Estudios de Impacto Ambiental, los plazos para los proyectos aprobados han aumentado de 325 días en el año 2000, a 726 el año 2024, un alza de 123%. Por su parte, las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) han aumentado de 173 días en el año 2000, a 280 el año 2024, un alza de 62%.

32. Los montos del sitio web del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental se encuentran en dólares nominales. Para compararlos en términos reales de finales de 2024 se convierten en pesos (al tipo de cambio nominal promedio de cada año), luego se ajustan por inflación de Chile, para finalmente ser convertidos a dólares nuevamente a finales de 2024. Se usan cifras oficiales del BCCh y del INE.

Figura 9: Tiempo de aprobación promedio de proyectos en el SEIA, 2000-2024



Fuente: elaboración propia en base a información pública del SEIA.

El aumento de plazos de tramitación es perjudicial ya que posterga los beneficios (privados y sociales) que traen las inversiones como el empleo, el fomento de proveedores, entre otros. La Comisión Marfán (2023) estimó que el beneficio de disminuir en un tercio los actuales plazos de tramitación (6,6 años) equivaldría a un aumento de 2,4% de crecimiento en 10 años. También se ha estimado que cada año se pierde un 0,5% del PIB por actividad económica no realizada o postergada por el retraso de las inversiones (USS, 2024).

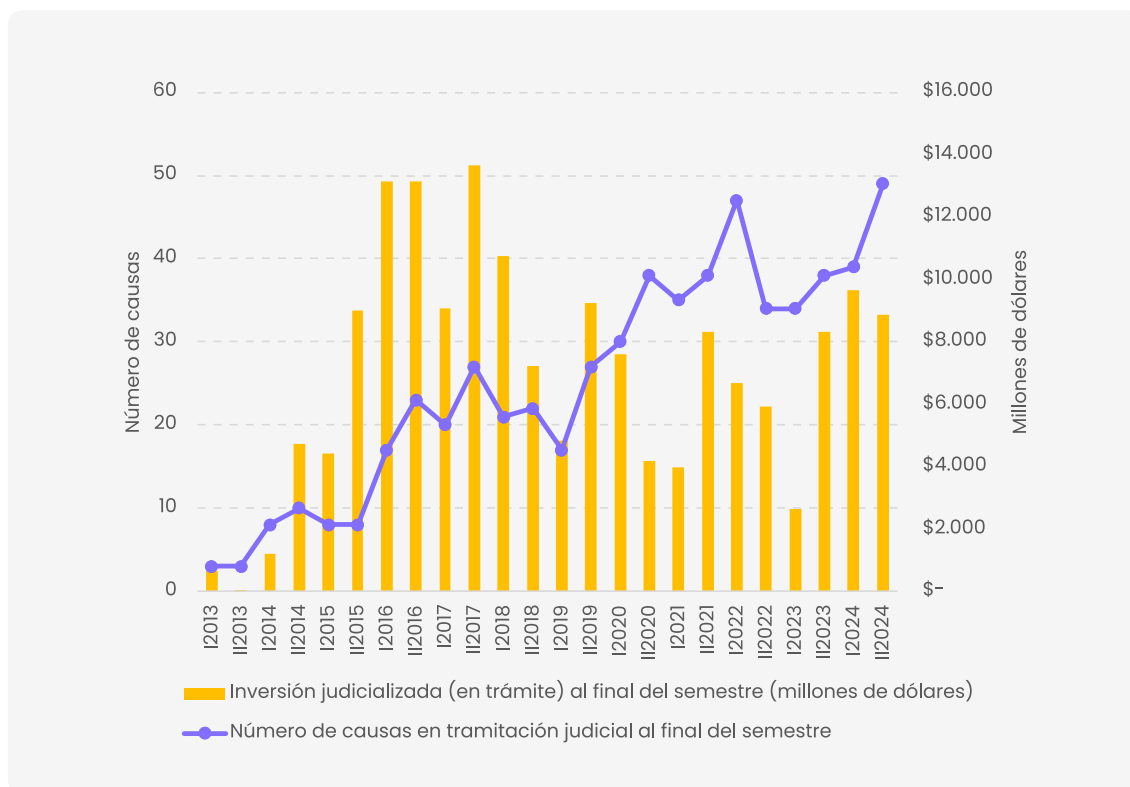
Por otro lado, la judicialización de los proyectos de inversión ha aumentado considerablemente. Desde la instalación del SEIA hasta el 2010, se judicializaron 342 proyectos, un 2,3% de los 15.240 ingresados en ese período (Informe Comisión Asesora, 2017). En tanto, si el 2018 el porcentaje de proyectos judicializados había crecido al 4%, al 2023 más que se duplicó, alcanzando el 10% de los proyectos aprobados (MMA, 2024³³). El stock acumulado de causas judicializadas en los Tribunales Ambientales subió de menos de 10 en 2013, a casi 50 en 2024, al tiempo que hoy existen casi US\$ 9 mil millones en proyectos judicializados (Figura 10).

33. Evidencia presentada por el Ministerio del Medio Ambiente en la Comisión de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bienes Nacionales del Senado el 8 de abril de 2024.



Imagen 13: Tedagua.

Figura 10: número de causas y montos de inversión en trámite en los Tribunales Ambientales al final de cada semestre (stock)



Fuente: CPC (2025)

Además del mayor tránsito de proyectos en los Tribunales Ambientales y en la Corte Suprema, los tiempos de resolución de los casos han aumentado. Recurrir a los Tribunales Ambientales aumenta, en promedio, 381 días la tramitación ambiental y en 341 adicionales si se presenta un recurso posterior ante la Corte Suprema (CEP, 2024).

En cuanto a la Contraloría General de la República (CGR), órgano que tiene por misión pronunciarse sobre la legalidad de los actos de la Administración del Estado, entre otras atribuciones, ha ido adquiriendo un rol relevante en la interpretación de normas que impactan en cuestiones medioambientales³⁴. De hecho, este órgano ha sido utilizado como alternativa para dirimir conflictos administrativos, lo que ha transformado a la CGR en un contencioso administrativo (De la Cruz, 2019).

34. Así, por ejemplo, a través del Dictamen N°E39766N20 la CGR determinó que las áreas de preservación ecológica definidas en instrumentos de planificación territorial deben ser consideradas con áreas colocadas bajo protección oficial, para efectos de la aplicación del artículo 10 letra p) de la Ley 19.300, que establece que deben ingresar al SEIA la “ejecución de obras, programas o actividades en parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de zonas vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas marinas, humedales urbanos o cualesquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial, en los casos en que la legislación respectiva lo permita”. Con ello, en la práctica, se amplió la causal de ingreso al SEIA.

NUDOS CRÍTICOS

En el transcurso del presente trabajo, se identificaron los siguientes nudos críticos que buscan explicar por qué la tramitación ambiental se ha complejizado crecientemente:

- A. Evaluación Ambiental no contempla beneficios económicos y sociales de proyectos:** pues sólo se enfoca en el “derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental” (Ley N° 19.300, art 1). Esto impide el análisis acabado de un proyecto, pues omite la ponderación de beneficios significativos. Países referentes en regulación ambiental –como Francia³⁵ y Canadá³⁶– mencionan explícitamente la conciliación entre desarrollo económico y protección ambiental en su regulación.

El marco regulatorio chileno perdió este equilibrio, que sí era contenido en el espíritu original del mensaje de la Ley 19.300.³⁷

- B. Excesivos requerimientos por parte de los OAECAs:** en ocasiones los pronunciamientos de los OAECAs exceden lo contemplado en la legislación (art 107, D.S. 40, 2024), realizando observaciones fuera del ámbito de sus competencias, aspecto que no es limitado por el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA). Junto con esto, en muchas ocasiones las observaciones de OAECA exceden la función de verificar el cumplimiento de la normativa sectorial, o mitigar y/o compensar impactos, transformándose en una instancia para realizar solicitudes indiscriminadas a los titulares en áreas de su interés³⁸. Asimismo, los OAECAs han ido aumentando con el tiempo los requerimientos de información que debe presentar el titular, incluyendo muchas veces campañas adicionales en terreno, requerimientos que en ocasiones no son cruciales para evaluar los impactos ambientales del proyecto, no existiendo una lógica de costo–beneficio en las solicitudes. Esto se evidencia en el aumento de días en que los titulares suspenden la tramitación, precisamente para hacerse cargo de los requerimientos excesivos de los OAECAs; en el caso de los EIA aprobados, aumentaron de 333 a 754 en los últimos 11 años. Todo lo anterior, genera incertezas y extiende innecesariamente los plazos ya que los titulares muchas veces requieren de mayor tiempo para atender las solicitudes³⁹.

35. Art 6, Carta del Medio Ambiente.

36. Ley de Evaluación de Impacto Ambiental.

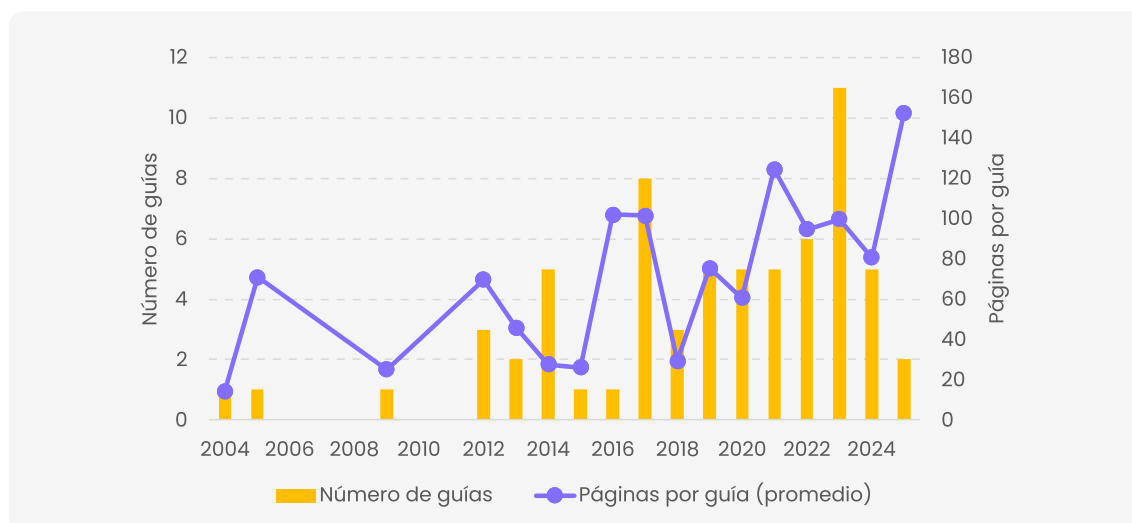
37. En el mensaje de la Ley N° 19.300 se plantea: “La protección ambiental no puede plantearse como un dilema frente al desarrollo, sino como uno de sus elementos. Cuando hablamos de desarrollo sustentable, estamos pensando en crecimiento económico con equidad social y con preservación y cuidado de los recursos naturales.” Presidente Aylwin, 1992.

38. Un ejemplo de esto son las solicitudes de la Secretaría Regional Ministerial de Medio Ambiente de la Región Metropolitana al Instituto del Cáncer relativas a la protección de la flora y fauna del área de influencia en el marco del ICSARA en la tramitación ambiental del proyecto. Carta N° 2024I3102517.

39. Así, si el año 2014, en promedio los titulares suspendían por 349 y 153 días los EIA y DIA, respectivamente, estas suspensiones al 2024 aumentaron a 874 y 274 días (Carrasco, García y García-Huidobro, 2024).

C. Más Guías, más largas y más exigentes: la ley 19.300 establece como una de las funciones del SEA el “uniformar los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental (...) mediante el establecimiento, entre otros, de guías trámite”⁴⁰. Las Guías se han utilizado para rellenar vacíos que no pudieron concretarse en la instancia legislativa correspondiente y muchas veces exceden lo dispuesto en la ley. A partir del año 2011, estas guías son cada vez más en cantidad y, con una extensión mayor (Figura 11). Manteniendo el estándar regulatorio constante, una guía más compleja entorpece la tramitación, favorece a los opositores del proyecto, y no agrega valor para la protección del bien en cuestión. Además, estas guías se han convertido en requisito obligatorio, más que una orientación, por cuanto EIAs se rechazan por no seguir las indicaciones de las Guías. Por último, el establecimiento de guías no ha ido acompañado de un análisis de impacto regulatorio previo que permita estimar las cargas que su imposición involucra para el desarrollo de proyectos.

Figura 11: número de guías publicadas por año y páginas en promedio, 2004-2025⁴¹



Fuente: elaboración propia en base a información pública del SEA.

D. Desnaturalización de las DIA: Las DIA son declaraciones juradas aplicables a proyectos que no generan impactos ambientales significativos, y que expresan que se cumple con la normativa ambiental vigente, acompañando los antecedentes para que el SEA y los OAECA evalúen si su impacto ambiental se ajusta a dicha normativa. Por una modificación legal del 2010, se estableció que además las DIA deben acompañar los antecedentes necesarios que justifiquen la inexistencia de aquellos efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la LBMA⁴² que

40. Art 81, letra d, Ley 19.300.

41. Considera sólo hasta marzo 2025.

42. Ley 19.300. Ley de Bases Generales del Medio Ambiente.



Imagen 14: Marca Chile.

pueden dar origen a la necesidad de efectuar un EIA. Debido a la forma en que ha sido implementada esta norma, las DIA deben levantar el área de influencia y un conjunto de información adicional que ha ido extendiendo los plazos de tramitación y derivando que, en la actualidad, éstas se hayan transformado en EIA acotados, pero muy demandantes en términos de tiempo y recursos, desvirtuando el espíritu y la justificación de las DIA. Por último, crecientemente ellas están siendo sometidas a proceso de participación ciudadana incluso respecto de aquellos casos en que no se cumplen los requisitos legales para su procedencia, todo lo cual ha redundado en una creciente judicialización de esas instancias participativas, en las que, además, la jurisprudencia no ha establecido precedentes que ofrezcan mayor predictibilidad sobre su procedencia⁴³.

- E. Tardía instancia de discusión política:** los proyectos de inversión, sobre todo los de mayor envergadura e impacto social no están exentos de la deliberación política más allá de lo contenido en el Artículo 11 de la ley. En la versión actual del SEIA, esto suele ocurrir en instancias tardías, en particular en la Comisión de Evaluación (compuesta por SEREMIs) y en el Comité de Ministros, cuando el titular ya ha invertido montos significativos en la tramitación. Lo anterior redundo en una alta incertidumbre para los titulares de proyectos, especialmente aquellos de mayor relevancia social y política.
- F. Difuminación del control judicial por parte de Tribunales Ambientales⁴⁴:** la creación de los Tribunales Ambientales ha complejizado la estabilidad regulatoria de

43. Ver García-Huidobro, García y Carrasco, 2024.

44. Basado en CEP (2024a).

los RCA, por cuanto puede ser impugnada por distintas vías paralelas, tanto judiciales como administrativas. Esto implica que, a pesar de que un proyecto ya ha sido calificado, puede ser impugnado por Tribunales Ambientales y por la Corte Suprema. Aun así, antes, durante o después de estos recursos se puede cuestionar la RCA a través de un recurso de protección o mediante una solicitud de invalidación. Esto se exagera por la interpretación que ha hecho la Corte Suprema sobre la invalidación impropia.

- G. Excesivas solicitudes para efectuar Consultas de Pertinencia (CP):** estas consultas (no vinculantes⁴⁵) y expresión del derecho a petición del art. 19 número 14 de la Constitución Política de la República- están diseñadas para que el SEA se pronuncie con respecto a si un proyecto (o sus modificaciones) requiere o no ser evaluado dentro del SEIA (art. 26 DS 40). En la práctica su uso ha aumentado de manera excesiva, principalmente a causa de que los organismos sectoriales muchas veces exigen el pronunciamiento del SEA respecto a que no se requiere evaluación ambiental para tramitar permisos sectoriales y otras solicitudes. Esto transforma las CP en un requisito previo de múltiples permisos, sin que ello tenga sustento en la regulación. Esto, junto con burocratizar el trámite sectorial, también desvía recursos humanos del SEA que debieran estar dedicados a la evaluación de proyectos. Esto se ilustra en que menos del 2% del total de proyectos sobre los que se solicitan las consultas de pertinencia, termina ingresando al SEIA; al tiempo que se resolvieron 5.673 consultas entre enero de 2022 y mayo de 2024 (CEP, 2024).
- H. Participación Ciudadana:** los resultados de los procesos de participación ciudadana son generalmente recurridos ante la Corte Suprema, la que suele acoger dichos recursos, obligando a retroceder la evaluación y anular la RCA. Segundo, aunque la ley no lo establece como obligatorio (art 30 bis, Ley 19.300), los tribunales han insistido en exigir participación ciudadana en las DIA, extendiendo y complejizando su tramitación (CEP, 2024). Tercero, la ley no establece requisitos para ser parte de la instancia de PAC y, no restringe la impugnación administrativa o judicial a personas naturales o jurídicas que no hayan participado de ella.
- I. Consulta Indígena:** aun cuando la CONADI debe mantener un catastro de las comunidades indígenas a lo largo del país (art 39 (f), Ley 19.253), dicho catastro al parecer no es garantía de un adecuado levantamiento de comunidades, pues el SEA obliga a los titulares a caracterizar dichas comunidades susceptibles de ser afectadas por el proyecto. Al mismo tiempo, no se exige reconocimiento oficial a las comunidades indígenas para su participación y estas no deben estar necesariamente constituidas al inicio de la evaluación ambiental.

45. Pero sí tienen un valor frente a una eventual acusación penal, eximiendo de responsabilidad, tal como lo dispone el inciso tercero del artículo 311 sexies de la Ley 21.595.

PROPUESTAS

Fortalecimiento institucional de la Evaluación Ambiental

10. Nuevo objetivo de la evaluación ambiental: se deben considerar los costos y beneficios ambientales, económicos y sociales de los proyectos al momento de evaluarlos. Para esto, modificar el objetivo de la evaluación ambiental de los proyectos para incluir el aporte que estos hacen al desarrollo sustentable⁴⁶ del país. Es decir, resguardar el medioambiente, al tiempo que equilibra esa protección con el progreso económico y social. Esto requiere modificar el artículo 2, letra j de la Ley N° 19.300.

11. Reforma a la gobernanza de la evaluación ambiental: crear una nueva Agencia de Evaluación Ambiental (AEA o Agencia), que administre el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

La Agencia estará gobernada por un Consejo⁴⁷, conformado por cinco miembros que trabajarán remuneradamente a tiempo completo. Cuatro designados, a parcialidades, por el Presidente de la República, entre una terna propuesta por el sistema de Alta Dirección Pública, compuesta por personas con reconocido prestigio en evaluación de proyectos, mediante decreto supremo expedido a través del Ministerio de Medio Ambiente y del Ministerio de Economía, previa ratificación del Senado por 4/7 de sus miembros en ejercicio; y el quinto consejero, el presidente del Consejo, será nombrado por el Presidente de la República, teniendo también reconocido prestigio en evaluación de proyectos. Se velará por que el Consejo tenga una conformación diversa y que equilibre la experiencia y conocimiento técnico sobre medio ambiente e inversiones.

El Consejo definirá la dirección ejecutiva de la AEA en base a una terna propuesta por Alta Dirección Pública (ADP).

El Consejo aprobará las normativas y guías antes de ser publicadas, evaluará el funcionamiento del SEIA y, en particular, de sus direcciones regionales, nombrará a los directores regionales, resolverá reclamaciones y recursos de reposición jerárquicos para cuando existan disparidades de criterio entre regiones y nivel central.

12. Consolidar rol evaluador de la AEA: concentrar en la Agencia toda la evaluación ambiental de los proyectos. La AEA, atendida su especialidad, concentrará la evaluación ambiental, incluyendo el análisis de los efectos, características y circunstancias que se relacionan con el impacto ambiental de los proyectos. De esta forma, los OAECAs deberán solamente pronunciarse respecto de los PAS de su competencia, que se tramitarán dentro del SEIA. Para esto, se traspasarán

46. Ambiental, económico y social.

47. Conformación que emula el modelo de la CMF (Decreto Ley 3.538).



Imagen 15: Marca Chile.

funcionarios desde los OAECAs hacia la Agencia. Así, será la AEA quien evalúe el impacto ambiental de un proyecto, y los efectos, características y circunstancias del mismo y no los servicios públicos involucrados en la tramitación, que no tienen atribuciones para dicha evaluación.

Nuevos mecanismos de evaluación, más expeditos y acorde a los desafíos ambientales actuales

- 13. Nueva vía de ingreso con etapa de screening⁴⁸:** otorgar el derecho a titulares de proyectos de gran escala de someterse voluntariamente a una evaluación temprana cuyo resultado será vinculante y tendrá un plazo máximo de 3 meses. **Esta etapa tiene por finalidad adelantar decisiones relevantes que determinen la viabilidad del proyecto y que permitan acotar la forma en que se llevará a cabo la evaluación posterior.**

Esta etapa concluye con la dictación por parte de la AEA de una resolución denominada “Términos de Referencia Ambiental”, de carácter vinculante. Esta, entre otras materias, delimitará las organizaciones legitimadas para ser parte de la participación ciudadana, la consulta indígena, y los OAECA que serán parte del proceso de evaluación. También definirá los principales impactos ambientales y/o sociales a

48. Propuesta análoga a Pivotes (2024).

evaluar, la compatibilidad territorial del proyecto con los instrumentos de ordenación territorial, el área de influencia, las consideraciones para levantar la línea de base medioambiental, entre otras materias. Todo aquello que haya quedado zanjado en los TRA no podrá ser revisitado en etapas administrativas posteriores.

Debido a que su ingreso no requiere la ingeniería conceptual que sí requiere un EIA, esta evaluación permite adelantar los plazos de tramitación ambiental de proyectos complejos, reduciendo las tardanzas. La incorporación de esta instancia habilita además despejar aspectos sensibles del proceso de evaluación de forma temprana y focalizar el EIA a aquellas materias que fueron identificadas por la autoridad, reduciendo la incertidumbre y arbitrariedad a lo largo de todo el proceso.

- 14. Invariabilidad regulatoria:** establecer un sistema de invariabilidad para los proyectos durante el proceso de obtención de sus permisos ambientales sectoriales. La invariabilidad rige desde el momento en que ingresa a tramitación dentro del SEIA y hasta la entrada en fase de construcción del proyecto. La invariabilidad se establece para todas las leyes y reglamentos que regulen los permisos ambientales sectoriales que requiera el proyecto.

Esto se justifica en atención a la falta de certeza que genera para un inversionista encontrarse sujeto a cambios de aquella normativa que debió tener en cuenta al elaborar un proyecto y generar posteriormente la solicitud de un permiso (ambiental o sectorial) cuyos requisitos técnicos y formales fueron ya evaluados y autorizados.

- 15. Revisión de umbrales de ingreso al SEIA y exclusión de adaptaciones tecnológicas:** eliminar las causales de ingreso al SEIA que no respondan a criterios objetivos o umbrales delimitados, como el que introdujo la Ley N°21.202 sobre Humedales Urbanos⁴⁹. Asimismo, revisar y evaluar elevar los umbrales de ingreso de ciertas tipologías que tengan bajo impacto ambiental, donde además existan instrumentos complementarios que disminuyan riesgo.

Otorgar a la AEA la facultad de eximir de requerir pasar por el SEIA a ampliaciones no significativas de proyectos que ya obtuvieron su RCA y se encuentran en construcción u operación. De manera análoga, entregar la atribución a la AEA de disponer un listado de cambios tecnológicos menores que no requieren tramitación dentro del SEIA, actuando, en los hechos, como una consulta de pertinencia preaprobada.

- 16. Simplificación de DIA y tramitación expedita para proyectos estandarizados:** eliminar la norma en la Ley 19.300 (art 12 bis) incorporada en el año 2010 que obliga que las DIAs acrediten la inexistencia de efectos, características o circunstancias que den origen a la necesidad de efectuar un EIA. Lo anterior reflota el espíritu ini-

49. Ver García-Huidobro, García y Carrasco, 2024

cial de la Ley de Bases del Medio Ambiente (Nº 19.300), volviendo a ser las DIAs lo que debieran ser, declaraciones juradas, con una tramitación expedita.

Además, entregar a la AEA la facultad de establecer tipologías y características de proyectos o actividades recurrentes, con impacto ambiental suficientemente determinado, que puedan someterse a un procedimiento de DIA voluntario simplificado y automatizado, en que el titular señala y acredita cumplimiento acorde con la normativa, sin necesidad de levantar línea de base ni entregar requerimientos de información adicional, con exigencias previamente definidas. Esta facultad se debe utilizar en tipologías de proyecto cuyo impacto ambiental sea previsiblemente nulo y sean altamente regulados sectorialmente.

17. **Iteraciones simples en tramitación:** las consultas debiesen ser sólo sobre temas relacionados con el proyecto, y nunca incrementales o adicionales, siempre sobre consultas previas. Esto es, en un segundo o tercer ICSARA⁵⁰, restringir la inclusión de comentarios sobre la información que existía originalmente ni tampoco la solicitud de información adicional que no se haya requerido previamente. Además, agregar una instancia previa de respuesta a la Adenda, frente a la AEA, donde se pueda solicitar eliminar consultas de servicios por falta de pertinencia. Esto se basa en mejores prácticas internacionales⁵¹, donde se recomienda minimizar las cargas administrativas y el costo de la recolección de información para los privados y los servicios evaluadores.
18. **Regular adecuadamente las Guías de Evaluación Ambiental⁵²:** en línea con la simplificación regulatoria (recomendación #1) incluir todas las guías de la AEA en el proceso de racionalización de permisos. Las guías no excederán la ley ni generarán requerimientos que la ley no autorice expresamente. Analizar las normas en una lógica de “explique o elimine”. Asimismo, establecer reglas que aseguren que las guías insten a una tramitación expedita, racional y transparente de los procesos de evaluación de impacto ambiental. Entre otras medidas: (i) tener un proceso participativo obligatorio en su creación⁵³; (ii) ser visados por el Consejo, quien realice un examen estricto de la legalidad, del costo/beneficio y del sustento técnico de los requerimientos de información que se hacen a los titulares de los proyectos o actividades; (iii) respete plazos razonables para entrar en vigencia; (iv) sea vinculantes para la Agencia y los OAECA; (v) su no cumplimiento por el funcionario respectivo sea causal de sanción y/o interposición de un recurso de reposición jerárquico, incluyendo la solicitud de información no considerada en las guías; y (vi) actúe sobre proyectos nuevos del sistema, no de manera retroactiva sobre proyectos aprobados o en evaluación.

50. Informe Consolidado de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones o Ampliaciones.

51. *Federal Permitting Improvement Steering Council. Recommended Best Practices. Fiscal Year 2023.*

52. Cuyo objeto es uniformar criterios, requisitos, condiciones, antecedentes y exigencias técnicas de la evaluación de las DIAs y EIAs

53. Este proceso participativo debería desarrollarse sólo una vez que se ha publicado el estudio de impacto regulatorio que la implementación de la guía supondría. Ello permitiría desvirtuar el análisis o cuestionar la metodología que se esté utilizando si ella no es rigurosa.

19. **Eliminar la práctica de requerir consulta de pertinencia como requisito previo para autorizar permisos sectoriales:** incorporar un artículo adicional en el Reglamento del SEIA que señale que la consulta de pertinencia al SEIA no pueda ser considerada como un prerrequisito para el otorgamiento o tramitación de ningún permiso⁵⁴. De esta forma, ningún OAECA lo exigirá como requisito previo para otro trámite.

Reducir las instancias de judicialización de los proyectos:

20. **Terminar con la solicitud de invalidación administrativa:** disponer expresamente que la RCA no puede ser impugnada mediante la solicitud de invalidación contemplada en el artículo 53 de la Ley 19.880 y 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. Solo serán posibles los recursos administrativos y judiciales del responsable del proyecto y de quienes participaron del procedimiento de evaluación, ello sin afectar al recurso de protección, cuyo rango constitucional no se ve alterado.
21. **Eliminación del recurso de casación en la Corte Suprema después de sentencia del Tribunal Ambiental competente:** de esta forma, se concentra en un tribunal especializado la decisión final con respecto a la legalidad de una Resolución de Calificación Ambiental de un proyecto, con el objetivo de eliminar los tiempos extensos de tramitación judicial posterior a la calificación del mismo. Asimismo, restringe la posibilidad de retrotraer la evaluación ambiental a instancias administrativas previas. Sólo en casos de existir criterios dispares sobre la aplicación de una norma legal concreta, podrá interponerse un recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia a la Corte Suprema.
22. **Sistema de admisibilidad y costas:** establecer un sistema de requisitos de admisibilidad para la impugnación de permisos en instancias administrativas y judiciales. Esto contempla acotar la legitimidad activa⁵⁵ a participantes en el proceso de participación ciudadana y/o consulta indígena o titular. Agregar un sistema de condena por costas para quienes impugnan los permisos sin tener un fundamento plausible para ello, en cuyo proceso de determinación deberá considerarse los perjuicios causados a los titulares de los proyectos impugnados bajo la interposición de reclamos que adolezcan de manifiesta falta de fundamentos.

Por último, a quien se le invalide una RCA o ésta se deje sin efecto por el Tribunal Ambiental, tendrá siempre el derecho a demandar al Estado por perjuicio.



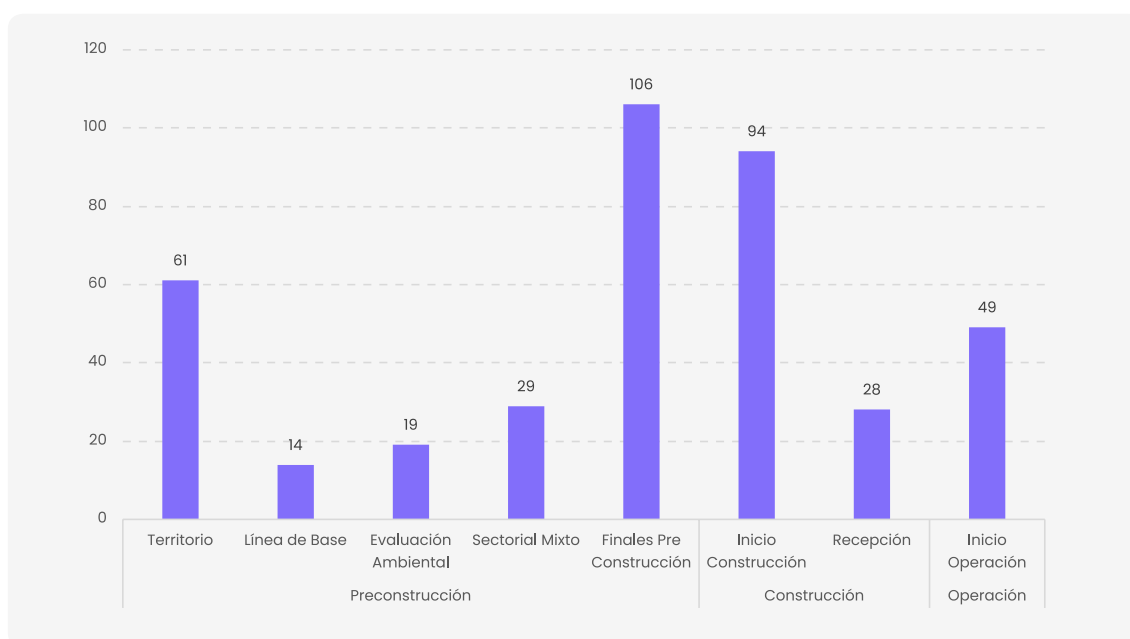
V. REFORMA A LA REGULACIÓN DE PERMISOS Y AUTORIZACIONES SECTORIALES

V. REFORMA A LA REGULACIÓN DE PERMISOS Y AUTORIZACIONES SECTORIALES

CONTEXTO

Adicional a la RCA, un proyecto de inversión requiere la obtención de distintos permisos para iniciar su construcción, operar y cerrar faenas. Estos permisos son el reflejo normativo de las condiciones que el Estado fija respecto a temas de seguridad, salubridad, medio ambiente u otro objeto de protección, los que se hacen exigibles para el desarrollo de ciertas actividades, por razones de interés público (CNEP, 2023). Así, la autoridad respectiva debe pronunciarse favorablemente para que el titular pueda realizar una actividad específica. Hoy existen más de 450 permisos que pueden ser clasificados en tres etapas según el ciclo de vida de un proyecto de inversión: pre-construcción, construcción y operación (CNEP, 2019, 2023).

Figura 12: Número de permisos por etapa

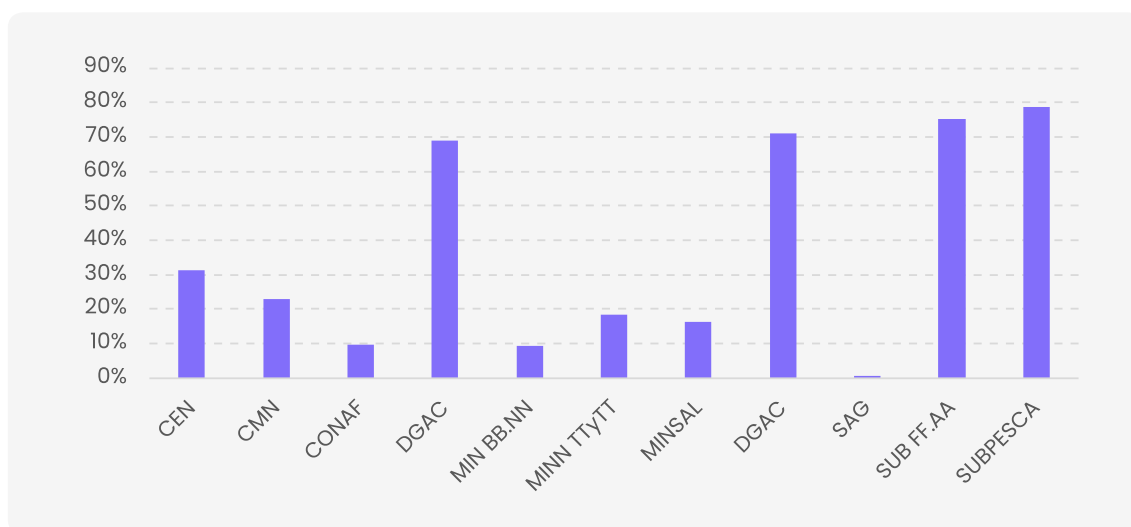


Fuente: CNEP (2019)

De la totalidad de permisos que existen, la CNEP (2023) identificó 63 permisos como prioritarios para la inversión. Estos permisos difieren en su grado de complejidad y son solicitados con distinta frecuencia dependiendo del proyecto de que se trate. Como es de esperarse, los permisos de menor complejidad involucran menores plazos de tramitación, pero son los más solicitados. Al mismo tiempo, se identificaron

ciertas instituciones que exceden con creces los plazos legales que poseen para la tramitación de permisos; tal es el caso del Ministerio de Bienes Nacionales (concesión de uso oneroso), la Dirección General de Aguas (recepción y proyecto obra hidráulica mayor), el Servicio Nacional de Geología y Minería (electrificación, planta beneficio, ventilación y botadero), y la Subsecretaría de Fuerzas Armadas (concesión marítima). Por último, ciertos servicios acumulan la mayoría de los permisos pendientes; tal es el caso del Coordinador Eléctrico Nacional (interconexión y conexión y entrada en operación); el Consejo de Monumentos Nacionales (zona típica); la Dirección General de Aguas (proyecto modificación cauce, proyecto y recepción obra hidráulica mayor) y la Subsecretaría de Fuerzas Armadas (concesión marítima) (CNEP, 2023).

Figura 13: porcentaje de permisos en trámite al 31/12/2022 del total ingresado entre 2018 y 2022



Fuente: elaboración propia en base a CNEP (2023).

Ahora, cada uno de estos servicios o instituciones críticas adolece distintos problemas, los que finalmente se reflejan en un solo fenómeno: extensos plazos de tramitación.

SERVICIOS, INSTITUCIONES Y REGULACIONES CRÍTICAS

- **Consejo de Monumentos Nacionales (CMN):** el patrimonio es importante y debe ser resguardado. El principal problema que existe hoy en día es que el marco legal no define explícitamente al patrimonio. Al mismo tiempo, la legislación no establece un mecanismo para asignarle valor a hallazgos arqueológicos, lo que redundaría en la determinación discrecional del mismo; tampoco establece la obligación de mantener un inventario y registro de los hallazgos, ni a determinar

normas de preservación. A esto se agrega que el CMN está compuesto por directores de museo, representantes de algunas instituciones públicas y algunos gremios, como el Colegio de Arqueólogos, la Sociedad Paleontológica de Chile, de Arqueología y de Escritores, entre otras (art 2, Ley 17.288). Su orgánica responde a decisiones históricas (la ley se promulgó el año 1970) que, hoy en día, no representan adecuadamente el necesario balance entre cuidado del patrimonio y desarrollo económico. Esta estructura genera problemas en la medida que **dentro del mismo no existe una contraposición entre la protección del patrimonio y el desarrollo económico del país**. Por último, La Contraloría General de la República emitió informe en que se revela que existían atrasos significativos en autorizaciones (algunas superaban los 870 días) y un stock acumulado de más de 3.700 autorizaciones a mayo de 2024 (CGR, 2024). Por su parte, la autorización de permisos debe ser una labor continua, y no acotada a sesiones quincenales o mensuales del Consejo, como ocurren actualmente.

- **Dirección General de Aguas (DGA):** posee una dotación de 179 personas destinadas exclusivamente a la resolución de expedientes (considerando nivel central y regiones). La DGA se encarga de tramitar las solicitudes de nuevos derechos de aprovechamiento de aguas⁵⁶; los traslados y cambios de punto de captación⁵⁷; la regularización de derechos consuetudinarios⁵⁸; el perfeccionamiento de títulos⁵⁹, las modificaciones de cauce⁶⁰ y las obras hidráulicas mayores⁶¹. A finales del 2024 la DGA tenía más de 19 mil solicitudes en trámite⁶². Esto significa que cada uno de estos funcionarios debería resolver una solicitud cada 2 días hábiles, aproximadamente, sólo para hacerse cargo del stock de autorizaciones pendientes, en un servicio al que ingresan alrededor de 7 mil solicitudes nuevas cada año. Al mismo tiempo, existe una falta de capacidad operativa; por ejemplo, muchas veces las visitas no pueden realizarse por falta de camionetas o de personal que las conduzca, aun cuando hay más de 100 personas con el cargo de conductor en la Dirección General de Aguas⁶³.
- **Subsecretaría de Fuerzas Armadas:** esta institución es la encargada de tramitar las concesiones marítimas, permisos que tiene un tiempo de tramitación promedio de 3 años. Al mismo tiempo, se evidencian falencias en cuanto a su diseño y baja capacidad de gestión, atribuidas principalmente a una brecha de recursos humanos (y una mala gestión de los existentes); una digitalización insuficiente; una falta de coordinación con entidades externas; entre otras (CNEP, 2019, 2023).

56. Que pueden tardar más de 5 años. Fuente: entrevistas a ex funcionarios DGA.

57. Que pueden tardar más de 4 y 2 años, respectivamente. Fuente: entrevistas a ex funcionarios DGA.

58. Que pueden tardar más de 3 años. Fuente: entrevistas a ex funcionarios DGA.

59. Que pueden tardar más de 2 años. Fuente: entrevistas a ex funcionarios DGA.

60. Que pueden tardar más de 3 años. Fuente: entrevistas a ex funcionarios DGA.

61. Que pueden tardar más de 3 años. Fuente: entrevistas a ex funcionarios DGA.

62. 19.566 solicitudes pendientes a finales de 2024. Fuente: solicitud de transparencia realizada por HZ a DGA recibida con fecha 30/12/2024.

63. Información recabada en reuniones con personas que han trabajado dentro de la DGA en cargos directivos.



Imagen 17: Héctor Millar.

A pesar de haber presentado un récord histórico de autorizaciones el año 2024 (847 versus 566 en promedio entre 2018 y 2021), esto se debe a que un 83% de las concesiones fueron rechazadas o desistidas, aprobándose sólo 77 concesiones marítimas a noviembre de 2024 (Pivotes, 2024).

Se encuentra actualmente en tramitación un proyecto de ley que busca traspasar el permiso al Ministerio de Bienes Nacionales, organismo que posee una capacidad defectuosa para tramitar ágilmente permisos de inversión, considerando que ni siquiera tiene una definición de tiempos máximos de tramitación para los trámites que poseen actualmente (Informe DIPRES sobre Regularización de Títulos de Dominio, 2021).

- **Ley Lafkenche:** la Ley N° 20.249 crea los Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (ECMPO), para asegurar la continuidad de prácticas consuetudinarias de las comunidades indígenas que utilizan espacios costeros. El problema con esta legislación es que la solicitud de un ECMPO suspenda cualquier otra actividad de concesiones sobre el área reclamada y las solicitudes tienen un examen de admisibilidad muy flexible⁶⁴. A la fecha se han decretado 34 ECMPO y otros 109 en tramitación, esto último implica que más de 4 millones de hectáreas de zonas costeras hoy están excluidas de cualquier solicitud de uso por parte de terceros, impactando solicitudes de concesiones marítimas, de acuicultura, de planes de manejo, entre otras. Por ejemplo, más de un tercio de las solicitudes de concesiones de acuicultura a nivel nacional están suspendidas por esta legislación (Pivotes, 2024).
- **Corporación Nacional Forestal (CONAF):** esta institución adolece de problemas de gestión y abusa en ocasiones de sus competencias con interpretaciones en exceso de lo que dice la ley. Este tipo de problemáticas se evidencian con el requerimiento de procedimientos y requisitos internos que no están estipulados en la ley, con interpretaciones normativas que pueden llegar a ser arbitrarias, o con cambios en las condiciones del sitio en cuestión entre la aprobación ambiental y la tramitación sectorial que frenan la tramitación de permisos. Al mismo tiempo, es frecuente el rechazo de solicitudes el último día hábil de la tramitación⁶⁵ y tampoco existe un registro público de información de catastro de formaciones xerofíticas⁶⁶ y de bosque nativo de preservación.

RECUADRO LEY MARCO AUTORIZACIONES SECTORIALES (BOLETÍN 16.566-03)

Existe un consenso transversal en Chile sobre la necesidad de reformar el sistema de permisos sectoriales. Así lo consigna explícitamente el mensaje del proyecto de Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales que ingresó el actual Gobierno en enero 2024 (Boletín 16.566-03). A continuación, se presenta un breve análisis al contenido y propuestas de este proyecto:

- ✓ El PDL que presentó el actual Gobierno está bien fundamentado e intencionado, es una señal pro-inversión potente y se hace cargo de un problema crítico. Busca ser una Ley Marco que abarque todas las autorizaciones sectoriales. Con esto se subsanaría la falta de una visión global sobre el sistema de otorgamiento de permisos, pues crea una institucionalidad para la mejora regulatoria (la Oficina de Autorizaciones Sectoriales).
 - ✓ Al mismo tiempo, uno de sus aspectos positivos es que establece el principio de simplificación administrativa, pensado para velar por la eficiencia en las interacciones entre los titulares y el Estado, que orienta a reducir, eliminar u optimizar trámites existentes.
 - ✓ Por otro lado, permite la tramitación simultánea de permisos, a diferencia de lo que existe hoy donde algunos trámites son prerequisite de otros, lo que enlentece la tramitación de proyectos. Se permite la excepción a esta regla cuando se disponga expresamente en la ley que una autorización sea indispensable para su evaluación técnica y jurídica.
 - ✓ El PDL avanza en modernización regulatoria, elaborando distintas categorías de autorizaciones administrativas, pero avanza poco en simplificar el sistema. Tampoco aborda las dificultades específicas y heterogeneidades que enfrentan los distintos servicios públicos más críticos.
 - ✓ Celebramos algunos de los aspectos del PDL, sin perjuicio que existen espacios de mejora en dicha propuesta. En esa línea, recomendamos:
- **Potenciar la Oficina de Gestión de Proyectos de Inversión⁶⁷ (OGP) como actor clave en la tramitación.** Recomendamos mantenerla en el Ministerio de Economía, pero otorgarle herramientas que le permitan tener injerencia real en la tramitación de permisos. En concreto, que cuente con recursos para transferir a servicios críticos para la contratación de evaluadores (ver recomendación 6); que se encargue de velar por la celeridad de la tramitación de proyectos prioritarios (ver recomendación 3); proponer y aprobar indicadores de gestión en los servicios críticos (ver recomendación 4); y actuar de contraparte de los organismos sectoriales en el proceso de mejora y simplificación regulatoria (ver recomendación 1).

67. Llamada Oficina de Autorizaciones Sectoriales e Inversión en el PDL de la LMAS, en este documento usamos ese término y todos sus sinónimos para referirnos a la OGP, ex GPS.

- **Sistema preferente efectivo para la tramitación de permisos de proyectos priorizados:** la LMAS establece que pueden existir proyectos o actividades priorizadas, cuyos plazos de tramitación de los permisos se reducen a la mitad. Dicha medida de priorización es sólo el primer paso, pero insuficiente como tal. Se propone implementar medidas adicionales para que los proyectos o actividades calificadas como priorizadas realmente tengan dicho estatus durante la tramitación de sus permisos, incluyendo: (i) preferencia en la revisión por parte del OAE respectivo⁶⁸; (ii) designación por cada OAE de un equipo especializado que se hará cargo de la revisión de dichos permisos; y (iii) rol coordinador y de seguimiento con atribuciones presupuestarias de la OGP, quién debe velar por la oportuna y correcta tramitación de los permisos y la adecuada coordinación entre los distintos OAE. Por último, la declaración de proyectos estratégicos es una facultad que descansará en la presidencia de la República, mediante decreto conjunto con el Ministerio del Medio Ambiente y Economía (recomendación 3).
- **Transferir recursos vía OGP para reducir stock de permisos:** en el Proyecto actual se plantea que la OGP vele por que los organismos tengan los recursos necesarios para cumplir los menores plazos. Dicho fraseo no parece tener la fuerza necesaria. Se propone otorgarle a la OGP la facultad de asignación de recursos relevantes a servicios críticos para acelerar la tramitación de los permisos pendientes, usando criterios de priorización que consideren todo el stock de permisos en dicha situación y sus plazos de tramitación respectivos. Cada traspaso de recursos estará aparejado de la obligación de elaborar un informe ex post que indique el uso e impacto de los recursos nuevos.
- **Facultar a la OGP para proponer y aprobar indicadores de desempeño para organismos:** contemplado en la LMAS sólo como una sugerencia por parte de la OGP. Se propone, en primer lugar, incluir en los convenios por ADP para los jefes de servicio un indicador específico sobre el cumplimiento de plazos en la tramitación de permisos, para lo cual se debe entregar a la OGP la facultad de pronunciarse sobre los convenios. En segundo lugar, incluir métricas sobre tramitación de permisos en los PMG. La Oficina aprobará dichas métricas. Estas métricas permitirán diferenciar entre grados de cumplimiento, y existirá el incentivo explícito a cumplir con antelación los plazos de tramitación.
- **Entregar un bono de cumplimiento institucional por tramitación expedita de permisos:** otorgado con frecuencia anual por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) sujeto a cumplimiento de metas propuestas por el servicio específico y validadas por la Oficina de Grandes Proyectos. El objetivo es fomentar una cultura de tramitación ágil dentro de los distintos servicios.

68. Replicando un modelo que ya utiliza el Código de Aguas, que establece la preferencia que tienen las solicitudes de derechos de agua relativas al consumo humano o saneamiento.

Proponemos agregar lo siguiente en el proyecto de ley:

- 23. Consolidar la figura de revisores externos y traspaso de costo a usuarios:** a través de un sistema general de cobro directo para la tramitación y otorgamiento de los permisos, con uso directo de los fondos por los servicios públicos evaluadores, en base a tarifas fijadas según el requerimiento de recursos (especialmente humanos) extras a la dotación regular, asociados a la tramitación de los permisos por parte del servicio. Siguiendo la lógica de revisores independientes (LGUC).



Imagen 18: Héctor Millar.

PROPUESTAS

24. Consolidar todos los recursos de legalidad de permisos en uno sólo: en la actualidad, un mismo permiso puede ser impugnado por distintas vías, tanto administrativas⁶⁹ como judiciales (OCDE, 2016). Crear un único recurso de reclamación de legalidad del otorgamiento de un permiso sectorial, en sede judicial (Corte de Apelaciones), con un plazo acotado en su presentación (30 días) y fallo (60 días), a ser presentada por un legítimo interesado (que haya participado en la tramitación). Las reclamaciones en sede administrativa y judicial para el mismo proyecto deben ser coherentes entre sí y no podrán tramitarse en forma paralela. Este recurso único se tramitará sin perjuicio de lo que dispongan leyes sectoriales específicas.

25. Consejo de Monumentos Nacionales (CMN): modificar la institucionalidad asociada a la protección del patrimonio arqueológico y paleontológico. En concreto, se propone transferir todas las atribuciones del CMN asociadas a permisos de caracterización y rescate al Servicio Nacional del Patrimonio Cultural⁷⁰, con el consiguiente traspaso de equipos técnicos y recursos. Al mismo tiempo, fortalecer las competencias y atribuciones de este para una gestión eficiente del proceso de rescate de hallazgos.

También se propone que las acciones de determinación de línea base e inspección sean proporcionales y coherentes con los hallazgos o potenciales hallazgos, incluyendo su real valor arqueológico o cultural (que será determinado en base a criterios legales objetivos), y no una discrecional, como es actualmente. Las intervenciones y requerimientos de información en la materia deben estar precedidas de un análisis de riesgos exigente y una evaluación costo-beneficio que pondere los intereses en juego.

En este sentido, consideramos, que el proyecto de ley actualmente en tramitación (boletín 12.712-24) mantiene un Consejo compuesto por integrantes externos al Estado, con intereses institucionales que no logran balancear adecuadamente la conservación patrimonial, el desarrollo económico y la gestión eficiente de los permisos.

69. Lo anterior se ha visto agravado por el hecho que la CGR se ha transformado progresivamente en un organismo de solución de controversias, tanto al interior del Estado como entre los particulares y el Estado.

70. La Ley 21.045 que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, crea también el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, que tiene por función “implementar políticas y planes, y diseñar y ejecutar programas destinados a dar cumplimiento a las funciones del Ministerio, en materias relativas al folclor, culturas tradicionales, culturas y patrimonio indígena, patrimonio cultural material e inmaterial; e infraestructura patrimonial, como asimismo, a la participación ciudadana en los procesos de memoria colectiva y definición patrimonial” (art 23, ley 21.045).

26. Ley Lafkenche⁷¹: aumentar la exigencia de admisibilidad de las solicitudes de ECMPO y postergar el inicio del efecto suspensivo de afectación de la misma para otros fines sólo cuando se haya verificado el uso consuetudinario por parte de CONADI, uso que requerirá ser acreditado de manera más exigente⁷².

27. Concesiones marítimas eficientes en Subsecretaría de FF.AA.: continuar y profundizar el proceso de digitalización interno de la Subsecretaría, entregando las herramientas digitales necesarias a los funcionarios, para poder elaborar y mantener actualizado el catastro digital de concesiones marítimas otorgadas y en tramitación. De manera simultánea, reforzar incentivos de funcionarios (ver recomendación #4) y transferir recursos suficientes desde la OGP (ver recomendación #5). Asimismo, el proyecto de ley en tramitación que traspasa las concesiones marítimas al Ministerio de BBNN (boletín N°8.467-12) no entrega certezas de que este traspaso mejore los tiempos de tramitación, pues ese Ministerio presenta problemas para tramitar sus propios permisos⁷³.

Por último, solicitar un acuerdo de auditoría interna con la Contraloría General de la República para identificar desafíos adicionales.

28. Modificaciones a la DGA: implementar medidas enfocadas en mejorar la gestión interna de la DGA. Por de pronto, esto contempla contratar técnicos que permitan descongestionar los más de veinte mil expedientes pendientes; al mismo tiempo, fortalecer la capacidad operativa de la DGA y aumentar la cantidad de funcionarios con posibilidad de firma en el Catastro Público de Aguas.

Actualizar el marco normativo interno de la DGA (Manual DARH, Fiscalización y Circulares) de manera de eliminar exigencias burocráticas infralegales, que implican inadmisibilidad de solicitudes. Este examen se debe centrar en aspectos de fondo y no en exigencias de antecedentes que podrían solicitarse durante la tramitación. Actualizar también el Reglamento de Aguas Subterráneas para subsanar trabas y demoras que implica su actual aplicación; al tiempo que se unifiquen criterios a nivel nacional. En línea con la medida 6, destinar recursos adicionales para hacerse cargo del stock de autorizaciones pendientes. Por último, rediseñar los procesos de otorgamiento de permisos de modificación de cauce y de obras hidráulicas mayores para hacerlos más expeditos.

29. Modificar la ley de bosque nativo para ampliar proyectos de interés nacional:

El artículo 19 de la Ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal prohíbe la intervención o alteración del hábitat de ciertas especies nativas si estas se encuentran en peligro de extinción, vulnerables, raras, o insuficientemente conocidas. Sin embargo, se permite la intervención en casos ex-

71. En línea con Pivotes (2024).

72. Según el marco regulatorio actual, cuando se ingresa la solicitud de Espacio Costero Marítimo de Pueblos Originarios, se suspende la tramitación de cualquier otra solicitud de derecho a uso en ese terreno. Esto implica que hoy existen 3.823.760 hectáreas suspendidas (Pivotes, 2024).

73. Los plazos internos del Ministerio de Bienes Nacionales superan los 12 meses.



Imagen 19: Héctor Millar.

cepcionales que cumplen ciertas condiciones, como fines científicos, sanitarios o de interés nacional, y siempre que no amenacen la continuidad de la especie. Ampliar la excepción dispuesta, especialmente en cuanto al interés nacional, incorporando, dentro de esa condición, el desarrollo de viviendas sociales o integradas, la generación de energía, la distribución de agua desalinizada y los proyectos o actividades vinculados al tratamiento general de residuos y que contribuyan a la economía circular.

30. Concesiones acuícolas⁷⁴: innovar en el modelo productivo impulsando relocalizaciones y promoviendo las fusiones de concesiones para optimizar el uso del espacio con menos concesiones, más grandes, más distanciadas y con una cuota de producción por centro y por área que permita la rotación de sitios, otorgue flexibilidad a la operación y brinde certeza al acuicultor y a la ciudadanía acerca de la sustentabilidad ambiental y sanitaria de la actividad. Para esto, modificar el artículo 86bis de la LGPA de modo de permitir que por vía reglamentaria se establezca un sistema de cuotas de producción de modo que, respetando la RCA y considerando el desempeño sanitario conforme a indicadores objetivos y de expedito trámite, permita a las empresas traspasos de cuotas de producción. Desde la perspectiva de la competitividad, eliminar cargas y costos originados en el alto número de trámites asociados a las actividades productivas. Para esto, avanzar a la integración de la información que llevan los órganos públicos y la automatización de trámites que disminuya los tiempos de respuesta, que evite la duplicación de esfuerzos públicos y privados con reglas claras que reduzcan al máximo la discrecionalidad.

74. Recomendación elaborada con apoyo de Eugenio Zamorano.

BIBLIOGRAFÍA

- Alex Adams (2024). *Zero-Based Regulation: a Step-by-Step Guide for States*.
- Centro de Estudios Públicos (2025). El costo económico de la permisología.
- Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (2019). Revisión Regulatoria Sectores Estratégicos.
- Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (2023). Análisis Permisos Sectoriales Prioritarios para Invertir.
- Confederación de Producción y Comercio (2024). Informe N°13 2S24 Judicialización de Proyectos de Inversión.
- Consejo Fiscal Autónomo (2024). Informe al Congreso N°11 – Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones.
- Contraloría General de la República (2011). Dictamen 34.291.
- Contraloría General de la República (2024). Informe N°456. Informe Final de Investigación Especial. Consejo de Monumentos Nacionales.
- De la Cruz Millar, Alicia (2019): Contraloría General de la República: ¿Jurisdicción contenciosa administrativa?, DER Ediciones, Santiago.
- De la Maza, Otth, Rojas y Weber (USS) (2024). Índice del Costo Económico por “Permisología” (ICEP): Análisis y costos asociados al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.
- *Federal Permitting Improvement Steering Council (FY 2023). Recommended Best Practices.*
- García-Huidobro, García y Carrasco. (2024a). Evaluación ambiental ante el Congreso. Diagnóstico parcial y propuestas de reforma insuficientes.

- García-Huidobro, García y Carrasco. (2024b). Evaluación sectorial ante el Congreso. Examen crítico y propuestas de mejora.
- Horizontal (2024). Propuestas para destrabar la tramitación de permisos sectoriales.
- Informe Final Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA (2017).
- Informe Final Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial (2023).
- Dirección de Presupuestos (2021). Evaluación Regularización de Títulos de Dominio.
- Ministerio de Energía (2021). Planificación Energética de Largo Plazo.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2017). Evolución de la pobreza 1990 – 2017: ¿Cómo ha cambiado Chile?
- Ministerio de Energía, Gobierno de Chile (2021). Informe de Identificación y Cuantificación de Potenciales Renovables (ICP) – Año 2021.
- OCDE (2016). Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile.
- OCDE (2022). Chile Economic Survey.
- OCDE (2025). Regulatory Policy Outlook.
- Pivotes (2024). Propuesta de Reforma a la Ley Lakenche.
- Servicio de Evaluación Ambiental (2024). Informe Consolidado de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones al Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto “Nuevo Establecimiento de Salud Instituto Nacional del Cáncer”

ANEXO

Tabla 2: número y tipo de regulaciones por sector económico

SECTOR	LEYES	REGLAMENTOS	GUÍAS	INSTITUCIÓN PÚBLICA RELEVANTE
Ambiental	4	10	65 ⁷⁵	MMA ⁷⁶ , SEA ⁷⁷ .
Aguas	3	2	3	DGA ⁷⁸ , MOP ⁷⁹ , SISS ⁸⁰ .
Energía	3	4	3	CNE ⁸¹ , SEC ⁸² , ME ⁸³ , CEN ⁸⁴ .
Minería	5	4	5	SERNAGEOMIN ⁸⁵ , SEA, MM ⁸⁶ , COCHILCO ⁸⁷ .

Fuente: elaboración propia.

75. Sólo estas guías suman 4.980 páginas.

76. Ministerio del Medio Ambiente.

77. Servicio de Evaluación Ambiental.

78. Dirección General de Aguas.

79. Ministerio de Obras Públicas.

80. Superintendencia de Servicios Sanitarios.

81. Comisión Nacional de Energía.

82. Superintendencia de Electricidad y Combustibles.

83. Ministerio de Energía.

84. Coordinador Eléctrico Nacional.

85. Servicio Nacional de Geología y Minería.

86. Ministerio de Minería.

87. Comisión Chilena del Cobre.



Con permiso para crecer: 30 propuestas para destrabar la inversión en Chile

Dirección: Nevería 5163, Las Condes, Santiago de Chile.

www.horizontalchile.cl

horizontal@horizontalchile.cl

-  [horizontalchile](#)
-  [horizontalchile](#)
-  [horizontal_chile](#)
-  [Horizontal Chile](#)

Horizontal es un centro de estudios de pensamiento liberal y debate independiente, sin fines de lucro, que convoca a diversos académicos, políticos, y organizaciones sociales para generar políticas públicas, análisis y propuestas que contribuyan a transformar a Chile en una sociedad de oportunidades.

La **Fundación Friedrich Naumann para la Libertad** es una fundación liberal alemana con más de 50 años de trayectoria y presencia en 60 países. Trabajan en educación política, con énfasis en el Estado de Derecho, Libre Mercado y la protección de Derechos Humanos. El objetivo de la fundación es promover los principios de libertad en todas las sociedades. Realizan esta tarea de la mano de sus socios, organizaciones e individuos de la sociedad civil y del sector público. La Oficina FNF Países Andinos, bajo la dirección de Jörg Dehnert, coordina desde Lima las actividades para Bolivia, Ecuador, Chile, Colombia, Perú y Venezuela.

Se permite la reproducción del documento, en cualquier forma o medio, con propósitos educativos y sin fines de lucro, siempre y cuando se cite debidamente la fuente.

Edición y diseño: Horizontal.

Impreso en Chile.
Mayo, 2025.

www.horizontalchile.cl
horizontal@horizontalchile.cl

 [horizontalchile](#)  [horizontalchile](#)  [horizontal_chile](#)  [Horizontal Chile](#)

 HORIZONTAL



**FRIEDRICH NAUMANN
STIFTUNG** Für die Freiheit.
Países Andinos