



Comisión
Nacional de
Productividad

Revisión Regulatoria en Sectores Estratégicos Presentación y Hallazgos Preliminares

MANDATO PRESIDENCIAL

“Desarrollar un proceso de revisión y análisis de aquellas regulaciones cuyo cumplimiento sea requisito para el desarrollo de proyectos de inversión en actividades económicas claves, de manera de proponer simplificaciones en áreas críticas, manteniendo los estándares adecuados para un crecimiento sustentable”

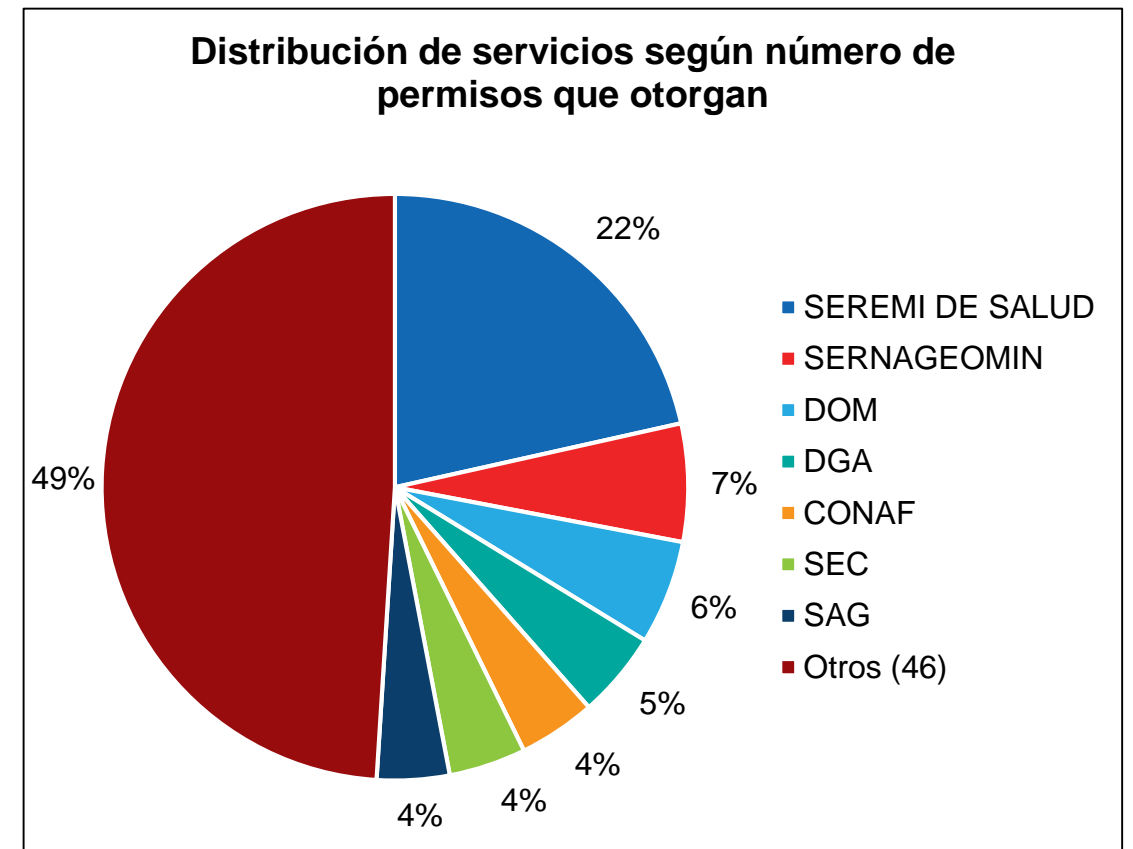
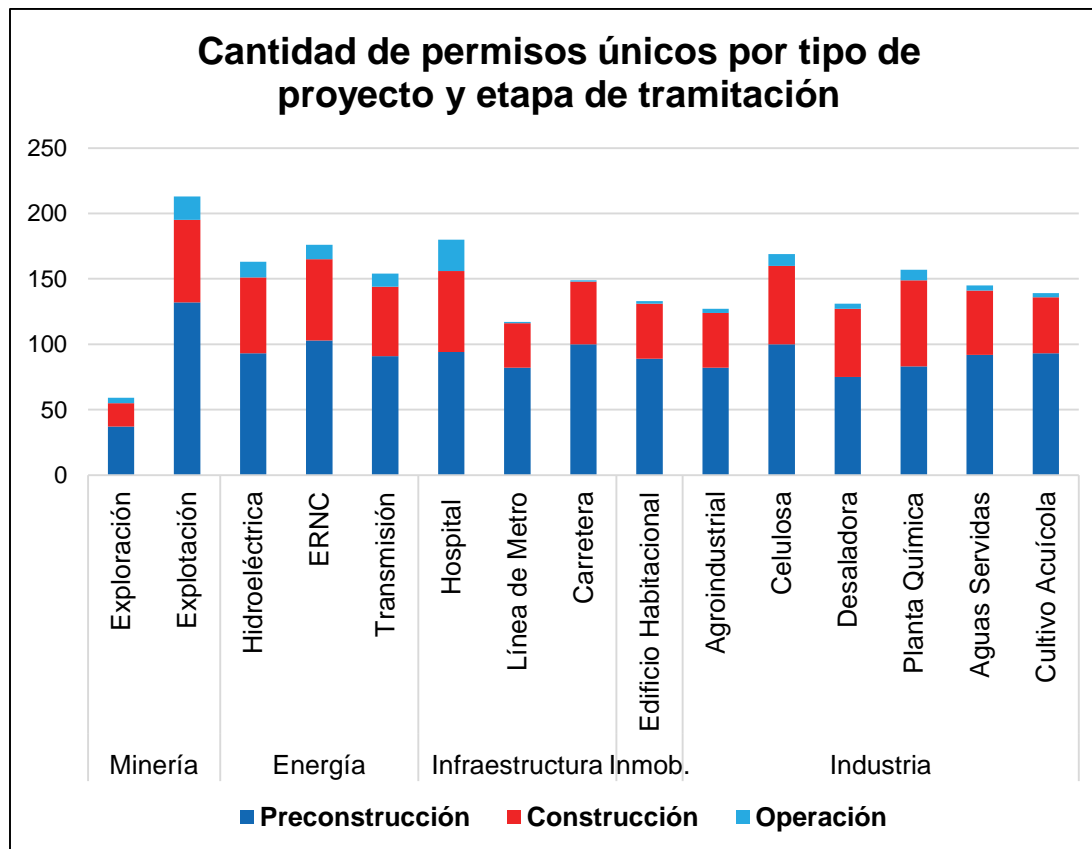
Alcance:

Cinco sectores: Minería, Energía, Industria, Inmobiliario e Infraestructura.

Etapas:

1. La identificación de permisos asociados a los cinco sectores definidos.
2. El análisis de la normativa que da origen a los permisos y que regula los procesos asociados a éstos.
3. El diseño de una estrategia de simplificación regulatoria y administrativa.

En la tramitación de proyectos de inversión hay 400 permisos únicos que son aplicables, los que son entregados por 53 entidades



Se estableció una metodología para priorizar análisis en profundidad de algunos permisos

Se especificaron dos criterios clave que debiesen cumplir los permisos de ***manera conjunta***:

1. Permisos sindicados como **relevantes** en base a reportes de parte del **sector público y privado**.
(25 organismos públicos, 60 empresas y 20 gremios)
2. **Representatividad** en el contexto del estudio:
 - Entidades involucradas en el otorgamiento de permisos: transversales a los sectores, y consideración de aquellas relevantes para sectores específicos (por ejemplo, Sernageomin en Minería).
 - 5 sectores económicos.
 - Diversas etapas de tramitación.
 - Parte de la ruta crítica del proyecto (aquellos que no permiten avanzar a etapa siguiente sin haberse obtenido).

PERMISOS SELECCIONADOS

Permiso	Otorgado por
1.- Concesión de Uso Oneroso	Ministerio de Bienes Nacionales
2.- PAS 132	Consejo de Monumentos Nacionales
3.- Declaración de interés nacional	CONAF
4.- PAS 152	CONAF
5.- PAS 150	CONAF
6.- Aprobación de solución de conexión	Coordinador Eléctrico Nacional
7.- Recepción de obras hidráulicas	DGA
8.- PAS 155	DGA
9.- PAS 156	DGA
10.- Permiso de edificación	DOM
11.- Recepción final obras de edificación	DOM
12.- Plan de compensación de emisiones	SEREMI Medio Ambiente

Permiso	Otorgado por
13.- PAS 160	SAG
14.- PAS 146	SAG
15.- Resolución de calificación ambiental	SEA
16.- Consulta de pertinencia	SEA
17.- PAS 161	SEREMI de Salud
18.- PAS 138	SEREMI de Salud
19.- Estudio de impacto sobre sistema de transporte urbano (EISTU)	SEREMI Transportes
20.- Autorización rotura y reposición de pavimentos	SERVIU
21.- PAS 135	SERNAGEOMIN
22.- PAS 137	SERNAGEOMIN
23.- Concesión marítima mayor	Subsecretaría de Fuerzas Armadas

Se priorizaron 23 permisos representativos de la ruta crítica en tramitación de proyectos

Servicios/Etapas	Acceso al territorio	Línea base	Evaluación ambiental	PAS mixtos	Permisos finales etapa pre-construcción	Construcción	Recepción de obras
BB.NN	Concesión uso oneroso						
CMN		PAS 132		PAS 132			
CONAF	Declaración de interés nacional			PAS 150 PAS 152			
CEN					Aprobación de solución de conexión		
DGA				PAS 155 PAS 156			Recepción de obras hidráulicas
DOM					Permiso de edificación		Recepción obras de edificación
MMA					Plan de Compensación de Emisiones		
SAG		PAS 146		PAS 146 PAS 160			
SEA			RCA	Consulta de pertinencia			
SEREMI SALUD				PAS 161 PAS 138		PAS 138	
SEREMITT		EISTU					
SERNAGEOMIN				PAS 135 PAS 137			
SERVIU						Reposición y rotura de pavimentos	
SFFAA	Concesión marítima						

Se priorizaron 23 permisos representativos de los sectores analizados

Permiso/Sector	Energía	Industria	Infraestructura	Inmobiliario	Minería
CUO	x				
PAS 132	x	x	x	x	x
DIN	x	x			x
PAS 150	x	x	x		x
PAS 152	x	x	x		x
Aprobación solicitud de conexión	x	x			x
Recepción de obras hidráulicas	x				x
PAS 155	x				x
Permiso de edificación	x	x	x	x	x
Recepción de obras edificación	x	x	x	x	x
Plan de Compensación de Emisiones	x	x	x	x	x
PAS 146	x	x	x	x	x
PAS 160	x	x	x	x	x
RCA	x	x	x	x	x
Consulta de Pertinencia	x	x	x	x	x
Calificación industrial	x	x	x		x
PAS 138	x	x	x		x
EISTU			x	x	
PAS 135					x
PAS 137					x
Reposición y rotura de pavimentos	x	x	x	x	
Concesión marítima		x			x
PAS 156	x	x	x	x	x

Del análisis de los permisos se desprenden dos categorías de problemas que afectan el desarrollo de inversiones

1. Bajo nivel de **eficiencia** en el otorgamiento, se manifiesta principalmente en:
 - Tiempos de tramitación que exceden lo expuesto en la normativa.
 - Falta de coherencia en la normativa, tanto de manera interna (objetivos y medios) como externa (con otras regulaciones).
2. Menores grados de **certeza jurídica** para la obtención de un permiso, que se refleja en:
 - Falta de previsibilidad respecto de los criterios para la admisibilidad y otorgamiento de un permiso.
 - Precariedad del permiso una vez otorgado.

El principal problema en la tramitación de permisos, es el tiempo

Permiso	Entidad	Días hábiles	
		Plazo legal de tramitación	Tiempo real de tramitación (promedio)
Concesión de Uso Oneroso	Ministerio de Bienes Nacionales	150	681
Concesión Marítima	Subsecretaría de fuerzas armadas	180	974
Resolución de Calificación ambiental (EIA)	Servicio de Evaluación Ambiental	120	609
Plan de compensación de emisiones	SEREMI de Medio Ambiente	-	95
Construcción y operación de depósitos de relaves – PAS 135	SERNAGEOMIN	60	222
Construcción de obras hidráulicas mayores - PAS 155	DGA	-	1030
Permiso de edificación	DOM	15-30	76
Recepción de obras hidráulicas mayores	DGA	-	436

*Plazos reales corresponden al último dato disponible en las páginas del servicio, o que fue reportado por el mismo. Para el caso de la DOM se consideraron 10 comunas. El tiempo de tramitación de CUO corresponde a días corridos

El principal problema en la tramitación de permisos, es el tiempo

A pesar de existir una multiplicidad de causas, la evidencia sustenta tres:

1. Capacidad de Gestión en los servicios

- De los 23, 20 no están digitalizados para su ingreso, 18 no tienen una plataforma para hacer seguimiento a la tramitación, y solo en 1 se permite al titular saber el estado de su solicitud.

2. Normativa inexistente o confusa

- 225 de los 400 permisos no tiene plazos estipulados en su normativa.
- Requerimientos para tramitación poco claros dan espacio para pronunciamientos arbitrarios.

3. Calidad de la información entregada por los titulares

- Información deficiente o incompleta genera iteraciones innecesarias al proceso, congestionando el servicio.

Recepción de Obras Hidráulicas Mayores - DGA

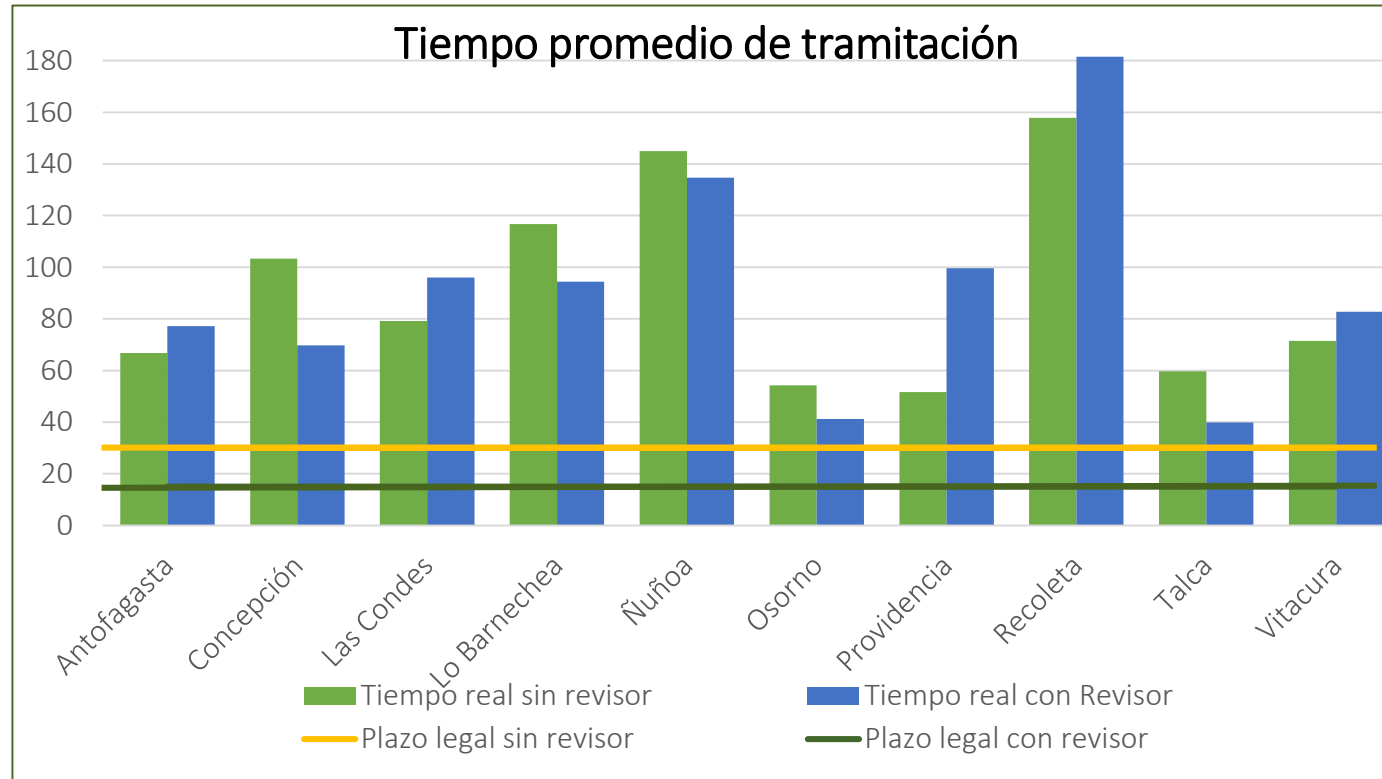
- Según lo reportado por DGA, los tiempos de tramitación del permiso, para proyectos recepcionados, alcanzan los 18 meses.
- Demora en los plazos ha llevado a comenzar la operación sin contar con autorización.
- En 2018 existían 96 centrales hidroeléctricas operando sin la recepción, las que en conjunto representan alrededor del 15% de la capacidad de instalada de generación eléctrica en nuestro país.

Proyectos en operación sin recepción		
Estado de tramitación	Número de proyectos	Suma de MW
Sin solicitud	37	276
En aprobación	13	580
Aprobada	25	1239
En recepción	21	1488
Total general	96	3.583

Fuente: DGA

Permiso de edificación - DOM

El proceso de otorgamiento tarda más que el plazo legal, y los revisores externos no han significado una mejora al respecto.



Fuente: Direcciones de Obras, 2018

Dificultad creciente y potencialmente más problemática: percepción de menor certeza jurídica

- Falta de previsibilidad respecto de los criterios para la admisibilidad y otorgamiento de un permiso.
- Poca claridad en las vías para impugnar permisos puede generar decisiones contradictorias, aumentos en los niveles de judicialización y falta de claridad respecto al momento en que el permiso estará firme.
- Actuación de buena fe (dentro de la legalidad, de acuerdo a criterios históricos de los servicios públicos) no garantiza que permisos no sean anulados una vez iniciada la construcción/operación del proyecto.
- Cambio en criterios jurisprudenciales y poca uniformidad en los mismos.
- Nuevos instrumentos de ordenamiento territorial (PROT) definirán vocación productiva de las regiones y serán definidos por autoridades regionales electas.

Permiso de edificación - DOM

Menor nivel de certeza respecto de la estabilidad del permiso.

- No hay claridad respecto de hasta cuándo podría verse expuesto a ser dejado sin efecto, ni por cuáles vías de impugnación.
- Ejemplo: Proyecto Conjunto Armónico Bellavista: Recepción parcial 2010 y 2013.
 - Nulidades de Derecho Público: 3, 2011-2017-2019
 - Recurso de Protección: 1, 2013.
 - Recurso contra Orden de Demolición: 1, 2014
 - Dictámenes de Contraloría General de la República: 4, 2010, 2013, 2013 y 2015.
- La ley no se ha pronunciado respecto de quién ha de asumir el costo económico de la invalidación del permiso, ni de qué ocurre con las obras ejecutadas al amparo de un permiso de edificación que luego fue anulado, en los casos en que el titular actuó de buena fe.

Intervenciones en permisos particulares no son suficientes: se requiere visión de todo el proceso

A partir de los hallazgos obtenidos -en particular a través de la elaboración de los mapas de tramitación de los proyectos- se aprecia con claridad la lógica sistémica que dicho proceso posee.

Ello se aprecia en 2 dimensiones:

1. Se pueden extrapolar hallazgos entre permisos que presentan condiciones similares, aumentando el potencial impacto de las recomendaciones asociadas.
2. Existen elementos que no responden a condiciones de los permisos en particular, sino al sistema en que éstos se insertan, lo que requiere propuestas de diversa naturaleza.

Mejoras en eficiencia

Se están analizando, entre otras, las siguientes soluciones:

- **Gestión:**

- Identificar áreas críticas en relación a funcionarios involucrados en la tramitación, considerando mecanismos de revisores externos, convenios interinstitucionales, digitalización, etc.
- Mapear procesos internos de otorgamiento de permisos y establecer plazos por actividad, de manera de aclarar las áreas en que las intervenciones son más necesarias.

- **Normas:**

- Definir plazos para otorgamiento de permisos no regulados.
- Disponibilizar y validar información para elaboración de líneas de base para EIA.
- Pasar de una lógica de autorización a declaración, para acelerar operación de actividades que presenten un nivel de riesgo acotado.
- Mayor coordinación entre servicios, en aquellos permisos con más de uno involucrado, incorporando ventanilla única, plazo para pronunciamiento y silencio positivo en caso de no cumplirlo.

Mejoras en certeza

- Mayor claridad. Aclaración de la(s) vía(s) para impugnar permisos o implementar un recurso especial para hacerlo.
- Mayor estabilidad. Precisar condiciones para que titulares de buena fe tengan certeza respecto a condiciones en las cuales los permisos podrán ser dejados sin efecto, precisando la responsabilidad del Estado en caso que ello ocurra.
- Mayor previsibilidad. Precisar, transparentar y justificar criterios para otorgamiento de permisos, especialmente entre regiones.
- Diseñar el nuevo modelo de ordenamiento territorial con incentivos adecuados a las regiones, para atraer inversiones.

Chile requiere institucionalidad regulatoria

- Una regulación que puede haber sido óptima al momento de emitirse, no necesariamente lo seguirá siendo, por lo que requiere una revisión periódica. El presente ejercicio debe continuarse:
 - Analizar otros permisos de la ruta crítica.
 - Ampliarlo a otros sectores regulados.
- El foco debe ser regulación de calidad (eficaz, eficiente y coherente), que otorgue certezas, tanto a los inversionistas como a la comunidad, eliminando aquellos aspectos burocráticos que no aportan valor al proceso, para avanzar hacia un **desarrollo sustentable**.
- Se debe contar con **institucionalidad** que, al menos, establezca los siguientes elementos:
 - Revisiones regulatorias periódicas en diversas áreas (levantamiento, análisis, propuestas).
 - Metodología de revisión ex ante de impacto regulatorio (determinación de problema y objetivos; evaluación de costos regulatorios e indicadores de cumplimiento).
 - Agencia enfocada en la calidad de las políticas públicas que lidere este proceso.

3 niveles de propuestas

- Las propuestas incluirán tanto modificaciones legales y reglamentarias, como relativas a la capacidad de gestión interna de los servicios públicos:
 1. **Permisos:** Específicas para 23 permisos priorizados.
 2. **Transversales:** A categorías de permisos o a aspectos sistémicos del proceso de aprobación de proyectos.
 3. **Institucionales:** Enfocadas en calidad regulatoria, entendiendo que ello ocurre cuando las regulaciones alcanzan los mayores niveles de eficacia, eficiencia y coherencia posibles.

Comentarios y sugerencias a:

consultascnp@cnp.gob.cl