



Comisión
Nacional de
Productividad

Calidad Regulatoria en Chile:
Una revisión de sectores estratégicos

Copyright © 2019. Todos los derechos de
Comisión Nacional de Productividad,
Amunátegui 232, of. 401, Santiago, Chile.
www.comisiondeproductividad.cl

ISBN: 978-956-7725-10-6

**Calidad regulatoria en Chile:
Una revisión de sectores estratégicos**

Coordinadores:
Esteban Rojas, Cristián Romero.

Equipo técnico CNP:
Andrea Valenzuela, Mariana del Río, Javiera Ábalos, Benjamín Torres, Valeria Lobos, Natalia Téllez, Paulette Urra,
Laura González, Horacio San Martín, Karina Díaz.

Fotografía de portada:
©Imagen de freejpg en Pixabay.

Fotografía interiores:
Agradecimientos a Pixabay.

Diseño y Diagramación:
Editorial Universitaria S.A.
Avda. Libertador Bernardo O'Higgins 1050, Santiago de Chile
www.universitaria.cl

Se terminó de imprimir esta
PRIMERA EDICIÓN
en los talleres de Salesianos Impresores S.A.
General Gana 1486, Santiago de Chile,
en febrero de 2020.

<http://www.comisiondeproductividad.cl>
El uso desautorizado de cualquier parte de esta publicación está prohibido.

Contenido

6	Acrónimos
11	Comisión Nacional de Productividad
13	Prefacio
15	Términos de referencia
19	Resumen ejecutivo
19	Antecedentes
21	El estudio y sus principales hallazgos
22	<i>Problemas de Eficiencia</i>
27	<i>Certeza jurídica</i>
30	Principales recomendaciones
33	Conclusiones
35	Introducción

Capítulo 1

39	La “permisología”, conceptos y metodología de análisis
43	1.1. La revisión regulatoria
45	1.2. Conceptos básicos para el proceso de Revisión Regulatoria
45	<i>Objeto de estudio y alcance</i>
47	<i>Marco Conceptual</i>
47	<i>Levantamiento y validación de la información</i>
48	<i>Permisos y Servicios</i>
49	1.3. Etapas de tramitación de un proyecto de inversión
49	<i>Preconstrucción</i>
52	<i>Construcción</i>
52	<i>Operación</i>
54	1.4. Análisis de los permisos
56	<i>Servicios emisores de permisos</i>
57	1.5. Priorización de permisos
62	1.6. Anexo

Capítulo 2

65	Análisis de los permisos priorizados
69	Eficiencia en la tramitación
70	Coherencia regulatoria
70	Análisis
71	2.1. Concesión de Uso Oneroso (SEREMI de Bienes Nacionales)
73	2.2. Concesión Marítima Mayor (Subsecretaría de Fuerzas Armadas)
74	2.3. Declaración de Interés Nacional (CONAF)
75	2.4. Consulta de Pertinencia (Servicio de Evaluación Ambiental)
77	2.5. Resolución de Calificación Ambiental (Servicio de Evaluación Ambiental)
78	2.6. Permiso para hacer excavaciones de tipo arqueológico, antropológico, y paleontológico—PAS 132 (Consejo de Monumentos Nacionales)
80	2.7. Permiso para la construcción y operación de depósitos de relave—PAS 135 (SERNAGEOMIN)
81	2.8. Aprobación del plan de cierre de una faena minera—PAS 137 (SERNAGEOMIN)
83	2.9. Permiso para la construcción, reparación, modificación y ampliación de cualquier obra pública o particular destinada a la evacuación, tratamiento o disposición final de desagües, aguas servidas de cualquier naturaleza—PAS 138 (SEREMI de Salud)
84	2.10. Permiso para la caza o captura de ejemplares de animales de especies protegidas para fines de investigación, para el establecimiento de centros de reproducción o criaderos y para la utilización sustentable del recurso—PAS 146 (SAG)
85	2.11. Permiso para la intervención de especies vegetales nativas clasificadas de conformidad con el artículo 37 de la Ley N° 19.300, que formen parte de un bosque nativo, o alteración de su hábitat—PAS 150 (CONAF)
86	2.12. Permiso para el manejo de bosque nativo de preservación que corresponda a ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país—PAS 152 (CONAF)
87	2.13. Permiso para la construcción de ciertas obras hidráulicas—PAS 155 (DGA)
89	2.14. Permiso para efectuar modificaciones de cauce—PAS 156 y Permiso para efectuar obras de defensa y regularización de cauces naturales—PAS 157 (DGA)
90	2.15. Informe Favorable para la Construcción (IFC)—PAS 160 (SAG—SEREMI de Agricultura—SEREMI Vivienda y Urbanismo)
92	2.16. Calificación Industrial (SEREMI de Salud)
93	2.17. Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano e Informe de Mitigación de Impacto Vial—(Unidad de Tránsito y Transporte Públicos Municipal o SEREMITT)

94	2.18. Plan de Compensación de Emisiones (SEREMI Medio Ambiente)
95	2.19. Permiso de edificación (DOM)
98	2.20. Solución de Conexión (Coordinador Eléctrico Nacional)
99	2.21. Rotura y reposición de pavimentos (SERVIU)
100	2.22. Recepción de Obras Hidráulicas Mayores (DGA)
101	2.23. Recepción Final de obras de edificación (DOM)

Capítulo 3

109	Análisis y recomendaciones generales del sistema de otorgamiento de permisos
112	3.1. Eficiencia
120	3.1.1. <i>Plazos de tramitación</i>
151	3.1.2. <i>Estructura de tramitación</i>
162	3.1.3. <i>Uso eficiente de la información para evaluación de proyectos</i>
165	3.1.4. <i>Coherencia normativa</i>
170	3.2. Certeza jurídica
171	3.2.1. <i>Estabilidad</i>
183	3.2.2. <i>Previsibilidad</i>
202	3.3. Anexos

Capítulo 4

233	Hacia la calidad regulatoria: Análisis y recomendaciones estructurales sobre el diseño y la revisión de regulaciones en Chile
237	4.1. Calidad Regulatoria a lo largo del ciclo
239	4.2. Simplificación regulatoria, intervención ex-post
239	4.2.1. <i>Revisión de sectores específicos</i>
242	4.2.2. <i>Revisión general</i>
244	4.2.3. <i>La experiencia chilena</i>
246	4.2.4. <i>Lecciones sobre simplificación regulatoria y administrativa</i>
247	4.3. Calidad del diseño, intervención ex-ante
250	4.3.1. <i>Alcance de aplicación</i>
252	4.3.2. <i>Estructura y herramientas de análisis</i>
254	4.4. Institucionalidad

Capítulo 5

259	Hallazgos y Recomendaciones
------------	------------------------------------

292	Bibliografía
------------	---------------------

301	Agradecimientos
------------	------------------------

Acrónimos

BNUP	Bien Nacional de Uso Público
CBR	Conservador de Bienes Raíces
CCHEN	Comisión Chilena de Energía Nuclear
CCSB	Cartas de crédito <i>stand by</i>
CDA	Código de Aguas
CDE	Consejo de Defensa del Estado
CDEC	Centros de Despacho Económico de Carga
CEE	Comisión Especial de Enajenaciones
CEN	Coordinador Eléctrico Nacional
CGR	Contraloría General de la República de Chile
CI	Calificación Industrial
CMF	Comisión para el Mercado Financiero
CMN	Consejo de Monumentos Nacionales
CNE	Comisión Nacional de Energía
CODELCO	Compañía Nacional del Cobre
COMICIVYT	Comisión Interministerial de Vivienda y Territorio
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
CONAF	Corporación Nacional Forestal
CONAMA	Comisión Nacional de Medio Ambiente
CORECC	Comité Regional de Cambio Climático
CRUBC	Comisión Regional de Uso del Borde Costero de la República
DDAA	Derechos de Aguas
DFL	Decreto con Fuerza de Ley
DGA	Dirección General de Aguas
DGAC	Dirección General Aeronáutica Civil
DGMN	Dirección General de Movilización Nacional
DIA	Declaración de Impacto Ambiental

DIFROL	Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado
DIN	Declaración de Interés Nacional
DIPRES	Dirección de Presupuestos de Chile
DIRECTEMAR	Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante
DL	Decreto Ley
DOH	Dirección de Obras Hidráulicas
DOM	Dirección de Obras Municipales
DS	Decreto Supremo
DT	Dirección del Trabajo
DTO	Decreto
ECMPO	Espacios Costeros Marinos Pueblos Originarios
EDR	Estrategias de Desarrollo Regional
EFE	Empresa de los Ferrocarriles del Estado
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EISTU	Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano
ERNC	Energías Renovables No Convencionales
ETCA	Entidades Técnicas de Certificación Ambiental
ETFA	Entidades Técnicas de Fiscalización Ambiental
GEC	Gestión de Episodios Críticos
GPS	Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables del Ministerio de Economía
IGM	Instituto Geográfico Militar
IIMCH	Instituto de Ingenieros de Minas de Chile
IMIV	Informe de Mitigación de Impacto Vial
IPT	Instrumento de Planificación Territorial
LBGMA	Ley de Bases Generales del Medio Ambiente
LBN	Ley Sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal
LBPA	Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos
LGBMA	Ley de Bases Generales sobre el Medio Ambiente

LGSE	Ley General de Servicios Eléctricos
LGSS	Ley General de Servicios Sanitarios
LGUC	Ley General de Urbanismo y Construcciones
LO	Ley Orgánica
LOGGAR	Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional
LOCM	Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades
LOCSMA	Ley Orgánica Constitucional de la Superintendencia de Medio Ambiente
LU	Límites Urbanos
MA	Medio Ambiente
MBN	Ministerio de Bienes Nacionales
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MINAGRI	Ministerio de Agricultura
MINBBNN	Ministerio de Bienes Nacionales
MINDEFENSA	Ministerio de Defensa
MINECON	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINENERGIA	Ministerio de Energía
MINMINERIA	Ministerio de Minería
MINSAL	Ministerio de Salud
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MMA	Ministerio del Medio Ambiente
MOP	Ministerio de Obras Públicas
OAE	Órganos de la Administración del Estado
OAECA	Órganos de la Administración del Estado con Competencia Ambiental
OGUC	Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONEMI	Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior

PADESU	Patrimonio y Desarrollo Sustentable
PAS	Permiso Ambiental Sectorial
PCE	Planes de Compensación de Emisiones
PL	Proyecto de Ley
PLADECO	Planes de Desarrollo Comunal
PMG	Plan de Mejoramiento de Gestión
PNDU	Política Nacional de Desarrollo Urbano
PNOT	Política Nacional de Ordenamiento Territorial
PPDA	Planes de Prevención y Descontaminación Ambiental
PRC	Plan Regulador Comunal
PRDU	Planes Regionales de Desarrollo Urbano
PRI	Plan Regulador Intercomunal
PRM	Plan Regulador Metropolitano
PRMS	Plan Regulador Metropolitano de Santiago
PROT	Planes Regionales de Ordenamiento Territorial
PS	Planes Seccionales
RCA	Resolución de Calificación Ambiental
RENAC	Registro Nacional de Contratistas
REP	Responsabilidad Extendida del Productor
RES	Resolución
RM	Región Metropolitana
RSEIA	Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero
SBIF	Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
SEA	Servicio de Evaluación Ambiental
SEC	Superintendencia de Electricidad y Combustibles
SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial
SEREMITT	Secretaría Regional Ministerial de Transporte y Telecomunicaciones
SERNAGEOMIN	Servicio Nacional de Geología y Minería

SERVIU	Servicio de Vivienda y Urbanismo
SIG	Sistema de Información Geográfica
SII	Servicio de Impuestos Internos
SISS	Superintendencia de Servicios Sanitarios
SMA	Superintendencia del Medio Ambiente
SS. FFAA.	Subsecretaría de Fuerzas Armadas
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
SUBPESCA	Subsecretaría de Pesca y Acuicultura
SUBTEL	Subsecretaría de Telecomunicaciones
SUPER	Sistema Único de Permisos Sectoriales
TGR	Tesorería General de la República de Chile
UOCT	Unidad Operativa de Control de Tránsito
UTA	Unidad Tributaria Anual
UTM	Unidad Tributaria Mensual
ZOIT	Zona de Interés Turístico
ZSPE	Zonificaciones Sujetas a Protecciones Especiales
ZUBC	Zonificación de Uso de Borde Costero

Comisión Nacional de Productividad

La Comisión Nacional de Productividad es una institución creada por el Decreto Presidencial N° 270, del 9 de febrero de 2015. Es un ente consultivo, independiente y autónomo. Su misión es asesorar al Gobierno de Chile en materias orientadas a aumentar la productividad, con foco en mejorar el bienestar de los ciudadanos, proponiendo políticas públicas, técnicamente sustentadas, y que consideren la opinión de la sociedad civil.

Cuenta con un consejo de ocho miembros nombrados por la Presidencia de la República por un periodo de tres años, de carácter técnico y transversal.

Consejeros 2019

Raphael Bergoeing, Presidente

Joseph Ramos, Vicepresidente

Vesna Mandakovic

Juan Cristóbal Marshall

Verónica Míes

Aurora Olave

Marcelo Soto

Sergio Urzúa



Prefacio

El crecimiento de la economía en los últimos treinta años ha permitido triplicar el ingreso promedio de los chilenos, especialmente gracias a la rápida expansión de la productividad agregada durante los años 1990, y al incremento en la inversión y participación laboral femenina desde entonces. En este mismo periodo se ha construido un sistema regulatorio cada vez más exhaustivo, que busca proteger bienes superiores, como la vida y la salud de los ciudadanos, el medio ambiente, y otros como el patrimonio biológico, social e histórico.

La ampliación del acervo normativo ha sido explosiva, y ha impuesto una carga adicional sobre los servicios públicos, así como sobre los titulares de proyectos de inversión. En ausencia de criterios rectores que guíen la forma en que se diseña y se implementa la regulación, y sin un mandato de evaluar los impactos de la misma sobre los regulados y la sociedad, el sistema regulatorio se ha vuelto especialmente engorroso, siendo el más complejo de los países de la OCDE, según esta institución. Desconocemos si los beneficios de algunas normas compensan los costos que imponen al Estado, las empresas y la sociedad.

Dada su relevancia, el Gobierno nos ha solicitado revisar los requerimientos de permisos para desarrollar proyectos de inversión en cinco sectores claves de la economía: minería, energía, industria, construcción e infraestructura. El trabajo identificó cuatrocientos tipos de permisos requeridos para proyectos de inversión en los sectores mandatados, y profundizó en el análisis de veintitrés de ellos. El resultado demuestra problemas de ineficiencia, y también un creciente problema de certeza jurídica.

Los problemas de eficiencia redundan principalmente en demoras excesivas, llegando en el sector minero hasta ocho años y nueve meses de tiempo requerido para tramitar permisos. Los problemas de certeza jurídica implican baja previsibilidad respecto de requerimientos y criterios de los permisos, así como una creciente debilidad de los derechos que otorgan. El informe entrega recomendaciones en ambos sentidos.

La necesidad de compatibilizar la protección de lo público y el desarrollo de proyectos de inversión privados nos obliga a revisar la forma en que diseñamos, implementamos, y evaluamos la regulación. El informe entrega propuestas de simplificación regulatoria y administrativa para los permisos priorizados, propuestas generales que mejorarían el funcionamiento del sistema, y propuestas estructurales para una institucionalidad que sustente la calidad regulatoria.

Las recomendaciones de este informe fueron aprobadas de forma unánime por los ocho miembros del Consejo Nacional de la Productividad.



Raphael Bergoeing Vela

Presidente

Comisión Nacional de Productividad



Alfie Ulloa Urrutia

Secretario Ejecutivo

Comisión Nacional de Productividad

Términos de referencia

Mandato Comisión Nacional de Productividad: “Revisión regulatoria en sectores estratégicos”

Antecedentes

En el marco de las labores de la Comisión Nacional de Productividad (CNP), en particular su misión de asesorar al Presidente de la República en todas aquellas materias orientadas a aumentar el crecimiento económico de largo plazo y el bienestar de los ciudadanos a través de la generación de ganancias en la productividad, se encargará, a través de los ministerios de Hacienda y de Economía, Fomento y Turismo, el desarrollo de un estudio de “Revisión Regulatoria en Sectores Estratégicos”.

Fundamentos del Estudio

El desarrollo regulatorio de Chile es amplio y cada vez más complejo y específico, acumulando décadas de normativa e instituciones, en ocasiones con mandatos similares o superpuestos. A la fecha, el país no ha efectuado una revisión sistemática que permita identificar normas obsoletas, y tampoco ha definido áreas prioritarias de revisión y actualización desde la óptica de la eficiencia normativa y regulatoria.

A nivel internacional, en particular entre países miembros de la OCDE, los procesos de revisión y evaluación de la regulación vigente son una herramienta fundamental para llevar adelante políticas de simplificación administrativa y regulatoria, con miras a reducir los costos al gobierno, a las empresas, y a los ciudadanos, así como para hacer más eficiente la asignación de esos recursos. Estos procesos a su vez se han constituido en una estrategia de fortalecimiento de la competitividad, productividad y la capacidad de emprendimiento. Es así, como tras la negativa tendencia que han mostrado los distintos indicadores de productividad, las revisiones sistemáticas de la carga regulatoria que enfrenta el país se han convertido en una prioridad política.

El impacto de la regulación sobre los diversos sectores, y la exigencia que a su vez impone sobre el Estado y sus agencias, ha sido una preocupación constante de la autoridad como de los sujetos regulados. Existe consenso en torno a que Chile tiene problemas de coherencia y eficiencia regulatoria, con exceso de leyes, permisos duplicados, normas

superpuestas, así como vacíos normativos que dan pie a interpretaciones. Dentro del grupo de países OCDE Chile presenta los peores niveles de complejidad regulatoria (Figura 1). De igual manera, la burocracia estatal es percibida por los ejecutivos de nuestro país como el segundo factor más problemático para hacer negocios (Figura 2).

Es por ello, que sistematizar un proceso de revisión regulatoria que permita inventariar, estimar los costos, y actualizar la normativa en función de su eficacia y eficiencia es un esfuerzo clave para avanzar hacia procesos de simplificación regulatoria. La simplificación no implica reducir estándares y exigencias, sino hacer que dichos estándares se cumplan con mejores herramientas.

Objetivos

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. Esta acción debe realizarse en conjunto con los servicios públicos a cargo de la implementación o fiscalización. Se deben incorporar las visiones de los distintos gremios empresariales y de los organismos de la sociedad civil que cuenten con expertise en los procesos de autorización y aprobación de permisos para los proyectos de inversión.

El análisis se realizará en cinco sectores estratégicos, definidos en base a su relevancia en los flujos de inversión y generación de empleo en la economía chilena: 1) minería, 2) infraestructura, 3) energía, 4) industria, e 5) inmobiliario.

El Estudio tendrá tres objetivos específicos, a ser alcanzados en tres etapas sucesivas:

Etapa 1: Identificación de permisos asociados a los cinco sectores estratégicos especificados previamente

El esfuerzo se centrará en:

- a. Identificar los permisos requeridos para desarrollar un proyecto de inversión (legislación, organismos que los otorgan, requisitos y plazos, tanto formales como reales).
- b. Identificar el fundamento legal de la regulación existente.
- c. Identificar las etapas que deben cumplirse para obtener el permiso correspondiente.
- d. Identificar los procesos críticos que tienen los servicios públicos para la tramitación de los permisos.

Etapa 2: Análisis de la normativa que da origen a los permisos y que regula los procesos asociados a estos

Los criterios fundamentales son:

- a. **Coherencia:** identificación de regulaciones que, con un mismo objetivo, se presenten duplicadas o contradictorias, así como de vacíos normativos.
- b. **Eficiencia:** identificación de aquellas regulaciones que presenten mayores grados de ineficiencia, en base a la metodología de análisis de impacto regulatorio, e identificación de las etapas críticas de los procesos para su tramitación que generan retrasos o complejidad innecesaria.

Etapa 3: Simplificación regulatoria y recomendaciones

Diseño de una estrategia de simplificación regulatoria, que (i) permita revisar aquellos permisos que (según la etapa 2) no cumplen los objetivos para los que fueron diseñados o lo hacen de manera ineficiente, y que (ii) garantice una revisión sistemática que promueva la eficacia y eficiencia de las regulaciones en el largo plazo. Esto implica:

- a. Proponer un cronograma de derogación, simplificación o modificación de regulaciones.
- b. Proponer mejoras de gestión en los servicios encargados de tramitar los permisos de inversión con el fin de hacer más expedito, eficiente y transparente el proceso de tramitación.
- c. Proponer un proceso sistemático de revisión regulatoria para el mediano y largo plazo.

Plazos

El alcance del estudio es ambicioso, por lo que se proyecta un plazo global de 14 meses para su realización. El desglose por etapa es el siguiente:

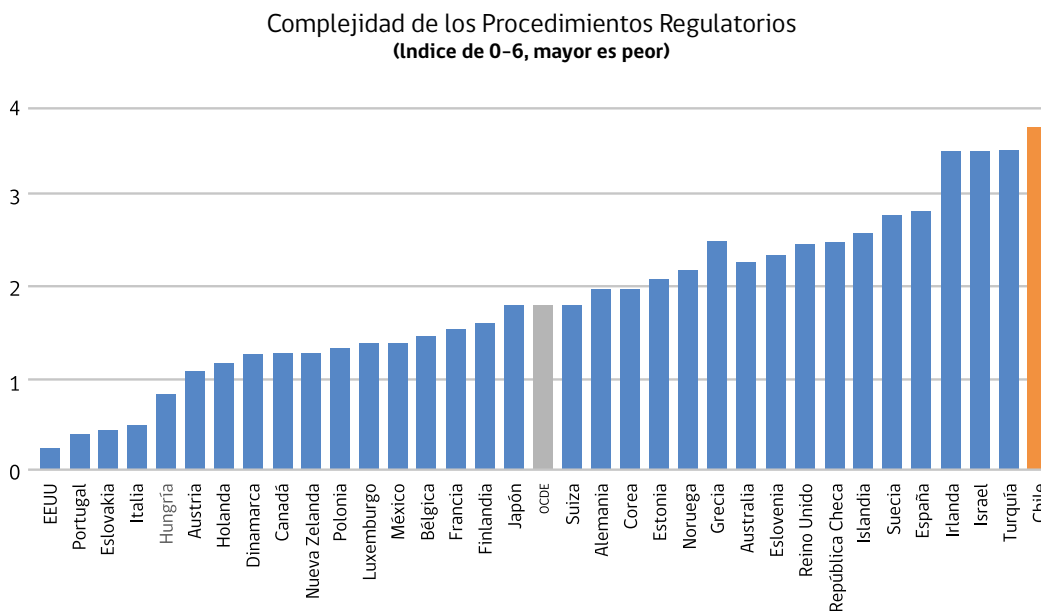
Etapa 1: 4 meses

Etapa 2: 4 meses

Etapa 3: 6 meses

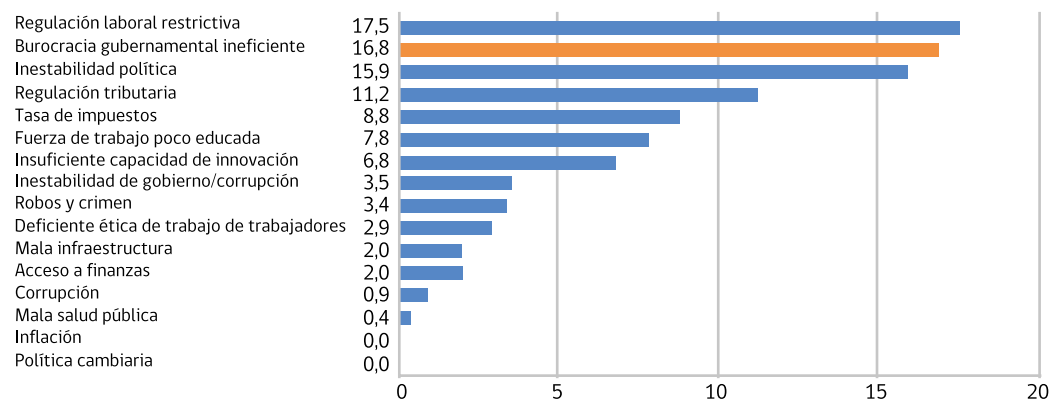
Anexos

Figura 1. Complejidad de los procedimientos regulatorios.



Fuente: OCDE, Product Market Regulation Database.

Figura 2. Factores más problemáticos para hacer negocios en Chile.



Fuente: Encuesta de opinión a ejecutivos, Foro Económico Mundial, 2017-2018.

Nota: Ranking de factores más problemáticos (número corresponde a las respuestas ponderadas de acuerdo a su ranking).

Resumen ejecutivo

Antecedentes

Las décadas de crecimiento económico que permitieron triplicar el ingreso per cápita de los chilenos se sustentan fundamentalmente en la buena conducción macroeconómica, el fortalecimiento institucional, la apertura comercial, el aumento de la fuerza laboral—en parte gracias a la incorporación de la mujer—, la atracción de inversiones extranjeras y el emprendimiento privado. Su efecto positivo hizo de Chile uno de los países de mayores ingresos en la región y también de los más competitivos, pero el espacio de mejora y el impulso adicional que estos entregan se reduce en el tiempo. Aquello que hizo crecer la economía chilena en el pasado no entrega el mismo aporte en el futuro.

Varios estudios¹ de esta Comisión y otros autores han reportado una importante caída en el crecimiento de la productividad en el país. Si entre 1995 y 2005 su crecimiento era en promedio 1% al año, entre 2005 y 2015 ha sido cercano a cero o marginalmente negativo. Esta desaceleración de productividad implica una pérdida directa en las tasas de crecimiento de la economía. Si la productividad de un país en la frontera tecnológica como Estados Unidos crece 1% al año, la productividad en Chile debería crecer bastante más, entre 1,5% y 2% al año, ya que su crecimiento estaría basado no solo en innovaciones propias sino que también en la imitación inteligente y adaptación de las mejores prácticas y tecnologías existentes en el mundo. Los mismos estudios han enfatizado la imposibilidad de identificar una causa única —e igualmente una solución única— a este fenómeno, que requiere de múltiples medidas microeconómicas para revertirlo. Mejorar la productividad es el mayor desafío económico del país, y una condición necesaria para elevar el crecimiento económico y avanzar en el desarrollo.

Un aspecto clave para hacer crecer la productividad y elevar la inversión es contar con un Estado ágil y moderno, capaz de dar respuesta oportuna a los requerimientos de la comunidad —sea la ciudadanía o las empresas— de manera eficiente y certera. En este contexto el Presidente de la República mandató en mayo de 2018 a esta Comisión el desarrollo de un estudio de revisión regulatoria que permita implementar una estrategia

¹ CNP (2018) y Corbo (2014), entre otros.

de simplificación administrativa y regulatoria en el ámbito del desarrollo y tramitación de grandes proyectos de inversión en cinco sectores: minería, infraestructura, energía, industria e inmobiliario. En conjunto, estos representan casi la totalidad de la inversión esperada a materializarse en el periodo 2019–2023, sobre 70 mil millones de dólares, con potencial de crear 160 mil empleos en la fase de construcción y 80 mil empleos permanentes.²

El rol regulador del Estado y sus agencias está consagrado en el ordenamiento jurídico del país. Sienta las bases para mercados robustos, la protección de los ciudadanos y el medio ambiente, además de otros objetivos de carácter público. Sin embargo, la forma en que este rol se ejecute —más allá de la norma y sus exigencias— puede afectar el comportamiento de los titulares de proyectos de inversión, además de su definición y materialización. Solo a modo de antecedente, existen permisos cuya tramitación demora en promedio cuatro años, y otros cuyas agencias encargadas no tienen claramente definidas sus competencias y atribuciones, implicando graves problemas para el desarrollo de largo plazo. En el mejor de los casos estos problemas pueden llevar a retrasos o a la elección de una tecnología atrasada para el desarrollo del proyecto, y, en el peor de los casos, a la suspensión del proyecto.

Estas deficiencias son reconocidas tanto por el sector privado como por el Estado, y han sido recogidas por indicadores internacionales en los que nuestro país es sistemáticamente mal evaluado. Respecto de otros países de la OCDE, Chile presenta el peor desempeño en “complejidad regulatoria”,³ y el Foro Económico Mundial nos ubica en el puesto 78 de 140 países, con nota 3,3 (de 1 a 7) respecto del nivel de obstáculos percibidos por las empresas para cumplir con los requerimientos de la administración pública.⁴

Aunque han existido esfuerzos particulares que deben ser reconocidos como buenas prácticas, Chile no cuenta con un proceso sistematizado y periódico de revisión de sus regulaciones o trámites, siendo uno de los cinco países miembros de la OCDE que reportan no realizar revisiones ex-post de sus normas.⁵

Una revisión de las experiencias exitosas de simplificación regulatoria y administrativa, en particular las estudiadas en países como Australia, Malasia o Inglaterra, permite concluir que todas tienen en común el estar sistematizadas, seguir una metodología definida, realizarse de manera periódica y ser constantes en el tiempo. Ninguna de estas características se da en el país, pues no hay esfuerzos sistematizados, metodologías concordadas,

² Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables, ingresado en mayo de 2019. Disponible en www.oficinagps.cl

³ OCDE (2018).

⁴ Reporte de Competitividad Mundial 2018.

⁵ Banco Mundial (2018). Indicadores Globales de Gobernanza Regulatoria.

ni menos un proceso continuo y sostenido de mejora. Esto da cuenta de la urgencia de tomar medidas, partiendo por las regulaciones que dan origen a los permisos y definen los procesos por los que se otorgan, y lanzar una agenda ambiciosa y comprensiva en todos los Servicios del Estado. Esta debe ser sostenida en el tiempo, y enfocarse no en aumentar o reducir la regulación sino en elevar su nivel de calidad.

El estudio y sus principales hallazgos

Este estudio es un esfuerzo inédito en el país, pues permitió la revisión de los permisos y sus trámites asociados a los principales sectores receptores de inversión: minería, energía, infraestructura, inmobiliario e industria. El estudio fue posible gracias al trabajo conjunto de esta Comisión y los principales actores involucrados en la tramitación de proyectos, incluyendo 25 organismos públicos, 60 empresas, y 20 gremios (que representan a más de 3.000 empresas), además de consultoras especializadas.

Se identificaron 400 permisos que cubren el universo de requerimientos para grandes proyectos de inversión en los cinco sectores bajo análisis, y 53 entidades que participan en su otorgamiento. Es necesario precisar que un permiso puede tramitarse más de una vez durante el desarrollo de un proyecto, lo que de hecho es la norma. Por ejemplo, para desarrollar un proyecto tipo de explotación minera se requieren 213 permisos. Varios de ellos deben tramitarse más de una vez a lo largo del proyecto, ya sea porque existen modificaciones al proyecto original, debido a la repetición de obras o bien para hacer frente a contingencias, elevando la cantidad de permisos tramitados a cerca de 3.000.

El principal hallazgo del estudio es que Chile no cuenta con un sistema regulatorio de calidad, entendido como uno eficiente, eficaz y coherente en el ámbito del desarrollo de inversiones. La visión del sistema muestra problemas estructurales en el proceso de regulación, desde el diseño y formalización hasta la aplicación y revisión en el tiempo. Asimismo, se constatan deficiencias en la gestión de las agencias que los tramitan, la coherencia de sus criterios y responsabilidades, y la coordinación entre ellas.

Los requisitos de tramitación imponen una ruta crítica para los proyectos, que expresa o tácitamente implica que algunos permisos sean prerrequisitos de otros, y se vuelvan cuellos de botella que retrasan o paralizan todo el proceso. Esta lógica sistémica refuerza la interrelación entre los permisos más allá de una relación secuencial, lo que sugiere que una reforma profunda demanda necesariamente la revisión de elementos comunes a todo el sistema. Solo así se podrá aspirar a un sistema que permita la realización de proyectos de inversión, y que además entregue certezas y garantías a la comunidad, las empresas y el Estado. Intervenciones aisladas y descoordinadas no tendrán impactos agregados.

Dada la amplitud del catastro, fue necesario priorizar un conjunto de permisos con vistas a un análisis de mayor profundidad. La priorización tomó en consideración dos criterios. Por un lado, permisos críticos para el desarrollo de proyectos que requieren de tramitación más compleja, demandando más tiempo y recursos. Por otra parte, se buscó un conjunto de permisos representativos de los cinco sectores involucrados, así como de los Servicios públicos que participan en su otorgamiento. Esta priorización permitió identificar 23 permisos, los que fueron revisados en términos del flujo de procesos requeridos para su tramitación, los tiempos involucrados, la norma que los sustenta y la idoneidad de sus definiciones, requisitos y actividades, como principales criterios.

El análisis del sistema y de los permisos permitió concluir que el país se caracteriza por: i) una baja eficiencia en los procesos de otorgamiento de permisos y ii) un decreciente grado de certeza jurídica de los mismos. La baja eficiencia se manifiesta en largos plazos de tramitación, y es resultado de la ausencia de coordinación entre Servicios, el bajo nivel de uso de tecnologías para la trazabilidad y la calidad variable de las tramitaciones presentadas por los titulares de proyectos, entre otros. Además, se observan normas poco coherentes y espacios de contradicción y confusión en torno a jurisdicciones de diversas agencias. La menor certeza jurídica alude a una falta de previsibilidad respecto de los criterios para la admisibilidad y otorgamiento del permiso, y la claridad respecto a las vías para que sea revocado, así como las consecuencias de ello.

Problemas de Eficiencia

De los 400 permisos identificados, 175 fijan plazos máximos para su tramitación que en promedio alcanzan un mes y medio. Los 225 restantes no tienen plazos explícitos, por lo que debe aplicarse el plazo supletorio de 6 meses impuesto en la Ley 19.880 (que regula las bases del procedimiento administrativo). Tampoco es claro que los plazos máximos fijados no sean excesivamente largos, en función de la capacidad y recursos que dispone cada Servicio. No obstante, el estudio constató que como regla general los permisos se tramitan en un plazo mucho mayor al especificado en su normativa o al supletorio de seis meses, traduciéndose este en el principal impacto negativo en términos de eficiencia.

A modo de ejemplo, un proyecto minero de explotación requiere de 24 meses para tramitar una concesión y de 100 meses adicionales para iniciar la operación, es decir, casi diez años de trámites. En este caso, dos permisos explican más de la mitad del plazo, pues la Resolución de Calificación Ambiental toma unos 28 meses y el permiso de Obras Hidráulicas Mayores 48 meses adicionales. Ambos permisos deben ser tramitados secuencialmente, lo que implica en promedio 76 meses de tramitación, o seis años y medio. La demora es igualmente larga en proyectos de menor tamaño, riesgo y complejidad. Incluso

proyectos inmobiliarios o industriales que se desarrollan en zonas urbanas y dentro del plano regulador comunal requieren en promedio dos años y medio y tres años y medio, respectivamente, de tramitación.

Parte del desafío de lograr un diagnóstico claro de las múltiples causas de estas deficiencias se debe a la ausencia de información respecto de los tiempos de tramitación. Sintomático de la falta de gestión, la información de plazos no está sistematizada y la duración de los trámites no se monitorea. Únicamente el Sistema de Evaluación Ambiental registra la proporción de tiempo en que el permiso está siendo procesado por terceros, sean otros Servicios, o el titular. Ningún Servicio cuenta con un flujo de procesos actualizado de las actividades que lleva a cabo en la tramitación de permisos ni tampoco de los recursos humanos o materiales necesarios. En seis Servicios la información fue obtenida y procesada por vez primera por parte de esta Comisión, para efectos de este estudio. Esto impide jerarquizar adecuadamente las causas detrás del tiempo excesivo de tramitación y tomar las medidas para elevar la eficiencia en el proceso.

Tras un extenso trabajo, en colaboración con empresas y Servicios, fue posible definir cinco causas principales que explican los plazos excesivos: i) ausencia de definición normativa respecto de plazos; ii) falta de recursos humanos y materiales; iii) incentivos desalineados; iv) baja coordinación entre Servicios; y v) baja calidad de información proporcionada por el titular.

Ausencia de definición normativa de plazos

La ausencia de un plazo de tramitación específico para un permiso retrasa su obtención. Por ejemplo, un análisis de los plazos de tramitación ante el Coordinador Eléctrico Nacional muestra que las actividades sin plazo normativo requieren mayor tiempo que actividades similares que sí especifican plazos. Esto se agrava al considerar que el 55% de los permisos identificados en este estudio no tiene un plazo específico de tramitación.

Falta de recursos humanos y materiales

Existen importantes brechas de recursos que ralentizan la tramitación de permisos, especialmente por la baja digitalización en los Servicios. Si bien 16 (70%) de los 23 permisos priorizados disponen de información en línea respecto a sus requisitos (aunque con dispar nivel de actualización), solo 4 (17%) permiten tramitar digitalmente. En algunos casos la normativa estipula expresamente la necesidad de una tramitación física.

De las entidades encargadas de tramitar los 23 permisos priorizados, apenas seis cuentan con algún mecanismo de trazabilidad, la cual no es siempre generalizada a todos los permisos. Por ejemplo, el sistema Auraportal de SERNAGEOMIN no cubre el permiso de cierre de faenas; el SISTRED del Ministerio de Bienes Nacionales no permite seguir el permiso si es que este enfrenta una ruta de tramitación no estándar; y el SIABC de la Subsecretaría de Fuerzas Armadas no está actualizado. Solo el Servicio de Evaluación Ambiental dispone de mecanismos de trazabilidad digital en *todas* sus autorizaciones.

A la brecha digital se suma la de recursos humanos. Por ejemplo, las solicitudes del permiso de reposición y rotura de pavimentos que tramita el SERVIU Metropolitano aumentaron de 5.000 a 9.000 entre 2016 y 2018, pero en este mismo periodo la dotación de inspectores que realizan visitas a terreno para su aprobación bajó de 14 a 10.

Un mecanismo de amplio uso en países desarrollados para hacer frente a las brechas de recursos humanos sin elevar el costo fiscal, es traspasar a los titulares de los proyectos el costo de tramitación del permiso. Esto supone reconocer que la tramitación de un permiso particular no es un bien público en sí mismo, e implica que quienes hacen uso del permiso deban pagar el costo directo asociado. Tres modelos pueden identificarse al respecto: i) colaboradores externos; ii) organismos financiados por la demanda, y iii) cobro por servicios.

El mecanismo más utilizado en el país es el modelo de colaboradores externos, aunque los resultados de su implementación han sido mixtos. Una experiencia de éxito es la Superintendencia de Electricidad y Combustible, donde los permisos de instalaciones eléctricas y de gas son tramitados y fiscalizados por colaboradores externos, siendo en la actualidad el tiempo de tramitación 35% bajo lo estipulado en la norma. En el otro extremo están los permisos de edificación otorgados por las Direcciones de Obras Municipales, donde la figura de revisores independientes parece aumentar el plazo de tramitación.

El uso de organismos externos de carácter técnico e imparcial (financiados de manera privada) a los que se encargan funciones públicas (como el otorgamiento de permisos) también se ha puesto en práctica en el país. Tal es el caso del Coordinador Eléctrico Nacional, un organismo financiado por los usuarios del sistema eléctrico y fiscalizado por la Comisión Nacional de Energía, que tramita la solución de conexión y la autorización de interconexión, dos permisos claves para los sectores energético, minero e industrial.

El cobro directo de los costos asociados a la prestación de un Servicio (como los trámites requeridos para un permiso) es la práctica en varios países de la OCDE, como Estados Unidos, Canadá o Australia. Este mecanismo permite promover la eficiencia, incrementar la transparencia, y asignar el costo administrativo solo en aquellos que solicitan permisos y no en todos los contribuyentes. También permite suplementar la dotación de recursos humanos y ajustarla a la demanda del servicio.

La aplicación de estos mecanismos puede ayudar en lograr mayor eficiencia en el sistema y por ende se recomiendan como prácticas a considerar. El nivel de éxito de estas experiencias depende del mecanismo que se implementa al interior del Servicio, así como de los incentivos y las sanciones aplicables a los colaboradores. En relación con los revisores independientes, son relevantes los criterios de selección (inscripción en registros validados mediante pruebas de acreditación y experiencia), de alcance en su participación (tareas o informes estructurados), de mecanismos de sanción (multa, suspensión o eliminación), y de sistemas de calificaciones (historial). En el uso de organismos financiados por la demanda deben atenderse especialmente a competencias técnicas e imparcialidad. Y deben revisarse las trabas que reducen los incentivos al traspaso de costos directos a los titulares de proyectos para asignar mejor los recursos públicos.

Independientemente de las brechas digitales y de capacidad humana, se identifican brechas de gestión de manera generalizada, pues los Servicios no siempre hacen el uso más eficiente de los funcionarios con los que cuentan, ni los capacitan, o generan especializaciones que permitan elevar la eficiencia. Por ejemplo, en las SEREMIS de Salud es habitual que quienes tramitan administrativamente las solicitudes sean los mismos que realizan visitas o fiscalizan, lo que impide gestionar eficientemente el recurso humano. Por otro lado, el SERNAGEOMIN ha implementado un proceso de cambios en su organización que le permitió optimizar las actividades de tramitación, haciendo que los funcionarios técnicos se especialicen en los permisos, reduciendo la carga administrativa. Además, los convenios interinstitucionales que transitoriamente reasignan recursos que permiten la contratación de funcionarios técnicos en otros Servicios han sido una buena experiencia. Por ejemplo, el Ministerio de Energía transfirió recursos a la Dirección General de Agua que permitieron aumentar en 144% la revisión de informes.

Incentivos desalineados

Los esquemas de incentivos actuales no están alineados con la tramitación expedita de los permisos. Por un lado, pese al claro tenor literal del artículo 27 de la Ley de Base de los Procedimientos Administrativos (Ley N° 19.880) que impone un plazo máximo de seis meses a los trámites del Gobierno, la Corte Suprema ha sostenido que la Administración no tiene plazos fatales. Ante esto un funcionario puede preferir dilatar su pronunciamiento y reducir el riesgo administrativo, sin que esto implique una evaluación negativa. Dado que los tiempos no se monitorean, no es posible gestionar con incentivos el cumplimiento de los plazos.

La DIPRES participa en la definición de indicadores de desempeño, pero los criterios sobre los cuales estos se definen y los tipos de indicadores que se exigen para cada Servicio no

están unificados, lo que resulta problemático en las tramitaciones que involucran más de un Servicio. Si bien las medidas de desempeño podrían acotar los plazos de tramitación, en la práctica el establecimiento de indicadores de desempeño no entrega evidencia clara sobre la gestión de las actividades de los Servicios. Por ejemplo, las concesiones marítimas de la Subsecretaría de Fuerzas Armadas y el permiso de rotura y reposición de pavimentos del SERVIU presentan indicadores con más de 80% de cumplimiento, a pesar de que se reportan extensos tiempos de tramitación.

Baja coordinación entre Servicios

Cerca de ochenta permisos requieren el pronunciamiento de más de un Servicio para su otorgamiento. La participación de otros organismos en la tramitación puede alargar el proceso hasta 6 meses, sin que el Servicio a cargo cuente con mecanismos de trazabilidad que permitan el seguimiento, incentivos que hagan compatible el interés del otro Servicio, o mecanismos de gestión para agilizarlo. Por ejemplo, el permiso de Concesión Marítima Mayor que se tramita ante la Subsecretaría de Fuerzas Armadas demora en promedio 45 meses en su tramitación, en parte porque requiere el pronunciamiento del Comité Regional de Uso del Borde Costero. Asimismo, al menos cinco proyectos en tramitación del permiso de Obras Hidráulicas Mayores se encuentran detenidos a marzo de 2019 a la espera de un pronunciamiento de la Dirección de Fronteras y Límites o de la Dirección de Obras Hidráulicas.

Baja calidad de información proporcionada por el titular

Aun cuando el titular del proyecto tiene los incentivos de apresurar el trámite, parte de la demora en la entrega de permisos es responsabilidad del titular que los tramita. Cuando la información que se entrega es incompleta o deficiente se genera una serie de iteraciones para subsanar observaciones que extienden el tiempo de tramitación en hasta un 300%, como es el caso del permiso de relaves que otorga el SERNAGEOMIN.

La tramitación simplificada

En adición a las intervenciones que buscan agilizar trámites por medio de mejor gestión y calidad del proceso, se identificaron dos categorías de permisos que deben ser revisados de manera sistémica y su proceso de tramitación simplificado: los permisos con dos etapas, y los asociados a obras o actividades transitorias.

Un amplio conjunto de permisos requiere de dos etapas en su tramitación: primero la aprobación del proyecto, y luego la autorización de funcionamiento. La aprobación del proyecto consiste en el visto bueno asociado al diseño de la instalación y se lleva a cabo en una etapa conceptual del proyecto. En tanto, la autorización de funcionamiento se entrega luego de verificar que la instalación se hizo acorde a lo detallado en el proyecto aprobado, además de otras especificaciones técnicas o de seguridad. El modelo en dos etapas es deseable en proyectos que representan un alto riesgo para el interés público, pero tiene poco sentido en proyectos menores por impacto o envergadura.

En la práctica estos permisos exigen mayor carga a los Servicios, pues, en ocasiones, se requiere visitas a terreno para autorizar el funcionamiento, las que pueden representar un 30% del total de actividades de tramitación en un Servicio. Ello sugiere evaluar la pertinencia de esta figura. A nivel internacional, incluso en casos de alto riesgo, se tiende a enfocar más recursos en la aprobación del proyecto, reemplazando la etapa de autorización de funcionamiento por fiscalización periódica y altas sanciones en casos de incumplimiento.

La segunda categoría incluye a los relacionados con obras y actividades transitorias, accesorias al proyecto principal. Obras como la construcción e instalación de casetas para guardar equipamiento, campamentos y casinos móviles para los trabajadores, obras de acceso, u oficinas durante las faenas de construcción. Dado que el ordenamiento jurídico chileno no diferencia en función del carácter temporal de la actividad u obra, las transitorias deben obtener los mismos permisos que las permanentes. Esto implica que con frecuencia el plazo de tramitación resulta superior a la duración de la obra misma. Por ejemplo, generalmente los campamentos se utilizan menos de un año, pero requieren en promedio 15 permisos, en 5 fases consecutivas de tramitación, que pueden demorar hasta 12 meses. Someter a obras transitorias al mismo nivel de exigencia que las definitivas no tiene sentido.

Certeza jurídica

La certeza jurídica tiene diversas definiciones y alcances. Para la regulación y tramitación de proyectos de inversión, se refiere a la percepción que tienen los inversionistas, funcionarios públicos y otros miembros de la comunidad respecto a las condiciones necesarias para obtener un permiso, así como de los derechos y obligaciones que de él emanan, y la confianza en que estas reglas serán generalmente observadas. A propósito de la certeza jurídica, identificamos dos tipos de problemas: i) las condiciones de estabilidad y ii) la previsibilidad.

Estabilidad

La obtención de permisos no constituye un objetivo en sí mismo, siendo una herramienta que permite la ejecución de los proyectos de inversión cautelando el resguardo de bienes jurídicos protegidos por nuestro ordenamiento, tales como la salud y vida de las personas y la protección del medio ambiente, entre otros. Por ende, el adecuado funcionamiento de la regulación tiene como condición necesaria el que los permisos gocen de un grado adecuado de estabilidad una vez otorgados conforme a derecho, y requiere que en caso de su posterior revisión o revocación —sea por vía administrativa o judicial— las causales, oportunidad y efectos sean claramente determinados en la propia norma.

En los últimos años se ha constatado que varios proyectos —principalmente ligados al sector inmobiliario— han sido afectados respecto de la estabilidad de los permisos que obtuvieron. En algunos casos habiendo transcurrido un plazo relevante, no solo desde el otorgamiento del permiso respectivo sino que desde la materialización del proyecto mismo. Estas situaciones merman la percepción de certeza jurídica que los inversionistas y consumidores confieren al ordenamiento institucional.

Tres factores tienen mayor incidencia en esta menor certeza asociada a la estabilidad de los permisos.

Primero, por la existencia de numerosas vías de impugnación respecto de un mismo permiso. Por ejemplo, un permiso de edificación puede impugnarse por nueve vías distintas, incluyendo vías administrativas y judiciales. Esto genera diversos efectos negativos, permitiendo que litigantes arbitren respecto del tribunal al que acudir, generando respuestas contradictorias entre diversas autoridades, y elevando los índices de judicialización en torno a la inversión. Este problema podría subsanarse si existiera un mecanismo administrativo o judicial cuya función sea objetar la legalidad de los permisos otorgados.

Segundo, por cambios a la jurisprudencia resultantes de la invalidación de permisos realizada por la propia Administración. En el pasado existían criterios que, respecto del titular que actuase de buena fe, limitaban la potestad de invalidar sus permisos. Esto se fundaba en la idea que, si un particular había seguido el criterio de la Administración al momento de otorgar un permiso, esta no pueda invalidarlo posteriormente si considerara que dicho criterio está errado. Actualmente la Administración tiene la potestad de invalidar permisos obtenidos, si los criterios en torno al otorgamiento cambian con el tiempo, aunque el titular haya seguido el criterio original de forma correcta.

Por último, por el rol que la Contraloría General de la República ha asumido al pronunciarse acerca de la legalidad de la actuación de la Administración. Al constituirse una vía a través de la cual se resuelven asuntos de naturaleza litigiosa entre particulares, se ha generado un espacio adicional de impugnación contra los permisos otorgados.

Previsibilidad

Con frecuencia faltan criterios objetivos que permitan anticipar la actuación de un Servicio en el otorgamiento de un permiso. Aunque la discrecionalidad no configura un aspecto negativo en sí mismo, puede afectar la previsibilidad respecto del actuar del Servicio bajo circunstancias similares.⁶ Si el actuar del Servicio es impredecible se afecta la igualdad ante la ley, pues ante situaciones equivalentes se obtienen respuestas distintas.

A partir del análisis se identificó un grado relevante de variabilidad en los criterios para el otorgamiento de permisos, lo que se observa a lo largo de todas las etapas de tramitación. Existe variabilidad en definiciones, requisitos de admisibilidad, las actividades durante la tramitación y los criterios que se utilizan para decidir sobre su otorgamiento. Este fenómeno es más severo a propósito de criterios distintos para el mismo permiso entre regiones. Por ejemplo, el permiso para la aprobación del Sitio de Almacenamiento de Residuos Peligrosos otorgado por la SEREMI de Salud presenta diferencias entre regiones⁷ que van desde la variación en el nivel de detalle de las características de los residuos y su peligrosidad, hasta la imposición de otros permisos previos. La autorización de funcionamiento de proyectos de agua potable que otorga el mismo Servicio puede obtenerse en Antofagasta⁸ tras la presentación de material fotográfico, mientras que en Valparaíso se requiere una visita a terreno.⁹ Para el Informe Favorable para la Construcción, en algunas regiones se ingresa por el SAG, y en otras por la SEREMI de Agricultura, variando el nivel de exigencia y requisitos.

El desarrollo de inversiones y el ordenamiento territorial

Entre las normas con potencial de afectar la certeza jurídica asociada al desarrollo de proyectos de inversión debe destacarse el esquema de Ordenamiento Territorial en proceso de implementación. Este puede alterar de manera significativa el desarrollo de inversiones en el país, dado el rol ordenador del territorio y la vocación productiva de las regiones.

La Ley 21.074 sobre Fortalecimiento de la Regionalización del País crea la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial

⁶ Jorge Bermúdez, El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración como límite a la Potestad Invalidatoria, *Revista de Derecho Valdivia*, XVIII, volumen 2, diciembre 2005.

⁷ Tarapacá, Atacama, Coquimbo, Valparaíso y Metropolitana.

⁸ Resolución exenta 5946/2018, SEREMI Salud Antofagasta.

⁹ Resolución exenta 8699/2018, SEREMI Salud Valparaíso.

(PROT), y señala asimismo las instituciones y atribuciones de los órganos que participan en el proceso (Gobiernos Regionales y la Comisión Interministerial de Vivienda y Territorio (COMICIVYT). A propósito de esta modificación surgen dos elementos centrales. En primer lugar, los PROT se establecen como un elemento ordenador del territorio, siendo de carácter vinculante respecto de las condiciones de localización de infraestructura y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbana. Así, solo podrán instalarse proyectos comprendidos en el PROT, independiente de las autorizaciones otorgadas por otras autoridades. Esta definición de la vocación productiva de las regiones puede complejizar aún más el proceso en torno a los permisos, pues las condiciones que los PROT imponen definirán los proyectos que puedan emplazarse, en perjuicio de la opinión de otras agencias. Por ejemplo, podrían definirse zonas en las que solo se autoricen proyectos de Energías Renovables No Convencionales, lo que impediría la instalación de cualquier otro tipo de proyecto, incluso si este diera cabal cumplimiento a la regulación sectorial respectiva.

En segundo lugar, debe tenerse presente que los PROT serán elaborados por el Gobierno Regional (Gobernador y consejeros), que a partir de 2021 serán electos por sufragio universal. Dada su composición y origen, es razonable asumir que dichas autoridades estarán inclinadas a considerar los intereses regionales sin necesariamente sopesar intereses nacionales. Sin perjuicio de que el Comité de Ministros de COMICIVYT debe sancionar en última instancia los PROT, es probable que se generen espacios de tensión entre las autoridades regionales y nacionales a propósito de este instrumento, elevando la incertidumbre para los inversionistas.

Esta materia es clave, pues, aunque resulta deseable ordenar y clarificar la disposición y uso del territorio, debe también velarse por crear mecanismos que faciliten, permitan e incentiven el desarrollo de inversiones a nivel regional.

Principales recomendaciones

Con miras a proponer una estrategia de simplificación integral, que permita no solo la mejora de los permisos analizados, o los actualmente vigentes, sino que contemple acciones para generar un proceso continuo de mejora regulatoria, proponemos recomendaciones en tres niveles: i) específicas a los permisos clave estudiados, ii) generales a conjuntos de permisos, y iii) estructurales a todo el sistema.

Recomendaciones específicas

Se entregan 75 recomendaciones específicas que buscan mejorar los 23 permisos priorizados en el estudio, privilegiando las propuestas de modificaciones vía potestad reglamentaria que permiten la implementación en el corto plazo de medidas directas. De estas, 34 apuntan a mejorar el diseño regulatorio, 39 a mejorar la gestión de los Servicios y 2 que se enfocan en los dos ámbitos. La mayoría (52) constituyen modificaciones que deben ser implementadas por la misma Administración y sus Servicios a través de reglamentos, resoluciones, instructivos o guías. Once propuestas requieren modificaciones legales, por lo que se hace necesaria su tramitación en el Congreso. Otras tres son de carácter mixto (legal y reglamentaria), y nueve puedan desarrollarse tanto por la vía legal como reglamentaria, según el alcance deseado.

Ejemplo de recomendaciones de diseño regulatorio son las asociadas a la RCA, a través de la incorporación de la jerarquización de los componentes ambientales que la componen. Con esto se busca disminuir los niveles de rigidez beneficiando la tramitación sectorial de los permisos ambientales mixtos, los que muchas veces requieren la modificación de la RCA original. También se espera que actúen como incentivo a incorporar mejoras en los proyectos, y que faciliten la fiscalización por parte de la Superintendencia del Medio Ambiente.

Otro ejemplo es el Permiso de Edificación, a propósito de las numerosas vías respecto de las cuales es actualmente impugnado. Se propone definir una vía única que permita otorgar certeza tanto a los titulares como a la comunidad, y a la propia Administración en relación con el plazo y condiciones necesarias para impugnar permisos respecto de los que existen dudas sobre los fundamentos legales de su otorgamiento.

Entre las recomendaciones de gestión destacan las propuestas de mejoramiento del procedimiento para el otorgamiento de concesiones, tanto de uso oneroso otorgado por el Ministerio de Bienes Nacionales, como las concesiones marítimas otorgadas por la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. Con estas intervenciones se espera disminuir los plazos de tramitación de entre dos y tres años a menos de uno.

Recomendaciones generales

El análisis de los permisos priorizados entregó hallazgos que dieron cuenta de la oportunidad y necesidad de realizar recomendaciones de carácter general, cuyo impacto abarcara más de un permiso en particular. Estas buscan mejorar la eficiencia en el otorgamiento de permisos e incrementar la certeza jurídica de estos mismos.

En materia de eficiencia, se propone una estrategia en dos etapas. Primero, crear un adecuado nivel de trazabilidad en la tramitación de permisos, lo que requiere el mapeo de todos los procesos, la identificación de espacios de mejora y la estimación de la brecha de recursos. Esto permitirá incorporar los plazos de tramitación como un indicador de gestión, y la trazabilidad del mismo para mayor nivel de transparencia. Esta labor debe ser apoyada, validada y monitoreada por una entidad distinta al Servicio que otorga el permiso, ubicada en el centro del Gobierno.

La segunda etapa es comenzar con un proceso de intervenciones graduales, focalizadas en los permisos priorizados. En particular, se deben solucionar los requerimientos de recursos, con énfasis en la digitalización de procesos, en el traspaso de costos al usuario, y la mejor coordinación entre Servicios. Se propone articular dos modelos, uno basado en colaboradores externos, y otro con una tasa diferenciada para los titulares de grandes proyectos que opten por financiar directamente el costo del permiso, ambos con el fin de acelerar la tramitación. Para mejorar la coordinación en caso de permisos que requieran pronunciamientos de diversos Servicios, se propone asignar un responsable e incorporar normas de silencio positivo interno.¹⁰

Para incentivar la correcta solicitud de los permisos por parte de los titulares, incluyendo información completa y suficiente, se propone un mecanismo de rechazo anticipado, un número máximo de iteraciones con el Servicio y la implementación del mecanismo de abandono de tramitación por inactividad del titular establecido en el artículo 43 de la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo.

Para mejorar los aspectos normativos se propone definir el plazo de tramitación para todos los permisos existentes, incluyendo plazos referenciales para cada una de las actividades en la tramitación; rediseñar los procedimientos de tramitación con base en los riesgos asociados; y establecer un sistema de declaración para permisos de bajo riesgo.

En materia de certeza jurídica, con el fin de otorgar mayor estabilidad a los permisos se propone precisar como vía de impugnación un reclamo de ilegalidad general aplicable a todo permiso que no tenga un mecanismo de reclamación especial; regular expresamente los alcances de la facultad de invalidación de la Administración; y precisar las materias respecto de las cuales la Contraloría General de la República puede resolver sobre “asuntos de naturaleza litigiosa”.

Para otorgar mayor previsibilidad al otorgamiento de permisos se propone unificar desde el nivel central los criterios que utilizarán los servicios regionales para el otorgamiento de permisos.

¹⁰ El concepto del “silencio positivo interno” permite al titular entender como aprobada una tramitación luego de 5 días de haber denunciado que se superó el plazo normativo.

Finalmente, se propone incorporar en los nuevos instrumentos de ordenamiento territorial mecanismos que permitan otorgar coherencia a las decisiones locales de usos de territorio con aspectos estratégicos a nivel nacional, y definir incentivos para la instalación de proyectos que consideren las potenciales externalidades negativas.

Recomendaciones estructurales

De este análisis resulta claro que el país requiere de una reforma estructural a la forma en que se definen, diseñan y otorgan permisos. A pesar de que el foco de análisis son los permisos para la inversión en un grupo limitado de sectores, el diagnóstico y las conclusiones sugieren que los problemas aquí referidos también afectan al resto de los permisos y trámites de la Administración, sean requeridos para proyectos de menor tamaño o por los ciudadanos.

Para dar cuenta del acervo regulatorio vigente resulta esencial que se instruya un proceso permanente de revisión regulatoria, con activa participación del Estado y el sector privado, mientras que para asegurar la calidad de las nuevas regulaciones se propone un mecanismo de evaluación. Con este objetivo de largo plazo en mente proponemos la creación de una entidad enfocada en la calidad de las políticas públicas, que de manera continua y constante monitoree y apoye los procesos de mejora regulatoria a lo largo de todo el ciclo regulatorio, los que deberán seguir una metodología elaborada por la propia entidad, y someterse a revisiones periódicas.

Conclusiones

El mandato asignado a la CNP por la Presidencia de la República instruía una revisión de los permisos requeridos para invertir en cinco sectores clave de la economía (minería, energía, infraestructura, inmobiliario, e industria), y propuestas de simplificación que hicieran el proceso de obtención de dichos permisos más eficiente y expedito. El mandato era explícito respecto de no reducir el nivel de exigencias y la protección que la norma actual demanda.

El análisis identificó 400 permisos, otorgados por 53 entidades, a los que se catastró considerando características como el plazo de tramitación y la normativa de respaldo. Con la visión de estos 400 permisos, y el foco en 23 permisos considerados críticos, se realizó un diagnóstico de la tramitación de permisos para invertir, concluyendo que el sistema tiene problemas de baja eficiencia y creciente incerteza jurídica. Los problemas

de eficiencia se manifiestan principalmente en el incumplimiento generalizado de los plazos para su otorgamiento, resultado de procesos obsoletos, baja digitalización, mínima trazabilidad, varianza y discrecionalidad en criterios, descoordinación entre Servicios, y múltiples iteraciones debido —entre otras cosas— a la baja calidad de la información entregada por titulares. Los menores niveles de certeza jurídica se asocian a la falta de previsibilidad al tramitar un permiso, y a la estabilidad del permiso otorgado en el tiempo. Nuestras recomendaciones, de ser implementadas, no solo permitirán acortar los tiempos de tramitación y mejorar los procesos internos de los Servicios sino también avanzar en un proceso de mejora en la calidad regulatoria, que en el mediano plazo pondría a Chile al nivel de los países desarrollados. Solo así será posible contribuir al desarrollo del país en el largo plazo a través de proyectos de inversión que aporten al crecimiento económico manteniendo altos estándares alineados con un desarrollo sustentable.

Introducción

El sistema regulatorio, su diseño, su funcionamiento, y su evolución, resultan fundamentales para el desarrollo de un conjunto de actividades económicas centrales en la matriz productiva chilena, y por ende determinantes del crecimiento y la productividad del país. Un Estado ágil y moderno, capaz de responder a los requerimientos de la comunidad, la ciudadanía y las empresas de manera eficiente y certera, puede generar un impulso importante sobre la inversión y la productividad, tanto del sector público como del privado. En cambio, un sistema mal diseñado, mal implementado, y que no se adapte a los cambios en el entorno y la tecnología, será un lastre para el desarrollo.

El Foro Económico Mundial, en su reporte anual de competitividad de 2018, le otorgó a Chile una nota de 3,3 (escala de 1 a 7) en el indicador de facilidad para hacer trámites,¹¹ lo que nos ubica en el puesto 78 entre 140 países (en 2017 Chile se encontraba en el puesto 71).¹² Según la OCDE, Chile tiene el mayor nivel de complejidad regulatoria entre sus países miembros. Estos indicadores apuntan a la falta de recursos que facilitan la tramitación, a la carga de trámites en relación con los recursos disponibles, con las duplicaciones y redundancias, etc.¹³

Como lo muestran los indicadores internacionales, Chile enfrenta un complejo escenario respecto de la calidad regulatoria a nivel general, y, como lo demuestra este estudio, los principales sectores económicos del país enfrentan un acervo regulatorio que necesita ser mejorado, optimizado y simplificado. Considerando que cada año se generan 600 proyectos de ley y más de 11 mil normativas no legales, el flujo de la nueva regulación también requiere un mecanismo de revisión y evaluación.

La mayoría de los países de la OCDE, y todos los países desarrollados, han implementado mecanismos para mejorar su calidad regulatoria. Estos se aplican sobre la normativa vigente, y también durante el proceso de diseño de nueva regulación. Buscan el mejor instrumento para lograr el objetivo deseado, considerando el menor impacto en costos no

¹¹ El indicador se basa en la percepción de los particulares respecto de la dificultad de cumplir con “permisos, regulaciones, y reportes”.

¹² Foro Económico Mundial (2018). The Global Competitiveness Report.

¹³ OCDE (2018). Estudios Económicos de la OCDE.

solo para el Estado sino también para el regulado y la sociedad. Según estimaciones, los procesos de revisión regulatoria pueden generar disminuciones en los costos asociados al cumplimiento de hasta 0,2% del PIB.¹⁴ En Chile esto implica cerca de 600 millones de dólares anuales, o el equivalente a más de 150 mil estudiantes en gratuidad.

Nuestro país no tiene una estrategia de calidad o evaluación en el diseño y la implementación de su política regulatoria, entendida como un mandato y mecanismos permanentes que busquen aumentar la eficiencia, la eficacia y la certeza jurídica de su regulación. Este estudio, un mandato del Presidente de la República a esta Comisión, se asemeja a una revisión regulatoria sobre el acervo regulatorio relevante para los sectores solicitados, y es la primera vez que se aplica en Chile con este alcance. El análisis abarca cinco sectores que representan casi la totalidad de la inversión esperada a materializarse en el periodo 2019-2023, sobre 70 mil millones de dólares.¹⁵

El estudio da cuenta de un grave y extendido problema de eficiencia en la tramitación, y de un creciente problema de certeza jurídica. Se analiza la regulación vigente en los sectores indicados, y se proponen soluciones específicas a los 400 permisos identificados y en especial a aquellos 23 analizados en detalle, además de propuestas generales e institucionales, que, de implementarse, serán una contribución al desarrollo del país.

Las recomendaciones constituyen un primer paso hacia la mejora regulatoria. Tanto el acervo regulatorio como el flujo de nueva normativa deben revisarse con vistas a asegurar la eficiencia, la eficacia y la certeza jurídica. Esto implica continuar con el análisis aquí iniciado y aplicarlo al resto de los permisos y sectores. También sirve como insumo para la discusión sobre el diseño de una política regulatoria, y para la institucionalización de un proceso de revisión que atienda a todo el ciclo regulatorio.

El estudio se estructura en cinco capítulos. El siguiente capítulo, el Capítulo 1 (“La ‘permisología’, conceptos y metodología de análisis”) describe el objeto del estudio, el marco metodológico y qué entender por un proceso de simplificación regulatoria y administrativa, especificando su origen, tipologías y etapas necesarias. Se presentan experiencias internacionales, y algunos esfuerzos a nivel nacional. El Capítulo 2 entrega los “Resultados del análisis de permisos priorizados”, con un análisis en detalle de los 23 permisos priorizados en el estudio, sus principales problemas tanto en eficiencia como en certeza jurídica, y recomendaciones para cada uno. El Capítulo 3 entrega el resultado del “Análisis y recomendaciones generales del sistema de otorgamiento de permisos”,

¹⁴ Malasia, entre 2014 y 2015, llevó a cabo un proceso de simplificación administrativa y regulatoria basada en 11 sectores económicos estratégicos, reportando ahorros en costos de cumplimiento equivalentes a 0,15% y 0,1% del PIB en 2014 y 2015, respectivamente (Government of Malaysia (2016). Annual Report of Modernization of Regulations).

¹⁵ Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables (abril de 2019).

presentando los problemas identificados y recomendaciones en cada caso. El Capítulo 4 “Hacia la calidad regulatoria: análisis y recomendaciones estructurales sobre el diseño y la revisión de regulaciones en Chile” entrega propuestas institucionales sobre el establecimiento de una estrategia nacional de mejora regulatoria. Finalmente, el Capítulo 5 presenta un resumen consolidado de los hallazgos y recomendaciones específicas, estructurales y generales de este estudio.



Capítulo 1

La “permisología”, conceptos y metodología de análisis



Síntesis

Todo el sistema regulatorio está interrelacionado: la acumulación y superposición de normas, la proliferación de permisos y trámites, las etapas administrativas y sus muchas iteraciones, y los instrumentos de revisión e impugnación, constituyen un conjunto difícil de ordenar. Este capítulo busca presentar el sistema de una manera comprensible, explicando la metodología que permitió identificar 400 permisos distintos, y revisar en profundidad un conjunto prioritario de 23 de ellos.

Abstract

The entire regulatory system is interrelated: the accumulation and superposition of norms, the proliferation of permits and procedures, the administrative stages and its iterations, and the revision and rebuttal instruments, constitute a difficult set to organize. This chapter depicts the system comprehensively, and explains the methodology used for the identification of 400 different permits, and an in-depth revision 23 prioritized permits.

Puntos Claves

- Se identificaron 400 permisos distintos cuya aprobación es condición necesaria para desarrollar los quince proyectos de inversión seleccionados dentro de los cinco sectores económicos en estudio: minería, infraestructura, inmobiliario, industria y energía. En promedio cada proyecto requiere 147 permisos.
- 53 entidades participan del otorgamiento de los 400 permisos identificados. No obstante, solo 7 de estas concentran el otorgamiento de más de la mitad de los permisos.
- Con base en principios de criticidad y representatividad, se priorizó el análisis de 23 permisos, otorgados por 14 entidades distintas.

1.1. La revisión regulatoria

La *estrategia de simplificación regulatoria y administrativa* es una herramienta utilizada ampliamente por la institucionalidad regulatoria de los países más desarrollados (ver Cuadro 1.1). Esta se traduce en procesos de revisión periódica del acervo regulatorio existente, con el fin de identificar aquellas normas o partes de ellas que se han vuelto obsoletas, que contradicen nuevas regulaciones, o que no están dando la mejor solución posible al problema que justificó su creación. Respecto de las medidas administrativas, se materializa a través de soluciones de gestión administrativa en los órganos de la Administración del Estado, tanto para optimizar su funcionamiento como para implementar los cambios regulatorios

Un adecuado proceso de simplificación regulatoria y administrativa requiere de una revisión que defina los alcances que tienen las normas y los procesos administrativos para cumplirlas. Así, se identifican las fuentes de carga regulatoria o administrativa a las que se enfrentan los ciudadanos o las empresas, ya que muchas veces las regulaciones se han vuelto innecesarias, o bien no cumplen el objetivo para el cual fueron creadas, o con los años se han vuelto obsoletas, y, por lo tanto, requieren de una revisión para su modificación o eliminación. La carga administrativa, entre otros, corresponde a los problemas de gestión, tales como la falta de procesos y criterios estandarizados, falta de capacidades técnicas y operacionales de los organismos reguladores, así como también escasez de recursos humanos y falta de mecanismos tecnológicos para procesar información y tramitar autorizaciones en el tiempo normativo establecido.

Estas revisiones, de carácter *ex-post*, dan paso a procesos de simplificación regulatoria y administrativa, mediante los cuales se eliminan o modifican las regulaciones que complejizan innecesariamente el entorno regulatorio. Es decir, el proceso tiene por objeto controlar la burocracia excesiva o ineficiente, lo que en inglés se denomina *cutting of red tape*.¹

¹ El concepto de *red tape* se asocia usualmente a la burocracia innecesaria, entendida como reglas y procedimientos que parecen innecesarios o generan atrasos. Su origen se remonta al siglo XVI, en el reinado de Carlos V, en el cual se utilizaba una cinta roja para identificar los documentos administrativos más importantes.

Cuadro 1.1: Australia y la tramitación de proyectos.

En Australia² en 2013, frente a un aumento en la cantidad de tramitaciones de grandes proyectos,³ la Comisión de Productividad Australiana estudió la regulación aplicable, con el fin de promover una tramitación eficiente y coherente. El foco del estudio estuvo en la identificación de elementos críticos y la realización de comparaciones internacionales, particularmente en los grandes proyectos.

Como resultados relevantes, se identificó la importancia de realizar procesos de planificación estratégica de los proyectos (enfocada en los impactos más generales y sistémicos de estos) y la especificación de recomendaciones asociadas tanto a cambios generales en el sistema regulatorio, como medidas legales específicas y reformas en procesos internos. Asimismo, se destacó la importancia de establecer un calendario priorizado para la implementación de estas reformas, las que deben ser monitoreadas.

Australia realiza constantes revisiones regulatorias (y posteriores propuestas de mejora). Por ejemplo, en el año 2009 se estudiaron específicamente los proyectos de infraestructura, y en 2011 se analizaron los aspectos de zonificación en el desarrollo de proyectos. Desde 2013 ha llevado a cabo procesos de revisión y simplificación.⁴

Las revisiones regulatorias que dan paso a procesos de simplificación han fundado su éxito a nivel internacional al obtener el mayor grado de validación posible de la información obtenida, esto convocando a todos los actores involucrados, ya sean gremios, empresas y servicios públicos. Esto permite llevar a cabo un análisis de las regulaciones identificadas, y presentar recomendaciones para una estrategia de intervención con base en los resultados obtenidos.

² <https://www.employment.gov.au/deregulation-agenda>

³ En Australia son aquellos enfocados en recursos naturales, infraestructura, turismo, comercio, y obras de acceso público, etc., no necesariamente asociados a altos montos de inversión, sino que a su tamaño (infraestructura), su complejidad, y el potencial de impacto en la comunidad, entre otros aspectos.

⁴ Australian Government Productivity Commission (2013).

Los procesos de simplificación no se limitan a decisiones con respecto a la modificación o eliminación de regulaciones sino, además, comprenden soluciones en términos de gestión administrativa a nivel de los organismos de la Administración del Estado.

Finalmente, es importante afirmar que el objetivo de la simplificación regulatoria y administrativa no es —necesariamente— desregular, sino más bien facilitar el manejo de los agentes dentro del sistema regulatorio sin desprotegerlos, avanzando hacia una mejor regulación.

1.2. Conceptos básicos para el proceso de Revisión Regulatoria

El estudio se refiere a proyectos de inversión en cinco sectores: minería, energía, construcción, infraestructura e industria. De cada sector se eligieron proyectos de alta complejidad, a modo de entender los casos de uso más exigentes, y de identificar los permisos requeridos para su desarrollo. Este proceso permitió identificar 400 permisos diversos requeridos para proyectos de inversión en los sectores bajo análisis. De este universo se recopiló información que permitió identificar qué Servicios los emiten, qué normativas los respaldan, en qué etapa de la tramitación se requieren y cómo se relacionan con el conjunto.

Con base en estas definiciones se obtuvieron dos insumos relevantes: 1) una base de datos con los 400 permisos incluyendo sus normas fundantes y los plazos dispuestos para su otorgamiento, 2) mapas del proceso de tramitación de los proyectos.

Considerando el volumen de permisos involucrados se realizó una priorización que permitió realizar un análisis más detallado de 23 permisos representativos de este universo.

Sobre el conjunto de permisos así seleccionados, se analizó la coherencia en la norma y la eficiencia en la tramitación, lo que permitió hacer recomendaciones específicas.

Este procedimiento puede aplicarse a cualquier proceso de revisión regulatoria.

Objeto de estudio y alcance

Para lograr un análisis profundo y representativo de los sectores solicitados se acotó el objeto de estudio a proyectos que cumplan al menos uno de los siguientes criterios:

- d. **Representatividad del sector:** Que el proyecto sea representativo del sector, tanto por el volumen de proyectos como por el monto de inversión. Por ejemplo, la construcción de edificios residenciales.

- e. **Presencia histórica:** Que el proyecto haya sido históricamente relevante respecto de las inversiones desarrolladas en el país. Por ejemplo, una explotación minera.
- f. **Potencial futuro:** Que el proyecto tenga presencia en la cartera de inversión futura. Por ejemplo, un proyecto de Energías Renovables No Convencionales.
- g. **Relevancia estratégica:** Que el proyecto sea crítico para el desarrollo del país. Por ejemplo, un Hospital de Alta Complejidad.
- h. **Complejidad en su tramitación:** Que den cuenta de la complejidad de los procesos de tramitación. Por ejemplo, plantas de generación eléctrica.
- i. **Evaluación del SEIA:** Que el proyecto sea evaluado dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

La Tabla 1.1 muestra una selección de los 15 proyectos seleccionados con base en los criterios expuestos sobre los que se determinó el universo de permisos requeridos.

Tabla 1.1. Proyectos seleccionados.

Sector Estratégico	Proyecto tipo
Minería	Exploración
	Explotación
Energía	Generación Hidroeléctrica
	Generación ERNC
	Transmisión
Infraestructura	Hospital de Alta Complejidad
	Línea de Metro
	Carretera
Inmobiliario	Edificio Habitacional
Industria	Planta Agroindustrial
	Planta Celulosa
	Planta Desaladora
	Planta Química
	Planta de Tratamiento de Aguas Servidas
	Centro de Cultivo Acuícola

Fuente: Elaboración propia.

Marco Conceptual

Definido el alcance de nuestra evaluación, cuatro conceptos son fundamentales para caracterizar un proyecto: proyecto de inversión, permiso, plazo legal y tiempo de tramitación.

- a. **Proyecto de inversión:** el conjunto de actividades que permiten la realización de una actividad productiva, desde el diseño a la operación. El proyecto es desarrollado por un titular.
- b. **Permiso:** autorización emitida por una entidad pública o por encargo de una, que busca resguardar intereses públicos e impone actos formales para su obtención, y que a su vez habilita las actividades necesarias para un proyecto de inversión. La definición de "permisos" comprende todas las decisiones, declaraciones y actos formales emitidos por entidades públicas o privadas que ejerzan una función pública.
- c. **Plazo legal:** La normativa de un permiso establece un procedimiento de otorgamiento en el cual puede estar señalado el periodo o plazo legal máximo para pronunciarse al respecto, sea aprobándolo, teniéndolo por desistido o abandonado, o rechazándolo. Si los plazos no están definidos la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos (LBPA) establece un plazo supletorio de 6 meses.⁵
- d. **Tiempo de tramitación:** el tiempo que transcurre entre la solicitud de un permiso y la resolución definitiva.

Levantamiento y validación de la información

Para que la revisión regulatoria derive de la identificación completa, tanto de los flujos de tramitación de los proyectos como de los permisos involucrados, fue preciso convocar a todos los actores que participan en el proceso: empresas, servicios públicos y consultores externos. Una vez definidos los actores, se realizaron las siguientes actividades:

- a. **Reuniones con actores claves:** reuniones para recolectar información de permisos, trámites y otras actividades. Se

⁵ Artículo 27 Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, N° 19.880.

realizaron reuniones con 50 empresas y 20 gremios en representación de más de 3.000 empresas de todos los sectores.

- b. **Revisión de información pública y privada:** se revisaron bases de datos que comprenden listas de permisos requeridas para proyectos de inversión en sectores de interés.
- c. **Realización de talleres:** los actores claves participaron en talleres que permitieron completar y validar la información, así como definir la cronología de los trámites y permisos. Se realizaron ocho talleres.
- d. **Asesoría de consultores expertos:** La tramitación de proyectos (a nivel de sector o tipo de proyectos) es realizada en gran proporción por consultoras especializadas. La CNP contó con la asesoría de consultores expertos en tramitación de proyectos en Chile, que permitieron validar los permisos para cada proyecto, así como su fuente normativa.

Permisos y Servicios

A partir de estas actividades se identificaron los permisos requeridos —y sus trámites asociados— para el desarrollo de cada uno de los quince proyectos definidos, representativos de los cinco sectores mandatados. También se construyó el flujo del proceso de tramitación. Estos insumos son esenciales para una revisión regulatoria, pues la lista de permisos necesarios y los mapas del flujo de tramitación de cada proyecto con el detalle secuencial de las actividades permite analizar todo el flujo asociado al proyecto, desde la etapa conceptual a la de operación.

La revisión permitió identificar 400 permisos distintos, exigibles según los proyectos y el sector. En promedio, cada proyecto tramita 147 permisos distintos.

Con base en este universo de permisos requeridos en los sectores bajo análisis, se identificaron las instituciones que los otorgan, la fuente normativa que los sustenta, y la etapa o subetapa en la que se tramitan. También se identifican los permisos que requieren de la aprobación previa de otros permisos, y los que se tramitan en dos etapas.

Para cada proyecto de los 15 elegidos se elaboraron mapas que ilustran el flujo de la tramitación, incorporando los permisos aplicables y su secuencia. Los mapas permiten localizar los permisos respecto de la etapa en que son requeridos, analizar la interrelación entre ellos, y las interacciones entre entidades que participan en el otorgamiento del permiso.

El análisis realizado permite visualizar los 400 permisos diversos. Sin embargo muchos de los permisos deben ser tramitados varias veces a lo largo de un proyecto, lo que, por ejemplo, en un proyecto minero puede implicar tramitar hasta 3.000 permisos. La repetición de un permiso puede deberse a la ejecución de nuevas obras o actividades, a nuevos requerimientos de información, a la impugnación de actos administrativos, o modificaciones al proyecto luego de iniciada la tramitación.

En la práctica, podrían solicitarse permisos más de una vez, durante la construcción –instalación de faenas, permiso de edificación– para obras transitorias o anexas a la obra principal, para un proyecto interregional o intercomunal (dos o más solicitudes de permisos viales en un proyecto de carretera), frente a la instauración de planes de prevención y descontaminación ambiental que precisan de modificaciones por parte de los proyectos, con respecto a los niveles de emisión aprobados en la RCA, o si el proyecto se modifica en su diseño (por ejemplo, debe tramitar un nuevo permiso de edificación).

1.3. Etapas de tramitación de un proyecto de inversión

No existen dos proyectos con una tramitación idéntica. Cada proyecto resulta particular en aspectos como la localización, la tecnología, su impacto, etc., por lo que su tramitación también tendrá características únicas. Sí tienen en común que todos los proyectos deben cumplir tres etapas: preconstrucción, construcción y operación.

Las etapas son secuenciales. Dentro de cada una es posible tramitar simultáneamente varios permisos, pero iniciar la tramitación de permisos de la etapa siguiente requiere la obtención de todos los permisos de la etapa previa. Así, se puede identificar una ruta crítica en cada tipo de proyecto, la que obliga a tramitar en forma secuencial diversos permisos contenidos en estas tres etapas, y en términos de plazos requiere lo que demore el permiso de mayor duración en cada una. Esta condición debe tenerse presente al desarrollar estrategias de intervención que busquen eficiencia y ahorro en tiempos, pues de lo contrario el impacto puede ser acotado.

Preconstrucción

En esta primera etapa el titular del proyecto debe tramitar los permisos que se relacionan con el emplazamiento y/o los recursos naturales necesarios para el desarrollo de la actividad planificada, los que pueden definirse como de acceso al territorio. Esto puede hacerse siguiendo las directrices de un Instrumento de Planificación Territorial, o a través de un estudio de factibilidad del uso de suelo usando el Certificado de Informaciones Previas (entregado por la respectiva Dirección de Obras Municipales).

En general, se requieren los siguientes permisos para definir emplazamiento y acceder al territorio:

- a. Tramitar un título habilitante para hacer uso del emplazamiento. Por ejemplo, la autorización para desafectación de bienes de uso público; la autorización de acto o contrato sobre bienes nacionales de uso público o fiscales situados en zonas fronterizas; la revisión del registro de tierras indígenas, etc.
- b. Tramitar autorizaciones que permitan acceso al emplazamiento en caso de que el proyecto no se desarrolle íntegramente en terrenos propios. Las exigencias dependerán de la naturaleza del bien inmueble (privado o público), y del giro de la actividad. Por ejemplo, servidumbres legales o convencionales como las de uso de subsuelo; sobre tierras indígenas; municipal, etc.
- c. Tramitar autorizaciones que permitan la utilización de recursos naturales. Por ejemplo, el derecho de aprovechamiento de aguas; la declaración de interés nacional; concesiones eléctricas, acuícolas o mineras, etc.

Una vez definido el emplazamiento y habiendo accedido al territorio, el titular deberá realizar una caracterización del lugar, que permitirá determinar la línea de base del proyecto. Esta consiste en la descripción detallada del área de influencia del proyecto o la actividad en forma previa a su ejecución, e involucra entre otros: actividades de exploración o prospección visual; permisos que faculden la realización de investigaciones tales como el permiso de caza o captura de animales para fines investigativos, la pesca de investigación, o el permiso para hacer excavaciones de tipo arqueológico, antropológico y paleontológico. La línea de base permitirá determinar los posibles impactos sobre elementos que componen el medio ambiente y los recursos naturales en la zona de desarrollo, y constituye un insumo para determinar si el proyecto requiere ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Determinada la necesidad de ingreso al SEIA, y según la magnitud de los impactos que se proyecta genere el proyecto sobre el medio ambiente,⁶ debe definirse la vía de ingreso y la profundidad del análisis a través de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o

⁶ Salud de la población; recursos naturales renovables (suelo, agua y aire); comunidades humanas y sus sistemas de vida y costumbres; poblaciones, recursos y áreas protegidas; valor paisajístico o turístico de una zona; monumentos y sitios con valor arqueológico, antropológico, histórico.

un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), en caso que se anticipen impactos significativos en el medio ambiente.

En el marco de la evaluación ambiental, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) requiere la participación de todos aquellos órganos públicos con competencias ambientales que tengan relación con el proyecto, y coordina su participación. También dirige las instancias de participación ciudadana y consulta indígena. El proceso finaliza con la dictación de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA), que en caso de ser favorable establecerá las exigencias ambientales que deberá cumplir el proyecto, las que serán fiscalizadas por la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA).

El SEIA es una ventanilla única, por lo que junto a la RCA se tramita un conjunto de permisos y pronunciamientos sectoriales. El Reglamento del SEIA (RSEIA) lista 51 de estos pronunciamientos y permisos, número que ha ido en aumento desde el primer RSEIA en 1997 que contenía 32 permisos. Estos Permisos Ambientales Sectoriales (PAS) pueden ser de contenido exclusivamente ambiental o mixto. Estos últimos contemplan otros elementos sectoriales. Ningún PAS puede ser otorgado sin haberse obtenido una RCA favorable. Una RCA favorable dispone que los PAS ambientales serán otorgados por los órganos con competencia ambiental bajo ciertas condiciones y exigencias, y basta que el titular exhiba la RCA favorable para que el organismo otorgue el permiso. La tramitación de la parte sectorial de los PAS mixtos requiere mayor nivel de detalle, y se realiza una vez que las condiciones del diseño general han sido definidas en la RCA.

Concluido el proceso en el SEIA con la aprobación de los PAS mixtos, se pueden tramitar otros permisos sectoriales que se encuentran fuera de la ventanilla única del SEIA, pero que son necesarios para iniciar la construcción. Puesto que los PAS sectoriales definen aspectos que es necesario resolver antes del inicio de obras, estos permisos solo pueden tramitarse una vez concluido el proceso ambiental. Sin embargo, no es posible iniciar la construcción sin ellos. Ejemplos de estos es el permiso de construcción.

En definitiva, la etapa de preconstrucción tiene, a su vez, una ruta crítica con cinco subetapas que todo proyecto debe cubrir de manera secuencial.

- a. **Acceso al territorio o recursos.** Fase inicial de todo proyecto de inversión. Adquisición de derechos sobre el territorio y/o los recursos necesarios para la ejecución del proyecto y compilación de fundamentos para el ingreso al SEIA. Por ejemplo: Declaración de Interés Nacional (CONAF), Concesión Minera (SERNAGEOMIN), Derechos de Aguas (DGA), etc.
- b. **Levantamiento de línea de base.** Recopilación de antecedentes para el ingreso del proyecto al SEIA. Descripción detallada del área de influencia del proyecto, especialmente aspectos

relativos a elementos de biodiversidad, social, arqueológico, y paleontológico. Por ejemplo: permiso para pesca de investigación (SUBPESCA), permiso excavaciones arqueológicas (CMN), etc.

- c. **Evaluación Ambiental.** Fase que se extiende desde el ingreso al SEIA hasta la obtención de la RCA. Requiere de la aprobación de la parte ambiental de los Permisos Ambientales Sectoriales (PAS), tanto aquellos exclusivamente ambientales como los mixtos. Por ejemplo: permisos para intervenir especies protegidas (SAG), permiso para desarrollar actividades en Santuarios de la Naturaleza (CONAF), permisos sanitarios (SEREMI de Salud), etc.
- d. **Tramitación sectorial de los PAS Mixtos.** Implica la aprobación, ante los servicios sectoriales competentes, de los elementos no ambientales contenidos en los permisos ambientales sectoriales mixtos. Por ejemplo: el permiso para subdividir y urbanizar terrenos rurales o para construcciones fuera de los límites urbanos (Informe Favorable para la Construcción) (SAG-SEREMI Agricultura-SEREMI Vivienda y Urbanismo), el permiso para efectuar obras de regularización o defensa de cauces (DGA), o el permiso para la aprobación del plan de cierre de una faena minera (SERNAGEOMIN).
- e. **Gestión de permisos previos a la construcción.** Tramitación de permisos requeridos para el inicio de las faenas de construcción. Deben tramitarse después de obtenida la RCA, la que se requiere como antecedente en varios de ellos. Por ejemplo: Permiso de Construcción o Edificación (DOM).

Construcción

Habiendo obtenido todos los permisos de la etapa previa, incluido el permiso de edificación, el titular puede proceder a la tramitación de permisos que permiten la materialización de las obras. Estas autorizaciones se requieren tanto para las obras principales como para obras transitorias y complementarias; por ejemplo, para permitir la circulación de camiones y la intervención de calles.

Antes de iniciar una construcción se necesitan habilitar obras transitorias. Por ejemplo, para levantar los campamentos de los trabajadores se precisa de una autorización de la SEREMI de Salud, y de la DOM respectiva. En caso de ocupar un territorio que incluya

más de una comuna o región, estos trámites deberán hacerse en cada jurisdicción por separado. También puede necesitar una autorización de sistemas particulares de agua potable, y una para el almacenamiento, transporte y eliminación de residuos peligrosos. Con frecuencia también debe intervenir el entorno urbano, lo que obliga a obtener un permiso de rotura y reposición de pavimentos (SERVIU).

Finalizada la construcción, y previo al inicio de operaciones, se requieren permisos de recepción de obras. En esta subetapa, los organismos que aprobaron la construcción del proyecto deben verificar que las obras correspondan al diseño del proyecto aprobado, y cumplan con las obligaciones y requerimientos que hayan sido estipuladas en la etapa de preconstrucción. La recepción de obras —o autorización de funcionamiento— es necesaria para las construcciones de envergadura, como la edificación o las obras hidráulicas mayores, pero también para obras menores, como las de aseo y ornato, pavimentos, urbanización, alcantarillado, telecomunicaciones, etc. Previo a la recepción de obras de envergadura, el titular debe contar con una serie de permisos adicionales, incluyendo las declaraciones de instalaciones eléctricas y de gas, o de instalación de ascensores, entre otras.

En definitiva, la etapa de construcción tiene una ruta crítica con dos subetapas que todo proyecto debe cubrir de manera secuencial.

1. **Gestión de permisos.** Tramitación de permisos para desarrollar materialmente las actividades propias de la construcción. Por ejemplo: autorización proyecto de agua potable (SEREMI de Salud), autorización rotura pavimentos (SERVIU), etc.
2. **Recepción de obras.** Recepción de las obras desarrolladas en la etapa constructiva del proyecto. Por ejemplo: recepción de obras, sean de edificación (DOM) o sectoriales, como las obras hidráulicas (DGA), permisos adicionales como alcantarillado (SEREMI de salud), gas y electricidad (SEC), etc.

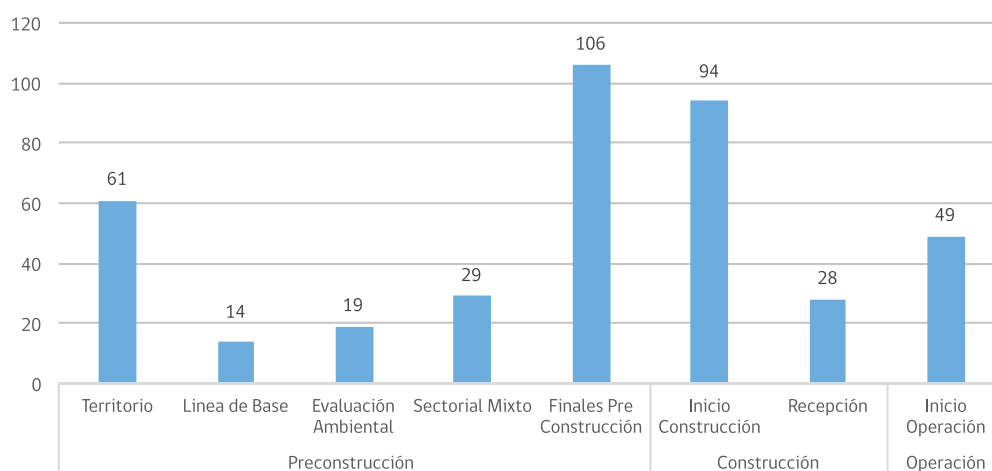
Operación

Terminada la etapa de construcción, y obtenidas las autorizaciones de funcionamiento, los titulares pueden iniciar la operación. Sin embargo, previo a ello, deben obtener otros permisos, como la patente municipal (Municipalidad), la autorización de operación de salas (SEREMI de Salud), entre otros; y entregar avisos a propósito del inicio de la actividad como el aviso de inicio de operaciones (SMA), o el de operaciones de relaves (SERNAGEOMIN), entre otros. Algunos proyectos están obligados a ejecutar un plan de cierre, que haya sido aprobado por el Servicio competente.

1.4. Análisis de los permisos

Como se explicó, todo proyecto debe obtener un conjunto de permisos contenidos en tres etapas secuenciales: preconstrucción, construcción y operación. Dentro de las etapas existen ocho subetapas, también secuenciales y que incluyen, en la etapa de preconstrucción: acceso al territorio o recursos, levantamiento de línea de base, evaluación ambiental, PAS mixtos, y permisos previos a la construcción; en la etapa de construcción: gestión de permisos y recepción de obras, y por último los permisos para operar (49 permisos). Ver Figura 1.1. para el detalle del número de permisos por subetapa.

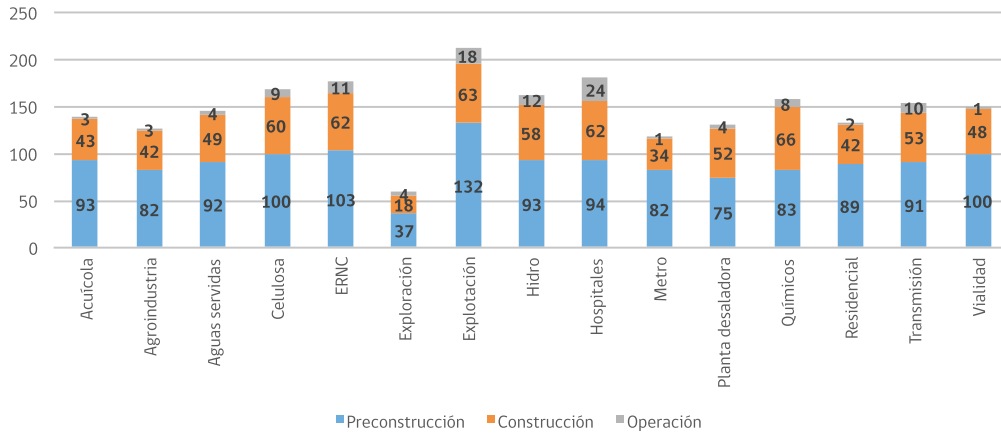
Figura 1.1. Permisos por etapas.



Fuente: Elaboración propia.

La Figura 1.2 muestra la cantidad de permisos por proyecto, siendo el de explotación minera el que más requiere. Lo sigue un proyecto hospitalario, luego el de generación eléctrica con base en renovables, y los de industrias de celulosa. Salvo un proyecto de exploración minera (59 permisos), todos los proyectos examinados requieren más de 100 permisos, siendo 147 el promedio simple de la muestra seleccionada.

Figura 1.2. Cantidad de permisos distintos por tipo de proyecto y etapa de tramitación.⁷



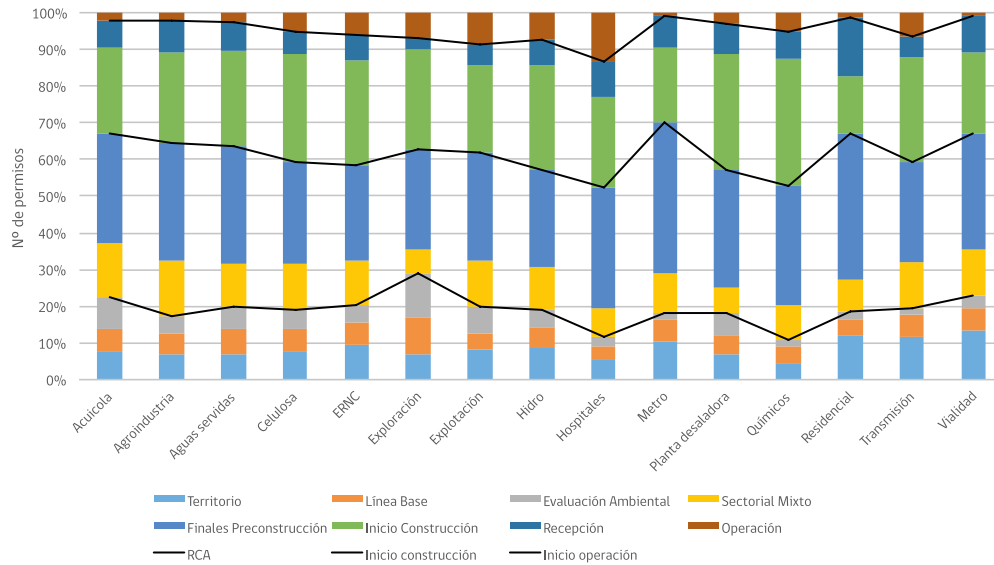
Fuente: Elaboración propia.

Hallazgo 1.1: Se identificaron 400 permisos distintos, cuya aprobación es condición necesaria para desarrollar los quince proyectos de inversión seleccionados dentro de los cinco sectores económicos en estudio. En promedio, cada proyecto requiere 147 permisos, siendo minería el con mayores requerimientos (59 permisos para explorar pertenencias y 213 permisos para operar).

Desde la perspectiva de la distribución de los permisos, la Figura 1.3 permite apreciar que, a partir del otorgamiento de la RCA, y antes de la construcción, se tramita prácticamente la mitad de todos los permisos necesarios para el desarrollo de proyectos.

⁷ El Anexo 1 presenta la distribución de permisos por las subetapas de tramitación.

Figura 1.3. Distribución de permisos identificados por subetapa de proyecto.



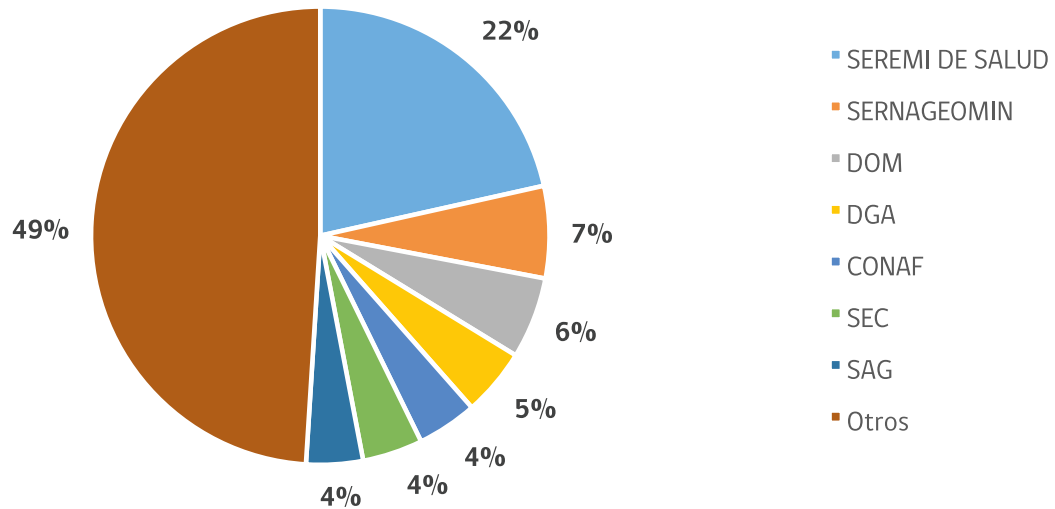
Fuente: Elaboración propia con base en datos levantados por CNP.

Nota: Los marcadores muestran los hitos clave en el desarrollo del proyecto: otorgamiento de RCA, inicio de construcción e inicio de operación.

Servicios emisores de permisos

Los 400 permisos catastrados son otorgados por 53 entidades. Siete Servicios concentran el 49% de los permisos identificados: SEREMI de Salud (22% de los permisos), Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN) (7%), Dirección de Obras Municipales (DOM) (6%), Dirección General de Aguas (DGA) (5%), Corporación Nacional Forestal (4%), Superintendencia de Electricidad y Combustible (4%), y el Servicio Agrícola y Ganadero (4%). En promedio, cada proyecto se vincula a 26 entidades, en donde solo 9 de estas se encuentran en los 15 tipos de proyectos (CMN, DGA, Dirección del Trabajo, DOM, SAG, SEA, SEREMI de Salud, SEREMI de Medio Ambiente, y SMA).

Figura 1.4. Participación de servicios emisores.



Fuente: Elaboración propia.

Hallazgo 1.2: 53 entidades participan del otorgamiento de los 400 permisos identificados. De ellas, siete concentran más de la mitad de los permisos, y nueve participan en los quince proyectos analizados.

1.5. Priorización de permisos

Aunque todos los permisos identificados son necesarios para desarrollar un proyecto, se priorizaron 23, sobre los cuales se hizo una investigación más profunda.

La priorización atendió a dos criterios. Primero, que los permisos fueran considerados críticos por los titulares y los Servicios, ya sea por su importancia en el desarrollo del proyecto, su tramitación compleja (por ejemplo, en términos de sus requerimientos de admisibilidad) o por incoherencia y poca claridad en su tramitación. Esta información provino de los talleres con empresas y de reuniones con 19 Servicios emisores, y fue validada por las oficinas de gestión de proyectos de los Ministerios de Economía, Energía y Minería. Segundo, se buscó que el conjunto fuera representativo de los sectores económicos, los Servicios, y las subetapas de tramitación. Bajo estos criterios se identificaron veintitrés permisos priorizados, listados en la Tabla 1.2, y descritos según el sector en la Tabla 1.3, y según la etapa en la Tabla 1.4.

Tabla 1.2. Permisos priorizados.

Permiso	Servicio emisor
Concesión de Uso Oneroso (CUO)	Ministerio de Bienes Nacionales
Concesión marítima mayor	Subsecretaría de Fuerzas Armadas
Declaración de interés nacional (DIN)	CONAF
Consulta de pertinencia	SEA
Resolución de calificación ambiental (RCA)	SEA
PAS 132: Permiso para hacer excavaciones de tipo arqueológico, antropológico, y paleontológico.	Consejo de Monumentos Nacionales
PAS 135: Permiso para la construcción y operación de depósitos de relave.	SERNAGEOMIN
PAS 137: Aprobación del plan de cierre de una faena minera.	SERNAGEOMIN
PAS 138: Permiso para la construcción, reparación, modificación y ampliación de cualquier obra pública o particular destinada a la evacuación, tratamiento o disposición final de desagües, aguas servidas de cualquier naturaleza.	SEREMI de Salud
PAS 146: Permiso para la caza o captura de ejemplares de animales de especies protegidas para fines de investigación, para el establecimiento de centros de reproducción o criaderos y para la utilización sustentable del recurso.	SAG
PAS 150: Para la intervención de especies vegetales nativas clasificadas de conformidad con el artículo 37 de la ley N° 19.300, que formen parte de un bosque nativo, o alteración de su hábitat.	CONAF
PAS 152: Permiso para el manejo de bosque nativo de preservación que corresponda a ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país.	CONAF
PAS 155: Permiso para la construcción de ciertas obras hidráulicas.	DGA
PAS 156. Para efectuar modificaciones de cauce, y PAS 157. Permiso para efectuar obras de regularización o defensa de cauces naturales.	DGA
Informe favorable para la construcción (IFC, PAS 160)	SAG
PAS 161: Calificación de instalaciones industriales y de bodegaje.	SEREMI de Salud
Estudio de impacto sobre sistema de transporte urbano (EISTU)	SEREMITT
Plan de compensación de emisiones	SEREMI Medio Ambiente
Permiso de edificación	DOM
Solución de conexión	Coordinador Eléctrico Nacional
Rotura y reposición de pavimentos	SERVIU
Recepción de obras hidráulicas	DGA
Recepción final obras de edificación	DOM

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1.3. Distribución de los permisos críticos por sector.

Permiso	Entidad	Energía	Industria	Infraestructura	Inmobiliario	Minería
PAS 132: Permiso para hacer excavaciones de tipo arqueológico, antropológico, y paleontológico.	CMN	x	x	x	x	x
Declaración de Interés Nacional (din)	CONAF	x	x			x
PAS 150: Para la intervención de especies vegetales nativas clasificadas de conformidad con el artículo 37 de la ley N° 19.300, que formen parte de un bosque nativo, o alteración de su hábitat.	CONAF	x	x	x		x
PAS 152: Permiso para el manejo de bosque nativo de preservación que corresponda a ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país.	CONAF	x	x	x		x
Solución de conexión	Coordinador Eléctrico Nacional	x	x			x
Recepción de obras hidráulicas	DGA	x				x
PAS 155: Permiso para la construcción de ciertas obras hidráulicas.	DGA	x				x
PAS 156. Para efectuar modificaciones de cauce, y PAS 157. Permiso para efectuar obras de regularización o defensa de cauces naturales.	DGA	x	x	x	x	x
Permiso de edificación	DOM	x	x	x	x	x
Recepción de obras edificación	DOM	x	x	x	x	x
Concesión de Uso Oneroso (CUO)	Ministerio de Bienes Nacionales	x				
PAS 146. Permiso para la caza o captura de ejemplares de animales de especies protegidas para fines de investigación, para el establecimiento de centros de reproducción o criaderos y para la utilización sustentable del recurso.	SAG	x	x	x	x	x

Continuación Tabla 1.3.

Permiso	Entidad	Energía	Industria	Infraestructura	Inmobiliario	Minería
Informe favorable para la construcción (FC, PAS 160)	SAG	x	x	x	x	x
Resolución de Calificación Ambiental (RCA)	SEA	x	x	x	x	x
Consulta de Pertinencia	SEA	x	x	x	x	x
PAS 161: Calificación de instalaciones industriales y de bodegaje.	SEREMI de Salud	x	x	x		x
PAS 138. Permiso para la construcción, reparación, modificación y ampliación de cualquier obra pública o particular destinada a la evacuación, tratamiento o disposición final de desagües, aguas servidas de cualquier naturaleza.	SEREMI de Salud	x	x	x		x
Estudio de impacto sobre sistema de transporte urbano (EISTU)	SEREMITT			x	x	
Plan de Compensación de Emisiones	SEREMI IMA	x	x	x	x	x
PAS 135. Permiso para la construcción y operación de depósitos de relave.	SERNAGEOMIN					x
PAS 137. Aprobación del plan de cierre de una faena.	SERNAGEOMIN					x
Concesión marítima	Subsecretaría de Fuerzas Armadas		x			x
Rotura y reposición de pavimentos	SERVIU	x	x	x	x	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1.4. Distribución de los permisos críticos por etapas de tramitación.

Servicios/ Etapas	Acceso al territorio	Línea base	Evaluación ambiental	PAS mixtos	Permisos finales etapa preconstrucción	Construcción	Recepción de obras	Operación
Ministerio de Bienes Nacio- nales	CUO							
CMN		"PAS 132"		PAS 132				
CONAF	DIN			PAS 150 PAS 152				
Coordinador Eléctrico Nacional			Aprobación de solución de conexión					
DGA				PAS 155 PAS 156/ 157			Recepción de obras hidráulicas	
DOM					Permiso de edificación		Recepción obras de edificación	
SERVIU						Reposición y rotura de pavimentos		
SAG		"PAS 146"		PAS 146 PAS 160				
SEREMI SALUD				PAS 161 PAS 138		"PAS 138"		
SEREMITT				EISTU				
SERNAGEOMIN				PAS 135 PAS 137				
SEREMI MA					Plan de Compensación de Emisiones			
SEA	Consulta de pertinencia		RCA			Consulta de pertinencia		
Subsecretaría de Fuerzas Armadas			Concesión marítima					

Fuente: Elaboración propia.

Notas: (i) En negrita destacan los permisos que, tal como se analizará posteriormente, pueden tramitarse en más de una etapa. (ii) Los permisos de la etapa de base se detallan en comillas al ser trámites que, en su contenido, son equivalentes a los PAS, pero que en la práctica se tramitan solo sectorialmente al ser un momento previo al ingreso al SEIA.

2 1.6. Anexo.

Anexo 1. Distribución de permisos por subetapas de tramitación.

	Preconstrucción					Construcción		
	Acceso al territorio o recursos	Levantamiento de línea de base	Evaluación Ambiental	Tramitación sectorial de los PAS mixtos	Gestión de permisos previos a la construcción	Gestión de permisos	Recepción de obras	Operación
Acuícola	11	8	12	21	41	33	10	3
Agroindustria	9	7	6	19	41	31	11	3
Aguas servidas	10	10	9	17	46	38	11	4
Celulosa	13	10	9	21	47	50	10	9
ERNC	17	10	9	21	46	50	12	11
Exploración	4	6	7	4	16	16	2	4
Explotación	17	10	15	27	63	51	12	18
Hidro	14	9	8	19	43	47	11	12
Hospitales	10	6	5	14	59	45	17	24
Metro	12	7	2	13	48	24	10	1
Planta desaladora	9	7	8	9	42	41	11	4
Químicos	7	7	3	15	51	54	12	8
Residencial	16	6	3	11	53	21	21	2
Transmisión	18	9	3	19	42	44	9	10
Vialidad	20	9	5	19	47	33	15	1

Fuente: Elaboración propia.



Capítulo 2

Análisis de los permisos priorizados



Síntesis

Se presenta una revisión detallada de los 23 permisos priorizados, donde se caracteriza el permiso, el proceso de otorgamiento, y las normas que le dan origen. Se presentan recomendaciones orientadas a la simplificación administrativa y la mejora regulatoria. Se entregan 75 recomendaciones específicas que buscan mejorar los 23 permisos priorizados, privilegiando las propuestas de modificaciones vía potestad reglamentaria que permiten la implementación en el corto plazo. De estas, 34 apuntan a mejorar el diseño regulatorio, 39 a mejorar la gestión de los Servicios y 2 que se refieren a los dos ámbitos.

Abstract

A detailed review of the 23 prioritized permits is presented. Each permit is characterized, along with a description of its granting process and the regulations that give rise to it. Recommendations towards the administrative simplification and regulatory improvement are put forward. Additionally, 75 specific recommendations are delivered to improve the 23 prioritized permits, favoring modification proposals through regulatory enforcement for short-term implementation. Of these, 34 aim to improve regulatory design, 39 to improve the Services' management and 2 that refer to both areas.



Análisis de los permisos priorizados

Habiendo identificado 400 permisos, y aplicando criterios para priorizar 23 de ellos, se procedió a una revisión en detalle de los permisos priorizados,¹ respecto de su eficiencia y coherencia. Para cada permiso se recopilaron los siguientes antecedentes:

- La norma que da origen al permiso
- Iniciativas legales de modificación
- Jurisprudencia administrativa y judicial
- Criterios de admisibilidad y prerequisites para el otorgamiento
- Plazo legal y tiempos efectivos de tramitación
- Volumen de solicitudes
- El proceso de tramitación, sus instituciones y los recursos involucrados

Eficiencia en la tramitación

El análisis de eficiencia busca identificar espacios de mejora en la tramitación, con foco en el diseño de los procesos, y la gestión de los trámites asociados. En definitiva, se consideran los costos en recursos públicos y privados que el permiso impone, teniendo en mente que un permiso eficaz y costo-eficiente implica mayor calidad regulatoria.

Este análisis de eficiencia consiste en modelar el proceso de tramitación de cada permiso, para mapear las actividades requeridas, e identificar aquellas que implican mayor demora (los “cuellos de botella”). Dependiendo de la disponibilidad de información, y para una mejor visualización de los procesos, se generó un mapa de flujo a través de softwares y herramientas especializadas. La optimización de procesos es un espacio para disminuir el tiempo y los recursos involucrados, tanto públicos como privados, y permite identificar

¹ Para mayor detalle sobre cada uno de los 23 permisos priorizados referirse a las Fichas de Permisos Priorizados disponible en www.comisiondeproductividad.cl

la fuente de la ineficiencia, que puede ser un problema en la gestión del servicio, o un mal diseño del proceso. Asimismo, para otros casos se realizó un análisis con base en el tiempo total de tramitación, complementándolo con antecedentes a nivel de la dotación de personal del Servicio, la cantidad de trámites procesados en una determinada ventana de tiempo, entre otros datos.

Coherencia regulatoria

El análisis de coherencia regulatoria busca determinar el grado de armonía de las normas, es decir, si estas responden a los principios con que fueron concebidas y si están en conformidad con el resto de las normas del ordenamiento jurídico.

La coherencia externa atiende al nivel de armonía de la regulación respecto del resto del ordenamiento jurídico, y permite identificar regulaciones que apuntan al mismo objetivo, las que pueden estar duplicadas o superpuestas, presentar vacíos que abren espacio a la discrecionalidad, o ser contradictorias. La coherencia interna se enfoca en la consistencia entre la norma y su objeto de protección, y las condiciones o mecanismos que determina para su logro.

Análisis

El análisis de los 23 permisos priorizados entregó importantes hallazgos, tanto del proceso requerido para su otorgamiento como de las normas que le dan origen. Esto permitió identificar problemas en el diseño de la norma y en la gestión del servicio, de manera de proponer recomendaciones para su mejora. Las recomendaciones están concebidas como un plan de acción de simplificación administrativa y mejora regulatoria, con intervenciones a nivel de cada permiso y Servicios. El objetivo es mejorar la calidad regulatoria, con un sistema de aprobación de permisos eficiente, eficaz y coherente, que otorgue certeza a los inversionistas, la comunidad y el Estado.

Se entregan 75 recomendaciones específicas, privilegiando las que pueden implementarse por potestad reglamentaria en el corto plazo. De ellas, 52 constituyen modificaciones que deben ser implementadas por la misma Administración y sus Servicios a través de reglamentos, resoluciones, instructivos o guías; 11 requieren modificaciones legales, por lo que se hace necesaria su tramitación en el Congreso; 3 son de carácter mixto (legal y reglamentaria); y 9 puedan desarrollarse tanto por la vía legal como reglamentaria, según el alcance deseado. De estas, 39 buscan mejorar la gestión de los Servicios, 34 mejorar el diseño normativo, y 2 abarcan ambos aspectos.

Los permisos se presentan según su orden de tramitación en cada subetapa.

2.1. Concesión de Uso Oneroso (SEREMI de Bienes Nacionales)

La Concesión de Uso Oneroso (CUO) permite al titular de un proyecto acceder a un terreno fiscal. El Ministerio de Bienes Nacionales entrega la concesión por un periodo de 50 años. Dada la extensión de territorio considerado bien nacional de uso público, este permiso se pide con mucha frecuencia. El conceder acceso al territorio resulta determinante para acceder a financiamiento e iniciar los estudios previos al ingreso al SEIA. El permiso requiere de un trámite altamente centralizado, donde cada resolución debe ser aprobada por el Ministro de Bienes Nacionales, cuya firma se requiere en dos etapas durante la tramitación.

Este permiso es crítico para el desarrollo de proyectos energéticos, pues a raíz de los cambios esperados en la composición de la matriz energética se anticipa un aumento en la cantidad de proyectos de Energías Renovables No Convencionales. En este sector los proyectos en carpeta para el periodo 2019–2023 suman más de USD 8.500 millones.

Problema

En promedio, el tiempo de tramitación de la concesión alcanza los 681 días corridos, superando con creces el plazo de 150 días definido en la normativa.

Los factores principales que inciden en la demora son:

- a. **Ineficiencia del Servicio, en particular:** 1) etapas de tramitación en físico, 2) subutilización de los sistemas de información, 3) falta de herramientas necesarias para análisis técnicos, 4) repetición de etapas (revisión jurídica, fijación de renta concesional, y la doble firma de Ministro).
- b. **Ineficiencia respecto de actividades con organismos externos, en particular:** 1) falta de trazabilidad con SII y trámites asociados al CBR, 2) baja disponibilidad de tasadores externos.

Recomendaciones

Recomendación 2.1.1: (legal y no legal - gestión). Modificar decretos de ley y reglamentos, para hacer más eficiente el proceso concesional:

- Modificar el Decreto 27/2001 del Ministerio de Bienes Nacionales, para aumentar el mínimo de sesiones de la Comisión Especial de Enajenaciones (medida no legal).
- Acotar etapas del procedimiento de la tramitación a las tres expresamente señaladas en art. 61 del DL 1939/1977: tasación previa (por SEREMI o externa, no ambas), proposición de la renta por parte de la Comisión de Enajenaciones, y fijación de la renta por parte de la autoridad.
- Modificar el DL 1939/1977, para eliminar el requerimiento de decreto ministerial que autoriza y aprueba la concesión, delegando dichas facultades en Secretarios Regionales Ministeriales (autorización) y Subsecretario (aprobación). Para la finalización del proceso, autorizar a que su perfeccionamiento posterior sea aprobado por las SEREMIS.

Recomendación 2.1.2: (no legal - gestión). Modificar el sistema digital SISTRED y la plataforma web del Ministerio, para simplificar los mecanismos de información de la parte interesada y los órganos participantes, e incorporar el pago en línea.

Recomendación 2.1.3: (legal - gestión). Modificar Artículo 59 del DL 1939/1977, estableciendo para el titular la obligación de dar cuenta dentro de un plazo determinado (10 días), tanto de su solicitud al CBR como de la inscripción definitiva, propendiendo a una mejora en la trazabilidad.

Recomendación 2.1.4: (a definir legal/no legal - gestión). Modificar los artículos 100 y sucesivos del DL 1939 de 1977, para promover la inscripción de tasadores externos.

Recomendación 2.1.5: (no legal - gestión). Disponer en la página web del Ministerio la información base de cada región (según registro de tasaciones anteriores) que permita tener antecedentes esenciales para este procedimiento.

2.2. Concesión Marítima Mayor (Subsecretaría de Fuerzas Armadas)

Cualquier proyecto que requiera acceso al borde costero o a cualquier territorio marítimo debe tramitar una concesión marítima mayor,² que autoriza el uso y goce sobre estos bienes nacionales de uso público. El permiso es otorgado por la Subsecretaría de Fuerzas Armadas.

Este permiso es fundamental para proyectos mineros o de celulosa que requieran de acceso a un puerto, para la instalación de una planta desaladora, o para un proyecto acuícola. La inversión prevista en tales proyectos suma USD 37 mil millones en el periodo 2019–2023.

Problema

El tiempo de tramitación promedio de una concesión marítima mayor es de 45 meses³, aunque su plazo legal corresponde a 6 meses. Esta demora responde a un deficiente diseño del proceso, y a la baja capacidad de gestión del Servicio. El proceso es particularmente complejo debido que la Armada participa de manera relevante en el proceso, siendo este un organismo cuyo funcionamiento difiere de otros órganos civiles, tanto en su estructura como en sus procedimientos.

Los factores particulares que inciden en la demora son:

- a. Brecha de recursos humanos y mala gestión del recurso disponible.
- b. Falta de infraestructura digital.
- c. Falta de coordinación y alineación con agentes externos.⁴
- d. Poca claridad en la determinación línea de playa.
- e. Información aportada por el titular deficiente.

² La concesión marítima mayor es aquella cuyo plazo de otorgamiento exceda de 10 años o involucre una inversión superior a las 2.500 Unidades Tributarias Mensuales (UTM). Literal a), artículo 6, DS.9/2018 del Ministerio de Defensa, “Reglamento sobre Concesiones Marítimas”.

³ Información facilitada por la Subsecretaría de Fuerzas Armadas, con base en una muestra de 26 concesiones ingresadas entre 2011 y 2017. Incluye resoluciones aprobatorias, desistidas, denegadas y abandonadas. Se midieron los días corridos desde el ingreso en capitanía de puerto hasta la resolución.

⁴ Las principales consultas se realizan a la Comisión Regional de Uso de Borde Costero (CRUBC), Dirección Nacional de Fronteras y Límites (DIFROL) y la Armada de Chile, que presentan importantes retrasos.

Recomendaciones

Recomendación 2.2.1: (a definir legal/no legal - gestión). Incorporar mecanismos de traspaso de costos a los usuarios en formato de colaboradores externos y de costeo directo de trámites, según Recomendación General N° 5.7.

Recomendación 2.2.2: (legal - gestión). Modificar DFL. N° 340 de 1960, del Ministerio de Hacienda, Ley sobre Concesiones Marítimas, para establecer la aprobación de concesiones por autoridades delegadas.

Recomendación 2.2.3: (no legal - gestión). Modernizar la tecnología (S.I.A.B.C.) disponible para la autoridad marítima para la recepción y gestión de las solicitudes de concesiones.

Recomendación 2.2.4: (no legal - gestión). Modificar DS. N° 9 de 2018 del Ministerio de Defensa, incorporando la digitalización del procedimiento concesional, estableciendo mecanismos electrónicos de comunicación con un lenguaje claro y de tipo general. Y en particular, limitar mensaje naval a casos calificados.

Recomendación 2.2.5: (no legal - gestión). Implementar mecanismos de “silencio positivo interno” en el proceso concesional, de manera que, en caso de no emitirse el pronunciamiento del órgano público requerido en el plazo legal establecido al efecto, se entenderá que este aprueba la solicitud respectiva.

Recomendación 2.2.6: (no legal - gestión). Modificar el Reglamento Interno de Funcionamiento de la Comisión Regional de Uso del Borde Costero de la República, fijado por Oficio Gab. Pres. N° 1 de 2005, incorporando la periodicidad de las sesiones de la CRUBC.

Recomendación 2.2.7: (no legal - diseño regulatorio). Definir “la línea de playa” a cargo de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, la que debe actualizarse cada 5 años o por eventos calificados (ej: terremotos).

2.3. Declaración de Interés Nacional (CONAF)

Cualquier proyecto que busque emplazarse en un área donde existan especies forestales protegidas requiere una Declaración de Interés Nacional (DIN). Solo una vez declarado de interés nacional (de beneficio público) podrá solicitar el permiso de intervención de

un “bosque nativo de preservación” (PAS 150). La declaración sigue un complejo proceso de tramitación, y requiere el pronunciamiento de múltiples Servicios, convocados caso a caso.

Aunque no se tramita con frecuencia, los proyectos que la solicitan son de gran relevancia, y se estima que sumarían alrededor de USD 50 mil millones de inversión en el periodo 2019-2023. El permanente crecimiento de las áreas protegidas hace esperable un aumento en las solicitudes.

Problema

Existe poca claridad en torno a la DIN, principalmente por la falta de definiciones normativas en la Ley sobre recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal (Ley 20.283, del 30 de julio de 2008), y sus correspondientes reglamentos. La falta de definiciones afecta desde el tipo de actividades susceptibles de ser declaradas “de interés nacional”, hasta los requisitos y el proceso que los Servicios llevan a cabo para otorgarla. Como consecuencia, muchas de las especificaciones se han detallado en un “manual del servicio”, que sirve de referencia a los titulares pero que no tiene carácter normativo.

Ni la normativa ni el manual solucionan los espacios de duda, lo que genera incertidumbre respecto de quién puede solicitarlo, los criterios sobre los que se otorgaría, y los requisitos para obtenerlo. La poca claridad también hace que la DIN sea requerida en casos donde no es necesaria.

Recomendaciones

Recomendación 2.3.1: (no legal - diseño regulatorio y gestión). Dictar un reglamento que otorgue especificidad al artículo 19 de la Ley de Bosque Nativo, en relación con la DIN, precisando su definición, requisitos y procedimientos. Utilizar como base elementos contenidos en el manual dictado por CONAF al respecto.

2.4. Consulta de Pertinencia (Servicio de Evaluación Ambiental)

Prácticamente todo proyecto de inversión es susceptible de causar impactos ambientales y, por ende, requerir ingresar al SEIA. No obstante, no siempre existe claridad respecto de esto y los titulares pueden recurrir voluntariamente al SEA con una consulta de

pertinencia, respecto del ingreso al SEIA. La consulta no tiene costo para el titular, y siendo de carácter aclaratorio, tampoco es vinculante. La interpretación sobre su efecto tiene tal nivel de complejidad, que se han emitido dos instructivos y un dictamen, para aclararla.

A pesar de su baja certeza, la consulta de pertinencia es percibida como un elemento clarificador, que otorga certeza jurídica a los titulares y a otros Servicios, respecto de un proceso tan relevante como la evaluación ambiental. Esto ha generado un enorme crecimiento de consultas, de las cuales el 90% no tiene efecto al corresponder a proyectos o modificaciones de proyectos que carecen de impacto (no debió consultarse). El número de consultas aumentó de 1.884 en 2016, a 2.174 en 2017, y 2.233 en 2018; de estas respectivamente, el 89%, 90% y 93% resolvieron no era necesario ingresar al SEIA.

Problemas

Se han identificado dos problemas asociados a la poca claridad normativa:

- a. Poca claridad respecto de qué proyectos o modificaciones de proyectos deben ingresar a la evaluación ambiental (la mitad de las consultas responde a esta razón). Esto se debe a que los conceptos que definen los criterios no tienen umbrales ni indicadores objetivos, y utilizan términos indefinidos como “afectar”, “modificar sustantivamente”, o “alterar”.
- b. Algunos Servicios condicionan –arbitrariamente– el otorgamiento de sus permisos sectoriales a la resolución de la Consulta.

Recomendaciones

Recomendación 2.4.1: (no legal – gestión). Modificar el RSEIA para regular el procedimiento administrativo de la consulta de pertinencia, explicitando un plazo legal máximo de tramitación, y los antecedentes mínimos que deben ser aportados por el proponente.

Recomendación 2.4.2: (no legal – diseño regulatorio). Modificar el RSEIA para incorporar criterios de jerarquización de componentes ambientales en la RCA, con el fin de disminuir el flujo de consultas de pertinencia por aspectos no relevantes para la evaluación ambiental.

Recomendación 2.4.3: (no legal – diseño regulatorio). Otorgar lineamientos cuantitativos a los conceptos del artículo 2 g) del RSEIA,

en particular aquellos relativos a “cambios de consideración”, “obras o acciones que modifican sustantivamente la extensión, magnitud o duración de los impactos ambientales”, “medidas de mitigación, reparación o compensación modificadas significativamente”, para otorgar criterios objetivos y dotar al permiso de mayor certeza.

Recomendación 2.4.4: (no legal - diseño regulatorio). Modificar el artículo 26 del RSEIA, para restringir expresamente el condicionamiento de permisos sectoriales y/o municipales a la presentación de una Consulta de Pertinencia.

2.5. Resolución de Calificación Ambiental (Servicio de Evaluación Ambiental)

La Resolución de Calificación Ambiental (RCA) es el permiso más relevante para los titulares de grandes proyectos de inversión. Esto implica a su vez, que los proyectos que la solicitan son de gran envergadura, y la inversión que representan es muy relevante, estimándose en más de USD 60 mil millones para el periodo 2019–2023. Este permiso se constituye como una autorización de funcionamiento general del proyecto, siendo requerida antes de dar inicio a la construcción. Su obtención condiciona el financiamiento del proyecto, y el otorgamiento de varios otros permisos y autorizaciones. Un proyecto podría requerir tramitar otra RCA si hace modificaciones durante la construcción u operación.

La RCA es requisito —entre otros— del permiso de edificación (clave en proyectos inmobiliarios), o del método de explotación minera (todo proyecto minero debe solicitarlo). Además, su aprobación tiene efectos de ventanilla única, pues se autorizan, en el mismo proceso, 51 Permisos Ambientales Sectoriales con contenido ambiental, y en 31 de ellos se determinan las condiciones finales de aprobación. Esto implica que la RCA tiene un alto nivel de complejidad, agravado por el hecho que en su proceso participan 26 otros Servicios que deben pronunciarse respecto de algún aspecto de la evaluación. Su complejidad es tal, que desde 2007 el SEA ha emitido más de 30 guías para aclarar aspectos de su tramitación.

Problema

El proceso de tramitación de la RCA no se ajusta a una era de rápidos avances tecnológicos y a proyectos complejos con permanente necesidad de realizar modificaciones. Un cambio tecnológico (por ejemplo, para moverse a la tecnología de punta del sector), o a

la alteración de cualquier elemento contemplado en las condiciones de aprobación de la RCA, podría requerir modificar la RCA, o incluso tramitar una nueva. Lo mismo ocurre respecto de los PAS mixtos, donde cualquier modificación de las condiciones de aprobación especificadas en la RCA puede gatillar una nueva tramitación.

Las dificultades se agravan considerando que la normativa ambiental contiene una serie de conceptos indeterminados y subjetivos que dificultan –tanto para el titular de proyecto como a la Administración– entender qué significa una modificación de proyecto. Por ejemplo, conceptos generales tales como “vida útil” o “capacidad instalada”, que no se definen, pero son relevantes para identificar la magnitud de un cambio (mayor vida útil supone mayor tiempo de impacto ambiental), hacen del proceso uno incierto además de complejo. Otros conceptos igual de subjetivos se aplican a las magnitudes en torno a un cambio de consideración (sin umbrales ni precisión de cómo medir), pues la norma usa criterios como “modificar sustantivamente”, “alterar”, “efectos adversos significativos”.

Recomendaciones

Recomendación 2.5.1: (a definir legal/no legal - diseño regulatorio). Modificar la LGBMA y/o el RSEIA para incorporar en los requerimientos obligatorios de una RCA la jerarquización de componentes ambientales, para facilitar los procesos de evaluación.

Para ello se deberá establecer un capítulo en la RCA que resuma y clasifique los compromisos ambientales, según su naturaleza, definiendo, al menos, categorías que representen aquellos considerados esenciales, relevantes o secundarios, los que deberán ser fiscalizados, y eventualmente sancionados, de manera diferenciada.

2.6. Permiso para hacer excavaciones de tipo arqueológico, antropológico y paleontológico-PAS 132 (Consejo de Monumentos Nacionales)

En virtud de la riqueza arqueológica, antropológica y paleontológica de Chile, todo proyecto de inversión podría necesitar un permiso de excavación para retirar restos arqueológicos. Solicitar este permiso conlleva el desarrollo de importantes actividades, e implica la realización de acabados estudios y prospecciones sobre el emplazamiento, los que deben realizarse en etapas tempranas del proyecto. El resultado podría incluso determinar el traslado o la cancelación del proyecto.

En todo momento durante las excavaciones de una obra existe la posibilidad de encontrar hallazgos sobre los que el Consejo de Monumentos Nacionales debe –caso a caso– determinar un curso de acción. Cualquier hallazgo implica la paralización temporal de las obras. Esta situación se ha registrado en numerosos proyectos de infraestructura de interés público (como hospitales y carreteras), y podría materializarse en cualquier proyecto de inversión.

Problema

Se identificaron ineficiencias en el funcionamiento de CMN y en el diseño del permiso. Esto hace que algunos casos se tramiten en 300 días hábiles, muy por sobre el plazo normativo de 60 días hábiles.⁵ Esto se debe en parte a que el CMN tiene una brecha importante de recurso humano, con diez funcionarios que procesan anualmente más de 1.000 solicitudes. Además tiene una capacidad operativa deficiente, con un sistema de trazabilidad incompleto. Se agrava, además, por un alto nivel de centralización que dificulta aún más la tramitación, por cuanto la normativa especifica que no se pueden delegar competencias a instancias regionales, lo que obliga a permanentes viajes del equipo de Santiago.

También se identificaron ineficiencias normativas. Primero, no se establece que para la obtención del permiso se requiere además un permiso de prospección con intervención (exploración), por lo que generalmente los titulares deben tramitar ambos conjuntamente. Segundo, no existe un procedimiento explícito de tramitación frente a hallazgos imprevistos (el Servicio evalúa caso a caso), ralentizando la tramitación.

Recomendaciones

Recomendación 2.6.1: (a definir legal/no legal - gestión). Incorporar mecanismos de traspaso de costos a los usuarios en formato de colaboradores externos y de costeo directo de trámites, según Recomendación General N° 5.7.

Recomendación 2.6.2: (legal - gestión). Modificar la Ley 17.288, autorizando al Consejo para que delegue facultades para aprobar

⁵ En la tramitación ambiental el CMN es el Servicio con peor desempeño, con 22 y 43 días hábiles para el pronunciamiento de DIA o EIA, cuyos plazos normativos son de 15 y 30 días hábiles, respectivamente.

permisos en otras instancias (comités ejecutivos de los mismos consejeros) y que autorice a funcionarios a nivel regional extender actas y actuar como ministros de fe.

Recomendación 2.6.3: (no legal - diseño regulatorio). Modificar el RSEIA, convirtiendo el PAS 132 de un permiso mixto a uno puramente ambiental, señalando en la RCA las condiciones y competencias que debe cumplir el arqueólogo que desarrollará las labores.

Recomendación 2.6.4: (no legal - diseño regulatorio). Modificar el DS N° 484/1990 para precisar la relación secuencial entre el permiso de prospección con intervención (que permite la instalación de pozos de sondeo) y el permiso de excavación (que permite el rescate de los bienes patrimoniales).

Recomendación 2.6.5: (no legal - diseño regulatorio). Modificar el RSEIA, incorporando como condición para solicitar el PAS 132, la autorización otorgada para la prospección con intervención.

Recomendación 2.6.6: (no legal - gestión). Modificar DS N° 484/1990 para establecer un procedimiento en casos de hallazgos arqueológicos no previstos, incorporando obligación de CMN de especificar en un plazo determinado: 1) el destino de los objetos hallados, y 2) los mecanismos de continuación del proyecto.

Recomendación 2.6.7: (no legal - gestión). Disponer de un registro de hallazgos no previstos en el contexto de obras civiles, accesible en la página web del CMN.

2.7. Permiso para la construcción y operación de depósitos de relave-PAS 135 (SERNAGEOMIN)

Los proyectos de explotación minera requieren tranques de relave para acumular los desechos generados por su producción. Se estima que para el periodo 2019-2023 se invertirán USD 30 mil millones en proyectos mineros de explotación, todos ellos necesitando —entre otros 213 permisos— el de construcción y operación de depósitos de relave, que emite el SERNAGEOMIN.

Problema

A pesar de los 60 días hábiles legales, el permiso del SERNAGEOMIN toma en promedio 224 días hábiles⁶ para tramitarse.

Existe duplicidad de competencias entre el SERNAGEOMIN y la DGA en la revisión de las obras de relaves con concentración de sólidos inferior al 65%, por cuanto la norma les exige a los titulares, además del permiso asociado a relaves, la aprobación del permiso de construcción de obras hidráulicas (PAS 155) que otorga la DGA. Para estos casos, ambos permisos exigen al menos cinco informes con requisitos reiterados. Esto da cuenta de una importante falta de coherencia regulatoria interservicios y supone altos costos a los Servicios y los titulares, y a potenciales decisiones contradictorias por parte de los Servicios.

Recomendaciones

Recomendación 2.7.1: (no legal - gestión). Establecer canales de comunicación formales entre los servicios, a modo de minimizar duplicidades y avanzar en criterios similares.

Recomendación 2.7.2: (no legal - diseño regulatorio). Modificar el DS 248 Minería, el RSEIA y el DS 50 del MOP, eliminando la exigencia de obtener el PAS 155 a obras de relaves con concentración de sólidos inferior al 65%, incorporando a la tramitación del PAS 135 otorgado por SERNAGEOMIN un pronunciamiento vinculante por parte de la DGA en el marco de sus competencias, en un plazo de 60 días hábiles.

2.8. Aprobación del plan de cierre de una faena minera-PAS 137 (SERNAGEOMIN)

Las empresas mineras con capacidad de extracción mayor a 10.000 toneladas al mes deben obtener la Aprobación de un Plan de Cierre de Faena Minera, con el fin de asegurar la estabilidad física y química de estas al cese de la operación. Para responder por el cumplimiento de las obligaciones comprometidas las empresas deben constituir una garantía financiera que queda sujeta a la aprobación del plan de cierre.

⁶ Considera 101 permisos resueltos (nuevos y modificaciones) ingresados entre 2013 y 2018.

Problema

Se identificaron tres problemas en el sistema de garantías financieras del plan de cierre de faenas. Primero, la obligación de constituir una garantía de al menos 20% del valor presente del costo total de las medidas de cierre durante el primer año de operación genera problemas de liquidez a la mediana minería. Segundo, las garantías no otorgan flexibilidad en instrumentos, siendo todos los montos garantizados al año 2019 Boletas de Garantías Bancarias y Cartas de Crédito Stand By, lo que, se proyecta, copará la capacidad de la banca.⁷

Por último, la recalificación de garantías para la ejecución de cierres parciales implica un proceso complejo e ineficiente, tanto para los titulares como para los Servicios. Además, la participación de la CMF no aporta al proceso, pues solo examina el cumplimiento de una serie de requisitos dispuestos explícitamente en la normativa, y realiza análisis estadísticos que no requieren mayor precisión técnica.

Recomendaciones

Recomendación 2.8.1: (legal - gestión). Incorporar la póliza de seguro de primer requerimiento en los términos establecidos en el Proyecto de Ley contenido en el boletín 12324-08. Los requisitos, el funcionamiento y otras características (plazo de pago al asegurado, el no condicionamiento del pago, y que el asegurado sea el Estado) deben contenerse en un reglamento de la ley, el cual debe ser sometido a consulta pública con los diferentes actores involucrados.

Recomendación 2.8.2: (legal - diseño regulatorio). Rediseñar el sistema de garantías financieras, tanto su fórmula como los instrumentos elegibles. El rediseño debe incorporar al menos los siguientes elementos: ampliar la opción de instrumentos financieros e incorporar un fondo común donde las empresas contribuyan de manera anual de acuerdo con las características de su faena.

Recomendación 2.8.3: (a definir legal/no legal - gestión). Establecer un mecanismo acelerado de evaluación de disminución de garantías por cierres parciales.

Recomendación 2.8.4: (legal - diseño regulatorio). Eliminar la participación de la CMF.

⁷ Cochilco (2016). Caracterización de la Mediana Minería Nacional.

2.9. Permiso para la construcción, reparación, modificación y ampliación de cualquier obra pública o particular destinada a la evacuación, tratamiento o disposición final de desagües, aguas servidas de cualquier naturaleza-PAS 138 (SEREMI de Salud)

Los proyectos de inversión de envergadura que se emplazan en zonas rurales precisan de la instalación de servicios sanitarios (se ubican fuera del área de concesión de alcantarillado). Se estima que en el periodo 2019-2023 estos implicarán inversiones por USD 52 mil millones.

El permiso –emitido por la SEREMI de Salud– es requisito para el permiso de edificación (para iniciar la construcción) y para la recepción de obras (para iniciar la operación), y por lo menos cinco fuentes normativas distintas presentan especificaciones relevantes para su tramitación.

Problemas

El permiso tiene un plazo normativo de 30 días hábiles⁸ pero el 40% se otorga fuera de plazo, algunos hasta tres veces el plazo normativo (4,5 meses). En parte, esto se debe a la alta carga administrativa de la SEREMI de Salud, que tramita el 22% de 400 permisos revisados en este estudio, y su enorme brecha en herramientas digitales.

La normativa requiere revisión para considerar avances tecnológicos que deben incluirse en los criterios, y para homogenizar la nomenclatura (distintas regulaciones del permiso definen una cobertura distinta).

Recomendaciones

Recomendación 2.9.1: (no legal – gestión). Establecer un umbral en relación con las condiciones de disposición final de desagües (cantidad, frecuencia), utilizando el modelo de autorización del SEC; y para aquellos proyectos bajo el umbral: 1) prescindir de visita a terreno, 2) controlar a través de revisor externo calificado, y 3) disponer de herramientas de seguimiento.

⁸ Plazo supletorio establecido en el Código Sanitario.

Recomendación 2.9.2: (no legal – gestión). Actualizar normativa relativa a la evacuación, tratamiento o disposición final de desagües y aguas servidas, modificando el Decreto 236/1926 para incorporar opciones que fomenten la tramitación digital de las solicitudes y señalando con precisión requisitos para el permiso.

Recomendación 2.9.3: (a definir legal/no legal – diseño regulatorio). Armonizar la normativa asociada (Código Sanitario, RSEIA, y otra relevante) para precisar la cobertura de este permiso definiendo las obras que quedan de cargo de la autoridad sanitaria.

2.10. Permiso para la caza o captura de ejemplares de animales de especies protegidas para fines de investigación, para el establecimiento de centros de reproducción o criaderos, y para la utilización sustentable del recurso—PAS 146 (SAG)

Una vez asegurado el emplazamiento de un proyecto que precisa someterse al SEIA, para efectos de la caracterización del terreno en el marco de la línea de base, se requiere de un permiso para la “caza o captura de animales con fines investigativos”. En ocasiones el mismo permiso puede requerirse durante la construcción del proyecto para el traslado de especies.

La relevancia de este permiso, aplicable para proyectos que representan más de USD 60 mil millones de dólares en el periodo 2019–2023, radica justamente en su presencia en más de una etapa de los proyectos.

Problema

El análisis se inició con dos hipótesis. Primero, que, al ser asignado a una persona natural, el permiso puede requerirse varias veces en un mismo proyecto si existen cambios en el responsable del mismo. Sin embargo, se constató que la normativa permite que la solicitud se asigne a una persona jurídica, lo que evitaría el problema.

Segundo, se reportaron elevados plazos de tramitación. Sin embargo, un análisis de las solicitudes realizadas demostró que en el marco del SEIA, el Servicio tiene en promedio 0,3 días de atraso, y que el tiempo de tramitación sectorial corresponde a 20 días hábiles, inferior al plazo normativo de 30 días hábiles.

Aun así, se consideró que el permiso es susceptible de ser mejorado.

Recomendaciones

Recomendación 2.10.1: (no legal - diseño regulatorio). Modificar el artículo 146 del RSEIA, para cambiar la naturaleza del PAS 146 de un carácter mixto a uno de contenidos únicamente ambientales, toda vez que los requisitos exigidos para el permiso dentro y fuera del SEIA son equivalentes.

2.11. Permiso para la intervención de especies vegetales nativas clasificadas de conformidad con el artículo 37 de la Ley N° 19.300, que formen parte de un bosque nativo, o alteración de su hábitat-PAS 150 (CONAF)

Este permiso autoriza excepcionalmente a un proyecto a emplazarse en un área donde existen especies forestales con algún grado de peligro de extinción. Aunque es un permiso de baja frecuencia, se estima que ha sido solicitado por proyectos que representan en el agregado USD 1.500 millones de inversión. Su cobertura se ampliará a medida que aumentan las áreas protegidas (hoy ocupan el 21% del territorio), y puesto que los antecedentes sobre los cuales se otorga dependen de un proceso de clasificación anual de especies, a cargo del Ministerio de Medio Ambiente.

Problemas

Las especies son clasificadas anualmente, mediante las cuales se establece si es que están o no en peligro de extinción. Un problema de este permiso surge con el proceso de (re)clasificación de especies que se realiza cada año, y es capaz de forzar que el permiso deba tramitarse nuevamente ya que la (re)clasificación tiene efectos inmediatos. Por otro lado, no todas las especies (potencialmente más de 100) han sido regularizadas respecto a la clasificación, aunque su estatus puede actualizarse en cualquier momento. El permiso también tiene graves problemas de información, en parte debido a la falta de especificaciones de sus requisitos.

Recomendaciones

Recomendación 2.11.1: (no legal - diseño regulatorio). Modificar el RSEIA y el DS 29/2011 del Ministerio de Medio Ambiente, para establecer como regla general que la clasificación de especies aplicable a la evaluación de un proyecto es aquella vigente al momento de su ingreso, salvo antecedentes calificados.

Recomendación 2.11.2: (no legal - gestión). Armonizar y ordenar la categorización de especies, tanto en términos de especies nativas (actualizar DS 68/2009), como de aquellas en categorías de conservación (el MMA debiese clasificar todas las especies del Libro Rojo de CONAF).

Recomendación 2.11.3: (no legal - gestión). Dictar un reglamento que aclare y precise el alcance de los requisitos de los informes de experto y del informe de imprescindibilidad necesarios para otorgar el permiso.

2.12. Permiso para el manejo de bosque nativo de preservación que corresponda a ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país—PAS 152 (CONAF)

A diferencia de otros permisos de competencia de CONAF, que tienen por objeto regular la intervención directa sobre bienes forestales, este tiene por objeto forzar acciones para su mantención y cuidado. Se trata de un permiso que se ha solicitado solo tres veces, y nunca ha sido otorgado a un proyecto de inversión, lo que levanta dudas sobre su importancia actual. Sin perjuicio de ello, ha sido considerado relevante su análisis por representar un caso claro de normativa poco coherente, que tiene el potencial de impactar el desarrollo de futuros proyectos de inversión.

Problema

El PAS 152 es un permiso inexistente en la normativa sectorial, que ha sido institucionalizado por vía reglamentaria del SEIA. Hasta el momento esto no ha supuesto problemas

para el desarrollo de proyectos de inversión, pues hasta 2015 se había solicitado tres veces (no existe información actualizada), pero nunca ha sido otorgado.⁹

Sin embargo, en caso de ser necesario, el titular se enfrentaría a un gran nivel de incerteza. Primero por la falta de definiciones claves (ámbito de aplicación, definición de “manejo”, diferenciación entre la parte ambiental y la sectorial). Segundo, existe duplicación con el PAS 150 (intervención directa de bosque nativo de preservación) que busca establecer medidas de compensación, que pueden corresponder a las especificadas en el PAS 152. Dado que ambos permisos requieren un plan de manejo de las especies, y que se tramitan al mismo tiempo en el SEIA, su coexistencia no tiene sentido.

Recomendaciones

Recomendación 2.12.1: (no legal – diseño regulatorio): Modificar el RSEIA para eliminar el permiso.

2.13. Permiso para la construcción de ciertas obras hidráulicas–PAS 155 (DGA)

Este permiso es requerido para comenzar la construcción de obras en proyectos de los sectores energéticos (hidroeléctricas), industriales (plantas desaladoras), y mineros (explotación). Entre 2019 y 2023 se estiman USD 37 mil millones de inversión en estos sectores.

Este permiso destaca por un proceso de tramitación complejo, que en atención a los riesgos que implican para la seguridad de la comunidad, requiere de alta exigencia técnica en la revisión de expedientes, involucrándose también pronunciamientos de otros organismos. En 2016 se instauró la figura de revisores independientes con el fin de agilizar su otorgamiento.

⁹ Datos extraídos con base en el Informe Final Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA del año 2016, e información pública sobre los PAS mixtos otorgados de acuerdo con el sitio web oficial de SEA.

Problema

El plazo de tramitación del permiso supera en promedio los 1.000 días hábiles (más de 1.400 días corridos o casi cuatro años). Un exceso de 750% sobre el tiempo normativo, de 6 meses (180 días corridos). Esto genera retrasos importantes en la materialización de proyectos, e incluso deriva en la construcción y operación de obras irregulares. Varias causas generan esta demora, siendo las principales:

- a. **Disponibilidad de recursos:** para hacer frente a todas las solicitudes, la DGA cuenta con cuatro ingenieros en todo el país, además de uno financiado por un convenio institucional. Además de invertir tiempo en revisar los expedientes de estas complejas solicitudes, deben realizar otras actividades, como la recepción de obras, analizar obras menores, resolver consultas, entre otros.
- b. **Retrasos en pronunciamientos de otros servicios:** algunos permisos requieren el pronunciamiento de otros servicios, pero la DGA no cuenta con mecanismos de trazabilidad para darles seguimiento. Destaca el caso de DIFROL y DOH, con cinco proyectos que a marzo de 2019 seguían en tramitación, el más antiguo habiendo ingresado en 2013.
- c. **Retraso en las respuestas de los titulares:** con frecuencia, la DGA hace observaciones técnicas respecto de la constitución de garantías, pero los titulares demoran su respuesta.

Recomendaciones

Recomendación 2.13.1: (no legal - diseño regulatorio). Modificar la Resolución Exenta 2132/2016 del MOP y DS 50/2015 del MOP de manera de regular revisores externos, en cuanto a sus obligaciones, requisitos profesionales, procedimiento y sanciones aparejadas a su incumplimiento.

Recomendación 2.13.2: (no legal - gestión). Incorporar software que permita la trazabilidad interna y externa de la tramitación.

Recomendación 2.13.3: (no legal - gestión). Modificar el artículo 10 bis del DS 50/2015 del MOP, regulando el requerimiento de informes

pertinentes para la resolución del permiso a otros servicios. Se debe regular al menos: 1) los Servicios considerados, 2) Circunstancias que hagan procedente la necesidad de pronunciamiento, 3) carácter de los informes (vinculantes o facultativos), 4) protocolo de tramitación y trazabilidad, 5) plazos; y 6) sanciones y silencio administrativo positivo interno.

Recomendación 2.13.4: (no legal - gestión). Modificar el DS 50/2015 regulando el término del procedimiento anticipado frente a diversas circunstancias que generan ineficiencias. Considerar como criterios la superación de un límite en la cantidad de observaciones hechas a un titular, y de un plazo de inactividad del titular.

2.14. Permiso para efectuar modificaciones de cauce—PAS 156 y Permiso para efectuar obras de defensa y regularización de cauces naturales—PAS 157 (DGA)

Estos permisos se requieren antes de iniciar la construcción de proyectos que impliquen modificar un cauce de agua —natural o artificial— aunque la modificación sea temporal. En el contexto de la evaluación ambiental es un permiso de alta frecuencia (más de 800 ingresos desde 1995), solo superado por los PAS otorgados por la autoridad sanitaria. Proyectos por USD 60 mil millones podrían requerirlos entre 2019 y 2023.

La tramitación es compleja, especialmente en la identificación de los cauces, que precisa registros actualizados permanentemente, en vista del dinamismo de la naturaleza y la existencia de proyectos que los impactan.

Problema

Existen dos categorías de problemas asociados a ambos permisos. Por un lado, la información respecto de los cauces, y por el otro, las definiciones normativas. En particular:

- a) El registro de cauces naturales en los mapas del Instituto Geográfico Militar no está actualizado, existiendo terrenos que mantienen la primera versión del mapa de 1985.
- b) La norma utiliza conceptos indeterminados en la definición de cauce natural. Por ejemplo, usando términos como “suelo” o “roca madre”, que el Servicio delimita discrecionalmente.
- c) La norma utiliza distintas definiciones para establecer la amplitud del cauce.

Recomendaciones

Recomendación 2.14.1: (no legal – diseño regulatorio). Especificar a nivel reglamentario definiciones básicas del concepto de cauce: 1) delimitación, 2) origen de las aguas, 3) definición de criterios como suelo, roca madre, y otros.

Recomendación 2.14.2: (no legal – gestión). Establecer un periodo límite a partir del cual los registros de cauce deban ser actualizados por el Instituto Geográfico Militar. Disponer de información de manera pública.

Recomendación 2.14.3: (a definir legal/no legal – diseño regulatorio). Revisar y sistematizar los contenidos de las regulaciones que se refieren a delimitaciones de cauce, especificando la relación entre ellas y los ámbitos de competencia de cada organismo.

2.15. Informe Favorable para la Construcción (IFC)–PAS 160 (SAG–SEREMI de Agricultura–SEREMI Vivienda y Urbanismo)

Prácticamente todos los proyectos que se desarrollen –total o parcialmente– en suelo rural, requieren de un Informe Favorable para la Construcción (IFC). Considerando que el 80% de la superficie del país es rural, y que se estiman proyectos por valor de USD 60 mil millones hasta 2023, es evidente la importancia del permiso. El IFC es un requisito expreso para el Permiso de Urbanización y Subdivisión, y para el Permiso de Edificación. Este último constituye el hito que permite iniciar la construcción y asegurar el acceso a financiamiento del proyecto.

Tramitar un IFC es particularmente complejo, pues se asocia a dos actividades (obras de urbanización y subdivisión, y obras de construcción). Sobre estas, se definen distintos objetos de protección, requieren la participación de varias entidades, e incluyen procedimientos diferenciados. Evidencia de esta complejidad es la emisión desde 2016 de dos dictámenes de la Contraloría General de la República, y dos guías no normativas, aclarando aspectos de la tramitación. En el futuro su tramitación deberá considerar el contenido de los nuevos Planes Regionales de Ordenamiento Territorial.

Problemas

La regulación aplicable presenta incoherencias –internas y externas– que dificultan su entendimiento por parte de los titulares y los Servicios. En particular:

La relación entre el objeto de protección del permiso (no generar nuevos núcleos urbanos) con las competencias de que los tres servicios que intervienen en su otorgamiento no está definida y genera contradicciones.

Falta de coherencia entre el objeto de protección y las excepciones contempladas en la normativa, y espacios de contradicción entre las excepciones normadas.

Falta de certeza respecto del procedimiento para su otorgamiento, y el plazo de vigencia.

Se desconoce cómo será la relación entre el permiso y los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial.

Recomendaciones

Recomendación 2.15.1: (legal - diseño regulatorio). Modificar el artículo 55 de la LGUC para rediseñar el permiso, incorporando los elementos contenidos en la nueva institucionalidad de Ordenamiento Territorial, en particular los PROT, con el fin de determinar: (i) Objetivo del permiso; (ii) Autoridad competente; (iii) Plazo de otorgamiento; (iv) Requisitos; (v) Jerarquía en relación con materias contenidas en el PROT.

Recomendación 2.15.2: (no legal - gestión). Modificar los artículos 2.1.19. y 3.1.17. de la OGUC para crear un sistema de ventanilla única, especificando las entidades involucradas, el contenido de sus pronunciamientos, las actividades secuenciales y paralelas dentro del procedimiento, y sus respectivos plazos. Utilizar el “silencio positivo interno” en caso de vencimiento del plazo sin evacuar el trámite.

Recomendación 2.15.3: (no legal - gestión). Modificar los artículos 2.1.19. y 3.1.17. de la OGUC para establecer un procedimiento conjunto de tramitación para proyectos que se asocien a obras de subdivisión y urbanización, o construcción, institucionalizando lo sugerido en algunas pautas de tramitación (años 2016-2018).

2.16. Calificación Industrial (SEREMI de Salud)

En función del riesgo que supongan para la salud de la población, ciertas actividades industriales solo pueden emplazarse en áreas determinadas por los instrumentos de planificación territorial. La SEREMI de Salud es la encargada de emitir un pronunciamiento de calificación industrial que define este emplazamiento. El permiso es un antecedente clave para el Informe Sanitario, y a su vez requisito para el otorgamiento de la Patente Municipal que autoriza la operación del proyecto.

Problema

Este permiso destaca por su poca claridad normativa, desde el ámbito de aplicación de sus normas hasta las actividades de tramitación requeridas. Algunos aspectos a considerar:

- a) El ámbito de aplicación no es claro respecto de qué proyectos deben tramitarlo. Por ejemplo, no se especifica qué sucede con establecimientos no industriales que generan impactos similares a los establecimientos industriales.
- b) Los criterios de calificación no están definidos de manera clara, incluyendo términos subjetivos como: "alto", "desmedido", "produce molestias", los que tampoco tienen umbrales determinados para diferenciar los tipos de calificaciones.
- c) Se examinan criterios que son imposibles de cuantificar al momento en que se debe solicitar el permiso, como los de salud ocupacional.
- d) No existe un señalamiento expreso sobre el momento que debe tramitarse.

Recomendaciones

Recomendación 2.16.1: (no legal – diseño regulatorio y gestión). Elaborar un reglamento que incorpore, en relación con la calificación industrial: 1) su obligatoriedad en todas las comunas, 2) definición de criterios, 3) impactos relevantes a considerar, 4) objeto de estudio (exceptuar salud ocupacional de los trabajadores), 5) oportunidad en que se debe solicitar (y, por tanto, necesidad de visita), y 6) su relación con el informe sanitario.

Recomendación 2.16.2: (no legal – diseño regulatorio). Modificar la Ley 20.898 (ley "del mono"), y DDU 126 (microempresas familiares), para eliminar la exigencia de Calificación Industrial respecto de edificaciones sujetas a estos cuerpos normativos.

Recomendación 2.16.3: (no legal – diseño regulatorio). Modificar el artículo 4.14.2. de la OGUC, para homologar, respecto de los instrumentos de planificación territorial vigentes, los criterios de la Clasificación Industrial y las definiciones de la normativa ambiental, precisando el alcance de los conceptos.

Recomendación 2.16.4: (no legal – diseño regulatorio). Modificar el artículo 4.14.2. de la OGUC para eliminar las categorías de Clasificación Industrial existentes respecto de nuevos Instrumentos de Planificación Territorial, incorporando las siguientes clasificaciones para determinar el emplazamiento de establecimientos industriales: 1) Generan impactos poco significativos en las personas o el medio ambiente (requieren EIA); 2) Generan impactos no significativos en las personas o el medio ambiente (requieren DIA), y 3) No generan impactos de alguna significancia en las personas o el medio ambiente.

2.17. Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano e Informe de Mitigación de Impacto Vial–(Unidad de Tránsito y Transporte Públicos Municipal o SEREMITT)

El Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano busca analizar posibles efectos negativos de un proyecto de edificación sobre el sistema de movilidad local, y proponer medidas de mitigación. En los próximos meses este será reemplazado por un Informe de Mitigación de Impacto Vial (IMIV), con los mismos objetivos. Este permiso es requisito para la solicitud de un permiso de edificación, y es posible tramitarlo en cualquier momento, pues no constituye requisito para la evaluación de impacto ambiental.

Problemas

El permiso tiene claros problemas de eficiencia y coherencia. En primer lugar, el tiempo de tramitación efectivo es de 125 días corridos, el doble que su plazo legal (60 días corridos). En segundo lugar, es un permiso precario, pues se sustenta en bases normativas frágiles (baja jerarquía), con amplia discrecionalidad administrativa, y permite el fraccionamiento de los proyectos. Además, está afecto a la “paradoja del primer desarrollador”, por la que los desarrolladores sucesivos aprovechan las medidas de mitigación del primero para eludir medidas adicionales.

Reconocidos estos problemas, se encuentra en tramitación el IMIV, que reemplazará al actual Estudio de Impacto. Se prevé que los IMIV serán tramitados con mayor celeridad (contienen normas sobre “silencio positivo”¹⁰), y que permitirán la presentación de informes conjuntos entre varios proyectos.

Recomendaciones

Recomendación 2.17.1: (no legal – diseño regulatorio): Agilizar la implementación del Reglamento sobre procedimiento y metodología de los IMIV, incorporando una metodología de revisión de la nueva normativa que permita evaluar su cumplimiento.

2.18. Plan de Compensación de Emisiones (SEREMI Medio Ambiente)

Según el Plan de Prevención y Descontaminación Ambiental (PPDA) de la región donde se emplace un proyecto, un titular de proyecto puede estar obligado a aprobar un Plan de Compensación de Emisiones (PCE). El plan se requiere antes de iniciar la construcción, y es posible que se active antes de la operación, debiendo iniciarse la compensación de emisiones en la etapa de construcción. Dado que en el futuro se dictarán nuevos planes regionales (PPDA), se espera un aumento en el número de proyectos que requieran compensar emisiones (PCE).

Problema

La norma asociada a los Planes de Compensación de Emisiones es poco clara e insuficiente, lo que genera incerteza jurídica, falta de previsibilidad, y saturación en el mercado de emisiones con un evidente aumento en el costo de las medidas.

A pesar de ser un permiso de contenido ambiental, no está considerado en la ventanilla única del SEIA, y su tramitación podría alargarse incluso después de otorgado el permiso

¹⁰ Así lo disponen el artículo 172 de la LGUC, y el artículo 5.1.6. inciso final de la OGUC al señalar que vencidos los plazos o las prórrogas sin que hubiere pronunciamiento por parte del secretario regional ministerial de Transportes y Telecomunicaciones o del director de Tránsito y Transporte Públicos Municipal, el informe de mitigación se entenderá aprobado, lo que deberá certificarse a petición del interesado, sin más trámite.

de edificación. La norma señala que el PCE debe tramitarse una vez obtenida la RCA, lo que genera retraso en la construcción y operación de los proyectos.

Recomendaciones

Recomendación 2.18.1: (no legal - gestión). Que la autoridad ambiental redacte una guía de aplicación nacional que clarifique: 1) metodología de estimación de emisiones, y 2) tipos de medidas de compensación que los titulares pueden realizar de acuerdo con los contaminantes.

Recomendación 2.18.2: (no legal - gestión). Instaurar en la página web del MMA información relevante para el proceso, incluyendo: 1) un repositorio uniforme y público de los PCE aprobados por la autoridad ambiental, y 2) un banco de emisiones que permita dar a conocer medidas adecuadas al tipo de contaminante y a las condiciones de la zona.

Recomendación 2.18.3: (a definir legal/no legal - gestión). Incorporar mecanismos de traspaso de costos a los usuarios en formato de colaboradores externos y de costeo directo de trámites, según Recomendación General N° 5.7.

Recomendación 2.18.4: (no legal - diseño regulatorio). Incorporar el PCE como un PAS ambiental dentro del SEIA.

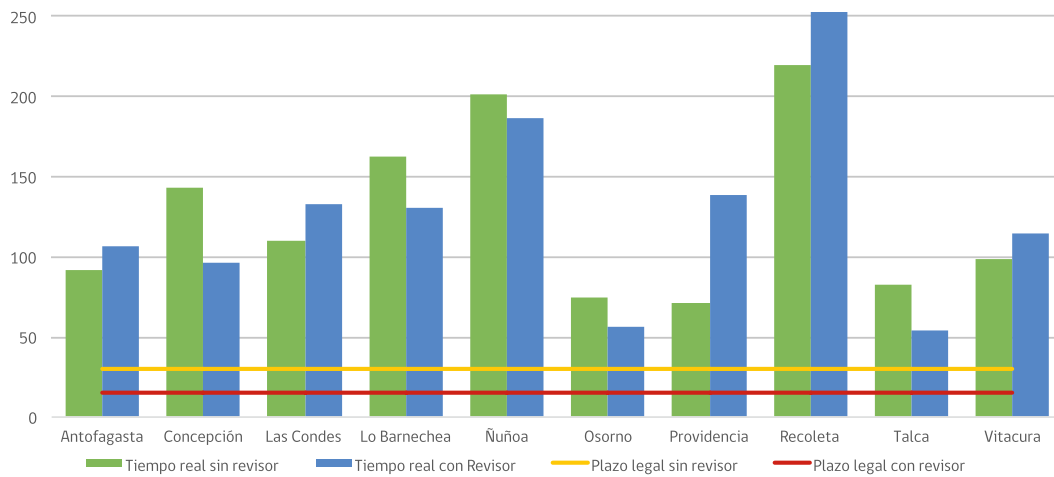
2.19. Permiso de edificación (DOM)

Cualquier proyecto de construcción requiere de un permiso de edificación, por lo que prácticamente toda inversión debe tramitarlo para una o varias de sus instalaciones. Su tramitación requiere de diversos permisos previos, muchos de estos otorgados por otros órganos de la administración del Estado. El permiso constituye una autorización para la ejecución, y es requisito para asegurar el financiamiento del proyecto. En el último tiempo su certeza jurídica ha disminuido, identificando tres problemas: dispersión de la normativa aplicable, que la norma no señala los efectos inmediatos del otorgamiento —derivando en constantes cambios de criterio jurisprudencial respecto de los derechos que entrega el permiso—, y la falta de un régimen especial de impugnación, que ha dado lugar a al menos ocho múltiples vías de impugnación a través de las cuales se ha solicitado dejar el permiso sin efecto.

Problema

La tramitación del permiso requiere en promedio 126 días corridos, aunque su plazo legal es de 30 días corridos (sin revisor independiente), y 15 días corridos (con revisor independiente).¹¹ Curiosamente, la figura del revisor independiente no ha acortado los plazos (ver Figura 4.1), lo que apunta a una gestión ineficiente por parte de los revisores, a la carga de trabajo en las DOM, y la baja calidad de antecedentes aportados por el titular.

Figura 2.1. Días corridos promedio tramitación permiso de edificación, con y sin revisor independiente.



Fuente: Información reportada por las Direcciones de Obras Municipales en transparencia activa y respuestas de solicitudes por la Ley de transparencia.

En términos de certeza jurídica se identificaron tres problemas: dispersión de la normativa aplicable, que la norma no señala los efectos inmediatos del otorgamiento, y la falta de un régimen especial de impugnación.

¹¹ El Estudio consideró las comunas de Antofagasta, Concepción, Las Condes, Lo Barnechea, Ñuñoa, Osorno, Providencia, Recoleta, Talca y Vitacura, que reportaron información suficiente para el análisis de tiempos de tramitación, y distinción si contaban con informe favorable de revisor independiente. En Ñuñoa se cuenta con información de 16 de los 54 permisos otorgados durante 2018. En Providencia 25 de los 111 permisos otorgados el 2018. A abril de 2019 existen 325 DOM en el país.

Recomendaciones

Recomendación 2.19.1: (legal – gestión). Modificar artículo 28 septies de la LGUC, de manera de disponer la obligación de los Municipios y SEREMIS de Vivienda y Urbanismo de informar en línea y en sus oficinas, las normas actualizadas de los instrumentos de planificación territorial aplicables en territorios de su competencia.

Recomendación 2.19.2: (legal – diseño regulatorio). Modificar la LGUC, incorporando y definiendo un recurso especial para la nulidad del permiso de construcción:

- Ante la SEREMI del MINVU (modelo Reclamo Ilegalidad Municipal).
- Hasta 30 días desde su publicación en el Diario Oficial o página web de la DOM.
- Por cualquier interesado.
- Reclamable ante la Corte de Apelaciones respectiva.

Recomendación 2.19.3: (legal – diseño regulatorio). Modificar ley 19.880, incorporando la regulación expresa de la aplicación de la invalidación en relación con este permiso:

- Invalidación no debe desconocer la actuación del titular de buena fe, definiendo que se entiende por tal.
- Debe invalidarse solo en aquellos casos en que el daño generado por mantener dicho permiso sea relevante para el interés público.
- Cuando sea necesario invalidar, el titular de buena fe tendrá derecho a ser indemnizado por el Estado.

Recomendación 2.19.4: (legal y no legal – diseño regulatorio). Perfeccionar la regulación aplicable a los revisores independientes para estandarizar los contenidos de sus informes, promover la calificación en función de la calidad de sus informes, y establecer sanciones que permitan su eliminación de los registros ante infracciones.

Recomendación 2.19.5: (no legal – diseño regulatorio). Modificar inciso final del artículo 1.4.2 de la OGUC, eliminando la prohibición a los DOM de rechazar el ingreso de solicitudes que no tengan toda la documentación exigida, pero que cuenten con un informe favorable de revisor independiente.

Recomendación 2.19.6: (no legal – gestión). Avanzar definitivamente con las DOM en línea.

2.20. Solución de Conexión (Coordinador Eléctrico Nacional)

Los proyectos energéticos, industriales y mineros de gran envergadura, que se estima traerán una inversión sobre los USD 45 mil millones hasta 2023, requieren de sus propios sistemas de abastecimiento energético. Para ello deben solicitar una autorización expresa de conexión a la red de transmisión que condiciona la viabilidad del proyecto.

El trámite surgió a partir de 2016 con la dictación de la Ley 20.936, que modificó la institucionalidad del sistema de transmisión eléctrica. Previamente, ni la autorización, ni la entidad que la otorga existían, y cada titular acordaba con la autoridad el punto de conexión. Se establecen tres opciones a través de las cuales solicitar el permiso, las que se relacionan con el proceso anual de planificación de la transmisión. Sin embargo, la autorización se ha transformado en un elemento restrictivo, sujeto a la planificación exhaustiva del proyecto, y a la posibilidad de modificaciones a este.

Problema

Para los casos en los que es imposible conectarse al sistema público de transmisión eléctrica por mecanismos tradicionales (subestación existente o planificada), el permiso no contempla mecanismos flexibles que permitan hacerlo en un tiempo acotado. Las opciones implican inversiones no planificadas y mayores plazos de tramitación (hasta 30 meses), y pueden requerir del ingreso al SEIA.

Recomendaciones

Recomendación 2.20.1: (legal – diseño regulatorio). Modificar artículo 79 de la Ley 20.936, añadiendo como alternativa adicional de conexión, que el propio titular financie las ampliaciones/construcciones necesarias para conectarse al sistema abierto, permitiendo que estas queden disponibles para su uso público (incorporar calidad oficial del bien).

Recomendación 2.20.2: (no legal – diseño regulatorio). Modificar Resolución Exenta 360/2017, estableciendo expresamente criterios cuantitativos asociados a la definición de una obra como necesaria y urgente, orientados al interés público (abastecimiento de la demanda, proyectos de generación y reducción de los costos de operación del sistema).

2.21. Rotura y reposición de pavimentos (SERVIU)

Todos los proyectos que afectan superficies pavimentadas, particularmente los inmobiliarios (USD 7 mil millones planificados hasta 2023), requieren autorización para intervenir y reponer el pavimento, un permiso exhibible para la recepción final de obras. Solo en 2018 en la Región Metropolitana se efectuaron casi 9.000 solicitudes. La reposición se examina en dos etapas: de manera inmediata (provisoriamente), y luego de dos años (definitivamente), y requiere de la participación de varios organismos e individuos (por ejemplo, los contratistas, ministros de fe, inspector técnico).

Problema

El plazo promedio entre la solicitud y la recepción provisoria es de 170 días corridos, cercano al plazo supletorio aplicable (no existe plazo normativo expreso). Esta situación genera trabas y retrasa la recepción de obras, afectando a los contratistas que han entregado boletas de garantía.

La principal causa de demora es la falta de Inspectores Técnicos de Obras. En 2018 cada uno de los 10 inspectores en la Región Metropolitana recepciónó en promedio 900 obras. No se hace uso de recursos tecnológicos que podrían acelerar los trámites, como el pago en línea, la firma electrónica, o la digitalización de las boletas de garantías. También se reportan falencias en la plataforma SISCORR, que impide la comunicación entre contratistas e inspectores.

Recomendaciones

Recomendación 2.21.1: (a definir legal/no legal y diseño regulatorio). Implementar un mecanismo de revisores externos en dos instancias, primero para la revisión de documentos, y luego para verificar documentos y ensayos de laboratorio requeridos para la recepción provisoria.

Recomendación 2.21.2: (no legal - gestión). Incorporar un artículo en el Título III del DS 411/1948 permitiendo que el otorgamiento de la recepción provisoria sea sin visita a terreno, contra la constitución de una garantía.

Recomendación 2.21.3: (no legal - gestión). Mejorar la plataforma SISCORR, permitiendo la interacción inmediata entre contratistas e inspectores, y la posibilidad de subir documentos dentro de la tramitación.

Recomendación 2.21.4: (no legal - gestión). Implementar un sistema de pago en línea para los derechos de inspección, y mandar el uso de Firma Electrónica Avanzada para agilizar el proceso de certificación de la recepción provisoria, la definitiva y la calificación del contratista.

2.22. Recepción de Obras Hidráulicas Mayores (DGA)

El funcionamiento de obras hidráulicas de gran envergadura, tales como embalses o acueductos, demanda una autorización por parte de DGA. Estas son principalmente requeridas por proyectos hidroeléctricos (en 2018 sobre el 30% de la matriz generadora provenía de centrales hidroeléctricas) y mineros, de los que se estima inversiones por unos USD 37 mil millones hasta 2023. El permiso comprende visitas a terreno y programas de monitoreo posterior, dados los importantes riesgos que implican para la salud y el medio ambiente. La complejidad de su tramitación es tal, que se han propuesto en dos proyectos de ley con medidas de agilización, uno de ellos actualmente en tramitación (Boletín 11747-03).

Problema

La tramitación del permiso se ha enlentecido. Entre los procedimientos finalizados el promedio de demora supera los 20 meses, mientras que las solicitudes en trámite (a enero de 2018) ya acumulan 73 meses promedio de espera. (El plazo de tramitación no está regulado, por lo que rige el plazo supletorio de 6 meses.)

En términos de eficiencia, la demora se debe en parte a una importante brecha de recursos humanos, pues a nivel nacional el permiso es tramitado por cinco ingenieros, los que deben cubrir desde los análisis técnicos hasta las visitas en terreno. En términos de certeza, algunas obras se emplazan en zonas con derechos de agua pertenecientes a terceros, situación que debe regularizarse antes de otorgar la recepción respectiva.

Recomendaciones

Recomendación 2.22.1: (no legal - diseño regulatorio). Modificar la Resolución Exenta 2132/2016 del Ministerio de Obras Públicas, para instaurar revisores externos para la recepción de obras hidráulicas en la misma modalidad que en la aprobación del proyecto de construcción.

2.23. Recepción Final de obras de edificación (DOM)

Ningún proyecto puede operar sin la recepción definitiva de la Dirección de Obras Municipales (DOM), la encargada de verificar el cumplimiento del permiso de edificación otorgado. Este permiso afecta a todos los proyectos de inversión, y sin importar la magnitud de la obra —sea la ampliación de una casa particular o la construcción de una hidroeléctrica— la tramitación es la misma. En proyectos inmobiliarios, el no otorgamiento de este permiso limita la capacidad de vender, hipotecar o disponer de cualquier forma de las unidades que componen la construcción.¹² Análogo al permiso de edificación, la recepción final exige múltiples permisos entregados por distintas entidades.

Problema

El tiempo de tramitación alcanza en promedio 61 días corridos, el doble que su plazo legal estipulado en la LGUC (30 días corridos sin revisor, y 15 con revisor). Los proyectos que cuentan con revisor independiente deben ser recibidos por la autoridad, y sus tramitaciones iniciadas aun cuando la solicitud presentada esté incompleta, lo que genera sucesivas iteraciones y demoras. Las principales causas identificadas apuntan a la dispersión y falta de definiciones normativas en torno a los requisitos para solicitar el permiso, que dificulta el examen de cumplimiento de antecedentes respecto del permiso de edificación. Asimismo, existe una brecha de recursos humanos y materiales en las DOM, y mala calidad de la información aportada por los titulares.

Recomendaciones

Recomendación 2.23.1: (no legal - diseño regulatorio): Realizar una revisión y sistematización de las resoluciones emitidas por la Dirección de Desarrollo Urbano, con el objeto de identificar nuevos requisitos

¹² Dictamen N° 18715 de 2016 de la CGR.

generados por esa vía para la obtención del permiso, determinando su coherencia con la OGUC y sus requisitos.

Recomendación 2.23.2: (no legal – gestión): Modificar artículo 1.4.9 de la OGUC para establecer un acta de observaciones equivalente a la del permiso de construcción, que permita resolverlas en un solo acto y no generar iteraciones entre el titular y la DOM.

Recomendación 2.23.3: (no legal – gestión): Racionalizar la gestión interna de las DOM, a través de la implementación de las DOM en línea, que permita conocer la trazabilidad interna y externa de la tramitación de este permiso.

Recomendación 2.23.4: (legal y no legal – diseño regulatorio): Revisar los mecanismos de incentivo e institucionalidad de los revisores independientes:

- Estandarizar el contenido de los informes.
- Modificar el sistema de administración y asignación de los revisores independientes, estableciendo un sistema de asignación aleatorio de revisores independientes inscritos en el Registro administrado por el MINVU, que incentive la cooperación en la función pública de los DOM.
- Eliminar inciso final del artículo 1.4.2 de la OGUC que impide rechazar el ingreso de una solicitud de recepción de obra de edificación que cuente con informe favorable de un Revisor Independiente, en caso de información incompleta.



Capítulo 3

Análisis y recomendaciones generales del sistema de otorgamiento de permisos



Síntesis

La revisión regulatoria llevada a cabo sobre los permisos priorizados permite identificar dos categorías de problemas que afectan el sistema regulatorio: la baja eficiencia en la tramitación (que implica plazos por sobre los normativos en casi todos los permisos) y la baja certeza jurídica (que reduce el valor del permiso). Se identifica la oportunidad y necesidad de realizar recomendaciones de carácter general, cuyo impacto abarque más de un permiso en particular. Estas buscan mejorar la eficiencia en el otorgamiento de permisos e incrementar su certeza jurídica.

Abstract

Two types of problems were identified through the regulatory review of the 23 prioritized permits. On one hand there is a low processing efficiency (which implies longer terms than what is standard in most permits) and low legal certainty (which reduces the permit's value). General recommendations are delivered (impacting more than one permit) aimed at improving permit granting efficiency and increasing their legal certainty.

Puntos Claves

- Los plazos de tramitación de proyectos exceden entre 2 y 5 veces los plazos normativos. Asimismo, en 13 de los 23 permisos el tiempo de tramitación promedio supera el normativo.
- El análisis de los plazos de cada permiso es complejo, puesto que los Servicios no dan seguimiento en tiempo real a las actividades que se desarrollan en la tramitación, dificultando el monitoreo y la gestión. Adicionalmente, en ningún permiso es posible establecer la proporción del tiempo de tramitación en que el permiso está siendo analizado por el titular, y por el propio Servicio.
- Existen 5 causas que inciden en que el tiempo de otorgamiento de permisos por parte de los servicios supere los plazos legales: i) falta de definición normativa de plazos; ii) falta de recursos humanos y materiales; iii) incentivos desalineados; iv) baja coordinación interservicios; y v) baja calidad de información proporcionada por el titular.
- Existen actividades que tienen compleja tramitación, contemplando una aprobación de proyecto (diseño conceptual), y posterior autorización de funcionamiento (operación). Las visitas a terreno para autorizar el funcionamiento pueden llegar a representar un 30% del total de actividades de tramitación.
- Existe una gran cantidad de información originada tanto en las RCA vigentes como desde diversos servicios públicos, que es relevante tanto para la construcción de una línea de base de componentes ambientales, como para la evaluación ambiental en sí. Esta información está diseminada en diversas bases de datos y en formatos diversos, lo que la hace de difícil acceso y utilización.
- Existen, especialmente en los permisos sanitarios, espacios de conflicto entre las diversas regulaciones aplicables (Código Sanitario versus normativas específicas). Asimismo, se identifican espacios de conflicto entre las competencias del Ministerio de Medio Ambiente y la autoridad sanitaria.
- No existe un recurso de impugnación de aplicación general sea administrativo o judicial, aplicable a los permisos otorgados por la Administración. Esto provoca que haya permisos invalidados en procedimientos muy distintos y sin claridad razonable, afectando la certeza jurídica de dicho permiso.
- La falta de definiciones normativas sobre requisitos y procedimientos genera mayores espacios para la imprevisibilidad de las decisiones de la Administración.

Análisis y recomendaciones generales del sistema de otorgamiento de permisos

La baja eficiencia es el resultado de brechas en los recursos humanos y de mala gestión de los recursos disponibles; del bajo nivel de uso de tecnología; la falta de claridad y duplicaciones normativas; la ausencia de coordinación entre servicios, y la información aportada por los titulares, entre otros. La baja certeza es el resultado de poca claridad normativa; de oportunidades de anular permisos por vías inorgánicas; de la discrecionalidad de los Servicios, y del incumplimiento de las normas; entre otros.

Por eficiencia se hace referencia al costo mínimo que permite obtener un nivel de resultado, en este caso la obtención del permiso se mide en el tiempo de tramitación requerido. Los costos directos de los permisos, cuando existen, son ínfimos comparados con el costo en tiempo que implica atrasos relevantes para los proyectos.

Por certeza jurídica se hace referencia a un principio fundamental del Derecho, que atiende a la situación de una persona que “conoce el ordenamiento objetivo que debe cumplir, sabe que este sistema normativo es generalmente observado, y confía en que así continuará ocurriendo”.¹ Es decir, la percepción respecto del nivel de estabilidad de los permisos, ya sea en relación con sus requerimientos y la publicidad de estos, o con sus efectos una vez otorgados. Un problema de certeza jurídica se refiere a la predictibilidad en la obtención de un permiso habiendo cumplido los requerimientos que la norma estipula, y a la estabilidad del permiso y los derechos y obligaciones que concede al titular. En relación con esto, se han constatado espacios de discrecionalidad que hacen que los permisos se evalúen con criterios dispares, y la falta de definición respecto de las vías, plazos, condiciones y efectos, sobre las cuales se revisa o cuestiona un permiso.

Contar con un sistema regulatorio de calidad para el desarrollo de inversiones demanda resolver un conjunto de problemas que afectan a los permisos en alguna de las dos dimensiones mencionadas. A continuación se describen los más frecuentes:

- a. *Falta de claridad en cuanto a los requisitos y criterios involucrados en el otorgamiento del permiso*, problema de certeza jurídica que también genera problemas de eficiencia. Fundado en los

¹ Jorge Millas, citado por Cea Egaña José Luis. La Seguridad Jurídica como derecho fundamental. En *Revista de Derecho*, Universidad Católica del Norte-Sede Coquimbo, Sección Estudios, Año 11 N° 1, 2004, p. 47.

espacios de discrecionalidad atribuibles a la Administración, que afectan la previsibilidad por parte del titular respecto de las condiciones para una respuesta positiva a su requerimiento. La eficiencia se afecta por el alto número de iteraciones entre el Servicio y el titular, y el atraso que la falta de claridad genera. Dos ejemplos detallados son la Declaración de Interés Nacional (CONAF), y la Calificación Industrial (SEREMI de Salud).

- b. *Permisos que contienen disposiciones no armónicas con el resto del ordenamiento jurídico*, problema de certeza jurídica que también genera problemas de eficiencia. Normas con competencias o criterios de decisión duplicados respecto de otros que llevan a sobrecostos de tramitación, particularmente para la Administración, y elevan la incertidumbre del titular. Un ejemplo es el permiso para la construcción de relaves, que demanda la tramitación de permisos con requisitos análogos y duplicados en el SERNAGEOMIN y la DGA.
- c. *Precariedad del permiso una vez otorgado, en atención a la existencia de vías de impugnación que responden a criterios no orgánicos*, problema que afecta la certeza jurídica del permiso haciendo frágil su estabilidad. También afecta la eficiencia, pues aumentan los costos de transacción asociados a la emisión de recursos administrativos. El ejemplo emblemático es el permiso de edificación (DOM), que puede ser impugnado por nueve vías diferentes, incluyendo recursos administrativos y judiciales.
- d. *Plazo de tramitación que supera los plazos legales*, problema de eficiencia. El tiempo es un recurso de muy alto valor para los titulares de proyectos, pues cualquier demora implica costos financieros, laborales, incumplimiento de contratos, etc. Tanto aumentar el plazo de desarrollo del proyecto como postergar el inicio de su funcionamiento resultan onerosos para el tramitador. El costo de la ineficiencia también afecta a los Servicios, que destinan largos periodos a tramitar permisos, deben atender a las solicitudes y requerimientos de los titulares, y un número de iteraciones creciente en el tiempo. La certeza jurídica también se afecta, pues parte de la previsibilidad del permiso está en su plazo de otorgamiento. Este problema es común a casi todos los permisos analizados, destacando la construcción de obras hidráulicas mayores (DGA) y la concesión marítima (Subsecretaría de Fuerzas Armadas).

Es creíble asumir que estos problemas afectan también al resto de los 377 permisos inventariados, pero no priorizados, así como al resto de permisos y trámites otorgados

por la Administración. Si los problemas de eficiencia y certeza resultan onerosos para los titulares de grandes proyectos de inversión, podrían ser aún más para proyectos de menor escala, especialmente para pequeñas y medianas empresas, y para las personas.

Atendido que los permisos priorizados fueron seleccionados con base en su representatividad en diversos tipos de proyectos, y a las etapas y subetapas del proceso de aprobación, su análisis revela fallas estructurales en el sistema de tramitación, reforzadas al considerar que varios permisos están interrelacionados. Asimismo, se evidencia que todos los permisos priorizados emitidos por ciertos Servicios (por ejemplo la SEREMI de Salud) presentan graves falencias de eficiencia y coherencia asociados a una falta general de armonización normativa del Servicio, que es posible de extender a otros permisos otorgados por dicha autoridad.

Este análisis permite concluir sobre la necesidad de realizar cambios generales en el sistema regulatorio. Intervenciones aisladas sobre permisos o Servicios específicos pueden generar impactos particulares, pero no son suficientes para generar un sistema regulatorio de calidad. En ciertos casos intervenir un permiso podría no generar impactos, si este a su vez requiere de otros y debe interactuar con otros Servicios. Por ejemplo, no intervenir sobre el permiso de aprobación de un proyecto y posterior autorización de funcionamiento de los sistemas particulares de agua potable otorgado por la SEREMI de Salud, haría que cualquier intervención en el permiso de edificación tenga mínimo impacto. Similar resultado tendría una intervención sobre el trámite de patente municipal si no se aumenta la eficiencia de permisos que se concentran en la etapa de operación, y que dependen de la aprobación de otros permisos como la calificación industrial o la recepción de obras de edificación. En definitiva, una estrategia de simplificación administrativa y regulatoria debe considerar a todo un sector, o cada subetapa de tramitación, o a lo menos a la ruta crítica del proyecto.

Hallazgo 3.1: Los principales problemas que afectan al sistema regulatorio, sus trámites y permisos, pueden agruparse en dos categorías: i) los de eficiencia en el proceso de tramitación que elevan los plazos; y ii) los de certeza jurídica, por la imprevisibilidad en los pronunciamientos y la precariedad de los permisos otorgados.

Recomendación 3.1: Dada la naturaleza del proceso de aprobación de permisos para el desarrollo de proyectos de inversión —el que responde a una lógica tanto secuencial como sistémica—, para aumentar el impacto de las intervenciones, el proceso de mejora en la calidad regulatoria requiere intervenciones tanto a nivel de permisos particulares como a nivel estructural del sistema y su institucionalidad.

Recomendación 3.2: Cualquier intervención regulatoria con miras a mejorar de manera sostenible las condiciones para desarrollar inversiones en Chile, sea específica o general, requiere un enfoque

que considere tanto a los inversionistas y a la comunidad, como a la Administración.

3.1. Eficiencia

Independientemente del mérito de la medida, un objetivo de política pública puede lograrse por varias maneras, algunas eficientes y otras costosas. Al referirse al costo, se considera el costo para la sociedad en su conjunto, es decir, incluyendo el regulado, el regulador y a la comunidad. El criterio de eficiencia engloba varias dimensiones, pero en particular se han analizado las causales que inciden en los plazos asociados a la tramitación de un permiso, pues se considera la dimensión más relevante (por ejemplo, fue la dimensión central en el diseño de la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo) y donde el espacio de mejora aparece muy amplio.

Con base en la evidencia utilizada en el análisis de permisos priorizados, fue posible determinar una ruta de tramitación efectiva de los permisos, que refleja el plazo real que la ruta crítica de cada proyecto requiere para que este inicie su operación. Para establecer este tiempo debe seleccionarse entre los permisos priorizados el de mayor plazo de tramitación en cada subetapa de la respectiva ruta crítica del proyecto, lo que determina la duración mínima efectiva de dicha etapa. Siendo las etapas secuenciales, la suma de cada una determina la duración total del proceso.

La ruta de tramitación efectiva permite identificar permisos priorizados que pueden tramitarse en paralelo dentro de una subetapa, los que no son incorporados en la ruta pues no inciden en el plazo total del proceso. Esta ruta se construye exclusivamente con base en la tramitación de permisos, e ignora los aspectos del proyecto que dependen exclusivamente del titular como la elaboración de la línea base, el desarrollo de estudios, la construcción de obras aprobadas, etc.

Así, a partir del análisis de los permisos priorizados se pudo construir la ruta de un proyecto que requiere los 23 permisos examinados (Tabla 3.1). Considerando solo los permisos secuenciales y, en cada etapa, el permiso de mayor plazo de duración, tal proyecto demoraría hasta 10,8 años en tramitarse² (Figura 3.1). Por el contrario, si se diera cumplimiento a los plazos normativos, el proyecto se tramitaría en 2,7 años. En definitiva, la ruta de tramitación efectiva y los plazos reales demuestran que el proyecto se demora cuatro veces más que lo estipulado.

² Tal como se mencionó, el desarrollo del proyecto tiene mayor duración, pues no se consideran los elementos que dependen del titular, como la elaboración de la línea de base (que puede tomar más de un año), la construcción, etc.

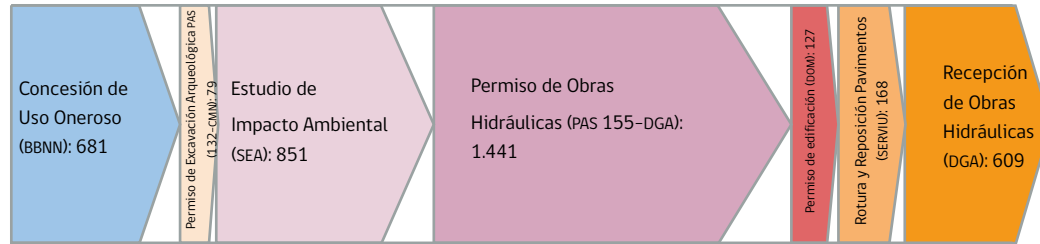
Tabla 3.1. Tiempo de tramitación promedio en días corridos de los permisos priorizados por sus respectivas etapas

Territorio	Línea Base	Evaluación Ambiental	Sectorial Mixto	Pre-construcción	Construcción	Recepción		
Concesión uso oneroso (BBNV): 681	Permiso de excavaciones arqueológicas (PAS 132-CMMN): 79	Estudio de Impacto Ambiental (SEA): 851	Concesión Marítima (Subsecretaría FFAA): 1362				Permiso de funcionamiento de obras de tratamiento y disposición de aguas servidas (PAS 138 - SEREMI Salud): 30	Recepción de obras hidráulicas (DGA): 609
			Solución de conexión (CEN): 180					
			Plan de Compensación de Emisiones (SEREMI MA): 133					
			Permiso de construcción de obras hidráulicas (PAS 155 - DGA)					
			Permiso corta de bosque nativo de preservación (PAS 150 - CONAF)					
			Permiso de construcción y operación de relaves (PAS 135 - SERNAGEOMIN)					
			Plan de cierre de faenas (PAS 137 - SERNAGEOMIN)					
			Permiso de <i>proyecto</i> de obras de tratamiento y disposición de aguas servidas (PAS 138 - SEREMI Salud)					
			Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (SEREMITT)					
			Permiso de modificación de cauces (PAS 156 - DGA)					
Declaración interés nacional (CONAF): 64	Permiso de caza (PAS 146-SAG): 21	Declaración Impacto Ambiental (SEA): 312	Informe Favorable para la Construcción (PAS 160 - SAG - SEREMI VU - SEREMI Agric.)		Permiso de Edificación (DOM): 127	Reposición y rotura de pavimentos (SERVIU): 168		
			Calificación industrial (PAS 161 - SEREMI Salud)					
			Permiso de caza (PAS 146-SAG)					
			Permiso de excavaciones arqueológicas (PAS 132-CMMN)					
			Permiso de manejo de bosque nativo de preservación (PAS 152-CONAF)					
			Si					
Consulta de pertinencia (SEA): 57			Consulta de pertinencia (SEA): 57					

Fuente: Elaboración Propia.

Nota: (i) En colores los permisos que pueden tramitarse en paralelo. (ii) En el caso del PAS 146, se tuvo acceso a información diferenciada respecto de solicitudes para la elaboración de la línea de base (permiso únicamente sectorial), y de la tramitación sectorial del permiso como PAS.

Figura 3.1. Ruta de permisos priorizados.



Fuente: Elaboración propia.

Las rutas de tramitación efectivas pueden construirse para proyectos en zonas urbanas y rurales, utilizando la información del análisis de permisos priorizados y las subetapas definidas.

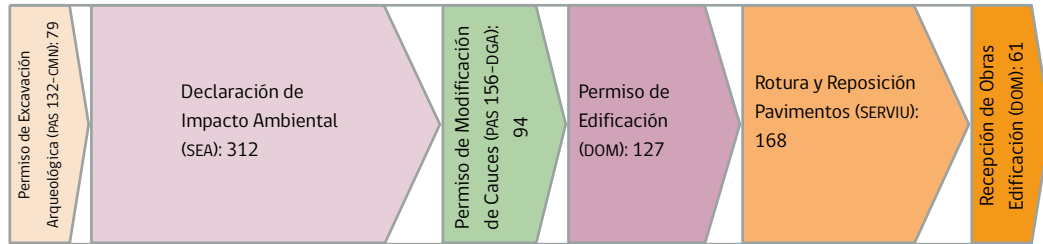
Proyectos en zona urbana

Los proyectos emplazados en zonas urbanas generalmente cuentan con un instrumento de planificación territorial (plano regulador) que define el uso de suelo permitido, y en su mayoría no requieren invertir tiempo en obtener permisos en la subetapa de Acceso al Territorio. Sí requieren levantar una línea de base por medio de una caracterización del lugar de emplazamiento, en particular en relación con aspectos arqueológicos o patrimoniales, para lo que deben obtener el permiso emitido por el CMN para realizar excavaciones.

Asumiendo que se trata de un proyecto que requiere ingresar al SEIA, deberá tramitar una RCA. Es usual que una vez obtenida la RCA deba tramitarse ante la DGA el permiso para modificaciones de cauce. Obtenido este PAS sectorial se estará en condiciones de requerir a la DOM el permiso de edificación respectivo. Es usual intervenir veredas y pavimentos, lo que requiere de autorización del SERVIU (que además aprobará las condiciones de posterior reposición). Finalmente se solicita a la DOM la recepción definitiva de la obra.

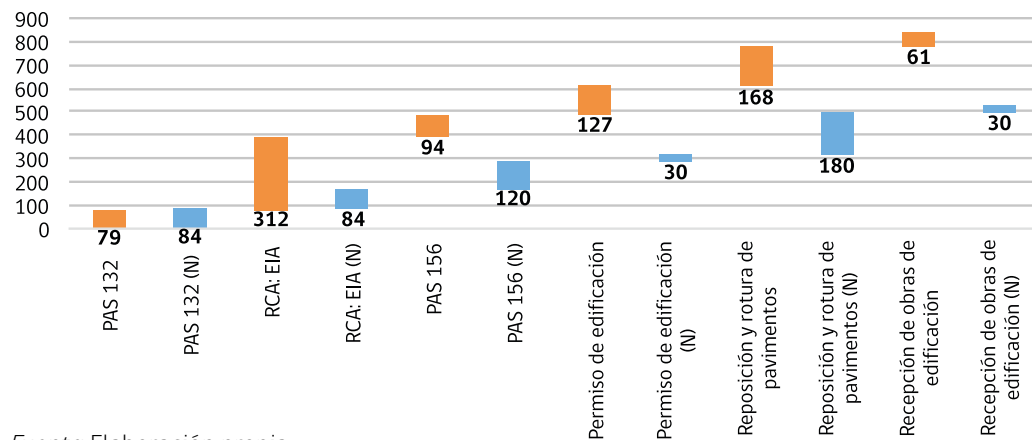
Aunque con matices, es razonable considerar que esta ruta de tramitación afecta a la mayoría de los proyectos inmobiliarios y los industriales emplazados en zonas urbanas. Si el trámite de la RCA requiere una Declaración de Impacto Ambiental, como ocurre habitualmente en proyectos inmobiliarios, la ruta implica un plazo de tramitación de 841 días corridos, es decir, 2 años 4 meses. (Figura 3.2 y Figura 3.3). De requerirse un Estudio de Impacto Ambiental, como ocurre habitualmente en proyectos industriales, el plazo se extiende a 1.380 días, o 3 años 10 meses. (Figura 3.4 y Figura 3.5.).

Figura 3.2. Ruta de permisos priorizados, proyecto inmobiliario en zona urbana.



Fuente: Elaboración propia.

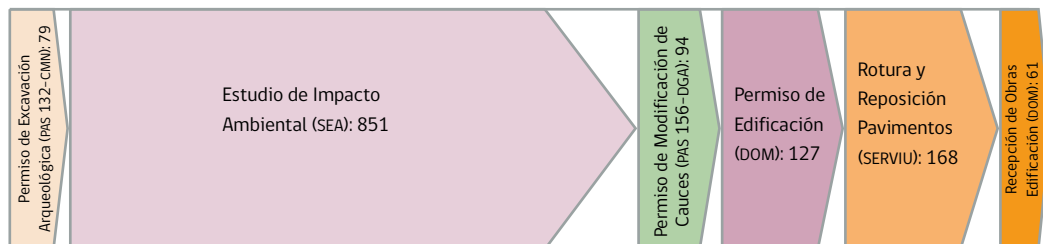
Figura 3.3. Tiempos ruta de tramitación efectiva de proyectos inmobiliarios en zona urbana.



Fuente: Elaboración propia.

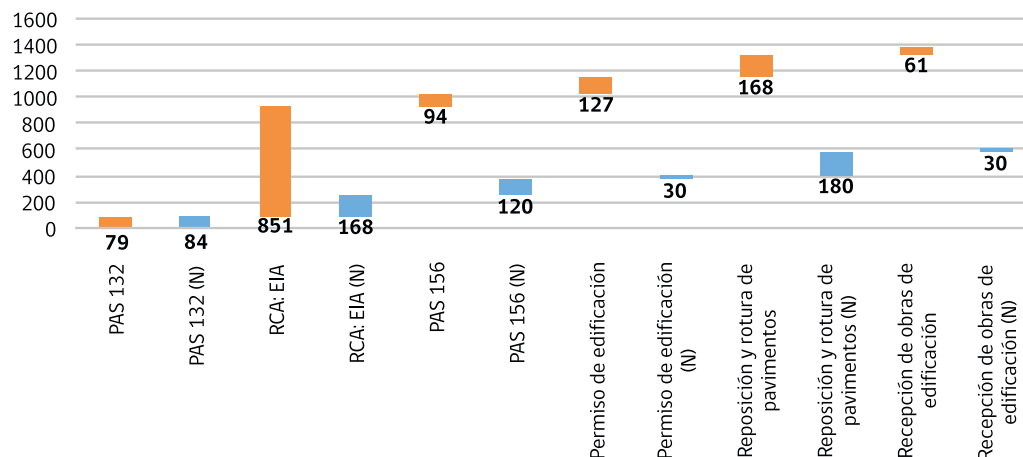
Nota: (i) Las barras naranjas corresponden al tiempo de tramitación promedio del permiso y las barras azules - permisos con "(N)" al plazo de tramitación normativo.

Figura 3.4. Ruta de permisos priorizados, proyecto industrial en zona urbana



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3.5. Tiempos de la ruta de tramitación efectiva de proyectos industriales en zona urbana.



Fuente: Elaboración propia.

Nota: (i) Las barras naranjas corresponden al tiempo de tramitación promedio del permiso y las barras azules - permisos con "(N)" al plazo de tramitación normativo.

Proyecto en zona rural

Los proyectos emplazados en zonas rurales generalmente están asociados a la explotación de recursos naturales (minería o energía), infraestructura e industria. Para estos proyectos el acceso al territorio y a los recursos que pretenden explotar determinan su viabilidad.

Proyectos de explotación minera con relave

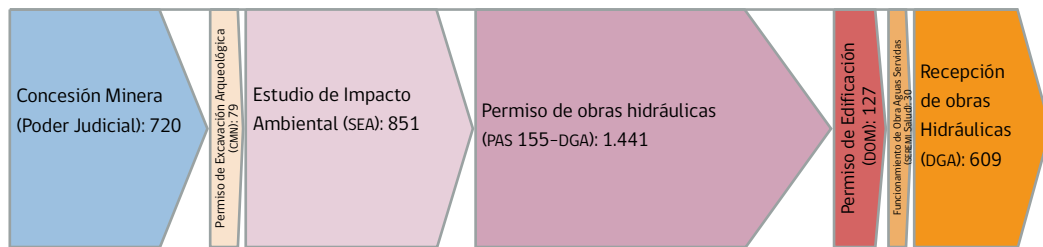
Asumiendo que el titular ha cubierto todos los permisos requeridos para explorar una zona con potencial minero, y decidido que el yacimiento tiene potencial, necesita 24 meses para conseguir una concesión minera. Una vez con acceso al territorio debe caracterizar el emplazamiento con vistas a su ingreso al SEIA, para lo que requiere solicitar permisos que le permitirán levantar la línea de base, siendo el más relevante el permiso para excavaciones arqueológicas (PAS 132). Una vez levantada la información, ingresará al SEIA a través de un Estudio de Impacto Ambiental.

Obtenida la RCA, se requerirá obtener los permisos para la construcción de un depósito de relaves ante SERNAGEOMIN. Si el grado de humedad del relave es mayor a 65%, además

necesitará la autorización para construir obras hidráulicas mayores ante la DGA (PAS 155). Posteriormente deben obtenerse los permisos de construcción (DOM) y la autorización de funcionamiento del proyecto de aguas servidas ante la SEREMI de Salud. Finalmente, requiere la recepción de obras (DOM) y la recepción de la obra hidráulica mayor (DGA).

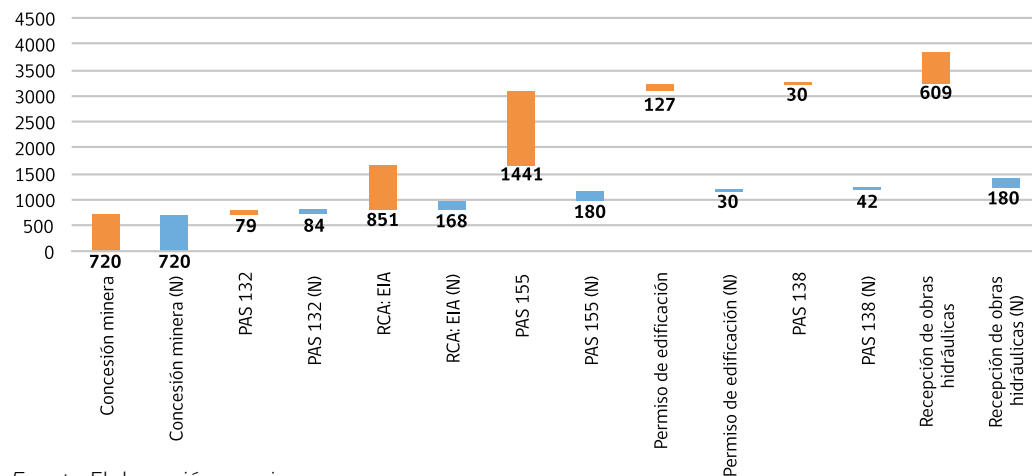
En definitiva, este proyecto puede demorar 1.462 días (4 años) (Figuras 3.8 y 3.9), si el relave tiene un nivel de humedad menor a 65%, o 3.137 días (8 años 9 meses) si el relave exige la autorización y recepción de la obra por parte de la DGA (Figura 3.6 y 3.7).

Figura 3.6. Ruta de tramitación efectiva de proyecto de explotación minera con relave(s) que requieren permiso de Obras Hidráulicas Mayores.



Fuente: Elaboración propia.

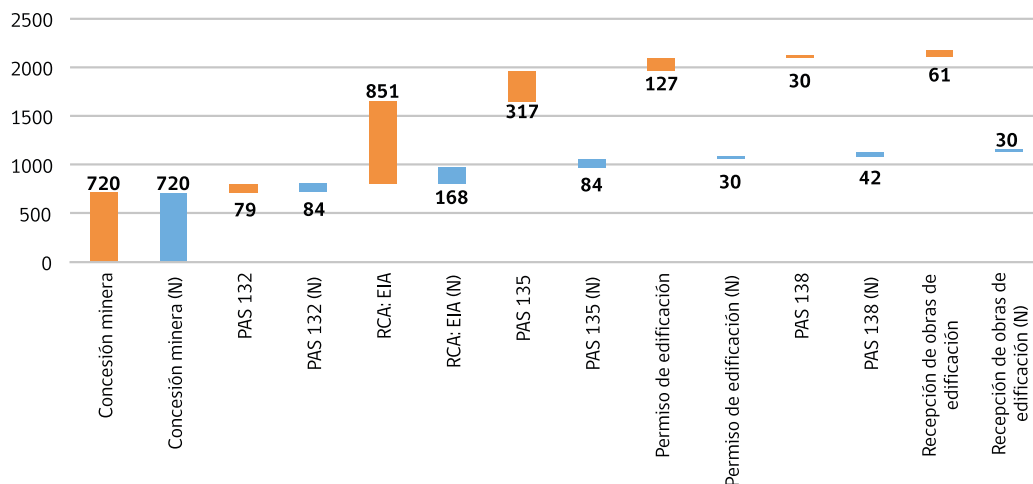
Figura 3.7. Proyecto de explotación minera con relave(s) que requiere permiso de Obras Hidráulicas Mayores.



Fuente: Elaboración propia.

Nota: (i) Las barras naranjas corresponden al tiempo de tramitación promedio del permiso y las barras azules - permisos con "(N)" al plazo de tramitación normativo.

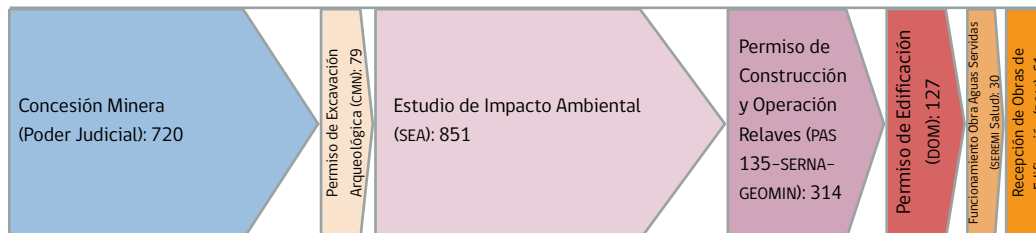
Figura 3.8. Proyecto de explotación minera con relave(s) que no requiere permiso de Obras Hidráulicas Mayores.



Fuente: Elaboración propia.

Nota: (i) Las barras naranjas corresponden al tiempo de tramitación promedio del permiso y las barras azules - permisos con "(N)" al plazo de tramitación normativo.

Figura 3.9. Ruta de tramitación efectiva de proyecto minero que no requiere permiso de Obras Hidráulicas.



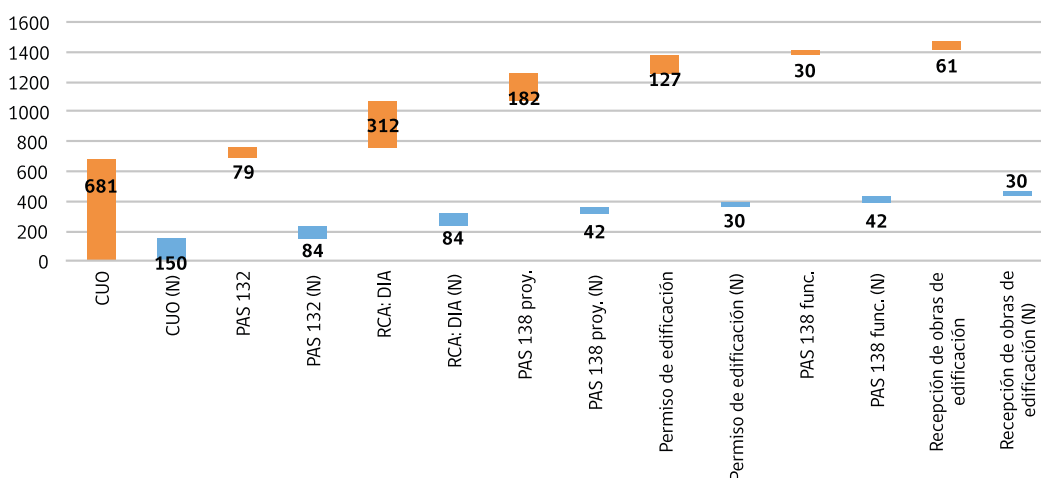
Fuente: Elaboración propia.

Proyectos de energía renovable

Un proyecto de desarrollo de una planta fotovoltaica generalmente parte tramitando una CUO ante el Ministerio de Bienes Nacionales. Una vez con acceso al territorio debe realizar la caracterización del terreno, y para ello necesita obtener el permiso para excavaciones arqueológicas (PAS 132) del CMN. Asumiendo que no se generarán impactos ambientales significativos, el proyecto ingresará al SEIA por medio de una Declaración de Impacto

Ambiental. Obtenida la RCA necesita un Informe Favorable para la Construcción (PAS 160), pues los terrenos rurales no tienen planificación territorial (aunque próximamente lo tendrán por medio de los PROT), y posteriormente el permiso de construcción, la autorización para el proyecto de aguas servidas. Habiendo terminado la obra, se necesita la recepción final. Siguiendo esta ruta de tramitación efectiva, el proyecto requiere 1.472 días (4 años 1 mes) de tramitación (Figuras 3.10 y 3.11).

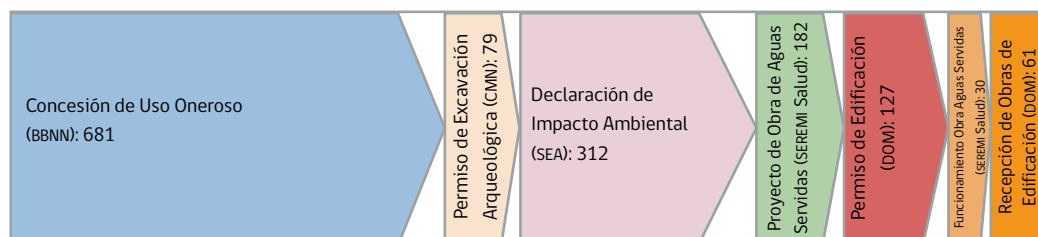
Figura 3.10. Ruta de tramitación efectiva de proyectos ERNC considerando tiempo de tramitación promedio y plazos normativos de permisos críticos.



Fuente: Elaboración Propia.

Nota: (i) Las barras naranjas corresponden al tiempo de tramitación promedio del permiso y las barras azules - permisos con "(N)" al plazo de tramitación normativo.

Figura 3.11. Ruta de tramitación efectiva de proyecto fotovoltaico (ERNC).



Fuente: Elaboración propia.

El análisis de las rutas de tramitación efectiva permite dimensionar el tiempo de tramitación asociado a tipos de proyectos, y evidencia que el sistema requiere de una revisión completa. Un proyecto tipo de desarrollo inmobiliario en la zona urbana necesita cerca de tres años para obtener sus permisos, 1.6 veces sobre el plazo normativo. Uno industrial en zona urbana casi cuatro años, 2.3 veces el plazo legal. Desarrollar proyectos en zonas rurales resulta aún más demoroso, demandando entre 4 y 9 años según el conjunto de permisos exhibibles, entre 3.2 y 4.6 veces los plazos normativos.

Tabla 3.2. Comparación ruta de permisos priorizados.

	Proyecto	Plazo normativo ruta de permisos priorizados	Tiempo de tramitación efectivo	Exceso plazo efectivo sobre normativo
Proyecto en zonas urbanas	Inmobiliario	528	841	1,6 veces
	Industrial	612	1.380	2,3 veces
Proyecto en zonas rurales	Minero con permiso de obras hidráulicas	684	3.137	4,6 veces
	Minero sin permiso de obras hidráulicas	438	1.462	3,3 veces
	ERNC	462	1.472	3,2 veces

Fuente: Elaboración propia.

Nota: El proyecto minero no considera la concesión minera.

Hallazgo 3.2: Los plazos de tramitación de proyectos exceden entre 2 y 5 veces los plazos normativos.

3.1.1. Plazos de tramitación

Por lo general, la regulación incluye procesos de tramitación para los permisos y otros actos que la Administración sanciona, para los que en general existe un plazo normativo asignado al servicio público respectivo. Los plazos pueden referirse a actividades particulares en la tramitación, o a todo el proceso, y estar definidos por ley, reglamento o resolución. Cuando los plazos vienen definidos por ley es el Congreso quien impone la duración del trámite, en cambio los plazos definidos en reglamentos o resoluciones son asignados por el propio Servicio.

La existencia de plazos y la importancia de medirlos son fundamentales. De hecho, el origen de la norma respecto de plazos supletorios en la LBPA se sustenta en que la Administración “no siempre responde (...) oportunamente”, y en que “por mucho que estén reguladas las etapas que lo componen, un procedimiento sin plazos no funciona”. Solo el establecimiento de plazos normativos impulsa el curso progresivo y estandarizado del procedimiento, y en el caso particular de proyectos de inversión reduce la “incerteza para las personas beneficiadas con una decisión que deba adoptar un órgano de la administración del Estado”.³

Al respecto, la incorporación del “silencio positivo” en la LBPA, que permite al titular entender como aprobada una tramitación luego de 5 días de haber denunciado que se superó el plazo normativo, no ha solucionado el tema.⁴ Esto, pues los titulares son reacios a solicitarlo por temor a la fiscalización (generalmente realizada por el mismo Servicio), y sanción o revocación frente a mínimos incumplimientos.

Al inicio de este estudio la percepción generalizada —transversal a todos los Servicios públicos y sus permisos— es que los tiempos efectivos exceden los plazos normativos. Esta percepción queda validada a propósito del análisis de los 23 permisos priorizados (Tabla 3.2), y de las rutas efectivas de tramitación, donde se constató que esta excede los plazos legales. Adicionalmente, se reportaron otros 42 permisos cuyos plazos de tramitación son superiores a lo establecido en la normativa, evidenciándose un problema generalizado.

La Tabla 3.3 presenta los tiempos efectivos de tramitación de los 23 permisos priorizados. En 13 de ellos el plazo de tramitación supera el normativo, y en 9 la demora se reporta como un problema clave. En 10 de ellos no se define plazo de tramitación en su norma, por lo que se aplica el plazo supletorio de 6 meses. En definitiva, 20 de 23 permisos analizados presentan retrasos respecto del plazo normativo o bien carecen de plazo normativo definido. Existe variabilidad en las brechas respecto de los tiempos oficiales, destacando el caso del permiso para la construcción de ciertas obras hidráulicas, y de edificación, cuyos tiempos exceden en ocho veces el plazo normativo. Además de los plazos, el ejercicio demostró que los tiempos en tramitación no son una variable que los Servicios midan o monitoreen. A modo de ejemplo, en diez organismos⁵ la información fue levantada únicamente para efectos de este estudio.

³ Boletín 2594-06, Mensaje proyecto de Ley 19.880.

⁴ Artículo 64 Ley 19.880.

⁵ CONAF, SERVIU, DOM, DGA, Subsecretaría de Fuerzas Armadas, CEN, SEREMI de Salud, SEREMI Medio Ambiente, CMN, SAG.

Tabla 3.3. Tiempos de tramitación oficiales y reales de permisos priorizados (días corridos).

Permiso	Plazo normativo	Plazo efectivo	Veces que supera plazo normativo
Construcción de ciertas obras hidráulicas (PAS 155, DGA)*	180	1.441	8,0
Permiso edificación (DOM)*	15 con revisor 30 sin revisor	127 con revisor 126 sin revisor	8,5 con revisor 4,2 sin revisor
Concesión marítima (Sub. Fuerzas Armadas)*	180	1.362	7,6
Resolución Calificación Ambiental (SEA)	168 EIA 84 DIA	851 EIA 312 DIA	5,1 EIA 3,7 DIA
Concesión Uso Oneroso (SEREMI Bienes Nacionales)*	150	681	4,5
Obras de desagües o aguas servidas de cualquier naturaleza (PAS 138, SEREMI Salud)*	42	183	4,3
Recepción final obras de edificación (DOM)*	15 con revisor 30 sin revisor	57 con revisor 54 sin revisor	3,8 con revisor 1,8 sin revisor
Para la construcción y operación de depósitos de relaves (PAS 135, SERNAGEOMIN)	84	314	3,7
Recepción obras hidráulicas (DGA)*	180	609	3,4
Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (SEREMI de Transportes)*	60	125	2,1
Intervención de especies vegetales (PAS 150, CONAF)	84	150	1,8
Plan de cierre faena minera (PAS 137, SERNAGEOMIN)	180	236	1,3
Calificación industrial (SEREMI de Salud)	42	50	1,2
Solución de conexión (CEN)	180	180	1,0
Excavaciones de tipo arqueológico, antropológico y paleontológico (PAS 132, CMN)	84	79	0,9
Rotura y reposición de pavimento (SERVIU)*	180	168	0,9
Modificación, regularización o defensa de cauces naturales (PAS 156 y 157, DGA)	120	94	0,8
Programa Compensación Emisiones (SEREMI Medio Ambiente)	180	133	0,7
Caza/captura de especies protegidas (PAS 146, SAG)	42	27	0,6
Informe Favorable de Construcción (SAG-SEREMI Agricultura-SERVIU)	180	86	0,5
Declaración Interés Nacional (CONAF)	180	64	0,4
Consulta de pertinencia (SEA)	180	57	0,3
Manejo de bosque nativo (PAS 152, CONAF)	180	-	-

Fuente: Elaboración propia con base en información recabada en cada Servicio.

Nota: Los plazos normativos en cursiva corresponden al plazo supletorio de seis meses; e implican que dichos permisos no tienen un plazo normativo de forma específica. Los permisos con asterisco (*) identifican trámites cuyos plazos fueron sindicados como problemáticos. Los plazos subrayados corresponden a información obtenida a partir de BID (2018), "Tiempos de Tramitación de los Permisos para el Desarrollo de Proyectos de Inversión". Para el PAS 138 el plazo normativo y los tiempos de tramitación se refieren a la aprobación de proyecto, la autorización de funcionamiento tiene el mismo plazo normativo de 42 días, pero no se tiene antecedentes sobre su tiempo de tramitación efectivo. El plazo normativo del PAS 135 se computa desde la fecha de presentación si no existieren observaciones, o de la fecha de recepción de la última respuesta a las observaciones formuladas en su caso. El PAS 152 no tiene evidencia de tiempo, pues nunca se ha finalizado una tramitación asociada a este permiso (aprobación o rechazo).

Mientras se analizó la información sobre tiempos de tramitación, quedó en evidencia la importancia de diferenciar el tiempo de responsabilidad del Servicio, del que recae sobre el tramitador mientras da respuesta a observaciones, por cuanto permite sindicar la real causa detrás del retraso. En cinco permisos⁶ fue posible identificar la proporción de tiempo que la tramitación está en manos del titular, que va desde un 17% en el PAS 155 (DGA), a 57% en la RCA (SEA). Si se considera el plazo normativo aplicado solo a la fracción de tiempo del Servicio, tanto el PAS 135 (SERNAGEOMIN)⁷ como la RCA (SEA)⁸ cumplirían con sus plazos normativos. El SEA es el único Servicio que hace un seguimiento de estos plazos con el fin de gestionarlos, pues en el resto de los Servicios no existe esta información desglosada; y de poder generarse, la falta de un flujo detallado y actualizado de todas las actividades de tramitación y sus tiempos asociados impiden este desglose. Esto imposibilita hacer seguimiento, estructurar indicadores de desempeño vinculados a la eficiencia en procesar el trámite, o diseñar estrategias pro-eficiencia.

Se identificaron cinco causas detrás de los excesivos tiempos de tramitación:

- a. **De normativa**, por la ausencia de plazos en la norma de los permisos.
- b. **De recursos**, por las brechas en recursos (humanos y materiales) en los Servicios o por problemas en la asignación de estos recursos a las tareas requeridas.
- c. **De incentivos**, por la ausencia de gestión de los plazos y de incentivos en cumplirlos.
- d. **De coordinación**, por la demora que genera en un trámite la participación de más de un Servicio.
- e. **De los titulares**, por la entrega de solicitudes incompletas.

Independiente de las causas, las consecuencias son claras y conocidas, y afectan tanto a los titulares de proyectos como a los Servicios. Con respecto a los titulares, se generan retrasos e incertidumbre, con el consecuente impacto económico directo (gastos, intereses) e indirecto (costo de oportunidad del capital inmovilizado, retraso de materialización de ingresos). Estudios internacionales⁹ ubican entre 5,5% y 12,5% de los retornos proyectados

⁶ PAS 135 y PAS 137 (SERNAGEOMIN), PAS 155 (DGA), Consulta de pertinencia (SEA), RCA (SEA).

⁷ Solo en un 18% de los casos el Servicio excedería el plazo normativo (a 2018).

⁸ Astorga & Lucena (2018). *Tiempos de Tramitación de los Permisos para el Desarrollo de Proyectos de Inversión*. Informe BID. Cálculo basado en 212 proyectos ingresados al SEIA desde 2013 a la actualidad.

⁹ SNL Metals and Mining (2016). *Permitting, Economic Value and Mining in the United States*. Reporte preparado para la Asociación Nacional de Minería.

el costo por cada año de atraso en la operación. Esto también implica una pérdida para la comunidad por menor actividad económica, y para el Estado por menor recaudación.¹⁰ En cambio, el retorno esperado puede elevarse si el plazo de tramitación se reduce.¹¹

Una consecuencia menos conocida pero igualmente relevante, es que el titular del proyecto puede decidir comenzar la operación sin contar con las autorizaciones, a pesar de posibles sanciones. Por ejemplo, noventa centrales hidroeléctricas, que generan un 15% de la capacidad instalada a nivel nacional (por un total de 3.583 MW), operaban sin la recepción de obras hidráulicas a enero de 2018. Esto, además de irregular, supone importantes riesgos a la seguridad de la comunidad.

Con respecto a los Servicios, además de costos adicionales por ineficiencia y el nivel de presión por la carga de trabajo mal gestionada, existe un importante costo reputacional y de mala percepción (doméstica e internacional), que afecta la expectativa de los titulares, y la de hacer negocios en el país para inversionistas extranjeros. Así lo ha reflejado un conjunto de rankings internacionales, que ubican a Chile como el país de la OCDE cuya Administración tiene la peor disponibilidad de recursos para una tramitación ágil, con regulación duplicada o incoherente que obstruye la adecuada gestión.¹²

Hallazgo 3.3: Si bien la LBPA contempla como mecanismos para incentivar el cumplimiento de plazos legales el denominado “silencio positivo”, este es escasamente utilizado en la práctica, y no ha colaborado en mejorar los plazos de respuesta de los servicios públicos.

Hallazgo 3.4: Solo 13 de los 23 permisos priorizados contemplan en su normativa un plazo específico para su tramitación. De acuerdo con la evidencia analizada, en todos ellos el plazo real de otorgamiento supera al plazo legal. De los diez permisos priorizados que no tienen un plazo de tramitación específico asignado, cuatro demoran más de seis meses.

Hallazgo 3.5: Salvo en el caso de la RCA, en ningún permiso es posible establecer la proporción del tiempo de tramitación en que el permiso está siendo analizado por el titular, lo que es parte del plazo global de tramitación. Ello impide identificar con claridad el plazo efectivo en que el permiso está en manos del Servicio, y si este corresponde a lo establecido en la normativa.

¹⁰ Australian Productivity Commission (2013). Major Project Development: Assessment Processes.

¹¹ PricewaterhouseCoopers, PWC (2005). Economic Impact of Accelerating Permit Processes on Local Development and Government Revenues.

¹² OCDE (2018). Estudios Económicos de la OCDE.

Hallazgo 3.6: Ningún Servicio cuenta con flujo de procesos actualizados de las actividades que llevan a cabo en la tramitación de permisos y, como consecuencia, tampoco de los recursos, tanto humanos como materiales, necesarios para realizar dicha labor de manera óptima. Esto impide jerarquizar adecuadamente las causas detrás del tiempo excesivo de tramitación, y tomar las medidas pertinentes para realizar las intervenciones en el proceso.

Hallazgo 3.7: El análisis de los permisos priorizados permitió identificar cinco causas que inciden en que el tiempo de otorgamiento de permisos por parte de los servicios supere los plazos legales: i) falta de definición normativa de plazos; ii) falta de recursos humanos y materiales; iii) incentivos desalineados; iv) baja coordinación inter-servicios; y v) baja calidad de información proporcionada por el titular.

Recomendación 3.3: Implementar una estrategia con 2 focos:

- a. Incorporar trazabilidad en la tramitación de los permisos, para lo cual los Servicios respectivos deberán mapear sus procesos, identificando rutas críticas y espacios de mejora, así como los recursos requeridos para realizar dicha labor.
 - A partir de lo anterior, transformar los plazos reales de tramitación en un indicador monitoreable.
 - Esta tarea debe ser apoyada, validada y monitoreada por una unidad de carácter permanente ubicada en el centro del Gobierno, la que también se pronunciará sobre la estrategia de priorización de otorgamiento de los recursos requeridos.
- b. En paralelo, iniciar un proceso de intervenciones graduales de acuerdo con las propuestas que se desarrollan a continuación, comenzando por los permisos priorizados.

Falta de definición normativa de plazos para cada permiso

El establecer plazos impulsa el curso progresivo del permiso en el contexto de la obligación de los Servicios de “desarrollar toda actividad necesaria para llegar a la adopción de la decisión final, sin necesidad de ser impulsada por particulares” (principio de oficiali-

dad).¹³ La ausencia de plazos de tramitación específicos impide usar el tiempo como un factor de eficiencia, dejando la extensión del proceso al arbitrio del propio Servicio. Este problema se materializa para gran parte de los permisos, pues 55% de los 400 permisos identificados en este estudio no tiene un plazo oficial establecido. En ellos se aplica el plazo supletorio de seis meses ya mencionado, que es muy superior a los 30 días hábiles que en promedio se fijan para el 45% de los permisos que sí tienen plazos.

Algunos permisos fijan plazos solo a parte de sus actividades. Por ejemplo, el permiso de solución de conexión otorgado por CEN tiene tiempos establecidos para la segunda mitad de sus actividades de tramitación (3 de un total de 8), dejando sin plazo las etapas de admisibilidad y emisión de informes preliminares. El propio Servicio ha reportado que la demora en la tramitación se da en las actividades que no tienen plazos, y ha propuesto un nuevo reglamento con plazos para todas las actividades.¹⁴

Hallazgo 3.8: La inexistencia de un plazo de tramitación para un permiso tiende a retrasar su obtención. Casos como el del CEN, donde las actividades sin plazo normativo tardan un mayor tiempo que actividades similares que sí incluyen plazos son muestra de lo anterior. Esto resulta clave al considerar que más del 55% de los 400 permisos no cuenta con plazos de tramitación específicos en su normativa.

Recomendación 3.4: Definir, a nivel normativo, el plazo de tramitación para todos los permisos identificados en el presente estudio, iniciando la labor con los 10 permisos priorizados sin un plazo propio. Además, a nivel de cada una de las actividades en su tramitación, estipular vía resolución plazos referenciales para todos los permisos, comenzando por los priorizados.

Brechas de recursos

Brecha de recursos digitales

El Estado y sus Servicios tienen una fuerte carga de trabajo. Varios Servicios no solo otorgan los permisos, sino que además deben fiscalizar su cumplimiento.¹⁵

¹³ Boletín 2594-06, Mensaje proyecto de Ley 19.880.

¹⁴ www.energia.gob.cl/participa/consultas-ciudadanas

¹⁵ SEREMI de Salud, SAG, CONAF, DGA, SERNAGEOMIN, SEREMI Medio Ambiente, Consejo Monumentos Nacionales, SEREMI Transportes, Subsecretaría FFAA.

Dado el creciente nivel de solicitudes, el mayor nivel de exigencia por parte de la comunidad, y el creciente acervo regulatorio, los recursos se hacen escasos. Varios Servicios tampoco apoyan su gestión en tecnologías que eleven la productividad y reduzcan los costos, como softwares y plataformas digitales. Todos estos factores atentan contra la eficiencia en la tramitación, y son en parte responsables del incumplimiento de plazos.

El desafío de digitalizar el Estado es enorme e imprescindible, pero implica un proceso continuo y perpetuo. En el ámbito de los permisos, la digitalización de los trámites es el primer esfuerzo, lo que exige conocer y optimizar el flujo de procesos asociado al permiso, y establecer una plataforma que permita la interacción entre el Servicio y los titulares, y entre Servicios.

Además de facilitar la coordinación y el flujo de actividades, la digitalización permite transparentar el proceso de tramitación, y gestionarlo. Se estima que en la tramitación de un permiso el 78% del tiempo, y el 40% de los costos se asocian a gestión documental, y que dicho costo puede reducirse hasta en un 97% pasando del proceso en papel al electrónico.¹⁶

La Tabla 3.4 describe cuáles de los permisos priorizados cuentan con algún nivel de digitalización para su tramitación y con mecanismos digitales de trazabilidad completamente operativos. De los 23 bajo análisis solo 16 tienen información en línea, y apenas 4 la posibilidad de tramitar el permiso de manera digital. Solo tres cuentan con mecanismos de trazabilidad operativos y actualizados. Destaca la Resolución de Calificación Ambiental, con requisitos disponibles en línea y seguimiento completo.

Hallazgo 3.9: De las entidades involucradas en la tramitación de permisos priorizados, solo el SEA dispone de mecanismos de trazabilidad digital en todas sus autorizaciones. Esto da cuenta que los Servicios no dan seguimiento en tiempo real a las actividades que se desarrollan en la tramitación, dificultando el monitoreo y la gestión.

Del análisis de los permisos priorizados es posible identificar dos elementos fundamentales que afectan la eficiencia del proceso de tramitación desde la perspectiva digital: el acceso y posibilidad de tramitación en línea, y la trazabilidad del trámite.

¹⁶ Microsystem (2016). Estudio de Requerimientos de un Sistema de Gestión Documental para el Estado.

Tabla 3.4. Digitalización y trazabilidad en permisos seleccionados.

Nombre del Permiso	Entidad que lo otorga	Digitalización			Trazabilidad	
		Información en ChileAtiende	Información en línea	Solicitud digital	Interna	Externa
Declaración de Interés Nacional	CONAF	No	Sí	No	No	No
Resolución de Calificación Ambiental	SEA	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Informe Favorable para la Construcción	SAG, SEREMI de Vivienda y SEREMI de Agricultura	Sí	Sí*	No	No	No
Permiso de Edificación	DOM	Sí	Sí	No	No	No
Recepción de Obras Hidráulicas	DGA	No	No	No	No	No
Plan de Compensación de Emisiones	SEREMI MMA/MMA	No	No	No	No	No
Rotura y reposición de pavimentos	SERVIU	No	Sí	No	No	No
Permiso para hacer excavaciones de tipo arqueológico, antropológico, y paleontológico	CMN	Sí	Sí	No	No	No
Permiso para la construcción y operación de depósitos de relaves	SERNAGEOMIN	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Permiso para la autorización del plan de cierre de una faena minera	SERNAGEOMIN	Sí	Sí	No	No	No
Permiso para la caza o captura de animales de especies protegidas	SAG	Sí	Sí	No	No	No
Permiso para la construcción de ciertas obras hidráulicas	DGA	Sí	No	No	No	No
Permiso para efectuar modificaciones de cauce	DGA	Sí	Sí	No	No	No
Concesión de Uso Oneroso	SEREMI/ Ministerio de Bienes Nacionales	Sí	Sí	No	No	No
Estudio de Impacto sobre Sistema de Transporte Urbano	SEREMITT	Sí	Sí	No	No	No
Concesión marítima	Ministerio de Defensa	Sí	Sí	No	No	No
Solución de conexión	CEN	No	Sí	No	No	No
Consulta de pertinencia	SEA	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Recepción de Obras de Edificación	DOM	No	Sí	No	No	No
Permiso para la construcción, reparación, modificación y ampliación de cualquier obra pública o particular destinada a la evacuación, tratamiento o disposición final de des- agües, aguas servidas de cualquier naturaleza	SEREMI de Salud	Sí	Sí	No	No	No
Permiso para la intervención de especies vegetales nativas clasificadas de conformidad con el artículo 37 de la Ley Nº 19.300. Solicitud intervención alteración excepcional, que formen parte de un bosque nativo, o alteración de su hábitat	CONAF	Sí	Sí	No	No	No
Permiso para el manejo de bosque nativo de preservación que corresponda a ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país	CONAF	Sí	No	No	No	No
Calificación Industrial	SEREMI de Salud	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Cantidad de permisos con cada cualidad		16	18	4	4	3
		69,6%	78,3%	17,4%	17,4%	13%

Fuente: Elaboración propia.

Nota: (i) Para cada casilla se denota "Sí" si existe la cualidad, independiente de su grado de profundidad. (ii) En *cursiva* se denotan los permisos que no poseen ninguna de las cualidades de la tabla; subrayadas aquellos que tienen una respuesta afirmativa en todas. (iii) La información fue recabada tanto a partir de consultas directas con los Servicios, como de búsqueda de datos en línea, a nivel de usuario (*). En el IFC se dispone información sobre el permiso en la página web de SAG y la SEREMI de Agricultura, pero no de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo.

Acceso a información y tramitación

Aunque la normativa señala expresamente que “(...) los trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios” deberán estar “a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, (...)”, al menos, una vez al mes¹⁷, esto no ocurre. Para los permisos priorizados solo 70% dispone de información en línea (ChileAtiende o su portal oficial) de sus requisitos.

En algunos casos la información disponible en línea es incorrecta, no se encuentra debidamente actualizada, o es de difícil acceso. Esto puede generar solicitudes de mala calidad y, consecuentemente, mayores iteraciones y demoras.

A modo de referencia, la descripción del PAS 138 en el portal ChileAtiende para la construcción, reparación, modificación y ampliación de cualquier obra pública o particular, destinada a la evacuación, tratamiento o disposición final de desagües, aguas servidas de cualquier naturaleza, indica como marco legal del permiso una norma que no es aplicable a este. La información del PAS 156 para efectuar modificaciones de cauce que entrega el MOP en línea está obsoleta. Para tramitar concesiones marítimas el Servicio no cuenta con un mapa digital actualizado, lo que puede generar concesiones superpuestas.

La Secretaría General de la Presidencia realizó, a marzo de 2019, un catastro del nivel de digitalización de los trámites en el Estado, y concluyó que alrededor del 40% de los trámites podían realizarse en línea.¹⁸ La tramitación en línea agrega eficiencia y trazabilidad al proceso, y debería ser un objetivo del Estado en todas sus interacciones con la comunidad. Sin embargo, para el caso de los permisos priorizados, solo cuatro cumplen con esa condición.

El nivel de tramitación digital difiere entre servicios. Destaca el SEA, con la digitalización completa de sus autorizaciones (consulta de pertinencia y RCA). También la SEC, que permite la tramitación digital de la declaración de instalaciones eléctricas y de gas, y que entrega un certificado digital con igual validez que el que se otorga presencialmente. Otros servicios no ofrecen trámite digital en ninguno de sus permisos, como CONAF o el Consejo de Monumentos Nacionales. SERNAGEOMIN dispone de tramitación digital para el permiso de construcción y operación de depósitos de relaves, pero no para la aprobación del plan de cierre de faenas mineras. La autoridad sanitaria dispone de un sistema para la

¹⁷ Artículo 7, literal h) Ley 20.285.

¹⁸ La definición de trámites de SEGPRES es más amplia que la de este estudio. SEGPRES define trámite como el conjunto de acciones necesarias para la obtención de un producto: acreditación, atención ciudadana, autorización, avalúo, beca, entre otros. (Marco Conceptual de Productos y Trámites del Estado, 2019, disponible en https://digital.gob.cl/doc/Manual_de_servicios_digitales.pdf (Acceso: abril de 2019)).

calificación industrial, el informe sanitario, autorizaciones relativas a alimentos, certificados de destinación aduanera, y algunos otros, pero son un número reducido comparado con las 86 autorizaciones para realizar inversiones que otorga el Servicio.

Algunos trámites deben hacerse presencialmente, pues así lo exige la norma (por ejemplo, en relación con comunicación por oficios que se emiten en papel). Según SEGPRES, tal es el caso de 33 trámites, incluyendo dos permisos priorizados: las concesiones marítimas (Subsecretaría de Fuerzas Armadas) y las concesiones de uso oneroso (SEREMI de Bienes Nacionales). En el primer caso se establece la obligatoriedad de acciones por escrito,¹⁹ mientras el segundo exige la firma del Ministro, en dos decretos.²⁰

Falta de trazabilidad

La trazabilidad de un permiso en su tramitación tiene asociados dos beneficios fundamentales. A los Servicios les permite monitorear y evaluar a los responsables, y en consecuencia adecuar y reasignar sus recursos de la manera más eficiente. Adicionalmente, en el caso de tramitación interservicios, facilita un seguimiento más acabado y ordenado de la situación del permiso. Al titular le permite planificar el desarrollo de su proyecto en virtud del avance de la tramitación, lo que reduce sus niveles de incertidumbre. Aunque la trazabilidad se ha establecido como factor clave en cualquier estrategia digital, ninguna norma vinculada a permisos la requiere (Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Iniciativas para mejorar acceso a información y trazabilidad.

Los últimos cinco gobiernos han lanzado agendas digitales, todas buscando promover la digitalización en el Estado. En 2014 la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento tenía como eje la “competitividad y eficiencia en la gestión del Estado”. En primer trámite constitucional está el Proyecto de Ley de Transformación Digital que busca modificar la Ley 19.880 para avanzar en la digitalización del Estado, por vía de establecer la obligatoriedad del soporte electrónico; la creación de una plataforma electrónica para el ingreso de solicitudes; formularios y presentación de documentos; el no requerir documentos que ya se encuentren en poder de la Administración; la

¹⁹ DS 9/2018, Ministerio de Defensa.

²⁰ Artículo 59 DL 1939/1977, Ministerio de Bienes Nacionales.

interoperabilidad entre organismos a través de una plataforma y la notificación electrónica, entre otros.²¹

Destaca la emisión de un Instructivo Presidencial (enero 2019), que impone el nombramiento de un coordinador de transformación digital a nivel de cada Servicio público, la realización de comunicaciones oficiales en su totalidad de manera digital, la digitalización de al menos el 80% de los trámites para el año 2021, y la autenticación digital a través de la Clave Única.

A nivel administrativo destaca el desarrollo de la plataforma “Sistema Único de Permisos Sectoriales”, SUPER del Ministerio de Economía.²² Esta pretende consolidar la información de todos los permisos, y permitir su postulación y seguimiento en línea como una ventanilla única, fomentando el uso de la firma digital al momento de emitir resoluciones finales de otorgamiento. SUPER está en desarrollo, y ha comenzado a digitalizar la información de siete entidades.²³

Trazabilidad interna

La trazabilidad dentro de un mismo Servicio, o interna, permite monitorear un trámite, con el objetivo de identificar y modificar actividades problemáticas, y buscar optimizar estos procesos. Por ejemplo, un trámite que implica la revisión de un ingeniero, para luego ser ratificado por la división jurídica, en caso de estar digitalizado permite el traspaso de manera electrónica, e ir marcando la etapa en la que se encuentra el trámite y el tiempo asociado. La posibilidad de medir el plazo en cada etapa y de monitorear a cada agente en el proceso es una herramienta poderosa de gestión.

Entre los permisos priorizados, en menos del 20% el Servicio que lo otorga realiza algún tipo de seguimiento interno del permiso. En algunos se materializa en plataformas sofisticadas, como el SEA (expediente público en tiempo real), SEREMI de Bienes Nacionales (Sistema SISTRED) y SERNAGEOMIN (AuraPortal). Este último destaca en virtud de la evidencia

²¹ Boletín N° 11.882-06.

²² División Gobierno Digital, SEGPRES (n.d.). “Sistema Único de Permisos Sectoriales (SUPER)” [en línea] Disponible en <https://digital.gob.cl/proyectos/sistema-unico-de-permisos-sectoriales-super> (Acceso: enero de 2019).

²³ Ministerio de Economía, Ministerio de Bienes Nacionales, SERNAGEOMIN, Subsecretaría de Fuerzas Armadas, Dirección General de Aguas, Consejo de Monumentos Nacionales, Gobierno Digital.

que posee en el mejoramiento de tiempos de tramitación gracias a las herramientas digitales (ver Cuadro 3.2).

En otros casos la herramienta digital está poco desarrollada dificultando la tramitación, como en el trámite de concesiones marítimas, donde la plataforma SIABC no está actualizada, ni tiene capacidad de procesar la información requerida (por ejemplo mapas digitales), o el Consejo de Monumentos Nacionales, que en 2016 digitalizó sus oficinas, pero solo permite identificar el ingreso y la resolución del trámite, pero no el estado de tramitación por actividades, lo que también ocurre en varios de los permisos de la SEREMI de Salud.

Cuadro 3.2. AuraPortal en SERNAGEOMIN.

En Mayo de 2013 SERNAGEOMIN desarrolló AuraPortal, que pese a no cubrir el total de permisos y áreas, ha permitido gestionar mejor los trámites.²⁴ Pevio al portal no se conocen los tiempos de demora, por lo que la comparación no puede hacerse directamente, pero se reconoce el impacto positivo del software.

Los proyectos se registran en AuraPortal con su historial y antecedentes, y de ahí se sigue el proceso de tramitación paso a paso. Por ejemplo, de la revisión técnica pasa a la jurídica, para finalizar con la aprobación de la jefatura. El sistema registra toda la historia del proyecto siguiendo un número de ingreso, que permite mostrar toda la información, las observaciones y sus respuestas, y las decisiones de cada encargado. También permite observar la carga por funcionario, el tiempo de tramitación, activar semáforos según el tiempo de cada etapa, etc.

Junto con la utilización de AuraPortal para la tramitación del permiso de "aprobación y construcción de relaves", se aprecia una disminución del tiempo de procesamiento interno del Servicio, pasando de 99 días hábiles promedio en 2014 por iteración, a 49 días en 2018 (el plazo legal es de 60 días). Si en 2014 un 67% de las actividades internas se finalizó fuera del plazo legal, en 2018 este número se redujo a 18%.

²⁴

El sistema solo permite la tramitación sectorial y de cierre de faenas. No permite seguimiento de tramitación en gestión ambiental.

Trazabilidad externa

Los trámites para obtener permisos requieren —además del proceso interno en cada Servicio— la interacción con agentes externos, sean de otros Servicios o particulares. En estos casos resulta fundamental que el Servicio que lidera la tramitación pueda conocer el estado de la solicitud que se encuentra en manos de otros organismos. Esto además permitiría reducir el nivel de redundancia en las solicitudes de información que ya se encuentran en poder de la Administración, como lo sugiere la LBPA cuando señala que los Servicios deben eximirse de “presentar documentos (...) que ya se encuentran en poder de la Administración”, lo cual en la práctica no ocurre, pues es el mismo ciudadano o empresa el que muchas veces actúa de intermediario entre instituciones públicas, y sobre quien recae el trabajo de transferir documentos entre los organismos.

La trazabilidad externa es aún menos extendida que la interna, pues de los 23 permisos analizados solo tres poseen tales mecanismos. De los Servicios examinados, solo el SEA tiene mecanismos de trazabilidad externa en todas sus autorizaciones (incluidas la RCA y consulta de pertinencia), que le permiten al titular dar seguimiento a cada actividad del Servicio, y de Servicios externos que participan en el contexto de la evaluación ambiental. Por su parte, el sistema MIDAS de la SEREMI de Salud permite al titular el seguimiento del trámite, lo cual se aplica en el caso de la calificación industrial. Adicionalmente, la plataforma SISCORR utilizada por el SERVIU RM en el permiso para rotura y reposición de pavimentos, tiende hacia la trazabilidad externa, pero no permite una comunicación actualizada entre los funcionarios del Servicio, contratistas y otros ejecutores, y deriva en que servicios y titulares no la usen.

Recomendación 3.5: En el corto plazo, con base en el diagnóstico de la disponibilidad de los recursos de los servicios y la demanda de permisos —señalado en la Recomendación 3.3— identificar la necesidad de recursos materiales que permitan la digitalización.

Recomendación 3.6: Los organismos que tramitan permisos para proyectos de inversión deben utilizar plataformas que permitan la comunicación, seguir procedimientos, almacenar expedientes, y cumplir con interoperabilidad e interconexión. La SEGPRES debiese dictar un reglamento que fije los estándares de dichas plataformas, considerando condiciones de accesibilidad para los interesados, seguridad, funcionamiento, calidad, protección y conservación de los documentos.

Brecha de recursos humanos

Los Servicios que se encargan de tramitar permisos han visto crecer en el último tiempo la carga de trabajo, haciendo que la capacidad humana destinada a esta actividad sea sobrepasada. Por ejemplo, las solicitudes del permiso de reposición y rotura de pavimentos que tramita el SERVIU Metropolitano han aumentado de 5.000 a 9.000 entre 2016 y 2018, mientras en el mismo periodo la dotación de inspectores que realizan visitas a terreno bajó de 14 a 10, es decir, se pasó de 357 a 900 permisos por inspector. En el Consejo de Monumentos Nacionales la carga pasó de 7 a 17 expedientes mensuales por trabajador entre 2017 y 2019.

Esto no refleja necesariamente escasez de funcionarios dentro de un Servicio, pues también es resultado de la asignación del equipo y de la falta de gestión. Por ello, no es evidente que la mejor respuesta a este desafío sea aumentar la contratación de funcionarios. Existen experiencias exitosas, en Chile e internacionalmente, que permiten cerrar las brechas de recursos humanos sin elevar la dotación de manera permanente. Estas se agrupan en dos categorías: i) traspaso de costo al usuario, y ii) redefinición de roles y reasignación de recursos.

i. Traspaso de costo al usuario

Este mecanismo permite que los servicios enfrenten de mejor manera aumentos en la demanda y que cierren sus brechas de capacidades usando recursos externos al Servicio, con cargo al titular de un proyecto. Esto supone también mejoras en términos de equidad, pues la tramitación de un permiso no es propiamente un bien público y, por ende, puede ser esperable que aquellos que hacen uso del proceso de tramitación cubran el costo. Existen tres modelos de traspaso de costo a los titulares, según el mecanismo utilizado para cerrar la brecha del recurso humano: a) colaboradores externos; b) organismos financiados por la demanda, y c) cobro por servicios.

a) Colaboradores externos

Un mecanismo de apoyo en la tramitación es la introducción de colaboradores externos, cuyo objetivo es apoyar en la tramitación de los permisos, manteniendo el estándar establecido por la normativa para el permiso en cuestión.

La implementación de los colaboradores externos nace como una alternativa al aumento del tamaño de planta de un Servicio. Estos revisores son expertos, pertenecientes al

sector privado, con alta experiencia técnica, contratados usualmente por los titulares de proyectos, y se hacen cargo de partes de la tramitación.

Este mecanismo se utiliza en varios permisos, aunque con resultados diversos.

1) Construcción de obras hidráulicas mayores (DGA)

En la tramitación del permiso de construcción de obras hidráulicas mayores, la DGA permite que los titulares dispongan voluntariamente de revisores independientes. Los revisores deben estar inscritos en el Registro de Contratistas del MOP, seguir una pauta explícita respecto del informe a entregar, y negociar el esquema de pagos directamente con el titular. El revisor entrega un informe, una “propuesta de revisión técnica” no vinculante para el Servicio y sobre el que la DGA puede solicitar nuevos antecedentes. El informe se constituye en un apoyo técnico al funcionario en el proceso de revisión de la solicitud, aliviando su carga. El objetivo detrás de esta práctica es “disminuir los plazos”.²⁵

Desde el establecimiento de la figura de revisores independientes, en 2016 se han tramitado 9 solicitudes a través de este procedimiento, y la DGA califica la experiencia como exitosa. Esto porque se reduce el número de iteraciones y porque el tiempo que demora en analizar el informe de prerrevisión es aproximadamente la mitad del requerido para revisar un informe sin revisor. Puesto que los informes no son vinculantes, los incentivos de los revisores y de la DGA están debidamente alineados.

2) Permiso de edificación (DOM)

La Ley 19.472 de 1996 creó la figura del revisor independiente para la tramitación del permiso de edificación y la recepción final de obras. De disposición voluntaria por parte de los titulares privados,²⁶ el objetivo es agilizar los plazos de tramitación, por lo que como incentivo se considera una disminución de 30 a 15 días en el plazo de la DOM para pronunciarse, y una disminución del 30% de los derechos municipales.²⁷

El producto que entrega el revisor es de carácter vinculante. Si este emite un informe favorable asociado al cumplimiento, resta a la DOM aprobar los aspectos urbanísticos. De esta forma, el revisor adquiere una responsabilidad importante al reemplazar la labor de

²⁵ Resolución Exenta 2132/2016, Ministerio de Obras Públicas.

²⁶ Artículo 5.1.5 inciso final: “En la etapa de anteproyecto, la contratación de un Revisor Independiente siempre será voluntaria por parte del propietario, aun cuando se trate de un edificio de uso público.”

²⁷ Artículo 116 bis inciso final.

la DOM en materia de edificación, y se vuelve subsidiariamente responsable al arquitecto que realiza el proyecto frente a potenciales sanciones (que van desde una amonestación, a la suspensión de la licencia, o hasta la eliminación del registro).

Utilizando 346 solicitudes ingresadas con revisor independiente en 10 comunas durante 2018²⁸ se constató que el mecanismo no logra disminuir los plazos. El tiempo de tramitación no disminuye a los 15 días normativos, y es de hecho prácticamente el mismo que sin revisor, que en promedio alcanza los 127 días para el permiso de edificación y 60 días para la recepción final de obras (versus 30 días de plazo normativo), pues en la práctica los informes de revisores son igualmente revisados por los técnicos de la DOM. Esto debido a la alta variabilidad en la calidad de los informes, lo que fuerza a revisar cada informe favorable emitido por revisores, pues pesa sobre las DOM la responsabilidad última de la autorización.

Se han identificado tres factores que pueden explicar que este mecanismo no sea exitoso. Primero, la normativa que establece las funciones del revisor independiente no es clara ni específica, y solo menciona que los revisores deberán *supervisar* las obras a través de la comprobación del cumplimiento de la normativa, sin explicitar medidas concretas. Segundo, al señalar genéricamente que deben velar por las *disposiciones legales y reglamentarias*, no existe definición respecto de cuáles son atinentes de revisar. Esto es particularmente problemático dada la complejidad del permiso de edificación y de recepción de obras, supeditado a una serie de normativas que incluyen la LGUC y la OGUC, las circulares de la División de Desarrollo Urbano dictadas por el MINVU (en constante actualización),²⁹ y los instrumentos de planificación territorial de la localidad. Según el sitio web del MINVU, serían aplicables más de 400 cuerpos normativos, de distinta jerarquía (Tabla 3.5).

Tabla 3.5. Normativa aplicable al permiso de edificación según la materia.

	DL y Leyes	Decretos	Resoluciones	DDU
Orgánica MINVU	4	7	2	
Regulación de vivienda	15	61	44	228
Regulación de ciudades	17	17	12	

Fuente: Sitio web MINVU.³⁰

²⁸ Información obtenida de encuesta realizada a las DOMs de la Región Metropolitana y arquitectos que prestan este servicio (ArquitectoChile.com; Reviarq; Arquigestion; ACG; ARQ+DOM).

²⁹ A la fecha, 218 DDU han sido derogadas, y otras 218 siguen vigentes.

³⁰ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (n.d.). "Circulares División de Desarrollo Urbano" [en línea] Disponible en http://minvuhistorico.minvu.cl/opensite_20070213091658.aspx (Acceso: febrero de 2019).

La dispersión normativa se acrecienta ya que las obras sujetas a revisión deben considerar no solo aquellas de orden urbanístico, sino también una serie de permisos otorgados por al menos ocho Servicios distintos: SEREMI de Salud, SUBTEL, SEREMI de Transportes, SAG y SEREMI de Agricultura, Bomberos, SEC, SERVIU, entre otros. Finalmente, el análisis arroja que existen autorizaciones adicionales, de manera discrecional, consideradas requisitos de estos permisos.³¹ En definitiva, la gran cantidad de normativas aplicables y la constante actualización de la normativa, complejizan de sobremanera la labor del revisor. Este hecho ha sido reportado por los titulares, por la misma Asociación de DOM y la Asociación de Revisores Independientes.

Tercero, no existe detalle sobre el contenido del informe que debe entregar el revisor —se debe definir en la OGUC, pero a la fecha esto no ha ocurrido—. De esta forma, no es posible estandarizar la presentación de antecedentes entre uno y otro revisor, para asegurar un estándar mínimo de calidad.

3) Superintendencia de Electricidad y Combustible

El “instalador eléctrico autorizado” y el “organismo de certificación” son agentes externos al Servicio que asumen parte de su rol tramitador. El “instalador” se encarga de diseñar, construir, y mantener las instalaciones. Para ello debe cumplir varios requisitos, como tener un título profesional que acredite sus conocimientos,³² y probar sus destrezas en una serie de pruebas teóricas y prácticas.³³ El “organismo de certificación” tiene por rol certificar algunas instalaciones (gas) previo a la emisión de la SEC del permiso respectivo (TC6), así como también durante la operación.³⁴

³¹ Para mayor detalle, remitirse ficha del permiso de edificación, disponible en www.comisiondeproductividad.cl

³² Las licencias SEC se entregan por dos vías: Formación (Educación técnico-profesional, Centro de Formación Técnica, Instituto Profesional, Universidad) o certificación de competencias laborales (ChileValora). En el caso de la formación, se revisan los programas de estudio y las instalaciones necesarias para el aprendizaje. En el caso de las competencias, se participa en el desarrollo del perfil y la ruta conducente a este, así como de la evaluación de la infraestructura de los Centros Evaluadores de competencias.

³³ La SEC entrega distintas licencias según el grado de conocimiento del diseño y mantenimiento. En el Área del Gas existen tres tipos de instaladores, en el Área Eléctrica cuatro (Decreto Supremo N° 92 de 1983).

³⁴ Además de la certificación del diseño, las instalaciones TC6 se inspeccionan una vez operativas. Esta inspección se repite cada cuatro años por certificadores externos a la SEC. Cada inspección entrega un certificado que se ingresa el sistema informático CIIGe administrado por la SEC.

Este modelo de colaboración externa ha permitido que los 49 funcionarios de la SEC tramiten exitosamente más de 200.000 solicitudes de declaraciones por año.

4) Superintendencia de Medio Ambiente

La SMA autoriza a las Entidades Técnicas de Fiscalización Ambiental (ETFA),³⁵ y las Entidades Técnicas de Certificación Ambiental (ETCA) cumplir labores fiscalizadoras y certificadoras. Las primeras asumen “determinadas acciones de fiscalización que (...) no puedan ser llevadas a cabo, sea por insuficiencia operativa de los organismos sectoriales o por otra causa justificada (...)”,³⁶ a través de dar cumplimiento a una normativa ambiental de seguimiento. Las segundas, a través de un “sistema de acreditación de personas naturales y jurídicas que lleven a cabo estas evaluaciones y certificaciones, realizan reportes de cumplimiento. Las entidades deben acreditarse y certificarse ante la autoridad. En el caso de las ETFA, que pueden ser contratadas tanto por la SMA como por un titular, a marzo de 2019 el registro contaba con 63.³⁷

Estas entidades están sujetas a fiscalización por parte de la SMA, y las sanciones son análogas a aquellas que reciben los particulares, que van desde amonestaciones por escrito hasta multas (Título III Ley 20.417).

Hallazgo 3.10: A nivel internacional, traspasar el costo a los titulares por las actividades que los servicios públicos desarrollan en la tramitación de sus solicitudes de permisos ha permitido que estos enfrenten de mejor manera aumentos en la demanda y/o que cierren las brechas de capacidades.

Hallazgo 3.11: La baja disponibilidad de recursos en los servicios puede suplirse a través de organismos externos de carácter técnico e imparcial, a quienes se les entregan funciones públicas (otorgamiento de permisos), financiados de manera privada.

Hallazgo 3.12: El método de traspaso de costos a los privados para la tramitación de permisos más utilizado en nuestro país es el modelo de colaboradores externos, el cual ha tenido resultados mixtos.

³⁵ Superintendencia de Medio Ambiente, SMA (n.d.). “Registro Nacional de Entidades Técnicas de la SMA” [en línea] Disponible en <http://entidadestecnicas.sma.gob.cl/> (Acceso: marzo de 2019).

³⁶ Artículo 24, Ley 20.417.

³⁷ Superintendencia de Medio Ambiente, SMA (n.d.). “Registro Nacional de Entidades Técnicas de Fiscalización Ambiental” [en línea] Disponible en: <https://entidadestecnicas.sma.gob.cl/Home/ListadoEtfas> (Acceso: abril de 2019).

A pesar de ello, existe un potencial de eficiencia en su uso sujeto a aspectos claves: barreras de entrada; clara normativa aplicable; predeterminedar estructura de las tareas a desarrollar; mecanismos claros y expeditos de sanción, y sistemas de calificaciones públicos.

Hallazgo 3.13: El modelo de costeo directo de trámites por parte del solicitante se utiliza en el contexto internacional exitosamente con el objetivo de promover la eficiencia de los Servicios, al incrementar la transparencia y la equidad, enfocando el costo administrativo solo en aquellos que solicitan permisos.

b) Organismos financiados por la demanda

La brecha de recursos también puede suplirse a través de organismos externos de carácter técnico e imparcial, a quienes se les entrega funciones públicas en la tramitación de permisos. Estos organismos son externos al Servicio que emite el permiso, aunque pueden ser públicos o privados.

Estas organizaciones pueden ser de alta efectividad para casos en donde (i) se requiera, en virtud de las características del permiso, de una supervisión más directa de las actividades de tramitación, además de un trabajo coordinado, y (ii) se precise de apoyo en términos de la optimización de los procesos de tramitación, donde una entidad externa —cercana al Servicio— aporte con su visión técnica con miras de mejorar la tramitación de permisos, e incluso el funcionamiento del Servicio en general. Esto último incluso puede implicar la delegación de funciones directas de tramitación, y no solo de apoyo en aspectos técnicos.

En efecto, una posibilidad de apoyo en las actividades es la creación de organismos diseñados exclusivamente para fines de hacer más eficiente la gestión de los Servicios. En la experiencia internacional, estos son definidos como organismos no departamentales,³⁸ organizaciones independientes, supervisadas por entidades del Estado, pero que no necesariamente son consideradas como Servicios públicos. Esto porque los funcionarios de estos organismos no forman parte de la Administración del Estado y el financiamiento de la organización es privado, ya sea a través de transferencias directas por parte de organismos públicos, o tasas o tarifas impuestas.

³⁸ HM Treasury, UK (2018). Managing Public Money.

En Chile este modelo ha sido aplicado en la regulación eléctrica, con el Coordinador Eléctrico Nacional (CEN). El CEN es una corporación autónoma de derecho público, de patrimonio propio y duración indefinida, creada en 2016 con el objetivo de apoyar ante el “gran volumen y variedad de obligaciones que tiene cada norma ... la compleja fiscalización de las mismas y la limitada disponibilidad de recursos para ello”.³⁹ El CEN apoya a la Comisión Nacional de Energía en la tramitación de dos autorizaciones claves para el sistema de transmisión: la solución de conexión, y la autorización de interconexión. Para financiarse el CEN cobra un “cargo por Servicio público” a las empresas, siendo su ejecución presupuestaria fiscalizada por la CNE.

c) Cobro por servicios

El “cobro por servicios” consiste en cobrar a los titulares por el total o parte de los costos directos asociados a la tramitación de sus solicitudes de permisos, una práctica de amplio uso a nivel internacional.⁴⁰ El éxito radica en que existe alta especificidad en la estimación del valor de cada actividad⁴¹ involucrada en la tramitación, lo que permite cobrar por cada ítem de recursos materiales utilizados y se valoran las horas de cada funcionario. Esto realiza, por ejemplo, la Autoridad Ambiental del Estado de Arizona, en Estados Unidos.⁴² Destaca además el alto nivel de transparencia y de regulación específica para normar la práctica.⁴³ En otros casos se cobra un valor fijo por el permiso, cuyo recaudo se destina a la propia entidad emisora.

Independiente de la modalidad, estos cobros buscan aliviar la carga financiera de los Servicios y facilitar la gestión por medio de un instrumento dinámico (a diferencia de gestionar un presupuesto anual). Este mecanismo también promueve la transparencia, pues le permite a la comunidad conocer el detalle de actividades que un Servicio realiza, y cuántos recursos se destinan a tramitar permisos particulares. En Chile, para su implementación, sería necesario realizar modificaciones legales en el modelo de cobro de tasas por permiso, que es administrado por la Tesorería General de la República y destinado a rentas generales.

³⁹ Boletín 10240-08.

⁴⁰ Ver por ejemplo la *Australian Government Cost Recovery Guidelines* (2014).

⁴¹ OCDE (2014), “Funding”, en *The Governance of Regulators*.

⁴² Arizona Bureau of Land Management, <https://www.blm.gov/policy/im-az-2015-029>

⁴³ <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-15.21/page-8.html#h-62734>

ii. Redefinición de roles y gestión de recursos

Los Servicios no siempre hacen uso eficiente de los recursos humanos con los que cuentan para efectos de tramitación de permisos. Sin perjuicio que en muchos casos la entrega de permisos es solo parte de sus obligaciones, varios se beneficiarían de un proceso de definición de roles, asignación de funciones y gestión de recursos. Por ejemplo, en la SEREMI de Salud los funcionarios deben realizar labores tanto de otorgamiento de permisos como de fiscalización de los mismos, pero actualmente el otorgamiento de permisos consume el 70% de su carga de trabajo, afectando la calidad y periodicidad de las labores de fiscalización.

En 2019 SERNAGEOMIN comenzó un proceso de revisión de funciones y definición de perfiles, en particular en el Departamento de Proyectos, a cargo de los principales permisos que otorga la entidad.⁴⁴ El cambio respondió a un análisis de la carga en términos de permisos y trámites que recibía el Servicio, que determinó que el recurso humano no estaba asignado en función de la demanda. La estrategia considera empoderar a los ingenieros revisores para que identifiquen mecanismos contingentes que permitan optimizar los recursos. A su vez, los coordinadores de proyecto tienen la tarea de supervisar a los ingenieros, medir su desempeño, y mejorar la gestión de los procedimientos.

Una opción empleada con éxito en Chile es la de “convenios interinstitucionales”. En estos casos la optimización del recurso humano se hace entre más de un Servicio, a través de aportes de recursos entre Servicios. Estos convenios de cooperación pueden incluir apoyo en la coordinación de actividades,⁴⁵ o de mecanismos más eficientes de tramitación.⁴⁶ En 2012 el Ministerio de Energía estableció un convenio con la DGA, con vistas a acelerar el proceso de tramitación de permisos del área energética. El modelo se ha continuado con el CMN (2016), en 2017 con CONAF, y en 2018 con el Ministerio de Bienes Nacionales. En 2019 el Ministerio de Economía estableció convenios con la CONAF, la DGA, el SEA, el SAG y Subpesca, con el fin de agilizar la tramitación de proyectos en el marco del SEIA.

Los ejemplos referidos tienen una modalidad similar. El Ministerio interesado proporciona recursos y establece controles para hacer seguimiento y garantizar la transparencia del proceso y la ejecución de estos. El ejecutor (los Servicios responsables de algún permiso) recibe los fondos, generalmente enfocados en apoyo técnico, y asigna dichos recursos según los objetivos del convenio, y trimestralmente informa sobre ejecución y avance. Los objetivos son múltiples y se ajustan por convenio, pero incluyen, entre otros: generar

⁴⁴ SERNAGEOMIN (enero de 2019). “Proceso de evaluación de proyectos: Bitácora del proceso de movilización de una organización para mejorar los procesos de evaluación”.

⁴⁵ Decreto 47/2001 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁴⁶ Resolución Exenta 252/2005 del Ministerio de Agricultura y el SAG.

programas de trabajo para proyectos específicos, levantar información para el proceso de permisos, realizar un seguimiento de procesos, análisis de eficiencia y propuestas de mejora a la gestión del Servicio, y apoyo a la tramitación de permisos.

La evaluación de estos mecanismos ha sido positiva, tanto por los aportantes como por los ejecutores, y también por los titulares de proyectos. De los convenios materializados por el Ministerio de Energía: el convenio con el CMN permitió aumentar la dotación y elevó en un 11% la emisión de oficios durante el periodo del convenio (octubre 2016-abril de 2018); el convenio con la DGA permitió contratar 11 profesionales y aumentar en 144% la revisión de informes de proyectos hidroeléctricos.⁴⁷ El convenio entre el Ministerio de Energía y el Ministerio de Bienes Nacionales permitió aumentar la dotación destinada a la tramitación de concesiones de uso oneroso;⁴⁸ el convenio con la CONAF reforzó el equipo de diagnóstico para proyectos de inversión y visitas a terreno.⁴⁹

La revisión de los convenios y los informes trimestrales revelan una forma de hacerlos aún más efectivos, por cuanto los aportantes han reportado que la profundidad del seguimiento de las actividades del convenio depende de cómo el ejecutor recopile la información. De esta forma, el nivel de detalle de los informes de los Servicios debiese aumentar respecto de la información al mandante en relación con los logros del convenio, incluyendo estimación de mejoras. Con esto en mente se podrían definir criterios e indicadores de desempeño que permitan evaluar los convenios entre sí, y registrar el impacto en cada Servicio.

Hallazgo 3.14: Cuando las brechas de recursos humanos se refieren a funciones específicas de tramitación de permisos, redefinir perfiles o redestinar recursos del propio Servicio para estos fines resulta una alternativa efectiva frente a la contratación de nuevos funcionarios.

Hallazgo 3.15: En general, los convenios interinstitucionales se constituyen como iniciativas con potencial de entregar soluciones a tareas o necesidades de carácter transitorio sin inyectar recursos de manera directa con carácter permanente. Sin embargo, sus impactos son acotados si no se involucra una mirada estratégica en su diseño y ejecución.

⁴⁷ Calculado comparando los cuatro años previos al convenio (2009-2012), y los cuatro posteriores.

⁴⁸ www.energia.gob.cl/tema-de-interes/alianza-estrategica-entre-energia

⁴⁹ Informe final de actividades, convenio de CONAF-Ministerio de Energía (marzo de 2019).

Recomendación 3.7: Con el fin de contar con un sistema más equitativo y eficiente, sobre todo en escenarios de estrechez fiscal y enfocado en la tramitación de grandes proyectos de inversión, se recomienda ampliar la utilización de mecanismos de traspaso de costos a los usuarios en formato de: i) colaboradores externos, incorporando en su diseño las condiciones señaladas en el Hallazgo 3.12, y ii) costeo directo de trámites. En ambos casos, incorporar dichas modalidades como opciones, que se deben sumar a la modalidad de tramitación tradicional por parte del Servicio respectivo.

Recomendación 3.8: En caso de soluciones relativas a convenios interinstitucionales, se debe contar con un mecanismo permanente que radique recursos específicos en una entidad pública de carácter estratégico y coordinador, los que serán destinados, vía convenios entre dicha entidad y el Servicio que lo requiera, a solucionar requerimientos transitorios.

Incentivos para la tramitación

Independiente del nivel y calidad de los recursos disponibles para que los servicios públicos desarrollen sus actividades, es igualmente importante que los incentivos en torno a su cumplimiento se encuentren alineados, de modo de asegurar un buen desempeño. Es importante considerar cómo se relacionan las sanciones frente a incumplimientos con la naturaleza de las infracciones. Esto es clave al suponer que, por ejemplo, un mal desempeño en la gestión de una tramitación no necesariamente se asocia a una sanción importante, lo que desincentiva el cumplimiento de, por ejemplo, los plazos de tramitación.

i. Responsabilidad jurídica de los funcionarios y autoridades públicas

Los incentivos que puede tener un funcionario para tramitar un permiso de manera diligente pueden verse afectados negativamente por la responsabilidad que este tiene una vez otorgado el permiso.

Las responsabilidades administrativa, civil, penal y política⁵⁰ a que puede dar lugar la actuación de los sujetos que sirven en la Administración obedecen a diversas fundamentaciones, circunstancias, finalidades y, además, poseen una configuración jurídica

⁵⁰ Ver Anexo 1.

propia.⁵¹ La responsabilidad administrativa somete al funcionario público a sanciones por incumplimiento de sus deberes funcionarios y se manifestará en su carrera funcionaria o la imposición de multas. La responsabilidad civil supone el pago de una indemnización destinada a la reparación de los perjuicios que se producen con ocasión de una acción u omisión del culpable. La responsabilidad penal deriva de la comisión de un delito o cuasidelito y puede ser sancionada con penas diversas, tales como presidio, inhabilitación para ejercer ciertos cargos, o multas. La responsabilidad política es consecuencia de un juicio político ante actuaciones que comprometan gravemente el honor o la seguridad de la Nación, por infracciones a la Constitución o las leyes o haber dejado estas sin ejecución, y por ciertos delitos; y dentro de sus sanciones cuenta la destitución del cargo y la prohibición temporal de ejercer la función pública.

Como puede verse, existe una relevante diferencia de intensidad entre las sanciones posibles. De ahí que, en situaciones críticas, el funcionario público que crea exponerse a una posible responsabilidad civil derivada de un pronunciamiento prefiera diferirlo indefinidamente, exponiéndose únicamente a responsabilidad administrativa por el retraso en el desempeño de sus funciones.

Agrava tal escenario el estado actual de la discusión sobre la existencia de plazos fatales para la Administración. En efecto, pese al claro tenor literal del artículo 27 de la Ley N° 19.880,⁵² la jurisprudencia de la Corte Suprema ha sostenido preferentemente la tesis que la Administración no tiene plazos fatales y que la norma del artículo 27 no configura un plazo fatal y que su incumplimiento solo generaría responsabilidades administrativas para el funcionario,^{53, 54} respecto de las cuales existe una sensación general de que no son perseguidas.

ii. Indicadores de desempeño

Cualquier mecanismo que busque otorgar incentivos requiere la capacidad de medir su desempeño usando indicadores para ello, y de asignar responsabilidades al respecto. Estos mecanismos no están adecuadamente desarrollados en los Servicios. Los indicadores de

⁵¹ Aldunate Francisco (2009). *Manual práctico de Derecho Administrativo*, p. 117.

⁵² Que dispone: "Salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final".

⁵³ Vergara Alejandro. ¿No existen plazos fatales para la Administración? Análisis jurisprudencial. www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2019/04/05/No-existen-plazos-fatales-para-la-Administracion-Analisis-jurisprudencial.aspx?disp=1

⁵⁴ Vergara Alejandro. "El mito de la inexistencia de plazos fatales para la administración y el "decaimiento" en los procedimientos administrativos". *Estudios Públicos*, N° 148 (2017) pp. 79-118.

desempeño son herramientas que permiten medir la gestión, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo, y compararla con criterios históricos o con metas.⁵⁵ En el contexto de la tramitación de permisos, la existencia de plazos normativos supone un criterio evidente de indicación de desempeño, que es posible de separar entre las etapas de tramitación en cada departamento y funcionario. Sin indicadores ni gestión de estos el funcionario, y finalmente el Servicio, no tienen puntos de referencia.

Desde 1998 la Dirección de Presupuesto (DIPRES), en conjunto con los Servicios, ha implementado los denominados Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), que entregan incentivos monetarios al funcionario con base en el cumplimiento de objetivos de gestión, que se miden a través de indicadores de desempeño. Para este estudio se revisaron los servicios que acordaron un PMG en 2018, según lo publicado en el sitio de la DIPRES.⁵⁶

De las 53 entidades analizadas, 36 tienen PMGs acordados con DIPRES y poseen indicadores de desempeño. De ellas, 19 incluyen algún indicador relacionado con la tramitación de un permiso o dentro del SEIA. Apenas 16 servicios tienen indicadores de desempeño relacionados con plazos de tramitación, y de estos, 10 utilizan un solo un indicador, 5 utilizan dos indicadores y uno utiliza tres indicadores. Se consideran como indicadores asociados a plazos todos los que tienen relación con el periodo de tramitación de cualquier permiso otorgado por el Servicio, tanto de manera explícita (por ejemplo, proyectos tramitados anterior al cumplimiento del plazo oficial en un periodo, o número de días hábiles promedio de evaluación en un periodo) como implícita (por ejemplo, porcentaje de proyectos tramitados en relación con el periodo anterior). Con respecto a los pronunciamientos en el SEIA, de los veintiséis Servicios que participan en el proceso solo Subpesca, la Subsecretaría de Energía y SAG tienen asociados indicadores de desempeño. La existencia de indicadores de desempeño es particularmente fundamental en los casos que la tramitación requiera del pronunciamiento de más de un Servicio. De esta forma, si un Servicio impone indicadores de desempeño a sus funcionarios, pero la emisión del permiso requiere la participación de otro Servicio que no tiene indicadores, aumentar la eficiencia es más difícil. Es el caso de la concesión marítima: la Subsecretaría de Fuerzas Armadas posee indicadores asociados a tramitación, pero múltiples organismos de la Armada que participan en su otorgamiento no poseen indicadores. Así, para que un indicador funcione como mecanismo de gestión debe cubrir el flujo de todos los trámites requeridos para el permiso.

⁵⁵ <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15220.html#antecedentes>
⁵⁶ <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15157-24043.html>

La Tabla 3.6 muestra un resumen de los indicadores asociados a PMGs durante 2018. Lo primero que llama la atención es la varianza en los criterios, en especial considerando que los indicadores se definen en conjunto con DIPRES. Esto a su vez dificulta el seguimiento y la comparación entre Servicios.

Sin embargo, el cumplimiento en los indicadores no refleja necesariamente una gestión eficiente, pues no es posible establecer una correlación positiva entre el uso de indicadores de desempeño y mejoras en tiempos. Por ejemplo, la concesión marítima es un permiso que demora en promedio siete veces más que su plazo normativo (de 180 días), pero exhibe indicadores de desempeño del 80% de cumplimiento. Esta falta de correspondencia entre el nivel de cumplimiento de los indicadores de PMG y el tiempo de tramitación sugiere que el diseño de los indicadores no recoge lo que se quiere medir, lo que resulta contraproducente desde el punto de vista de gestión de los recursos. Por ejemplo, el indicador del permiso de rotura y reposición de pavimentos considera el porcentaje de rotura y reposición de pavimentos que cuentan con la recepción provisoria (segunda etapa del permiso), pero ignora los tiempos, o una comparación respecto del año anterior.

Tabla 3.6. Indicadores de desempeño asociados a permisos con reportes de excesivos tiempos de tramitación.

Entidad	Ministerio	Indicador	2014	2015	2016	Permiso asociado
SUB. BB.NN	Ministerio de Bienes Nacionales	Solicitudes respondidas en el año respecto del año anterior.	21%	23%	43%	Arriendo de bienes fiscales / compra de bienes fiscales
		Solicitudes respondidas respecto de las ingresadas en el año	15%	21%	28%	
SUB. FFAA	Ministerio de Defensa Nacional	Expedientes de Concesión Marítima finalizados en 180 días durante el año.	81%	80%	82%	Concesión marítima
		Expedientes de Concesión Acuícola finalizadas en 90 días durante el año.	70%	71%	71%	Concesión acuícola
SEC	Ministerio de Energía	Concesión eléctrica cuyo informe y proyecto de decreto se emiten en menos de 55 días hábiles.	55%	52%	79%	Concesión eléctrica
SERVIU RM	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Permisos de Rotura y Reposición de Pavimentos Particulares que cuentan con Recepción Provisoria del SERVIU, respecto de los autorizados.	97%	95%	98%	Permiso de rotura y reposición de pavimentos

Fuente: Elaboración propia con base en el sitio DIPRES.

Nota: Dado que los indicadores se definen con respecto a antecedentes históricos, se presenta el nivel de cumplimiento de años anteriores que contribuyó en la determinación de los indicadores de 2018.

Considerando los indicadores reportados para otros tipos de permisos y regulaciones, se aprecian mejoras en la DGA, la Subpesca, la Subsecretaría de BB.NN y la Subsecretaría de Redes Asistenciales.⁵⁷

Por otro lado, en el SEIA se aprecia que servicios que poseen indicadores de desempeño —SAG y Subpesca— no se asocian directamente a un mejor o peor desempeño en sus pronunciamientos. Por ejemplo, si bien estos servicios poseen un promedio de días de atraso en el pronunciamiento de DIAs menor al promedio general de todos los servicios, no son aquellos con mejor desempeño: el SAG es el quinto Servicio con mejor desempeño, y Subpesca solo se ubica en el decimoquinto lugar.⁵⁸

Hallazgo 3.16: Pese a lo señalado por el artículo 27 de la Ley N° 19.880, la Corte Suprema ha sostenido que la Administración no tiene plazos fatales. Ante esto, y en especial en el caso de proyectos complejos, el funcionario puede preferir dilatar su pronunciamiento y reducir su riesgo administrativo. Lo anterior supone una desalienación de incentivos, que podría explicar parte de los atrasos en el otorgamiento de permisos.

Hallazgo 3.17: No existe mayor unificación en los criterios sobre los cuales los indicadores de desempeño se definen, ni en los tipos de indicadores que se exigen para cada Servicio, lo que resulta problemático en las tramitaciones en que se involucra más de un Servicio.

Hallazgo 3.18: Si bien las medidas de desempeño podrían acotar los plazos de tramitación, en la práctica el establecimiento de indicadores de desempeño no entrega evidencia clara sobre la gestión de las actividades de los servicios.

Recomendación 3.9: De acuerdo con lo expuesto en la recomendación 3.5, la incorporación de indicadores adecuadamente definidos y monitoreables debe alinear los incentivos hacia un proceso de tramitación eficiente.

⁵⁷ Ver Anexo 2.

⁵⁸ Ver Anexo 3.

Bajo nivel de coordinación entre Servicios

Del análisis se desprende que 20% de los 400 permisos requeridos para realizar inversiones requieren del pronunciamiento de más de un Servicio para su otorgamiento. Esto agrega un grado adicional de complejidad al proceso, y exige un nivel de coordinación entre Servicios que en la actualidad no se logra, y redundando en que los plazos de tramitación sean mayores. Un buen ejemplo de la importancia de estos se da en el SEIA, que cuenta con mecanismos explícitos de monitoreo y coordinación (ver Cuadro 3.3).

Así es el caso de, por ejemplo, la aprobación de la construcción de obras hidráulicas mayores que emite la DGA. A marzo de 2019 cinco proyectos están paralizados en su tramitación a la espera del pronunciamiento de la DIFROL o DOH, el más antiguo pendiente desde 2013. Considerando que este permiso es de baja frecuencia —16 solicitados y 12 aprobados en 2018— esto da cuenta de cómo la DGA no podría cumplir sus indicadores si no está coordinada con los otros Servicios involucrados. En las concesiones marítimas, el pronunciamiento por parte de las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero (CRUBC) retrasa la tramitación en hasta seis meses. En las concesiones de uso oneroso, la falta del plazo normativo de respuesta por parte del SII ralentiza los procesos del Ministerio de Bienes Nacionales.

Cuadro 3.3. Rol coordinador del SEA en la evaluación ambiental.

El reglamento del SEIA especifica una serie de actividades y plazos que norman la participación de los Órganos de las Administraciones del Estado con Competencia Ambiental (OAECA) en la evaluación ambiental. Dichas actividades implican la emisión de un pronunciamiento, que es requerido en distintas etapas del proceso. En su calidad de administrador del sistema, el SEA debe definir los pronunciamientos requeridos y gestionar el cumplimiento de los plazos. En caso de atrasos, la sanción no es explícita en la normativa ambiental, aunque se hace referencia al silencio administrativo positivo acorde al artículo 64 de la Ley 19.880 que impone que transcurridos los plazos y de no existir pronunciamiento, se entenderá por aprobada la presentación.

La evidencia sugiere que el rol coordinador del SEA tiene un impacto positivo, pues en general los OAECA se pronuncian oportunamente. Entre 2017 y 2019, los más de 38.000 pronunciamientos de los servicios públicos en el SEIA promediaron 2,5 días corridos de retraso en el contexto de una DIA, y 3,1 días corridos de atraso en el contexto de una EIA. Solo 4 de las 26 entidades participantes presentan retrasos

de más de 5 días en promedio. Esto sugiere que los procesos en torno a la evaluación ambiental tienden a estar bien coordinados.

Parte del éxito de SEIA se basa en que los plazos —para todos los pronunciamientos— están definidos (lo que no sucede en unos 225 permisos analizados), y que su demora se monitorea transparentemente (al resto de los Servicios y al titular) en tiempo real (según el Artículo 21, RSEIA).

Hallazgo 3.19: La tramitación de un permiso puede tardar hasta 6 meses a causa de retrasos en servicios públicos externos que deben emitir pronunciamientos. Estos retrasos se escapan de la gestión propia del Servicio a cargo de otorgar el permiso, por cuanto generalmente no cuentan con mecanismos de trazabilidad que aseguren un seguimiento, ni mecanismos para agilizarlo.

Recomendación 3.10: En aquellos casos en que se requiera pronunciamientos de más de un Servicio, establecer mecanismos que propendan a la eficiencia de estos, señalando, al menos, un órgano en calidad de coordinador, silencio positivo en caso de no respuesta dentro de plazo, y mecanismos de trazabilidad para seguimiento en línea del proceso.

Información proporcionada por los titulares

La entrega por parte de los titulares de toda la información requerida para el otorgamiento de los respectivos permisos es una condición para que el plazo de otorgamiento sea el más breve posible. Sin embargo esto no siempre ocurre, siendo comunes las solicitudes erróneas o con antecedentes incompletos. Esto puede deberse en parte a información incompleta de los Servicios, pero con frecuencia es responsabilidad de los titulares. Los Servicios no pueden manejar la calidad de la información entregada por los titulares para la tramitación (aunque sí el nivel de información y transparencia respecto de los requerimientos), e incluso algunos están obligados a recepcionar documentos y dar inicio al trámite a pesar de la información incompleta o incorrecta. Esto genera iteraciones (y costos para ambas partes) con el titular, pues se generan rechazos y solicitudes de aclaraciones e información adicional que resultan innecesarias.

En el SERNAGEOMIN, de 101 solicitudes para el permiso de construcción y operación de depósitos de relaves presentadas desde 2013, 81 generaron alguna observación por parte del Servicio. De los observados, la respuesta con plazo más prolongado le tomó al titular 300 días, es decir cinco veces el plazo estipulado. Esto genera que, del total de tiempo de tramitación del permiso, el 76% está en manos del titular. Suponiendo que el escenario ideal sucede cuando la tramitación del permiso es llevada a cabo íntegramente por el Servicio, el exceso en tiempo es de alrededor de un 317%.

Según el Departamento de Administración de Recursos Hídricos de la DGA, con frecuencia la información precaria aportada por los titulares es una estrategia para hacer que el propio Servicio vaya construyendo la información para la aprobación del permiso, en lugar de ser aportada por el titular. Para casi la totalidad de los permisos aprobados en 2018, la DGA emitió observaciones al titular, en promedio 1,5 observaciones por proyecto. Análogamente, ante cada observación los titulares solicitaron prórrogas, de modo que durante 20% del tiempo de tramitación el permiso estuvo en manos del titular dando solución a observaciones; el de mayor demora en manos del titular absorbió el 48% del tiempo de tramitación. CONAF ha rechazado 14 (22%) de las solicitudes del permiso de intervención del bosque nativo entre 2009-2018, en todos los casos por falta de antecedentes relevantes.

Hallazgo 3.20: En casos en donde el plazo de respuesta con que cuenta el interesado está fijado en la normativa, se pudo detectar demoras por parte de los titulares de hasta cinco veces el plazo legal. Incluso no existiendo dichas definiciones de plazo, en casos en los que la información que entregan los titulares para tramitar un permiso es incompleta o deficiente, se genera una serie de iteraciones para subsanar observaciones, extendiendo el tiempo de tramitación hasta 300%.

Recomendación 3.11: Definir, de acuerdo con las características de cada Servicio y procedimiento de otorgamiento de permisos, los siguientes elementos: i) posibilidad de rechazo anticipado por falta de requisitos básicos; ii) una cantidad máxima de iteraciones –en principio dos– con el titular en caso de observaciones acerca de la solicitud presentada; y iii) implementar normas sobre abandono establecidas en la ley 19.880 (art. 43).

3.1.2. Estructura de tramitación

Además de las intervenciones que buscan agilizar trámites por medio de mejor gestión y calidad del proceso, se identificaron dos categorías de permisos que deben ser revisadas de manera sistémica y su proceso de tramitación simplificado: los permisos con dos etapas y los asociados a obras transitorias.

Modelo de aprobación de proyecto y autorización de funcionamiento

Existen 28 tipos de actividades o instalaciones que, para aprobar su operación, requieren de una estructura de tramitación que involucra dos etapas: primero la aprobación del proyecto, y luego la autorización de funcionamiento. Son 56 permisos asociados a esta modalidad, otorgados por ocho entidades distintas.⁵⁹

Este modelo supone dos autorizaciones secuenciales. Primero, la “aprobación del proyecto” consiste en un visto bueno al diseño durante la etapa conceptual de la obra, y junto a otros permisos condiciona el inicio de la construcción. Segundo, una vez construida la obra se requiere una “autorización de funcionamiento”, donde el Servicio permite la operación, previa verificación de que fue construida acorde a lo especificado en el proyecto aprobado. Además de esta segunda autorización, los Servicios mantienen sus actividades de fiscalización en las obras ya funcionando.

La revisión del modelo de aprobación de proyecto y autorización de funcionamiento es relevante por al menos dos razones. En primer lugar, por los plazos excesivos que se han identificado. Ya se ha mencionado la aprobación del proyecto de obras hidráulicas mayores que tarda en promedio 48 meses (un 700% sobre su plazo normativo), mientras la segunda etapa del mismo, la recepción de obras hidráulicas mayores, tarda 20 meses (un 238% sobre lo señalado en la norma).⁶⁰

Segundo, por las brechas de recursos en la tramitación, ya que este modelo implica una carga importante a los Servicios. Frecuentemente el procedimiento de autorización requiere de visitas a terreno por parte de la autoridad, las que precisan de un elevado uso de recursos tanto humanos como materiales. En 2017, un 30% de las actividades de formalización de la SEREMI de Salud fueron visitas a terreno. En la DGA existen evidentes dificultades en materializar las visitas para la recepción de obras hidráulicas mayores, pues solo cuenta con cinco funcionarios para todas las actividades de tramitación del permiso a nivel nacional.

⁵⁹ DGA, Dirección de Vialidad, DOM, SEREMI de Salud, CCHEN, SERVIU, DGAC y SUBTEL.

⁶⁰ Para más detalles revisar ficha del permiso en www.comisiondeproductividad.cl

La complejidad inherente de esta estructura de tramitación, los procedimientos que involucra, y la justificación detrás de su implementación, son razones importantes para considerar una estructura de tramitación más simple. El análisis⁶¹ permite identificar algunos problemas comunes. Por ejemplo, el no conocer los requisitos de los permisos y la existencia de requerimientos y actividades que no están en la norma ralentizan aún más la tramitación de un permiso. En la tramitación de 12 de los 28 permisos de autorizaciones de funcionamiento los requisitos no están estipulados en la normativa. En ocho se realizan visitas a terreno, siendo que solo están definidas normativamente en tres casos específicos (recepción final de obras de edificación y urbanización; y rotura y reposición de pavimentos). Destaca la aprobación de proyecto y autorización de funcionamiento aplicable al permiso de señalización y balizas (DGAC), una modalidad implementada en la práctica cuya normativa define expresamente una única autorización.

Por otro lado, aunque la calificación de “alto riesgo” es subjetiva, no todos los permisos en dos etapas se asocian a actividades riesgosas. Si bien es evidente que obras de gran envergadura como edificios residenciales y obras hidráulicas mayores (embalses, acueductos, etc.) requieren esta doble autorización, en algunos casos esto no parece justificarse desde el punto de vista del riesgo. Por ejemplo, la autorización para el transporte de residuos peligrosos y sus instalaciones asociadas que otorga la SEREMI de Salud no requiere de esta doble autorización; pero sí la requiere la autorización para el funcionamiento de una piscina. Las autorizaciones asociadas a proyectos de aseo y ornato, obras de urbanización, rotura y reposición de pavimento, señalización y balizas, y servicio de comunicaciones, también aparecen como de bajo riesgo, y no se justifica —al menos no en todos los casos— la doble tramitación.

Solo en algunos permisos la exigencia se ajusta al riesgo, por ejemplo la autorización de funcionamiento de los sitios de almacenamiento de residuos peligrosos requiere la doble tramitación solo cuando el volumen de residuos peligrosos excede las doce toneladas.

En algunos casos la existencia de ambas autorizaciones parece necesaria. Existen doce de los veintiocho permisos de funcionamiento en donde es posible apreciar requisitos que no se solicitaron en la etapa de aprobación del proyecto y que solo pueden examinarse al momento de la autorización de funcionamiento (por ejemplo, el certificado de ensaye de hormigones en el marco de la recepción final de obras de edificación).

La demora en autorizar el funcionamiento puede paralizar partes del proyecto de inversión. Por ejemplo, puede suceder que un proyecto residencial no cuente con todas sus instalaciones recepcionadas, como podría ser el caso de la autorización de funcionamiento del sistema particular de agua potable (SEREMI de Salud). De esta forma, el

⁶¹ Ver Anexo 4 para el detalle de las listas de permisos y su correspondiente análisis.

titular podría solicitar una recepción provisoria de obras de edificación (DOM) sobre las partes del proyecto que sí están en regla, quedando a la espera de la regularización de todos los permisos para la recepción final de obras de edificación. Y en el caso en que de todos modos se comience a operar sin esta autorización dada la tardanza, se genera incertidumbre y riesgo en función de posibles sanciones.

Una revisión a la práctica internacional sugiere que los trámites en dos etapas no son la única vía de aprobar proyectos de alto nivel de riesgo, tales como establecimientos de residuos peligrosos o embalses. El Cuadro 3.4 muestra que, en varios casos analizados, se observa una etapa de aprobación de proyecto, sin la segunda etapa de autorización de funcionamiento, con alto enfoque en fiscalización.

Cuadro 3.4. Prácticas internacionales en trámites en dos etapas.

Para el establecimiento de residuos peligrosos (plantas de tratamiento, almacenamiento, entre otros) se estudiaron tres casos, la Unión Europea,⁶² Estados Unidos⁶³ y el Reino Unido.⁶⁴ En todos ellos la aprobación del proyecto implica un alto nivel de detalle, con exigencia de reportar exhaustivamente todas las medidas de operación. También se establecen procesos de consulta a la comunidad. Asimismo, en los tres casos se establece explícitamente que la autoridad llevará a cabo mecanismos de inspección periódicos para asegurar el buen estado de las instalaciones, inspecciones que pueden ocurrir durante la construcción y la operación.

Para el caso de obras hidráulicas mayores (embalses), se analizaron los casos de Noruega⁶⁵ y el Reino Unido.⁶⁶ En ningún caso existe recepción de obras, aunque el proceso de aprobación del proyecto es más profundo y detallado que el caso chileno. En ambos casos se sugiere la realización de consultas públicas. Adicionalmente, se pone mucho énfasis en la constante fiscalización y supervisión de los embalses.

⁶² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008L0098-20150731&from=EN>

⁶³ <https://www.epa.gov/hwpermitting>

⁶⁴ <https://www.gov.uk/guidance/waste-environmental-permits#how-to-apply-for-a-standard-rules-environmental-permit>

⁶⁵ Ver <https://www.nve.no/licensing/>

⁶⁶ Ver <https://www.gov.uk/guidance/new-hydropower-scheme-apply-to-build-one>

La frecuencia de su uso, la complejidad inherente a la doble autorización y los procedimientos que involucra, y en especial las visitas a terreno, y la posibilidad de ajustarlo según el nivel de riesgo, son razones importantes para rediseñar esta estructura.

Hallazgo 3.21: El modelo de autorización de proyecto y autorización de funcionamiento es esperable en caso de actividades que representan un alto riesgo o afecten derechos de terceros. Sin embargo este modelo se aplica también a actividades de bajo riesgo, pero que están contenidas en obras que suponen altos niveles de riesgo, en función de su envergadura.

Hallazgo 3.22: La figura de aprobación de proyecto y autorización de funcionamiento, en la práctica, puede suponer una importante carga administrativa para los Servicios. En particular, las visitas a terreno para autorizar el funcionamiento pueden llegar a representar un 30% del total de actividades de tramitación.

Hallazgo 3.23: Existen experiencias internacionales donde —incluso en caso de actividades de alto riesgo— solo se solicita la aprobación de proyecto. No obstante, la revisión de la calidad de las instalaciones se realiza en virtud de estrictas instancias de fiscalización que se realizan de manera periódica, y con altos niveles de rigurosidad.

Hallazgo 3.24: Tanto para permisos que tienen autorización de proyecto y de funcionamiento, como para aquellos que no la poseen, se identifican mecanismos de priorización basados en riesgo, que define el propio Servicio. Esto es un antecedente clave para, al menos, condicionar la complejidad de la tramitación al objetivo que persigue el respectivo permiso.

Obras o actividades transitorias

Durante el desarrollo de proyectos de inversión se llevan a cabo diferentes obras, algunas de carácter transitorio o provisorio, y otras de carácter definitivo o permanente. La existencia de obras transitorias es transversal a los sectores analizados, y aunque son de diversa naturaleza, tienen como objetivo central apoyar el proceso de construcción.

La Dirección del Trabajo ha establecido que las faenas transitorias son aquellas que por su naturaleza intrínseca tienen el carácter de “momentánea, temporal o fugaz”.⁶⁷ Dicho

⁶⁷ Dictamen N° 4.360/1981.

concepto alude principalmente al factor temporal de su permanencia, que en el contexto de un proyecto de inversión puede incluir obras o actividades provisorias que suelen emplazarse o ejecutarse durante las etapas de preconstrucción y construcción, y que en su mayoría son removidas posteriormente. Estas obras, que son accesorias al proyecto definitivo, normalmente constituyen un apoyo en la construcción e incluyen proyectos de infraestructura menor. Algunos ejemplos serían: obras que permiten el tránsito de medios de transporte que trasladan a los trabajadores y los materiales, caminos de acceso y puentes, casetas para guardar equipamiento, containers, campamentos y casinos móviles (y sus servicios básicos), instalaciones eléctricas, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas, lugares de almacenamiento de residuos (peligrosos, no peligrosos y asimilables a domiciliarios), etc.

Un ejemplo relevante es el campamento.⁶⁸ Los campamentos permiten que los trabajadores que participan en la construcción puedan pernoctar en un lugar cercano a la obra, y se utilizan generalmente por menos de un año. Normalmente se utilizan en faenas alejadas de un centro urbano, y generalmente son retirados terminada la etapa de construcción. Las exigencias para la construcción de un campamento dependerán de las características del terreno, y en el caso de un área rural (sin cobertura de empresas sanitarias), se requerirán los permisos para su operación según la Tabla 3.7.

Así, una obra definida como temporal o fugaz requiere de cinco fases consecutivas de tramitación, cada una con varios permisos a ser tramitados de manera paralela, y que podría demorar en total 240 días hábiles, o un año. Esto, sin considerar el tiempo previo que los titulares necesitan para reunir los antecedentes requeridos en la tramitación de estos.⁶⁹ Recién a partir de la etapa 3 —luego de 9 meses de trámites— los titulares podrán comenzar la construcción del campamento, y solo a partir de la etapa 5 —luego de un año de trámites— podrán utilizar la obra. En definitiva, un año de trámites homólogos a los de una obra definitiva, para una obra temporal cuya vida útil en general es menos de un año.

⁶⁸ Decreto 294/1999, del Ministerio de Salud, artículo 9.

⁶⁹ En caso de la autorización de proyecto y funcionamiento de sistema particular de agua potable y de alcantarillado, dicho permiso deberá ser reemplazado si el proyecto se emplaza en una zona sin fuentes de captación de agua para potabilizar, y donde por condiciones del terreno no sea posible instalar servicios higiénicos conectados a la red de alcantarillado. En tal caso se debe obtener el Permiso para el Retiro y Manejo de Residuos de Baños Químicos (D.S Nº 594/2000, del Ministerio de Salud, art. 24), y la autorización sanitaria para los sistemas de provisión de agua potable mediante uso de camiones aljibes (Decreto Nº 41/2016, del Ministerio de Salud), ambos con un plazo de tramitación de 30 días hábiles según el Código Sanitario. Si la zona cuenta con red de agua potable se requiere el certificado de factibilidad de servicios; la autorización de proyecto de instalación domiciliaria de agua potable y alcantarillado; y el certificado de dotación de servicios de agua potable y alcantarillado (Decreto Nº 50/2002, del Ministerio de Obras Públicas).

Tabla 3.7. Permisos requeridos para la instalación y operación de un campamento.⁷⁰

	Permiso	Entidad	Plazo legal	Fuente normativa
Etapa 1	1. Informe Favorable para la Construcción	SEREMI MINVU/ SEREMI agricultura SAG	120 días hábiles	Art. 160, RSEIA Art. 55, LGUC
Etapa 2	2. Autorización proyecto particular de agua potable	SEREMI Salud	30 días hábiles	Código sanitario, art. 71.
	3. Autorización proyecto de alcantarillado	SEREMI Salud	30 días hábiles	Código sanitario, art. 71. DS N° 594/2000, del Ministerio de Salud
	4. Aprobación proyecto de acumulación o tratamiento de residuos industriales	SEREMI Salud	30 días hábiles	Código Sanitario, art. 79
Etapa 3	5. Permiso de instalación de faenas u obras premineras	DOM	15 días hábiles	OGUC, art. 5.1.3.
	6. Permiso de edificación	DOM	30 días hábiles	LGUC, art. 116.
Etapa 4	7. Autorización funcionamiento sistema particular agua potable	SEREMI Salud	30 días hábiles	Código sanitario
	8. Autorización funcionamiento alcantarillado	SEREMI Salud	30 días hábiles	Código sanitario DS N° 594/2000, del Ministerio de Salud
	9. Autorización de funcionamiento para la acumulación o tratamiento de residuos industriales	SEREMI Salud	30 días hábiles	Código Sanitario, art. 79
	10. Autorización sanitaria para casino	SEREMI Salud	30 días hábiles	Decreto N° 977/1996, del Ministerio de Salud, art. 6.
Etapa 5	11. Aprobación de equipos de combustión de los servicios de calefacción o agua caliente en cualquier tipo de edificio	SEREMI Salud	30 días hábiles	Decreto 144/1961, del Ministerio de Salud, Establece normas para evitar emanaciones o contaminantes atmosféricos de cualquiera naturaleza, art. 2.
	12. Declaración de instalación eléctrica interior	SEC	10 días hábiles	Resolución exenta N° 1128, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.
	13. Declaración de instalación interior de gas	SEC	10 días hábiles	Resolución exenta N° 1128, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.
Etapa 5	14. Recepción de obras	DOM	30 días hábiles	OGUC, art. 5.2.6
	15. Aviso puesta en servicio de instalación eléctrica	SEC	1 día hábil	Resolución exenta N° 1128, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

Fuente: Elaboración propia.

⁷⁰ La tramitación varía en cada caso, la tabla puede no ser representativa para todos los proyectos.

La normativa de las obras transitorias

La revisión de los 400 permisos considerados en este estudio permite concluir que la normativa y el proceso de tramitación de un permiso no discriminan si la obra es transitoria o permanente, y no establecen un tratamiento diferenciado para la transitoriedad de las obras. Así, se exigen los mismos requisitos, y se sigue el mismo procedimiento para una obra definitiva que para una temporal.

La única excepción identificada es el permiso de edificación, en cuya normativa se distingue entre una obra transitoria y una permanente, estableciendo condiciones simplificadas de tramitación para las primeras. El artículo 116 de la LGUC sostiene que “no requerirán permiso las obras de infraestructura de transporte, sanitaria y energética que ejecute el Estado, (...), ni las obras urbanas o rurales de carácter ligero o provisorio”. Mientras que el artículo 124 establece que “el Director de Obras Municipales podrá autorizar la ejecución de construcciones provisorias por una sola vez, hasta por un máximo de tres años, en las condiciones que determine en cada caso”.

No obstante la existencia de estas disposiciones, la poca precisión y la ausencia de definiciones implica que no es posible identificar qué proyectos pueden ser considerados transitorios, y serían elegibles para una tramitación simplificada. La norma tampoco hace referencia a las consecuencias prácticas de dicha distinción. En definitiva, no es clara la utilidad práctica de dicha distinción, más allá de la discrecionalidad otorgada a la DOM, lo que se ha traducido en una muy baja utilización de esta modalidad.

La falta de mecanismos de tramitación diferenciados puede desincentivar el cumplimiento de la normativa, por cuanto el titular podría asumir el riesgo de realizar las obras transitorias sin los permisos necesarios. Esto es especialmente relevante en actividades que cuentan con permisos sujetos a un tiempo acotado, como la concesión de exploración minera (dos años).

Todo lo antes dicho debe, no obstante, ser analizado a la luz del interés público que el permiso salvaguarda y del nivel de riesgo de las actividades que autoriza. Ello pues, sin perjuicio de lo reducido del plazo de funcionamiento de una obra transitoria, el análisis de la Administración para su otorgamiento debe privilegiar los adecuados estándares de control como una medida preventiva ante posibles riesgos o contingencias.

Hallazgo 3.25: En el contexto de obras y actividades transitorias, nuestro ordenamiento jurídico no distingue en función del carácter temporal de la actividad u obra a regular, existiendo situaciones en que el plazo de tramitación pueda ser superior a la operación de la obra y actividad en cuestión.

Otros modelos de tramitación

El análisis llevado a cabo permitió identificar otras modalidades que constituyen experiencias interesantes en cuanto al otorgamiento de permisos, en especial el uso de la declaración.

Concepto de declaración

Con el objeto de regular la actividad de los privados, el Estado interviene con distintos niveles de incidencia. Según el Tribunal Constitucional⁷¹, la intervención más restrictiva es la *prohibición* o *proscripción* de la actividad, cuando esta es incompatible con los intereses colectivos. De menor grado es la *concesión pública*, que reserva al Estado o a quien el Estado designe una cierta actividad. Otras actividades potencialmente riesgosas están condicionadas a la comprobación por parte de la Administración de su conformidad con los intereses públicos por medio de *autorizaciones previas*. Ciertas actividades que no encierren riesgos al interés público y solo deban ponerse en *conocimiento* del Estado se manifiestan a través de un registro o una *declaración*,⁷² quien queda habilitado para controlarlas. Por último, quedan actividades *libres* o no reguladas.

Por lo tanto, aun cuando estas obras son de interés público, al no presentar un riesgo relevante no existe obligación de contar con autorizaciones previas, pero sí la obligación de poner en conocimiento de la Administración a través de una *declaración* o *aviso* que la actividad se llevará a cabo cumpliendo las normas. Ante esto, la autoridad puede formular observaciones que deben ser subsanadas, o en caso contrario el titular se entenderá habilitado para iniciar la actividad.

Una *declaración* es "el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio."⁷³ Esta

⁷¹ STC Rol N° 1413-09. C 8°.

⁷² Actividades sujetas a veto, aviso o conocimiento. Normalmente son recurrentes, de baja intensidad e impacto, descansan en la existencia de una regulación de referencia (estandarizada); y son de fácil control.

⁷³ Las comunicaciones aplicables a servicios públicos se conceptualizan como "aqueel documento mediante el cual los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad". (Rodríguez Mariola. Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en

definición expresa la lógica sobre la que descansa este tipo de permisos: la confianza en el autocontrol de quien realiza la declaración, sin que obste a la facultad de fiscalización de la Administración.

Con la declaración, el ejercicio de mayor intensidad de las potestades públicas se traslada a un momento posterior al inicio de las actividades vía fiscalización, y en caso de constatar incumplimientos puede sancionar a los responsables, e incluso paralizar la actividad. En nuestro país existen algunas experiencias de declaración que cabe destacar.

a) Trámite cero (SEREMI de Salud)

En 2014 la SEREMI de Salud instauró “trámite cero”, un procedimiento de autorización para actividades productivas de bajo riesgo sanitario y ambiental, como la autorización sanitaria, el informe sanitario, o el certificado de destinación aduanera para alimentos. Estas autorizaciones se tramitan completamente en un portal electrónico de la autoridad sanitaria, y pueden ser expedidas en una hora.⁷⁴ Aunque estos permisos no se asocian a proyectos de inversión, lo que interesa destacar es el enfoque y práctica del mecanismo.

Hay un alto grado de responsabilidad del titular, quien debe determinar, según la información que la autoridad sanitaria publica en el propio portal electrónico, si para su instalación se aplica el trámite cero. El titular proporciona los antecedentes en la plataforma, y debe simplemente marcar “sí/no” en un conjunto de preguntas, y finalmente declarar “conocer, aceptar y cumplir los requisitos establecidos en la legislación vigente para el funcionamiento de la actividad (giro o giros solicitados), y en especial los contenidos en la información entregada en este acto (...) y que los datos aquí vertidos son fidedignos”.⁷⁵

El propio sistema emite una autorización, y el trámite se considera finalizado. Naturalmente, la autoridad sanitaria puede fiscalizar al titular en cualquier oportunidad, pudiendo aplicarse, en su caso, las sanciones correspondientes por incumplimiento.

el ámbito local. Anuario del Gobierno Local 2009, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Public. P. 266.).

⁷⁴ Ver <http://oirs.minsal.cl/tramiteseremi.aspx>

⁷⁵ SEREMI de Salud Atacama (n.d.). Trámite sin visita: Instructivo para la obtención de autorización sanitaria de establecimientos que expenden alimentos no perecibles de fábricas autorizadas, frutas y verduras frescas. Departamento de Acción Sanitaria. SEREMI de Salud Región Metropolitana, Oficina Atención Usuario (n.d.). *Tipos de formalización sanitaria y trámite cero*. Presentación SEREMI de Salud.

b) Trámite sin visita (SEREMI de Salud de Atacama)

La SEREMI de Salud de Atacama desarrolló un “trámite sin visita” para la autorización de establecimientos de expendio de alimentos que requieran refrigeración. Esto a pesar que dichos establecimientos no se eximen de una visita para su aprobación según la norma.⁷⁶

Nuevamente el titular asume gran responsabilidad, pues en una plataforma digital él mismo chequea el cumplimiento de los requisitos asociados al reglamento de alimentos, y declara respecto a la veracidad de los datos otorgados. Aunque se emite la autorización a través de un “trámite sin visita”, toda la información será revisada por la autoridad sanitaria, que además fiscalizará el establecimiento. La propia autoridad emitió un instructivo que señala que en caso de datos no fidedignos se revoca inmediatamente la autorización.⁷⁷

c) Declaraciones de instalaciones eléctricas y de gas (SEC)

El 1982 la Superintendencia de Electricidad y Combustibles modificó sus mecanismos de autorización al prescindir de una autorización expresa para las instalaciones eléctricas y de gas (DFL 1/1982 Ministerio de Minería). Esta decisión se tomó en vista de la gran cantidad de solicitudes, que el Servicio no era capaz de gestionar. El cambio consideró que “el mejor cumplimiento de las disposiciones normativas obligatorias debía radicar en la autogestión de las empresas coordinadas y fiscalizadas por la SEC ... [y que] ... el gran volumen y variedad de obligaciones que contiene cada norma, sumado a la escasez de recursos y a la compleja fiscalización, resultaban excesivamente dispendiosos al Estado, haciendo poco eficiente su rol fiscalizador.”⁷⁸

El nuevo modelo permitió a los titulares emitir declaraciones sobre un amplio rango de instalaciones eléctricas y de gas, con diferentes niveles de complejidad técnica y riesgo, sin que estas requirieran una inspección física de parte de la autoridad. El permiso cubre sistemas eléctricos instalados en viviendas, recintos comerciales e industriales, alumbrados exteriores de condominios, autopistas concesionadas, instalaciones eléctricas de telecomunicaciones, semáforos y ascensores, entre otros;⁷⁹ e instalaciones de gasoductos

⁷⁶ Resolución Exenta 737/1983 del Ministerio de Salud.

⁷⁷ Instructivo se refiere a “establecimientos que expenden alimentos no perecibles de fábricas autorizadas”.

⁷⁸ Historia de la Ley N° 20.936. Boletín N° 731-363, 04 de agosto de 2015.

⁷⁹ Información relativa a la Declaración de Instalación Eléctrica (TE1), Resolución Exenta N° 1128/2006 SEC.

en viviendas, conjuntos habitacionales, centros comerciales, colegios y establecimientos industriales, entre otros.⁸⁰

Se realizan unas 200.000 declaraciones al año, con plazos de otorgamiento entre 4 y 15 días (promedio de los últimos tres años es de ocho días).⁸¹ Aunque se revisan todas las declaraciones presentadas, el nivel de profundidad se ajusta según el riesgo asociado a la instalación. La SEC mantiene sus facultades de revisión y control sobre el funcionamiento de las instalaciones, pudiendo aplicar sanciones que van desde las multas a la revocación de los permisos. Los recursos liberados por el sistema han permitido concentrar los esfuerzos en una fiscalización más efectiva enfocada en instalaciones de mayor riesgo.

Como toda declaración, el trámite descansa sobre el paradigma de la responsabilidad del titular, siendo este el responsable de asesorarse por un profesional técnicamente calificado, cumplir con los estándares, y otorgar información verídica a la autoridad. En el proceso participan colaboradores externos a la Administración (*agentes declaradores*), que asesoran técnicamente a los titulares y son los encargados de presentar ante la SEC las declaraciones. La revisión de las declaraciones puede ser documental, técnica o en terreno, y puede dar como resultado una observación, o la correspondiente inscripción. De no existir observaciones se emite un certificado electrónico de la declaración. La revisión y fiscalización basada en riesgo se hace por medio de un algoritmo, que según criterios de riesgo (potencia de la instalación, destino, experiencia del instalador, etc.), entrega objetividad a la selección. La información que alimenta el algoritmo es la que presentan los agentes, por lo que el sistema se basa sobre la responsabilidad del titular. Este modelo aparece como una alternativa interesante y replicable a la tramitación de permisos de actividades u obras transitorias, especialmente tomando en consideración que las instalaciones asociadas conllevan grados de riesgo replicables en numerosos otros permisos necesarios para el desarrollo de proyectos de inversión. Por ejemplo, dado que se aplica para electricidad y gas, también podría asociarse a otros servicios básicos, como el agua y alcantarillado.

Recomendación 3.12: Rediseñar aquellos permisos basados en el modelo aprobación de proyecto – autorización de funcionamiento, distinguiendo aquellos con un riesgo bajo asociado, diferenciando, en caso de ser pertinente, umbrales al respecto.

⁸⁰ Información relativa a la Declaración de Central de Gas Licuado de Petróleo (GLP) y Red de distribución de GLP en Media Presión (TC2), Resolución Exenta N° 1128/2006 SEC.

⁸¹ Para cifras específicas de los años 2016 a 2019, ver Anexo 5.

Recomendación 3.13: Establecer sistemas de declaración para permisos de riesgo bajo, aplicando la modalidad utilizada por la SEC para tramitarlos, donde (i) se prescinda de visita a terreno, (ii) exista certificación del profesional que tramita el permiso, y revisión remota de la autoridad para autorización; iii) se definan parámetros claros para fiscalización.

Recomendación 3.14: En caso de ser necesarias visitas a terreno, definir a nivel de los servicios públicos los mecanismos procedimentales en torno a estas, que acoten los espacios de discrecionalidad, disminuyendo los niveles de incerteza para el titular. Por ejemplo, (i) agendamiento de visitas, (ii) envío de antecedentes previos para que la visita sea lo más expedita posible, (iii) mecanismos de priorización de visitas.

Recomendación 3.15: Respecto al artículo 124 de la LGUC, explicitar qué obras se entienden comprendidas en el concepto de “construcciones provisionales” y establecer los requisitos de admisibilidad, criterios de otorgamiento, y el procedimiento aplicable.

3.1.3. Uso eficiente de la información para evaluación de proyectos

La información necesaria para la evaluación de permisos es generalmente desarrollada por los propios solicitantes, los que, sea a través de sus propias capacidades o a través de consultores externos, recaban, sistematizan, analizan y presentan la información requerida por la Administración para el otorgamiento de los permisos requeridos. Si bien la información acompañada, en general, se refiere a aspectos propios de cada proyecto en evaluación, una cantidad relevante de esta aporta una base de conocimiento general, con potencial de ser reutilizada en futuras evaluaciones.

Lo anterior permite asumir que un adecuado uso de dicha información debiese colaborar a un uso más eficiente de los recursos —tanto privados como públicos— y a aumentar los grados de validación por parte de la comunidad respecto a los contenidos y antecedentes que justifican el otorgamiento de los permisos respectivos.

Esta situación es particularmente relevante a propósito de los proyectos o actividades que se someten al SEIA para la obtención de la RCA. Esto, ya que, en el marco de dicha evaluación, y con el fin de determinar si la vía de ingreso pertinente corresponde a una DIA o un EIA, el titular deberá acreditar si el proyecto en cuestión genera o presenta algún

impacto significativo⁸² adverso y su presencia justifica un análisis más profundo por parte de la Administración. En caso de determinarse que el proyecto o actividad los generará, se establece la obligación de desarrollar un EIA al respecto.

De lo anterior se desprende que la información que se acompaña a la evaluación ambiental de un proyecto resulta un insumo fundamental para un adecuado proceso de evaluación, que permita identificar con precisión la existencia o falta de impactos significativos que dicho proyecto generará en el medio ambiente.

Ello ocurre en particular en la etapa denominada levantamiento de línea de base,⁸³ la que corresponde a la descripción detallada del área de influencia (AI) de un proyecto o actividad, en forma previa a su ejecución,⁸⁴ con objeto de evaluar anticipadamente los impactos que pueden generarse o presentarse sobre los elementos del medio ambiente.

La línea de base debe contener⁸⁵ toda la información necesaria para identificar, predecir, cuantificar y valorar las alteraciones (impactos ambientales) de un conjunto del proyecto. Es decir, conocer qué variables físicas, químicas, biológicas; así como los procesos socioeconómicos, culturales, y paisajísticos, serán afectados significativamente por el proyecto o actividad.⁸⁶

Con el fin de recabar esta información, en muchos casos el titular requiere solicitar a la Administración permisos que autoricen realizar las intervenciones que permitan acceder a ella, lo que implica no solo la inversión de recursos y tiempo para hacer el levantamiento y análisis de información respectivo sino, además, el tiempo necesario para su tramitación.

En general, el permiso otorgado por el CMN que permite realizar cualquier alteración, intervención o manejo que altere sitios de carácter arqueológico, antropológico o paleontológico es necesario. Este tiene un promedio de tramitación de casi 2 meses antes de poder iniciar el proceso de levantamiento de información. Otro permiso usualmente requerido es el otorgado por el SAG para poder cazar o capturar ejemplares de especies protegidas, cuya caza o captura están prohibidas por ley. Se tramita en promedio en un mes, pero para entregar una visión precisa de los posibles efectos del proyecto a lo largo de las diversas etapas de desarrollo de las especies, generalmente se desarrollan actividades asociadas a todas las estaciones del año.

⁸² Artículo 11 Ley N° 19.300.

⁸³ Artículo 12 literal b) de la Ley 19.300/1994 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

⁸⁴ Artículo 2 literal l) de la Ley 19.300/1994 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

⁸⁵ Para el detalle de lo requerido revisar el artículo 18, literal e), del RSEIA. De manera de complementar, en el Anexo se muestran los elementos, separado por objeto de protección y atributos del área de influencia según el literal e) del artículo 18 del RSEIA.

⁸⁶ Mijangos-Ricardez & López Luna J (2013).

Por ende, no es de extrañar que el levantamiento de información asociada a la línea base requiera al menos un año y grandes recursos destinados a la contratación de consultorías, desarrollo de campañas en terreno y mayor investigación para abarcar componentes que son necesarios para la evaluación.

Lo anterior debe relacionarse con el hecho que la información contenida en todas las RCA (que contienen la información de línea base levantada en su momento por cada proyecto) es pública. Existen 1.284 expedientes de líneas de base en el repositorio del SEIA, de los cuales 775 se encuentran aprobados, con valiosa información que podría ser utilizada para la evaluación de otros proyectos. Sin embargo, si bien la normativa⁸⁷ obliga al SEA a administrar un sistema de información de líneas de bases de los proyectos sometidos al SEIA, de acceso público y georreferenciado, no se contempla el formato de entrega de información de la línea de base y cómo debe ser sistematizada la información por el SEA. Además, el SEA no tiene datos utilizables en un Sistema de Información Geográfico (SIG) lo que dificulta la utilización de esta información disponible.

Esto impide que la información sea reutilizada, lo cual es extensivo a otros servicios públicos que, al igual que el SEA, recopilan gran cantidad de información, mucha de la cual está desactualizada, presenta errores o falta de sistematización en los archivos y formatos.⁸⁸

En el análisis se identificaron más de 20 plataformas⁸⁹ que cuentan con la información de diferentes componentes de análisis posibles para la evaluación ambiental de un proyecto. La principal recopilación de datos es realizada por la plataforma de infraestructura de datos geoespaciales (IDE) del Ministerio de Bienes Nacionales. Esta es una red de instituciones públicas que trabaja de manera coordinada y colaborativa con el objetivo de poner a disposición de toda la comunidad información geoespacial actualizada y confiable, que sea útil para la gestión pública y privada, atendiendo también a las necesidades ciudadanas. Sin embargo, existen aún muchas más organizaciones que aportan con sus datos y otros que no están incorporados, como el Sistema de Información Nacional de Calidad del Aire del MMA, que contiene información de la calidad del aire, o la plataforma Agromet del Ministerio de Agricultura y el explorador climático (Dirección General de Aeronáutica Civil, DGA, FCFM, y NOAA), que contienen información de clima y meteorología.

Por su parte, existen otras entidades que tienen el potencial de aportar con información relevante, pero que no mantienen sus registros actualizados. Por ejemplo, en la DGA, el registro que determina todos los cauces a nivel nacional cuenta con áreas sin actualizar desde su primera versión en 1985 (por parte del Instituto Geográfico Militar).

⁸⁷ Artículo 81 de la Ley N° 19.300.

⁸⁸ Por ejemplo, CONAF, DGA, y SERNAGEOMIN.

⁸⁹ Ver Anexo 6.

Adicionalmente, el CMN no cuenta con registros —ni físicos ni digitales— de los hallazgos arqueológicos y antropológicos no previstos, que permitan a los titulares de proyecto tener información para definir con mayor certeza su emplazamiento

La dispersión de información existente y la dificultad de acceder a ella en formatos que faciliten su sistematización y análisis hace engorrosa su utilización. El tema fue identificado por la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA en su informe de 2017.

Hallazgo 3.26: Existe una gran cantidad de información originada tanto en las RCA vigentes como desde diversos servicios públicos, que es relevante tanto para la construcción de una línea de base de componentes ambientales, como para la evaluación ambiental en sí. Esta información está diseminada en diversas bases de datos y en formatos diversos, lo que la hace de difícil acceso y utilización.

Recomendación 3.16: La información contenida en las RCA, así como los datos de líneas de base ambientales utilizados para su construcción, debiesen ser solicitados por el SEA en formatos estandarizados definidos a partir de un diagnóstico que busque cómo utilizarlos más eficientemente.

Recomendación 3.17: El Ministerio del Medio Ambiente debiese poner a disposición en su página web los enlaces de bases de datos de otros servicios públicos que contengan información relevante para la evaluación ambiental.

3.1.4. Coherencia normativa

Una normativa coherente implica que las normas que conforman el acervo regulatorio se relacionan armónicamente (sin contradicciones ni duplicaciones), y que la regulación es consecuente con los principios que inspiraron su consagración (coherente con el mandato del Servicio y con el objetivo de política). La primera se denomina coherencia externa, la segunda coherencia interna, e incoherencia en cualquiera de los dos sentidos resulta en normativa ineficiente.

Un caso emblemático de duplicidad se da en la tramitación de la construcción de relaves: cuando un relave tiene menos de 65% de concentración sólida, además del permiso estándar otorgado por SERNAGEOMIN, se requiere el permiso de obras mayores de la DGA. Sin embargo el objeto de protección se superpone, pues ambos consideran la estabi-

lidad física —infraestructura— de la instalación (aunque solo SERNAGEOMIN vela por el contenido químico del relave). Esto se manifiesta en el requerimiento de al menos cinco antecedentes análogos para ambos permisos.⁹⁰ Adicionalmente, el que el otorgamiento de ambos permisos sea secuencial (permiso de DGA es posterior) incrementa la ineficiencia, al considerar la posibilidad de pronunciamientos contradictorios de ambos Servicios, y al notar que la DGA solicita al titular antecedentes que teóricamente están en manos del Estado (es decir, en SERNAGEOMIN).

Los problemas que derivan de la falta de coherencia normativa son visibles particularmente en la SEREMI de Salud. Esto por la gran cantidad de permisos que otorga, la multiplicidad de funciones de la entidad y la definición de sus permisos en más de 30 regulaciones, lo que supone importantes desafíos de coherencia.

Finalmente, la incoherencia se hace presente cuando se dictan normas sin derogar aquellas que tratan las mismas materias, ya que se generan espacios en que el funcionario que las aplica no sabe cuál implementar.

Inconsistencias en materia sanitaria

i. En el contexto del SEIA

Previo a la dictación de la Ley N° 19.300 (1994) sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA), en Chile, el ordenamiento jurídico contemplaba permisos y normas sectoriales a cargo de distintos órganos administrativos. La LBGMA regularizó la utilización de un conjunto de instrumentos de gestión ambiental, manteniendo las competencias sectoriales. Es decir, las atribuciones siguieron en los ministerios y servicios públicos, pero se agregó un rol coordinador a la (entonces) Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA). En 2010 se desintegró la CONAMA, separando la regulación (que pasó al Ministerio de Medio Ambiente y el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad), la gestión (que pasó al Servicio de Evaluación Ambiental) y la fiscalización (Superintendencia del Medio Ambiente).

Previo a la creación del SEIA, las diversas autorizaciones sanitarias cumplían parte del rol que hoy corresponde a la autoridad ambiental. Esto porque las competencias establecidas en el Código Sanitario de 1967, se asociaban a problemas de carácter sanitario ambiental, por ejemplo: los asociados al aire, agua, químicos, sustancias tóxicas, residuos, e higiene y

⁹⁰ (i) Los canales de desvío y aguas lluvias; (ii) la construcción del canal de contornos; (iii) la estabilidad de taludes (SERNAGEOMIN) o laderas (DGA), conceptos equivalentes que hacen referencia a la inclinación de un terreno/muro; (iv) los sistemas de instrumentación/monitoreo; y (v) el plan de emergencias.

seguridad en ambientes de trabajo. Con la dictación de la LBGMA no se derogó el sistema previo, dejando expresamente subsistentes las competencias sectoriales, y entre ellas las de la autoridad sanitaria. Así, la autoridad sanitaria mantuvo sus competencias reguladas en el Código Sanitario y sus reglamentos, y también respecto de la parte sectorial de los PAS de contenido mixto regulados en el Reglamento del SEIA que se denominan “autorizaciones sanitarias mixtas”.

Esto ha generado ciertas duplicidades que entran en conflicto. El fondo del asunto es la complejidad de delimitar el objeto de protección respecto del que los organismos sectoriales son competentes, derivado del hecho que el concepto de medio ambiente de la LBGMA es amplio y se superpone a materias de salud.

En la práctica, el conflicto se produce cuando la SEREMI de Salud niega el permiso sectorial de contenido mixto por razones de salud, cuyo contenido, históricamente, era de su exclusiva competencia, pero que, actualmente, contiene elementos de carácter ambiental, los que ya fueron analizados en el marco del SEIA, habiéndose aprobado la parte ambiental del respectivo PAS.

Hallazgo 3.27: En el marco del SEIA, existen espacios de conflicto —en particular en materias asociadas a afectación al medio humano— entre el Ministerio del Medio Ambiente y la autoridad sanitaria, quien hasta la modificación por parte de la ley 20.417 de la LBGMA, ejercía competencias que luego fueron asignadas a aquel sin que se derogasen sus competencias originales.

ii. Superposición de permisos

Existen permisos sanitarios que han perdido relevancia, en parte por el surgimiento de la nueva institucionalidad ambiental, o bien por la creación de nuevos permisos. En algunos casos la legislación especial se ha encargado de establecer reglas para delimitar las competencias de cada autoridad, pero en otros se mantiene una superposición de los permisos. Algunos de los casos más relevantes son:

1) Autorizaciones para proyectos de agua potable

El Código Sanitario dispone que le corresponde a las SEREMI de Salud aprobar cualquier obra pública o particular destinada a la provisión o purificación de agua potable de

una población. Sin embargo, según la Ley General de Servicios Sanitarios (LGSS)⁹¹ es la Superintendencia de Servicios Sanitarios quien debe otorgar concesiones destinadas a producir y distribuir agua potable. Por ello, el artículo 2º del Reglamento de los servicios de agua destinados al consumo humano⁹² aclara que la SEREMI de Salud respectiva deberá aprobar todo proyecto de construcción, reparación, modificación o ampliación de cualquier obra pública o particular destinada a la provisión o purificación de agua para el consumo humano, que no sea parte o no esté conectado a un servicio público sanitario regido por la LGSS.

2) Autorizaciones para instalaciones radiactivas

El Código Sanitario dispone que la autoridad sanitaria controla las instalaciones radiactivas, los equipos generadores de radiaciones ionizantes, y la prevención de los riesgos derivados del uso y aplicación de las sustancias radiactivas. Por su parte, la ley N° 18.302 de Seguridad Nuclear estipula que compete a la Comisión Chilena de Energía Nuclear la autorización, control y prevención de riesgos respecto de instalaciones radiactivas que se encuentren dentro de una instalación nuclear.⁹³

3) Disposición final de basuras y desperdicios

El Código Sanitario dispone que corresponde a las SEREMIS de Salud autorizar la instalación, y vigilar el funcionamiento de “todo lugar” destinado a la acumulación, selección, industrialización, comercio o “disposición final de basuras y desperdicios de cualquier clase”. Al otorgarla, la autoridad sanitaria determinará las condiciones sanitarias y de seguridad que deben cumplirse para evitar molestia o peligro para la salud de la comunidad o el personal que trabaje en estas faenas. Sin embargo, respecto de los *rellenos sanitarios*, existe un Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y de Seguridad Básicas en los Rellenos Sanitarios.⁹⁴ Los proyectos de rellenos sanitarios también pueden ingresar al SEIA. Si el residuo es minero (un depósito de relaves), además existen atribuciones del

⁹¹ Decreto con fuerza de ley N° 382, de 1989, del Ministerio de Obras Públicas.

⁹² Decreto supremo N° 735, de 1969, del Ministerio de Salud Pública.

⁹³ De acuerdo con el artículo 7º del decreto supremo N° 133, de 1984, del Ministerio de Salud, quedan comprendidos en la primera categoría los aceleradores de partículas, plantas de irradiación, laboratorios de alta radiotoxicidad, radioterapia y roentgenterapia profunda, gammagrafía y radiografía industrial.

⁹⁴ Decreto Supremo N° 189, de 2005, del Ministerio de Salud.

SERNAGEOMIN.⁹⁵ También existen disposiciones en el Reglamento Sanitario sobre el Manejo de Residuos Peligrosos.⁹⁶ Esta dispersión regulatoria complejiza en exceso el proceso y abre flancos de incertidumbre para los titulares.

En todos estos casos las autorizaciones especiales respecto de determinados residuos, debiesen ser las necesarias para el ejercicio de la actividad de disposición de los mismos, no siendo ya relevante la autorización sanitaria regulada en términos generales por el Código Sanitario, que debiese entenderse como la regla supletoria para aquellas hipótesis que no cuentan con regulaciones específicas.

4) Autorizaciones para el manejo y almacenamiento de residuos peligrosos

El Código Sanitario dispone de un Reglamento Sobre el Manejo de Residuos Peligrosos, que señala que las instalaciones para la eliminación de los residuos deberán contar con una autorización de la autoridad sanitaria. A su vez, la Ley N° 20.920 sobre Responsabilidad Extendida del Productor dispone que se creará un reglamento para normar las “labores de recolección y las instalaciones de recepción y almacenamiento de residuos, peligrosos y no peligrosos”. Aunque dicho reglamento aún no ha sido dictado, es de esperar que existirán superposiciones con la autoridad sanitaria.

iii. La derogación tácita

Nuestro ordenamiento jurídico tiene mecanismos que buscan evitar la generación de regulaciones contradictorias. En particular se puede mencionar la derogación tácita, en virtud de la cual una regulación posterior deja sin efecto a otra anterior –en todo o parte– al incorporar al ordenamiento jurídico disposiciones que son contradictorias con la original. En teoría, se trata de un mecanismo automático que previene el surgimiento de legislación contradictoria o duplicada. Pero en la práctica, opera solo en casos muy excepcionales, en los cuales los espacios de duplicación o contradicción son muy evidentes. Salvo tales casos, se puede dar lugar a incertidumbre, pues sin una declaración expresa, los regulados, funcionarios públicos e incluso jueces, podrían sostener criterios dispares, dando lugar a situaciones en que algunos defiendan la plena vigencia y aplicabilidad de la norma, mientras que otros la descarten.

⁹⁵ Decreto Supremo N° 248, de 2007, del Ministerio de Minería.

⁹⁶ Decreto Supremo N° 148, de 2004, del Ministerio de Salud.

Hallazgo 3.28: Las autorizaciones para la disposición de residuos, para manejo y almacenamiento de residuos peligrosos y en materia de pesticidas, que corresponde a regulaciones asociadas a permisos de carácter general, presentan contenidos redundantes con otras de carácter especial, no habiéndose establecido reglas respecto a la aplicación o interpretación que permita armonizar ambas.

Recomendación 3.18: Desarrollar una revisión detallada de las competencias de la autoridad sanitaria, de manera de derogar las duplicidades existentes con el Ministerio del Medio Ambiente, iniciando el esfuerzo en materia de permisos y pronunciamientos otorgados en el marco del SEIA.

Recomendación 3.19: En relación con autorizaciones para disposición de residuos, estipular que las autorizaciones especiales respecto de determinados residuos debiesen ser las únicas necesarias para el ejercicio de la actividad de disposición de los mismos, no siendo ya relevante la autorización sanitaria regulada en términos generales por el Código Sanitario.

Recomendación 3.20: En relación con autorizaciones para manejo y almacenamiento de residuos peligrosos: Definir en el reglamento señalado en el artículo 35 de la Ley N°20.920 sobre Responsabilidad Extendida del Productor ("ley REP") aquellos procedimientos que queden exclusivamente regidos por las reglas de la ley REP, de aquellos relativos a la autorización de residuos peligrosos en términos generales.

Recomendación 3.21: Al momento de la dictación de nuevas regulaciones, todos los reguladores deben incluir expresamente aquellas normas que serán derogadas en virtud de la nueva regulación.

3.2. Certeza jurídica

La certeza jurídica hace referencia a la percepción que tiene cualquier miembro de la comunidad —inversionistas, ciudadanos o funcionarios públicos— respecto a un ordenamiento jurídico. Esta percepción aplica en dos sentidos. En primer lugar, porque existe claridad respecto de los derechos y obligaciones que surgen de dicho ordenamiento. Segundo, porque confían en que sus reglas serán observadas tanto por los miembros de dicha comunidad como por el Estado.

Aplicando esta definición fue posible identificar dos tipos de problemas que afectan a los permisos analizados:

- **Estabilidad**, asociado a su creciente precariedad una vez otorgados, y
- **Previsibilidad**, relativo a la incapacidad de anticipar los criterios y condiciones requeridos para aprobar un permiso.

Ambos problemas, si bien serán analizados desde la mirada de la certeza jurídica, afectan también negativamente la eficiencia del proceso. No es eficiente, ni para la Administración ni para los titulares, que un permiso, luego de años de tramitación costosa por ambas partes, sea otorgado para luego ser revocado o puesto en duda su otorgamiento. Tampoco lo es la discrecionalidad en los requisitos, que hace redundantes muchas solicitudes, con costo para ambos participantes del proceso.

3.2.1. Estabilidad

En este estudio se ha considerado que el término “permisos” comprende todas las decisiones, declaraciones y actos formales emitidos por entidades públicas o privadas que ejerzan una función pública. Esto engloba cualquier acto exigido por la regulación para el desarrollo de proyectos de inversión. Por “trámite” nos referimos al proceso de obtención y emisión de dichos permisos.

Para el titular de un proyecto la obtención de permisos no constituye un fin en sí mismo, sino que un medio para el fin buscado, es decir, la ejecución del proyecto. Para el Servicio a cargo de emitir el permiso, el fin deseado es forzar el cabal cumplimiento de la norma, por lo que el permiso es también un medio. En atención a esto, la estabilidad del permiso aparece como una condición necesaria para un adecuado funcionamiento del ordenamiento jurídico en general, y del sistema de aprobación de proyectos en particular.

Ello exige que una vez otorgados los permisos estos mantengan su validez a menos que se decrete su revocación según lo defina la propia norma. La estabilidad deseada no excluye la posibilidad de revisar las decisiones de la Administración, pues ello es un atributo propio de un Estado de Derecho que busca evitar que situaciones indeseables, ilegales o arbitrarias se conviertan en permanentes. Sin embargo el proceso de revocación debe ser regulado de manera clara, en cuanto a sus causales y oportunidad, y de los mecanismos de la propia Administración o los Tribunales de Justicia. La norma debe fijar las vías, plazos, actos o medidas compensatorias o reparatorias para indemnizar los perjuicios, condiciones y efectos de dicho proceso de revisión y estar dotada de condiciones de razonabilidad que equilibren adecuadamente la posibilidad

de la revisión, incluyendo principios básicos de nuestro ordenamiento, como la buena fe y confianza legítima.

Este estudio ha detectado una creciente percepción de quienes tramitan permisos con fines de desarrollar proyectos de inversión, de una menor certeza jurídica respecto de la estabilidad de la que se asumía estaban dotados, haciéndolos cada vez más precarios. La precariedad viene dada, en parte, por la falta de claridad respecto de cuándo el permiso otorgado se encontrará “firme”,⁹⁷ y por tanto entregará seguridad respecto a la posibilidad de llevar adelante la inversión planificada, habiendo superado las instancias de posibles revisiones por parte de autoridades administrativas o judiciales. Ello es clave para proyectos de inversión, pues se trata de actividades que han sido evaluadas y financiadas en el supuesto que serán sostenibles en el tiempo.

Existen tres condiciones principales en nuestro sistema de aprobación de permisos que han colaborado en acrecentar esta percepción de baja estabilidad entre quienes desarrollan proyectos de inversión: los mecanismos de impugnación de los permisos, la potestad invalidatoria de la Administración y el rol de la Contraloría General de la República.

Vías de impugnación

Un primer componente que resta estabilidad a los permisos estudiados se relaciona en general con los mecanismos de impugnación aplicables a estos, y en particular en la inexistencia de una única o principal acción administrativa o judicial destinada a objetar la legalidad de la gran mayoría de los permisos, materia del presente estudio. La falta de una vía de impugnación de aplicación general no ha impedido que los permisos sean reclamados, y por el contrario, ha fomentado que se reconozca la aplicabilidad de múltiples recursos, tanto por medio de los propios órganos de la Administración del Estado como por medio de los Tribunales de Justicia. Esta falencia, además de haber sido validada a lo largo del estudio por varios actores públicos y privados, también ha sido ya recogida por la OCDE,⁹⁸ que señaló imperioso “hacer más eficientes los distintos canales para la revisión administrativa y judicial”.

⁹⁷ El carácter de “firme” de los actos consiste en la condición que adquieren los actos administrativos una vez que terminan los recursos administrativos ordinarios deducidos o desde que transcurra el plazo que la ley concede para la interposición de los mismos, siendo del caso agregar, respecto de la primera situación, que los recursos administrativos interpuestos se entienden terminados una vez afinado el procedimiento impugnatorio respectivo, ya sea mediante una resolución expresa o por haber transcurrido el plazo para entender desestimado el recurso. Dictamen N° 13188 de 2009, de la CGR.

⁹⁸ OCDE, *Estudio de la OCDE sobre Política Regulatoria en Chile: La Capacidad del Gobierno para Asegurar una Regulación de Alta Calidad*. OCDE (2016).

Esta situación da origen a lo que la literatura especializada⁹⁹ denomina “usos redundantes”, que puede resultar en algunas de las siguientes situaciones:

- a. **Elección estratégica**, o la posibilidad de optar entre distintas instancias disponibles para conocer de una misma controversia, según la que considere más favorable en términos del resultado esperado. Esta erosiona el fin último de la jurisdicción, que corresponde a administrar justicia; conlleva una asignación ineficiente de los recursos públicos; y afecta la igualdad de las partes en un litigio al facilitar las respuestas contradictorias y la indeterminación.¹⁰⁰
- b. **Redundancia sincrónica**, o el uso simultáneo de dos o más instancias para conocer de un mismo asunto.
- c. **Redundancia diacrónica**, o la posibilidad de rediscutir la cuestión en otra instancia luego que se ha agotado la discusión de un asunto en una primera, y habiendo obtenido un resultado no deseado.¹⁰¹

A propósito del permiso de edificación, presente en prácticamente todos los tipos de proyectos analizados, existe evidencia contundente de esta realidad. Para revocarlo puede optarse por hasta nueve vías, incluyendo un reclamo de ilegalidad municipal y uno ante la SEREMI del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. El interesado puede iniciar los dos reclamos, no estando obligado a decidir optar por uno en particular, por lo que ninguna de las dos autoridades puede negarse a conocer bajo el pretexto de que le corresponde a la otra, pudiendo incluso ambas resolver lo que sea pertinente en derecho. Así por ejemplo, la jurisprudencia de la Corte Suprema permite que sean ejercidas ambas acciones e incluso da lugar a que ambas autoridades se pronuncien por separado, circunstancia que constituye un serio riesgo de decisiones contradictorias.¹⁰² También se ha discutido la compatibilidad de la impugnación de las resoluciones de los Directores de Obras Municipales mediante el reclamo de ilegalidad municipal y la acción de nulidad de Derecho Público, por cuanto existe jurisprudencia que solo da lugar al ejercicio de la acción de nulidad de Derecho Público en ausencia de toda otra vía especial de impugnación.¹⁰³

⁹⁹ Cover R., *óp. cit.*, pp. 646 y ss.

¹⁰⁰ Guerra F., *óp. cit.*, p. 174.

¹⁰¹ Guerra F., *óp. cit.*, pp. 158 y ss.

¹⁰² SCS, 15 de noviembre de 2016, Rol N° 20.009-2016, considerandos 15° y 16°; SCS Roles N°s. 1669-2015; 9969-2015; 11.984-2014; 23.861-2014 y 1.059-2013.

¹⁰³ Sobre el particular no existe consenso en la jurisprudencia. Una primera postura jurisprudencial sostiene que es posible interponer simultáneamente un reclamo de ilegalidad municipal y una

Un caso paradigmático es el proyecto Hotel Punta Piqueros, en Con Con. En el marco de su desarrollo, este ha sido materia de dos dictámenes de Contraloría General de la República, la interposición de un reclamo de ilegalidad, de un reclamo ante los tribunales ambientales y de un recurso de protección.¹⁰⁴ En estas instancias, que se originaron a partir de la autorización del permiso de edificación por parte de la DOM de Con Con en 2011, participaron autoridades administrativas, judiciales y la Contraloría General de la República. Finalmente, en febrero de 2019 —8 años desde el otorgamiento del permiso de edificación— se autorizó continuar la construcción. Tampoco existe una norma que aclare si es posible volver a discutir sobre la legalidad de un permiso de edificación cuando se hubiere agotado la discusión por alguna de las vías de impugnación. Esto redundaría en que una multiplicidad de autoridades puede pronunciarse respecto de la legalidad del permiso exponiendo al titular al peligro de que el permiso sea revisado por autoridades con experticia distinta, y que responden a criterios jurídicos y técnicos contradictorios. La dispersión de vías de impugnación redundaría en la diversificación de criterios y la atomización de decisiones.

Si bien una forma de evitar este efecto sería reglar la coordinación entre distintos agentes, en nuestro ordenamiento jurídico estas han sido caracterizadas como “ambiguas en su formulación textual y su articulación jurisprudencial”.¹⁰⁵ De hecho, existen pocas normas jurídicas que señalen un orden de prelación o preferencia entre las diversas acciones, y ninguna que se haga cargo de la circunstancia de haberse interpuesto más de un recurso en contra de un mismo permiso. Esto dificulta que cumplan su función primordial de otorgar mayor armonía en la actuación de las diversas autoridades involucradas.

acción de nulidad de Derecho Público en contra de un mismo acto administrativo —como lo son las resoluciones de los Directores de Obras Municipales— (SCS, 5 octubre de 1999, Rol N° 3.2889. Citada en Hunter Ampuero Iván. “Reclamo de ilegalidad municipal en la jurisprudencia: caos interpretativo y criterios dudosos”, en *Revista de Derecho*, vol. XXVII, N° 2, diciembre 2014, pp. 203 - 204). En otras sentencias la compatibilidad entre ambas acciones ni siquiera es discutida, lo que da a entender implícitamente su aceptación (SCS, 14 de marzo de 2013, Rol N° 1.163-2012; SCS, 30 de julio de 2007, Rol N° 1.720-2006; Hunter Ampuero Iván. *Op. cit.*, pp. 203 - 204). Una segunda postura de la Excma. Corte Suprema señala que no es posible interponer una acción de nulidad de Derecho Público de manera simultánea a un reclamo de ilegalidad municipal, por cuanto en aquellos casos en que el ordenamiento jurídico prevé un régimen especial de impugnación, se excluye la posibilidad de accionar de nulidad de derecho público respecto del mismo acto administrativo (SCS, 31 de agosto de 2016, Rol N° 17.405-2016, considerando 4º. En el mismo sentido, SCS, 14 de marzo de 2016, Rol N° 23.587-2015; SCS, 20 de enero de 2012, Rol N° 8.247-2009; Hunter Ampuero Iván. *Op. cit.*, p. 203).

¹⁰⁴ Helfmann Carolina (2016), “La impugnación de los actos administrativos: un tema pendiente y urgente”, en *El Mercurio Legal*, disponible en <http://www.elmercurio.com/legal/noticias/opinion/2016/09/30/la-impugnacion-de-los-actos-administrativos-un-tema-pendiente-y-urgente.aspx>

¹⁰⁵ Guerra F., *op. cit.*, p. 160.

Hallazgo 3.29: La falta de un recurso de impugnación de aplicación general, sea administrativo o judicial, aplicable a los permisos otorgados por la Administración, puede dar lugar a que los permisos sean invalidados en procedimientos muy distintos y sin claridad razonable respecto del momento del cual dicho acto administrativo pueda considerarse firme, suponiendo una clara afectación de la certeza jurídica.

Recomendación 3.22: Incorporación en la Ley 19.880 de un reclamo de ilegalidad aplicable a todo permiso que no tenga un mecanismo de reclamación especial, de orden supletorio, destacando de manera clara las instancias de publicidad, acceso a información y plazos aplicables.

La potestad invalidatoria de la Administración

La potestad invalidatoria consiste en una vía de extinción de los actos de la Administración del Estado, un mecanismo de revisión de juridicidad de tales actos. El reconocimiento de la potestad invalidatoria de la Administración constituía una discusión clásica en nuestro derecho, a la que puso fin la Ley N° 19.880 de Bases de Procedimiento Administrativo, en su artículo 53°, que la reconoce expresamente.¹⁰⁶

La decisión de invalidar el acto responde a la circunstancia que este es contrario a derecho, afecto a un vicio de ilegalidad como haber sido dictados por autoridad incompetente o adolecer de vicios de forma. La Contraloría General de la República ha dictaminado que existe una obligación de la Administración en orden a “dejar sin efecto sus medidas ilegales o basadas en presupuestos anómalos”.¹⁰⁷

¹⁰⁶ “La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto. La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada. El acto invalidatorio será siempre impugnante ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario”.

¹⁰⁷ Dictamen N° 67.420 de 1969.

Sin embargo existen aspectos relevantes que no fueron explicitados en la ley 19.880 y que han debido ser precisados por la jurisprudencia y la doctrina especializada (aunque no siempre consistentemente). Uno de los más relevantes se refiere a los límites de la potestad invalidatoria, reconocidos tanto por la jurisprudencia judicial (Corte Suprema) como por la administrativa (Contraloría General de la República). Dentro de tales límites se han citado la protección de la buena fe, el respeto a situaciones consolidadas y derechos adquiridos, los principios de seguridad jurídica, proporcionalidad y la confianza legítima en las actuaciones de la Administración.¹⁰⁸

Por su parte, la doctrina especializada también ha desarrollado principios con miras a restringirla. Entre ellos destaca el denominado *Principio de Trascendencia*, que puede entenderse como aquel que permite mantener vigente en el ordenamiento jurídico un acto administrativo que contiene un vicio, en la medida que este no es ni grave ni esencial.^{109,110}

Otro principio relevante, el de *Conservación del Acto Administrativo*, indica que "...si bien para la ley no resulta indiferente la ilegalidad del acto administrativo, no permitirá la extinción del mismo por cualquier vicio, sino que es exigible la concurrencia de ciertos requisitos de gravedad o trascendencia para afectar la validez del acto".¹¹¹ Es decir, siempre debe sopesarse la gravedad del vicio contenido en el acto antes de determinar su nulidad, pues no siempre que se constata una ilegalidad de un acto administrativo se traduce en que este debe ser invalidado por la Administración o bien debe ser declarado ilegal, inválido o nulo por el órgano judicial y con ello hacer cesar los efectos del acto.

¹⁰⁸ Lara Arroyo José Luis y Gonzalo Guerrero Valle. Aspectos críticos de la invalidación administrativa en la Ley 19.880: Análisis en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República a 8 años de su vigencia. En *Revista de Derecho* Escuela de Posgrado N° 1, diciembre 2011, pp. 17-44.

¹⁰⁹ "En ese sentido, una construcción coherente del régimen de la nulidad exige establecer una directa relación entre la gravedad del vicio y la sanción que se ha de aplicar. En el caso chileno, las normas legales que reconocen claramente la anulabilidad como el régimen general, tal como lo hemos señalado. Así, un acto administrativo que adolezca de un vicio o ilegalidad es, en principio, anulable. Sin embargo, a partir de dicha regla general se puede establecer una gradación, considerando la gravedad de la infracción [...] en el caso de encontrarnos frente a vicios no trascendentes o de limitada importancia, se puede afirmar que constituirían ilegalidades que no afectan la validez del acto administrativo [...]" (Cordero, 2013, p. 195).

¹¹⁰ "... en ocasiones el vicio del acto ni siquiera alcanzará para su anulabilidad y posible convalidación, sino solo para una irregularidad en el mismo, es decir, un vicio no invalidante. La distinción entre nulidad, anulabilidad y vicio no invalidante es propia del Derecho comparado, y ha tenido poca acogida en el Derecho chileno. Sin embargo, ella da cuenta de la imposibilidad jurídica y práctica de sancionar con nulidad toda ilegalidad del acto administrativo, por intrascendente que esta sea" Bermúdez, 2014, p. 162.

¹¹¹ Bermúdez, 2014, p. 166.

Sin perjuicio del esfuerzo de jueces y expertos en Derecho, al no existir normativa expresa que reconozca los límites de la potestad, la materia queda sujeta a criterios jurisprudenciales que pueden mutar o mostrarse vacilantes, en ambos casos reduciendo la certeza jurídica.

Ello ha ocurrido en el caso de la Contraloría General de la República, la que ha modificado su criterio, al menos parcialmente, según se desprende del dictamen N° 11.416 de 4 de mayo de 2018 que señala: "...existe un deber ineludible de la autoridad de invalidar decisiones adoptadas con infracción a la normativa legal y reglamentaria aplicable, pues hay un interés general en el restablecimiento del orden jurídico alterado por actos que adolecen de vicios y que afectan la regularidad del sistema positivo".

En definitiva, se privilegia el interés general en el restablecimiento del orden jurídico antes que la conservación del acto administrativo o la calificación de la trascendencia de los vicios existentes. Esto, sin incorporar al análisis aspectos que habían sido centrales en dictámenes anteriores, como el principio de conservación del acto, la confianza legítima que el acto genera, la buena fe de los terceros, el respeto a los derechos adquiridos y la seguridad jurídica. Tampoco se considera, como anteriormente, que debe evitarse invalidar actos administrativos cuando a través de ello se produzcan efectos más negativos que los que se intenta evitar, especialmente existiendo mecanismos diseñados para solucionar estas situaciones, como la conversión y convalidación de actos administrativos irregulares.

No es de extrañar entonces que los titulares y los Servicios perciban grados crecientes de incerteza jurídica. En este sentido, aunque la jurisprudencia puede mutar y nuevamente privilegiar aspectos como la conservación de los actos administrativos o la necesidad de trascendencia de los vicios para su anulación, se trata de una materia que requiere de una solución a nivel normativo.

Cabe agregar las interrogantes que generan los efectos patrimoniales que se generan a propósito de una declaración de nulidad. En efecto, según expone el actual Contralor General de la República, "uno de los problemas más acuciantes, y que no soluciona la LBPA [Ley N° 19.880] en materia de invalidación, es el de los daños y perjuicios que puede sufrir el particular que se veía beneficiado por el acto que es objeto de la invalidación, o que sufre un daño o una pérdida de una situación o ventaja producto del acto invalidatorio".¹¹²

La invalidación de un permiso significará la pérdida de la situación que en el correspondiente acto administrativo se ampara, por ejemplo, la autorización para hacer excavaciones de tipo arqueológico. Entonces, cabe preguntarse si el beneficiario del acto invalidado tiene derecho a exigir una indemnización por la circunstancia de verse privado de la posibilidad de ejecutar la actuación para la cual había sido autorizado en primera instancia.

¹¹² https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502005000200004

La obtención de un permiso administrativo será por regla general un aliciente para que su beneficiario ejecute acciones, obras y planes de inversión que signifiquen un costo. La pregunta radica entonces en quién asumirá el costo de tales actuaciones en el caso que la Administración hubiere ejercido su facultad invalidatoria.

Nótese que en tales casos la decisión de inversión ha tenido como antecedente relevante un pronunciamiento de la Administración. Por ejemplo, podría darse el caso que se invalide un permiso de construcción de una obra que ya fue construida y recepcionada por la Dirección de Obras Municipales, lo que en tal caso podría determinar la demolición de la obra. Entonces, ¿quién ha de asumir el costo de la construcción y demolición de una obra edificada al amparo de un permiso que con posterioridad se invalidó? No existe en nuestro derecho una norma que resuelva tal hipótesis, aun cuando parte de la doctrina plantee que la “invalidación de actos municipales urbanísticos lleva implícita la correspondiente ‘responsabilidad patrimonial’ del ente edilicio, que perseguirá el afectado por la invalidación que resolviera la Dirección de Obras, por el daño producido en razón del ‘acto ilegal’ emitido”.¹¹³

Por otra parte, ha de tenerse presente la circunstancia que, conforme con lo dispuesto en la Ley N° 19.880, la decisión de invalidar un acto administrativo constituye un acto lícito de la Administración, en tanto hubiere sido adoptada por el órgano competente y de conformidad a derecho. De ahí que otra discusión clásica de la jurisprudencia y doctrina nacional reciba aplicación en la materia: la procedencia de responsabilidad de la Administración por actos lícitos, a falta de una norma expresa que resuelva la situación específica de los permisos que la Administración ha decidido invalidar en ejercicio de sus facultades. El debate sobre la procedencia de la responsabilidad del Estado por actos lícitos se ha planteado en la jurisprudencia de la Corte Suprema desde principios del siglo XX,¹¹⁴ evolución que en algún momento reconoció la procedencia de indemnizaciones en casos de sacrificio especial de un particular en beneficio de toda la comunidad.¹¹⁵ Sin embargo, la jurisprudencia más reciente ha negado lugar a tal posibilidad, en ausencia de ley que así lo disponga expresamente.¹¹⁶ Como puede verse, a falta de ley expresa, la materia podrá ser objeto de nuevas revisiones doctrinales y jurisprudenciales.

¹¹³ Soto Kloss Eduardo. Urbanismo, Contraloría General de la República y Tribunales de Justicia. A propósito de la acción de protección deducida por la Fundación Club Deportivo de la Universidad Católica de Chile, en: Sentencias Destacadas 2006, p. 133.

¹¹⁴ Cordero Vega Luis. 2015. Ob. cit., p. 730.

¹¹⁵ Por ejemplo, en sentencias dictadas en los casos Lapostol (1908), Galletué (1984), Quintana (2001).

¹¹⁶ En tal sentido, sentencias dictadas en los casos Domic Bezic (2002), Lolco (2004), Inmobiliaria Maullín (2010), Vacas Locas (2012).

Las circunstancias apuntadas ponen en relieve la necesidad de que los límites a la potestad invalidatoria y sus efectos patrimoniales, si es que alguno se quiere reconocer, sean consagrados en la ley y no descansen en criterios jurisprudenciales sujetos a notables variaciones que pueden afectar la certeza jurídica en esta materia.

Hallazgo 3.30: La ley no señala cuáles son los efectos inmediatos de la invalidación de un permiso en los casos que un titular ha actuado en conformidad a los criterios y resoluciones emitidas previamente por la Administración, circunstancia que ha dado lugar a decisiones contradictorias por la jurisprudencia respecto de la posibilidad de invalidar permisos otorgados a un titular de buena fe, pero que no se encuentran conforme a derecho.

Recomendación 3.23: Modificar Ley 19.880 para regular expresamente la aplicación de la invalidación considerando que i) Invalidación no debe desconocer la actuación del titular de buena fe, definiendo qué se entiende por tal, ii) Se debe reconocer que la Administración siempre tendrá la facultad de invalidar un permiso, aun cuando el titular haya actuado de buena fe, en aquellos casos en que el daño que se genera al conservar el acto es irreparable, y iii) En cualquier caso, los afectados de buena fe, sean titulares o comunidad, tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado.

El rol de la Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República (CGR) es un organismo autónomo, que, entre otras funciones, se encarga de ejercer el control de la legalidad de los actos de la Administración,¹¹⁷ lo que constituye una verdadera garantía para la democracia y el Estado de Derecho.

En cumplimiento de dicha labor, la CGR constata la conformidad del acto administrativo con las normas jurídicas aplicables, teniendo como límite de su control el no extenderse sobre asuntos de carácter litigioso,¹¹⁸ así como tampoco referirse a aspectos de mérito

¹¹⁷ Artículo 98 de la Constitución Política de la República.

¹¹⁸ Artículo 6º de la Ley Nº 10.336.

o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas.¹¹⁹ Esto hace de la CGR un protagonista del control de legalidad y constitucionalidad de la Administración por dos vías: 1) un “examen preventivo de legalidad”, conocido como la “toma de razón”, que corresponde a una fiscalización jurídica a la que deben someterse los actos de la Administración antes que surtan efectos, y 2) potestad para interpretar la ley aplicable a la Administración.¹²⁰

Lo anterior no impide que la CGR, en ejercicio de sus atribuciones dictaminantes,¹²¹ ejerza controles represivos a los actos de la Administración. A falta de potestades invalidatorias directas,¹²² la CGR se limita a ordenar a la Administración activa que altere o deje sin efecto sus decisiones irregulares.¹²³

Esta situación ha implicado convertir a la Contraloría en un sustituto imperfecto de resolución de controversias para problemas de legalidad entre los particulares y la Administración, cuestión que se mantiene hasta hoy.¹²⁴ “La práctica administrativa llevó a la Contraloría a pronunciarse en materias que iban más allá de la aplicación de la ley por parte de los organismos administrativos, transformándose en una jurisprudencia que tendió a resolver conflictos asignativos y, por lo tanto, a transformarse progresivamente en un organismo de solución de controversias, primero al interior del Estado y luego entre los particulares y el Estado”.¹²⁵

Tal circunstancia no ha estado exenta de críticas. El profesor Eduardo Soto Kloss ha denunciado que la CGR “suele pronunciarse... a raíz de reclamaciones de terceros que se

¹¹⁹ Artículo 21° B de la Ley N° 10.336.

¹²⁰ Cordero Vega Luis. 2010. La jurisprudencia administrativa en perspectiva. Ob. cit., p. 180.

¹²¹ Que según enseña Enrique Navarro, encuentra fundamento constitucional en el artículo 19 N° 14 de la Carta Fundamental, que consagra la garantía constitucional del derecho de petición, y que se materializa en el artículo 5° de la Ley N° 10.336 que concede a la CGR la facultad de emitir dictámenes a petición de parte o de jefaturas de Servicios o de otras autoridades. Navarro Beltrán Enrique. Jurisprudencia constitucional en materia de control de legalidad (toma de razón y potestad dictaminante) de la Contraloría General de la República, en: *Revista de Derecho* Universidad Católica del Norte, Sección Comentarios de Jurisprudencia, Año 19, N° 2, 2012, p. 438.

¹²² La CGR no puede anular los actos administrativos directamente, sino que ello deberá ser realizado por el ente que emitió el acto. Véase: Helfmann Carolina. 2019. A propósito de la incerteza jurídica en materia inmobiliaria: el rol de la Contraloría y la invalidación como mecanismo para dejar sin efectos permisos de edificación. en: *El Mercurio Legal*, disponible en línea: <http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Opinion/2019/01/31/A-proposito-de-la-incerteza-juridica-en-materia-inmobiliaria-el-rol-de-la-Contraloria-y-la-invalidacion-como-mecanismo-para-dejar-sin-efectos-permisos-de-edificacion.aspx>

¹²³ Cordero Vega Luis. 2015. Ob. cit., p. 541.

¹²⁴ Cordero Vega Luis, (2016). La Corte Suprema y la naturaleza del contencioso administrativo. en: *El Mercurio Legal*, disponible en línea: <http://www.elmercurio.com/legal/noticias/analisis-juridico/2016/05/27/la-corte-suprema-y-la-naturaleza-del-contencioso-administrativo.aspx>

¹²⁵ Cordero Vega Luis. 2010. La jurisprudencia administrativa en perspectiva. Ob. cit., p. 181.

pretenden afectados por actos administrativos... decide sobre la legalidad de tales actos”¹²⁶, constituyendo una “especie de sustituto judicial en que algunos, en vez de acudir a los tribunales de justicia, pretenden erigir a la Contraloría General de la República, la cual sin ser juez y sin tener competencia para ello, se alza en organismo que ‘declara el Derecho’, sin debido proceso alguno, sobre derechos de las personas, en un asunto en que se contiene respecto de ellos”.¹²⁷

Desde fines de los años 1990 se ha hecho evidente que la solución de los asuntos contenciosos administrativos no están siendo resueltos con regularidad por los Tribunales de Justicia, sino que por la CGR.¹²⁸ A tal punto que ha llegado a afirmarse que “el verdadero sistema de solución de controversias en el Derecho Administrativo Chileno se encuentra en la potestad dictaminadora de la Contraloría”,¹²⁹ incentivando que la CGR actúe como juez administrativo por su fácil acceso y su concepto amplio de control de legalidad.¹³⁰ Es más, la misma CGR ha defendido expresamente la posibilidad que particulares recurran a ella en defensa de sus derechos frente a la Administración a través de sus propios dictámenes.¹³¹

Esta situación encierra un conjunto de riesgos propios de la inexistencia de un procedimiento regulado.¹³² Aparte de la falta de regulación del procedimiento de tramitación, la labor que por vía dictaminante ejerce la CGR resulta de alta relevancia, atendidos los efectos que se reconocen a la jurisprudencia administrativa, los que son obligatorios para los empleados públicos y cuyo desconocimiento acarreará su responsabilidad civil, administrativa o penal, según corresponda.¹³³ La obligatoriedad no se limita al caso particular del dictamen, pues la jurisprudencia administrativa ha señalado que los dictámenes de la CGR son obligatorios “también respecto de todas aquellas situaciones que se encuadren dentro del contexto del dictamen de que se trate, por lo que, como se evidencia, son de

¹²⁶ Soto Kloss Eduardo (2006). Urbanismo, Contraloría General de la República y tribunales de justicia. A propósito de la acción de protección deducida por la Fundación Club Deportivo de la Universidad Católica de Chile. Sentencias Destacadas 2006, p. 132.

¹²⁷ Soto Kloss Eduardo, Ob. cit., p. 143.

¹²⁸ Cordero Vega Luis, (2012). La Jurisprudencia Administrativa. *El Mercurio Legal* www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Análisis-Jurídico/2012/02/23/La-Jurisprudencia-Administrativa.aspx

¹²⁹ Cordero Vega Luis (2014). ¿Un año de redefiniciones para el Derecho Administrativo chileno?, *El Mercurio Legal*, www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Redes/Detallenoticia.aspx?id=902795

¹³⁰ Cordero Vega Luis (2012). La Jurisprudencia Administrativa. Ob. cit.

¹³¹ Dictamen N° 39.736 de 2007.

¹³² Cordero Vega Luis (2012). La Jurisprudencia Administrativa. Ob. cit.

¹³³ Cordero Vega Luis (2010). La jurisprudencia administrativa en perspectiva. Entre legislador positivo y juez activista. Comentario desde el dictamen sobre la píldora del día después, en *Anuario de Derecho Pública*, N° 1, 2010, Universidad Diego Portales, p. 170.

aplicación general".¹³⁴ De tal manera que la Administración no solo debe someterse al derecho legislado, sino también al derecho declarado por la CGR.

La evolución descrita pone de manifiesto que la CGR se ha constituido en una instancia de impugnación de legalidad de los actos jurídicos administrativos en general, y de permisos en particular. En este escenario, la consulta de legalidad ante la CGR ha configurado una nueva vía de impugnación anómala de los permisos y paralela a las vías administrativa y judicial, a pesar de la existencia de jurisprudencia de tribunales superiores de justicia que ha rechazado la posibilidad que la CGR tenga competencia para decidir en lo contencioso administrativo, pues dicha materia queda en manos de los tribunales ordinarios de justicia.¹³⁵

La ausencia de tribunales contencioso administrativos, y la temprana jurisprudencia que negaba competencia a los tribunales civiles en tales materias, pudo servir de justificación para que la CGR se arrogara la tarea de resolver esa clase de controversias. Sin embargo, en las condiciones actuales ya no parece necesario forzar la extensión de competencia de la CGR, dado que los tribunales ordinarios de justicia asumieron la tarea de resolver las controversias contencioso administrativas. De otra parte, atendido el tenor literal de los artículos 6º y 21 B de la Ley Nº 10.336,¹³⁶ resulta evidente que las facultades dictaminantes de la CGR no pueden tratar sobre asuntos que por su naturaleza sean propiamente de carácter litigioso, o que estén sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia, ni puede evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas.

Así las cosas, considerando que, por regla general, la discusión sobre legalidad de los permisos que fueren otorgados por la Administración afectará derechos o intereses de sus beneficiarios o de terceros, parece lógico advertir que no debería ser materia de un dictamen de CGR, en virtud de la naturaleza litigiosa del asunto. Asimismo, en caso alguno un dictamen debería evaluar el aspecto de mérito de permisos conferidos a particulares.

No obstante la claridad de las normas referidas, es un hecho de público conocimiento que la CGR se pronuncia periódicamente sobre la legalidad de permisos otorgados por órganos de la Administración del Estado. Ante el actual escenario de propuestas de modernización de la CGR, resulta propicio analizar los alcances de la facultad dictaminante del órgano.

¹³⁴ Cordero Vega Luis (2012). La jurisprudencia administrativa en perspectiva. Ob. cit., p. 171.

¹³⁵ Navarro Beltrán Enrique, Jurisprudencia constitucional en materia de control de legalidad (toma de razón y potestad dictaminante) de la Contraloría General de la República. *Revista de Derecho* Universidad Católica del Norte, Sección Comentarios de Jurisprudencia, Año 19, Nº 2, 2012, pp. 443 a 445.

¹³⁶ Ley de Organización y atribuciones de la Contraloría General de la República, texto refundido fijado por Decreto Nº 2421 de 1964 del Ministerio de Hacienda.

Hallazgo 3.31: La ausencia de un recurso contencioso administrativo ha colaborado a que la Contraloría General de la República haya intervenido en controversias entre particulares y servicios públicos, constituyéndose, en ocasiones, en una vía más de impugnación contra los permisos otorgados por la Administración, ejerciendo labores fuera de sus competencias.

Recomendación 3.24: Complementar las disposiciones contenidas en la ley orgánica de la Contraloría General de la República, definiendo en forma expresa el alcance del término “asuntos de naturaleza litigiosa”, de manera de precisar las materias excluidas del ámbito de control de esta.

3.2.2. Previsibilidad

En el marco de la certeza jurídica, también es razonable esperar que un ordenamiento jurídico entregue un grado adecuado de previsibilidad, vale decir, la expectativa de que, siguiendo los criterios y exigencias que la propia norma determine, se obtenga un determinado resultado: por ejemplo, el otorgamiento de un permiso necesario para desarrollar un proyecto de inversión.

La materia ha sido analizada desde una doble perspectiva:

- A propósito de la diversidad de criterios y requisitos para el otorgamiento de permisos
- En relación con la nueva institucionalidad relativa a Ordenamiento Territorial

Diversidad de criterios y requisitos para el otorgamiento de permisos

No obstante ser Chile un Estado unitario, para la óptima administración y ejecución de políticas públicas a nivel del Poder Ejecutivo, la normativa ha definido unidades territoriales.¹³⁷ En vista de que cada región presenta características y funcionalidades distintas

¹³⁷ El territorio de la República de Chile se divide actualmente en 16 regiones, que a su vez se subdividen en 56 provincias; para los efectos de la administración local, las provincias se subdividen en 346 comunas.

que exigen tratamientos diferentes, se desprende que la mayoría de los servicios públicos y sus correspondientes sedes regionales, deben considerar en su organización y definición de funciones la existencia de esta división territorial. Sin embargo, dichas sedes deben operar bajo un mínimo nivel de coordinación, pues según la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, los servicios públicos regionales, sean centralizados o descentralizados, están sujetos a “las políticas nacionales y a las normas técnicas del Ministerio a cargo del sector respectivo.”¹³⁸

A propósito de ello, una dificultad reiterada a la hora de desarrollar proyectos de inversión está asociada a la imprevisibilidad respecto de la decisión de la Administración en relación con el otorgamiento de los permisos. Esto se traduce en que para casos similares se aplican criterios diversos, lo que atenta contra el fundamento esencial para cualquier sistema normativo, que requiere que las reglas que lo componen existan con antelación al comportamiento que regulan y no que broten con posterioridad a él. Es decir, seguir criterios previos, anticipados y previsible.

Las consecuencias de esta situación no solo afectan la certeza jurídica sino que atentan además contra la eficiencia, elevando los costos involucrados para todos los actores, al generar objeciones, iteraciones, reiteraciones, impugnaciones y otras situaciones que dilatan y encarecen el proceso.

Para contextualizar, lo primero es señalar que los órganos de la Administración están limitados en su actuar por las competencias que les hayan sido conferidas por ley.¹³⁹ En razón de ello, requieren que una norma defina en forma más o menos exhaustiva las condiciones de ejercicio, contenido y efectos jurídicos de sus potestades públicas. Dependiendo del nivel de especificidad de dichas definiciones, es posible identificar potestades regladas y discrecionales.

Las *potestades regladas* son aquellas en que las condiciones de su ejercicio, es decir, quién, cómo, cuándo, por qué, para qué, etc., se encuentran completamente definidos en la norma. En estos casos basta la sola ocurrencia de las condiciones que la hacen procedente para su ejecución. Pese a que el establecimiento de estas potestades constituye el ideal en términos de certeza jurídica y de asegurar objetividad, son excepcionales dentro de nuestro ordenamiento, pues exigen por parte del legislador el conocimiento cabal de la realidad que se pretende regular, lo que en la práctica no suele suceder.

Las *potestades discrecionales* son aquellas que otorgan a la Administración un margen de libre apreciación de algunas de las condiciones de su ejercicio, por ejemplo respecto de la decisión de actuar y el modo de hacerlo. Se está frente a una potestad discrecional

¹³⁸ Artículo 27°, Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575.

¹³⁹ Artículo 7° Constitución Política de la República.

cuando existe un margen de libertad de elección para la Administración entre diferentes alternativas en relación a (i) la oportunidad, (ii) los medios, o (iii) las condiciones para su ejercicio, que, al circunscribirse dentro de una norma general, pueden ser igualmente legales. Un ejemplo de esto es el Plan de Compensación de Emisiones de la SEREMI del Medio Ambiente, cuya aprobación, al contener criterios de evaluación muy generales, otorga una amplia libertad de apreciación a la autoridad administrativa para decidir si aprobarlo o rechazarlo.

La discrecionalidad no es en sí misma un hecho negativo. La naturaleza de las regulaciones asociadas a proyectos de inversión y las circunstancias en que se desarrollan, exigen flexibilidad, operatividad y adaptación a las necesidades de cada caso concreto que, como se dijo antes, es imposible de prever en su totalidad. Ante esto, basándose en la confianza en que los funcionarios públicos tienen una preparación especializada y técnica *ad hoc* a sus competencias, y que actuando dentro del umbral delimitado de libertad de decisión están capacitados para tomar las resoluciones más adecuadas a las situaciones específicas que se presenten, se les conceden este tipo de potestades. En otras palabras, el otorgamiento de potestades discrecionales a la Administración resulta incluso deseable.

En este sentido, es importante agregar que frente a las potestades discrecionales no existen soluciones inequívocamente correctas, sino distintas alternativas igualmente justas. La materia se relaciona con el uso de los denominados conceptos jurídicos indeterminados.¹⁴⁰ Ello no necesariamente redundará en problemas de certeza jurídica, en la medida en que estos son una técnica legislativa usual y necesaria que puede ser vigilada mediante un adecuado control de la discrecionalidad administrativa.^{141, 142}

¹⁴⁰ “... con la técnica del concepto jurídico indeterminado, la Ley refiere una esfera de la realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que intenta delimitar un supuesto concreto. Así, procederá también la jubilación cuando el funcionario padezca incapacidad permanente para el ejercicio de sus funciones; buena fe; falta de probidad. La ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos porque se trata de conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación.”...“Esto es lo esencial del concepto jurídico indeterminado: la indeterminación del enunciado no se traduce en una indeterminación de las aplicaciones del mismo, las cuales *solo permiten una «unidad de solución justa» en cada caso*, a la que se llega mediante una actividad de cognición, objetivable por tanto, y no de volición”. García Enterría Eduardo y Fernández Tomás-Ramón (2011), *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 15ª edición, p. 482.

¹⁴¹

¹⁴²

“el supuesto de partida para comprender el fenómeno de la discrecionalidad radica en considerarla como un margen de libertad de que dispone la Administración para ejercer su potestad, la que, precisamente, se encuentra sometida a unos parámetros o límites previamente establecidos por una norma jurídica administrativa que confiere la discrecionalidad”. Huepe Artigas Fabián, *ob. cit.*, p. 156.

El problema surge cuando su ejercicio se realiza en términos que afecta la necesaria previsibilidad, la que en definitiva es una manifestación del denominado *principio de Protección de la Confianza Legítima*. Este supone el amparo que se debe dar al ciudadano frente a la Administración Pública, la que ha venido actuando de una determinada manera, en cuanto a que esta lo seguirá haciendo de esa misma manera en lo sucesivo y bajo circunstancias similares,¹⁴³ sin perjuicio de las necesarias y/o convenientes adecuaciones y/o adaptaciones que puedan ir surgiendo en el tiempo. Cuando ello no ocurre por un actuar vacilante de la Administración, se afecta en último término la igualdad ante la ley, pues ante situaciones similares la respuesta es diferente.

Estas situaciones tienden a ocurrir con mayor frecuencia cuando la misma normativa no otorga las respuestas para aplicar al caso particular, y requiere para esto ser complementada por un análisis del órgano o el mismo funcionario que detenta la facultad de decisión, vale decir, cuando existen mayores espacios de discrecionalidad. Esta modalidad fomenta la imprevisibilidad, pues quien se enfrenta a la obtención de un permiso en particular lo hace con poca claridad respecto a los requerimientos que serán exigidos para su otorgamiento. En casos extremos puede darse que las decisiones sean abiertamente arbitrarias, contrarias a la razón, a la justicia y al ordenamiento jurídico y que han sido dictadas por la sola voluntad o capricho de una persona u organización.

En el marco del estudio, este tema ha surgido principalmente a propósito de criterios interregionales en relación con el mismo tipo de permiso. En efecto, se identificó un grado relevante de variabilidad en los criterios para el otorgamiento de permisos entre distintas regiones, lo suficientemente alto para ser reportado a nivel transversal por parte de la gran mayoría de los representantes del sector privado. Esto se configura como un problema de aplicación práctica sobre los criterios que la autoridad esgrime en relación con los requisitos exigidos, las actividades desarrolladas en la tramitación y sus pronunciamientos respecto al otorgamiento o no de los permisos.

La justificación detrás de estas disparidades puede asociarse con características disímiles entre regiones, las que en el ejercicio de sus potestades discrecionales pueden por ejemplo exigir permisos otorgados por CONAF o SAG, los que pueden imponer requisitos más restrictivos en lugares con mayor riesgo asociado a flora o fauna.

Independiente de la razón de origen, la existencia de estos criterios diferenciados que no se encuentren adecuadamente explicitados genera espacio para incertezas e inequidades respecto de proyectos técnicamente idénticos que se desarrollan en regiones distintas, lo que influye de manera relevante en los incentivos de emplazamiento y planificación de

¹⁴³ Bermúdez Jorge (2005), El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración como límite a la Potestad Invalidatoria, *Revista de Derecho* Valdivia, XVIII, volumen 2, diciembre 2005.

los titulares, por cuanto la poca claridad en la tramitación les impide tener antecedentes sobre lo que se requiere, lo que sucede dentro de esta, y el resultado final. Esta asimetría de información, además de afectar la certeza jurídica, eleva los costos a todos los actores y supone mayores plazos de tramitación, por cuanto se generarían constantes iteraciones. El tema es relevante para proyectos cuyo emplazamiento es relativamente independiente de las características de una región, pues nos encontraríamos en situaciones en las cuales se alteraría de manera arbitraria, sin una justificación racional, el principio de igualdad ante la ley. Para efectos del análisis se identificaron los siguientes aspectos respecto de los criterios diferenciados:

- **En relación con los requisitos**, asociados a una barrera de entrada para iniciar la tramitación.
- **En relación con la cantidad y tipo de actividades** dentro de la tramitación, en el contexto de disparidades que afectan el desarrollo del procedimiento.
- **En relación con los pronunciamientos** de los servicios que participan en el otorgamiento de un permiso.

Se analizaron permisos que no suponen la necesidad de diferenciar sus requisitos a nivel regional o comunal. También se compararon proyectos de inversión con similares características en distintas regiones.

i. En relación con los criterios y requisitos

Los requisitos solicitados para otorgar un permiso dan cuenta de los antecedentes mínimos que debe cumplir el titular al requerir una decisión por parte del Servicio. De esta forma, la existencia de requisitos mayores podría asociarse a regiones o comunas que resguarden en mayor medida el objeto de protección del permiso.

En cuanto a criterios diversos entre regiones, se analizó el permiso para la *aprobación del proyecto de Sitio de Almacenamiento de Residuos Peligrosos* en cinco regiones. Se seleccionó en consideración de los siguientes factores: (i) el carácter descentralizado de la autoridad que lo otorga (SEREMI de Salud); (ii) el que se trata de un permiso que se solicita en todas las regiones del país; y (iii) que en términos técnicos sus condiciones y exigencias deben ser relativamente transversales, pues las condiciones de seguridad y el objeto de protección no varían. Como antecedente, destaca que la regulación relativa a esta autorización no presenta requisitos explícitos en su fuente normativa (Reglamento sanitario sobre manejo de residuos peligrosos) sino en el marco del SEIA, con respecto a los requisitos de la parte ambiental de este permiso, que corresponde al PAS 142.

La Tabla 3.8 presenta una comparación de algunos requisitos y antecedentes exigidos por la autoridad sanitaria en torno a este permiso. Son evidentes las diferencias entre regiones. Por ejemplo, se aprecia una variación en el nivel de detalle de las características de los residuos (se piden, en algunos casos, características específicas de la peligrosidad de estos). Algunas regiones exigen la obtención de permisos previos, como las autorizaciones sanitarias de servicios básicos (Atacama y Metropolitana); el certificado de informaciones previas otorgado por DOM (Valparaíso), y autorización de casino y de operador de calderas (Metropolitana).

Tabla 3.8. Tabla comparativa de antecedentes requeridos para la aprobación de proyecto del sitio de almacenamiento de residuos peligrosos.

	Tarapacá	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	Metropolitana
Antecedentes requeridos sobre residuos	Datos generales titular				
	RCA aprobada				
	"tipos y características"	"tipos y estado"	"peligrosidad y código de los residuos"	"clase, capacidad máxima, periodo de almacenamiento"	"tipo, estado, características de peligrosidad"
Permisos/ requisitos adicionales		Autorización de funcionamiento de agua potable y alcantarillado			Autorización de funcionamiento de agua potable y alcantarillado
				Certificado de Informaciones Previas	
					Autorización sanitaria para el funcionamiento del casino
					Operador debidamente autorizado para manejo de calderas

Fuente: Elaboración propia con base en la información pública de acuerdo con el sitio web regional de cada SEREMI.

Este problema (a nivel regional) también puede ser reconocido a nivel comunal, en particular en el caso de los *permisos de obras preliminares de la DOM*,¹⁴⁴ asociados a instalaciones previas en torno a la construcción de la edificación principal. La normativa¹⁴⁵ establece que las obras preliminares pueden ejecutarse “durante la tramitación de un permiso de edificación y con anterioridad a su obtención”. También señala que con el otorgamiento del permiso de edificación se pueden entender incluidas las autorizaciones de estos permisos, si es que en conjunto se otorgan los antecedentes correspondientes. Sin embargo, la municipalidad de Macul,¹⁴⁶ requiere la copia de la solicitud del permiso de edificación, sin permitir que la solicitud del permiso sea ingresada en conjunto con el permiso de edificación, suponiendo secuencialidad que no es explícita en la normativa, y que puede condicionar los tiempos de desarrollo del proyecto.

Hallazgo 3.32: La falta de definiciones normativas sobre requisitos y procedimientos genera mayores espacios para la imprevisibilidad de las decisiones de la Administración. Esto redundaría en mayores tiempos de tramitación, que deriva del aumento de iteraciones entre titular y Servicio, así como una mayor inversión de tiempo por parte de este último para justificar adecuadamente su decisión.

Hallazgo 3.33: Se han identificado criterios diversos entre servicios públicos a nivel regional y comunal, en cuanto a los requisitos solicitados en actividades desarrolladas durante la tramitación en relación con un mismo permiso, que no se justifican por las diferencias inherentes a las características de las respectivas regiones.

ii. En relación con la tramitación

Cada actividad que se desarrolla de manera progresiva en la tramitación de un permiso es clave para que el Servicio decida o no otorgarlo. La inclusión de más o menos actividades en dicho proceso puede reflejar mayores o menores grados de certeza jurídica al respecto, además de mayores costos y demora. En ese sentido, destacan casos donde además de contar con diferencias a nivel de los formularios de solicitud del respectivo permiso, los servicios regionales manifiestan diversos criterios en cuanto a la exigencia requerida en el examen de los antecedentes necesarios para la toma de la decisión final.

¹⁴⁴ Instalación de faenas, instalación de grúas, y ejecución de excavaciones, entibaciones y socializado.

¹⁴⁵ Artículos 5.1.3 y 5.1.6 de la OGUC.

¹⁴⁶ Decreto 1226/2006, Municipalidad de Macul.

Esto ocurre, por ejemplo, en *la autorización de funcionamiento del proyecto particular de agua potable* otorgado por la autoridad sanitaria. En concreto, se ha reportado que en algunas regiones (Antofagasta),¹⁴⁷ el Servicio solo solicita material fotográfico para cursar la autorización de funcionamiento, mientras en otros casos se requiere de una visita a terreno (Valparaíso).¹⁴⁸

Para el Informe Favorable para la Construcción se han evidenciado diferencias entre regiones, tanto en relación con el procedimiento (en algunas regiones ingresa por el SAG, en otras por la SEREMI de Agricultura), como con el nivel de exigencia que se requiere del pronunciamiento de las entidades que otorgan el permiso (en algunos casos la SEREMI de Agricultura consolida la información del SAG y Minvu, en otros solo traslada los pronunciamientos).

iii. En relación con los pronunciamientos

Existen varios permisos (66) que requieren del pronunciamiento de diversos Servicios para su otorgamiento, entendiendo por pronunciamiento una declaración que refleja la opinión favorable o desfavorable frente a un aspecto del otorgamiento que se asocia a las competencias del respectivo Servicio.

Un caso particular es la RCA, que se configura como el permiso que mayor cantidad de pronunciamientos requiere por parte de servicios públicos, siendo el SEA quien debe requerir estos de todos aquellos servicios con competencias ambientales relativas el proyecto o actividad evaluada.¹⁴⁹

En este contexto se detectaron disparidades de criterios en los pronunciamientos en el marco del SEIA de organismos regionales asociados a un mismo Servicio. Existe disparidad de criterios de las Gobernaciones Marítimas de Aysén y Magallanes en relación con consultas de pertinencia sobre modificación de proyectos acuícolas, que consideraban la inclusión de líneas de fondeo fuera de los límites de la concesión acuícola. Bajo este mismo esquema, la Gobernación de Aysén se manifestó con observaciones referidas a la necesidad de justificar esta modificación, a pesar que la normativa no las permite.¹⁵⁰ Por su lado la Gobernación de Magallanes se manifestó conforme.¹⁵¹ La observación realizada

¹⁴⁷ Resolución exenta 5946/2018, SEREMI Salud Antofagasta.

¹⁴⁸ Resolución exenta 8699/2018, SEREMI Salud Valparaíso.

¹⁴⁹ Los órganos con competencia ambiental son aquellos que cuenten con atribuciones en materia de permisos o pronunciamientos ambientales sectoriales respecto del proyecto. Art 24, inciso 2° RSEIA.

¹⁵⁰ Pertinencia 214111019.

¹⁵¹ Pertinencia 216121002.

en Aysén no hace referencia a características particulares de la región sobre la cual esta modificación debiese ser analizada con más cuidado, por lo que en términos técnicos no se justifica la diferencia de pronunciamiento.

Otro caso está asociado a las consultas de pertinencia y hace referencia a modificaciones sobre las jaulas para peces, en las que se realiza un proyecto acuícola con RCA aprobada. Se destaca que el SEA de Aysén, frente a esta modificación, solicita análisis adicionales sobre medio humano (en particular comunidades indígenas) para evaluar la magnitud de la modificación.¹⁵² Para una modificación análoga en la región de Magallanes, el SEA regional especificó que la modificación no es sustantiva, sin contar con el estudio de medio humano sugerido en Aysén.¹⁵³ Cabe destacar que, en ambos casos, las pertinencias se asocian a locaciones en donde hay cercanía a solicitudes ECMPO. Si bien no puede señalarse que evaluar el medio humano es estrictamente necesario para identificar la magnitud de la modificación, y su consecuente ingreso al SEIA, sí puede afirmarse que los criterios y el nivel de exigencia de ambos organismos son diversos.

Situaciones como las mencionadas anteriormente denotan una falta de aplicación del principio general de coordinación en la actuación de la Administración,¹⁵⁴ así como de obligaciones particulares del SEA en el marco de la ley 19.300. De acuerdo con el artículo 81, letra d), de dicha norma, este Servicio tiene la función de “uniformar los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental que establezcan los ministerios y demás organismos del Estado competentes (...)”. Este es uno de los casos en donde la normativa es explícita en denotar un rol coordinador para un Servicio, que justamente es aquel que debe consolidar una serie de pronunciamientos y procedimientos en torno a la aprobación de la RCA y los consecuentes PAS (tanto ambientales como mixtos).

Hallazgo 3.34: Existen diferencias en los requerimientos asociados a los pronunciamientos regionales por parte de los órganos públicos con competencia ambiental, en relación con situaciones similares, en el contexto del SEIA.

¹⁵² Resolución Exenta 207/2018.

¹⁵³ Resolución Exenta 48/2018.

¹⁵⁴ Ley 18.575, art. 3 inciso 2º, Ley de Bases Generales de la Administración del Estado.

Recomendación 3.25: A través de un instructivo Presidencial, instruir a que cada Servicio identifique la existencia de requisitos y actividades de tramitación que no se encuentren precisados a nivel normativo, de modo de analizar su pertinencia, y formalizarlas si es necesario. Mandatar un ministerio responsable —de preferencia SEGPRES— para que lidere y coordine este trabajo.

Recomendación 3.26: Definir, en un esfuerzo dirigido desde el nivel central, los criterios que utilizarán los servicios regionales para el otorgamiento de aquellos permisos que cuenten con grados relevantes de discrecionalidad por parte de quien los otorga. En caso de ser necesario diferenciar por condiciones regionales, explicitarlo y fundamentar la decisión.

Recomendación 3.27: Analizar la normativa que otorga amplios espacios de discrecionalidad a la autoridad sanitaria, definiendo con precisión y unificando a nivel nacional: (i) requisitos para solicitar los permisos; (ii) los actos-trámite mínimos que deben realizarse, y (iii) criterios de decisión similares a la modalidad de los PAS contenidos en el RSEIA.

Nueva institucionalidad relativa al Ordenamiento Territorial

El lugar de emplazamiento es un aspecto clave para el desarrollo de proyectos de inversión, toda vez que el territorio debe ser apto para admitir la ejecución de obras y el ejercicio de actividades económicas que el proyecto implica. El territorio es el espacio físico que integra o forma parte del Estado, con sus recursos naturales, población y obras realizadas, y cuya administración debe ser eficiente e integral.¹⁵⁵

En esta línea, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), ha definido el ordenamiento territorial, adoptando una definición basada en la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983), como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física

¹⁵⁵ Artículo 5º del Decreto Nº 28 de 2006, del Ministerio de Bienes Nacionales, que crea el Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial.

del espacio según un concepto rector”,¹⁵⁶ señalando que tanto los métodos como los instrumentos de planificación que se apliquen se desprenderán del conjunto de valores sociales, de orientaciones políticas nacionales y regionales, y de condiciones económicas y ambientales propias de los territorios, que han sido contenidas en las respectivas Estrategias de Desarrollo Regional (EDR).

Con tal misión, en nuestro país se han establecido numerosos instrumentos de planificación territorial, entre los que destacan: la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD), los Planes Regionales de Desarrollo Urbano (PRDU), los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), los Planes Reguladores Intercomunales y Metropolitanos (PRI y PRM), los Planes Reguladores Comunales (PRC), los Planes Seccionales (PS), la fijación de Límites Urbanos (LU), la Zonificación de Uso de Borde Costero (ZUBC), los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO), además de diversas Zonificaciones Sujetas a Protecciones Especiales (ZSPE).¹⁵⁷

Los diversos instrumentos que inciden en el ordenamiento territorial chileno admiten variadas clasificaciones. Algunos de carácter más *político*, que disponen principios y directrices, como las EDR¹⁵⁸ que no incorporan normas exigibles a los particulares; otros, de carácter más *prescriptivo*, que señalan normas sobre zonificación y prohibiciones, cuya observancia resulta plenamente exigible a los particulares, tales como los Planes Reguladores Comunales (PRC). Asimismo, la doctrina especializada¹⁵⁹ ha distinguido entre aquellos instrumentos que obedecen a procesos de *planificación*,¹⁶⁰ tales como los PROT y los PLADECO; de los que responden a la *protección* de objetos específicos determinados, como las ZOIT y los Sitios Ramsar.¹⁶¹ Asimismo, dentro de la primera categoría, se distinguen aquellos instrumentos cuyas disposiciones resultan vinculantes para cualquier persona, de otros que se materializan en directrices o lineamientos a seguir, y en que sus disposiciones no son obligatorias para los particulares.

¹⁵⁶ SUBDERE, Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Contenido y Procedimientos (2010).

¹⁵⁷ Entre ellas: Parques Nacionales, Marinos y de Turismo; Reservas Nacionales, Marinas, de Regiones Vírgenes, y Forestales; Santuarios de la Naturaleza; Zonas húmedas de importancia internacional; Monumentos Nacionales; Sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad; Áreas Marinas y Costeras protegidas; Destinación del DL 1939; Zonas Típicas o Pintorescas; Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios; Tierras Indígenas; Áreas de Desarrollo Indígena; y Zonas de Interés Turístico Nacional.

¹⁵⁸ EL GORE de Santiago define a la ERD (www.gobiernosantiago.cl/estrategia-desarrollo-regional) como el principal instrumento de planificación, que orienta acciones e instrumentos de financiamiento (especialmente el Fondo Nacional de Desarrollo Regional). Es una estrategia indicativa, no normativa.

¹⁵⁹ Precht Reyes Salamanca (2016). *El Ordenamiento Territorial en Chile*. Ediciones UC.

¹⁶⁰ Instrumentos de ordenamiento territorial estrictos.

¹⁶¹ Zonificaciones sujetas a protecciones especiales.

Algunos instrumentos exceden el objeto de la mera ordenación territorial, tales como la ERD y el PLADECO. Otros instrumentos tienen un objeto más limitado, ya que regulan solo parte del territorio, entre los que se cuentan todos los instrumentos de planificación urbana, PNDU, PRDU, PRI, PRM, PRC, PS, LU; los que se limitan al espacio costero ZUBC; y los que tratan de objetivos particulares ZSPE.

A pesar de esta amplia variedad de instrumentos asociados al ordenamiento territorial existentes, en Chile no existe un sistema integrado que vele por la coherencia entre estos a nivel nacional. Los instrumentos son dictados por autoridades diversas, y por ende pueden atender a objetivos diversos, incluso excediendo el mero fin de ordenación territorial. También tienen distintas pretensiones de generalidad, donde muchas veces tratan circunstancias específicas o atienden de manera exclusiva el interés particular de la región, sin considerar el interés nacional.

Por ejemplo, las áreas protegidas asociadas a componentes ambientales se crean de manera individual y con una mirada enfocada en los atributos a preservar, sin incorporan en su análisis aspectos que integren otros potenciales usos del territorio. Si bien en general se aprueban en instancias interministeriales,¹⁶² situación que haría presuponer una mirada global, no se basan en una decisión integral que incorpore una visión del territorio como un todo y los costos alternativos de privilegiar algunos usos en desmedro de otros. Esto queda de manifiesto, pues históricamente la noción de ordenamiento territorial parecía confundirse con la planificación urbana, atendida la relevancia y desarrollo de la regulación en materia urbanística, en circunstancias que la zona urbana constituye solo una parte del territorio.

i. Relación con proyectos de inversión

La falta de coordinación entre las instituciones y los instrumentos y/o regulaciones mediante los cuales actúan estas instituciones en el territorio favorece la generación de conflictos entre los proyectos de inversión y las comunidades locales, ya que no cuentan con una definición transparente y pública acerca de los usos de suelo permitidos y prohibidos, así como tampoco de una definición estratégica en consideración a las condiciones geográficas, necesidades locales y nacionales, vocaciones propias de cada territorio, etc., ni tampoco acerca de los derechos efectivos de las comunidades.

¹⁶² Consejo de Ministros para la Sustentabilidad: Ministro de Medio Ambiente; Agricultura; Hacienda; Salud; Economía, Fomento y Turismo; Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo; Transportes y Telecomunicaciones; Minería; y de Desarrollo Social. Según el art. 71 ley N° 19.300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Esta situación surge con claridad en el proceso de evaluación ambiental del SEIA, que corresponde a la única instancia que contempla (según la autoridad) procesos de participación formal de las comunidades. Esto sugiere la necesidad de contar con herramientas de planificación que eximan al SEIA de la necesidad de definir el emplazamiento de los proyectos, toda vez que, por su naturaleza, la evaluación ambiental debiese enfocarse en verificar que los proyectos en evaluación se adecuen a un ordenamiento predefinido.

En un estudio desarrollado por el BID,¹⁶³ analizada la jurisprudencia asociada a 35 proyectos de inversión que ingresaron al SEIA, se identificó las causales de impugnación más recurrentes (26) referidas a aquellas en que la comunidad se opuso al mismo, en particular en atención a su emplazamiento. Ello se relaciona con objetivos respecto al uso de un territorio, y que a través de visiones diversas y hasta contrapuestas, aspiran a imponer su visión. Estos conflictos son centrales en el marco del Ordenamiento Territorial. Según el estudio: “un importante foco de conflictos que se presenta para los inversionistas al momento de evaluar sus proyectos en el SEIA se refiere a la localización de estos (v.gr. Proyecto Alumysa, Proyecto Hidroeléctrico Aysén, Proyecto Minero Pascua Lama y Proyecto Minero Dominga). Esta situación se refleja en las observaciones ciudadanas recibidas durante el periodo de participación, en el que las comunidades manifiestan vehementemente su percepción sobre la imposibilidad de localizar proyectos en sitios que son percibidos como de gran relevancia ambiental o como fuente de recursos para sus actividades económicas”.

ii. Nueva institucionalidad

Un sistema coordinado de Ordenamiento Territorial debe incorporar elementos que le permitan llevar adelante sus objetivos. En primer lugar, con una visión general que entregue los lineamientos generales acerca de las aspiraciones que dicho ordenamiento del territorio busca lograr y que permita internalizar los costos de proyectos, en especial aquellos que son estratégicos o necesarios para el interés del país. También se hacen necesarias herramientas que permitan implementar dicha visión en los respectivos territorios. Finalmente, es útil contar con una institucionalidad que permita la adecuada utilización de las herramientas diseñadas al efecto.

¹⁶³ Femenías Jorge y Ciappa Carlos (2019) La regulación ambiental y su relación con la aprobación de proyectos de inversión en Chile. Banco Interamericano de Desarrollo.

En este contexto, la ley N° 21.074 estableció una nueva institucionalidad a propósito del Ordenamiento Territorial, que establece como pilares fundamentales una Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y una nueva modalidad de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) en los que esta se materializará, señalando las instituciones y atribuciones de los órganos que participan en el proceso (Gobiernos Regionales y Comité de Ministros de COMICIVYT). A través de dichos instrumentos el concepto de ordenamiento territorial ha recibido reconocimiento legal, y por esta vía se pretende abarcar la totalidad del territorio, comprendiendo zonas urbanas y rurales, reconociendo las áreas colocadas bajo protección oficial, y orientando la utilización del territorio para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación.

Conforme con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR), los PROT son elaborados por el Gobierno Regional (GORE),¹⁶⁴ previo informe favorable de los ministros que componen la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio.¹⁶⁵ Sus objetivos son:

- a. Orientar la utilización del territorio de la región para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macrozonificación de dicho territorio.
- b. Establecer, con carácter vinculante:
 - Condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos.
 - Condiciones para la localización de las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística.
- c. Identificación de las áreas para localización preferente de las instalaciones antes mencionadas.

Como puede verse, los nuevos PROT vienen a complementar las normas sobre planificación urbana. Además, por mandato legal reconocerán las áreas colocadas bajo protección oficial y propondrán un proyecto de zonificación del borde costero de la región. Así las cosas,

¹⁶⁴ En 2021 el gobernador y los consejeros regionales se elegirán por sufragio universal junto a las elecciones presidenciales y parlamentarias. Quienes sean electos estarán en el cargo por tres años para hacer coincidir la siguiente elección con las elecciones municipales de octubre de 2024; luego se elegirán cada cuatro años.

¹⁶⁵ Integrada por los ministerios de Vivienda y Urbanismo (que preside); Interior y Seguridad Pública; Secretaría General de la Presidencia; Economía, Fomento y Turismo; Desarrollo Social; Obras Públicas; Agricultura; Minería; Transportes y Telecomunicaciones; Bienes Nacionales; Energía y Medio Ambiente.

la nueva institucionalidad que regulará el Ordenamiento Territorial, a través de la PNOT y los PROT, cuenta con un afán comprensivo respecto de todo el territorio regional, teniendo estos últimos un carácter de vinculante para todos los proyectos analizados en el presente estudio. De hecho, el mismo artículo 17 de la LOGGAR imputa como consecuencia al incumplimiento de las condiciones que señale el PROT la caducidad de las autorizaciones respectivas, sin perjuicio de las demás consecuencias que se establezcan.

Esto tendrá impactos relevantes en el proceso de tramitación de proyectos y actividades que ingresen al SEIA. Actualmente, todo proyecto que se someta al sistema de evaluación de impacto ambiental debe considerar las normas contenidas en los PROT,¹⁶⁶ lo que se materializa en un informe emitido por el Gobierno Regional respectivo.¹⁶⁷

Atendido el nuevo carácter vinculante de los PROT, dicho informe adquiere una altísima relevancia para la evaluación ambiental de proyectos, y puede significar la imposibilidad de evaluar favorablemente un proyecto por encontrarse en incumplimiento de los preceptos del PROT. Así, los PROT constituyen un insumo clave a la hora de analizar el emplazamiento de un proyecto de inversión. A modo de ejemplo, podrían definirse zonas en las que solo se autorice el uso de proyectos energéticos que utilicen Energías Renovables No Convencionales, lo que impediría la instalación de cualquier otro tipo de proyecto, que, aunque dé cabal cumplimiento a la regulación sectorial respectiva, no sería aprobado y caducadas sus autorizaciones respectivas.

Si bien existen aún dudas respecto al alcance de estos planes regionales y la manera en que podrían incentivar o desincentivar diversos tipos de actividades productivas, no cabe duda que el tema es delicado, pues se trata de un instrumento vinculante que además impone la caducidad de las autorizaciones que se hayan dictado en contra de sus disposiciones.

El ya referido artículo 17 señala que el PROT debe elaborarse en coherencia con la ERD y la PNOT. En relación con esta última, señala que el Presidente de la República aprobará, mediante decreto supremo, las políticas nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo rural y urbano que contendrán “los tipos de condiciones que podrán establecer los planes regionales de ordenamiento territorial... sin que puedan tales condiciones tener efecto retroactivo”. Por su parte, el artículo segundo transitorio de la ley 21.074 condiciona la aprobación de los nuevos PROT a la entrada en vigencia de la política nacional de ordenamiento territorial y el reglamento respectivo.

¹⁶⁶ Ley N° 19.300 art. 8° inciso 3°: “Sin perjuicio de los permisos o pronunciamientos sectoriales, siempre se requerirá el informe del Gobierno Regional, del Municipio respectivo y la autoridad marítima competente, cuando corresponda, sobre la compatibilidad territorial del proyecto presentado”.

¹⁶⁷ Artículo 9° Ley 19.300.

A la fecha ninguna de estas condiciones se ha cumplido (dictación de la PNOT y del Reglamento de los PROT), por lo que parece oportuno hacer algunas prevenciones al respecto:

a) Dimensión política

Corresponde al GORE (gobernador y consejeros regionales) la elaboración y gestión de la ERD y del PROT. A partir de 2021 este será un órgano compuesto por autoridades electas por sufragio universal en votación directa por cuatro años en su cargo. Dada su composición y origen, dichas autoridades tendrán una relación directa con las comunidades de su región donde residen sus electores, y sus intereses serán relevantes al diseñar los respectivos PROT.

Esta variable es clave, pues, como se ha señalado, la necesidad de instrumentos como los PROT son relevantes a la hora de disminuir los niveles de conflictividad y oposición que presentan las evaluaciones individuales de proyectos que se desarrollan en el marco del SEIA. Sin embargo, dicha afirmación parte del supuesto de que los PROT contengan efectivamente una mirada que busque desarrollar o apoyar el desarrollo de las inversiones en la respectiva región, pero sin perder de vista el interés nacional. Dado que los PROT deben establecer condiciones para la localización de las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, y que estas son de carácter vinculante, la definición de dichas condiciones y qué tan alineadas se encuentran con el incentivo de ciertos tipos de actividades productivas es clave para definir los proyectos que podrán emplazarse.

Dicho de otro modo, los modelos PROT y PNOT colaborarán en otorgar mayor claridad para el desarrollo de inversiones y, consecuentemente deberían disminuir la conflictividad de aspectos relativos a localización de los proyectos en el marco del análisis del SEIA. Pero esto asume que el legislador estableció ciertos controles que permiten dotar al PROT de un marco de referencia que impida que su contenido sea tomado en contradicción a intereses nacionales.

En efecto, los PROT deberán ser coherentes tanto con la PNOT como con la ERD y los PLADECO. Asimismo, la aprobación del Comité de Ministros de COMICIVYT, necesaria para que un PROT vea la luz, otorga un control final al contenido de este. Pero el proceso de diseño e implementación de estos mecanismos será clave para lograr un adecuado equilibrio entre una efectiva descentralización y condiciones asociadas al interés nacional, que requieren una mirada integral del territorio. De lo contrario, el riesgo de elevar la incertidumbre y los costos de tramitación es alto.

b) Necesidad de incentivos

Sin perjuicio de lo antes señalado a propósito de los mecanismos de control, parece razonable incorporar además incentivos claros para las autoridades regionales que serán, en última instancia, responsables del desarrollo de los PROT.

Históricamente, los conflictos asociados al territorio han surgido a propósito de una percepción por parte de la comunidad aledaña acerca de que las externalidades negativas del proyecto en cuestión son mayoritariamente asumidas por ella, mientras sus beneficios quedan fuera de la zona de impacto. El tema ha sido relevado en diversos informes y estudios a propósito del proceso de aprobación ambiental de proyectos, en los que esta situación ha tendido a solucionarse mediante aportes directos por parte de los inversionistas en beneficio de la comunidad a través de la figura de las compensaciones.

Este mecanismo presenta complejidades desde diversos puntos de vista. Por el lado de los titulares, siempre es dificultoso determinar quiénes son los interlocutores válidos en su relación con la comunidad, así como establecer mecanismos que aseguren el correcto uso de los recursos aportados. Estos aportes se han materializado a través de los alcaldes, juntas de vecinos, organizaciones sin fines de lucro, etc., pero en todos los casos requieren de la existencia de instancias intermedias representativas, validadas y confiables para que el aporte otorgado no dé lugar a conflictos internos, y consecuentemente con el propio aportante.

Por otro lado, desde el mundo social se ha criticado históricamente este tipo de acuerdos, pues se los considera inadecuados y se traducen en una especie de “compra de voluntades” más que en un mecanismo adecuado para hacerse cargo de las externalidades negativas que la comunidad deberá soportar a propósito de la instalación de un proyecto en su entorno. El que este tipo de discusiones se lleve a cabo en el marco del SEIA aleja la discusión del foco ambiental que debe primar, desnaturalizando la evaluación de los impactos ambientales.

El tema fue relevado por CNP en el marco del informe Productividad en la Gran Minería del Cobre, a propósito de la relación entre la Minería y las comunidades. Se identificó en dicho informe la denominada “fuga de recursos” y se traducía, en que “...las comunidades van pagando el costo, sin disfrutar de los dividendos.”¹⁶⁸ Se enunciaron varios ejemplos de buenas prácticas al respecto, en los que todo o parte de los beneficios generados por la actividad extractiva se radicaban en la zona en la cual esta se desarrollaba¹⁶⁹.

¹⁶⁸ CNP (2017). Productividad en la Gran Minería del Cobre, p. 226.

¹⁶⁹ Canon Minero en Perú (2001), se transfiere a los gobiernos locales y regionales para ser invertidos en proyectos de infraestructura. Indonesia (2009), empresas pagan al gobierno central un 4%

Como recomendación se apuntó la necesidad de que se implementaran las propuestas del Consejo Asesor Ministerial contra Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción respecto de los fondos recibidos por los gobiernos locales (municipios) para hacer que estos establezcan un mejor marco institucional, con mayor transparencia y eficiencia.

Con la entrada en vigencia de la Ley N° 21.074, la LOCGAR se convirtió en una norma fundamental para entender el estado actual del ordenamiento territorial. Sin embargo, las características del nuevo instrumento, sumado a la variable relativa a la modalidad de elección de quienes lo diseñaran e implementaran, hacen necesario mirar con detención los incentivos que existen para que estos desarrollen planes que fomenten el desarrollo sostenible. Lo que debe hacerse cautelando que no se conviertan en una traba al desarrollo de inversiones, pues las condiciones que se impongan sean de tal naturaleza que afecten la competitividad de dichas actividades.

Hallazgo 3.35: En Chile no existe un sistema que coordine los diversos (al menos 14) instrumentos que tienen como objetivo, directo o indirecto, el ordenamiento del territorio (a nivel nacional, regional o comunal), lo que puede generar incoherencia entre estos, y su eventual contradicción con iniciativas estratégicas o de interés nacional.

Hallazgo 3.36: La falta de un ordenamiento territorial, que resuelva aspectos relativos a la localización de proyectos, con base en las necesidades y prioridades del país, aumenta los niveles de conflictividad en la tramitación a propósito del emplazamiento de estos, aumentando el nivel de incerteza.

Hallazgo 3.37: El diseño de los modelos PROT y PNOT no está enfocado en el fomento de inversiones a nivel regional, al no incorporar —expresamente— mecanismos que impidan que los PROT se construyan sin dejar espacio a iniciativas estratégicas o críticas a nivel nacional.

Hallazgo 3.38: La existencia de definiciones normativas claras debiera facilitar que se logre conciliar las visiones de las de dos autoridades políticas independientes que participarán en el proceso de aprobación de los PROT, el COMICIVYT —de nivel nacional— y los Gobiernos regionales.

y al regional un 6%, el que se distribuye en 1% al gobierno regional, 2,5% al distrito o ciudad y 2,5% a los demás distritos o ciudades. Inglaterra, 1% de las utilidades de los proyectos de fracking se destina a las comunidades aledañas. Comisión Nacional de Productividad (2017). Productividad en la Gran Minería del Cobre, p. 212.

Recomendación 3.28: Incorporar en la PNOT principios orientadores claros que reconozcan la importancia del desarrollo de inversiones a nivel regional como pilar de un desarrollo económico sustentable, estableciendo límites precisos a las restricciones que, al respecto, puedan incorporarse a través de los PROT, de manera de propender al desarrollo equilibrado del territorio que concilie intereses regionales con necesidades nacionales.

Recomendación 3.29: Fomentar la participación ciudadana en el marco del diseño de los PROT, permitiendo de manera efectiva identificar las áreas con potencial de conflictos socioambientales. Además, incentivar la atracción de inversiones regionales, agregando una variable de desarrollo y ejecución de proyectos de inversión en la región en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

3.3. Anexos

Anexo 1. Responsabilidad de los funcionarios públicos

Tratándose de funcionarios públicos, en ejercicio de su cargo podrán responder de sus actos civil, penal y administrativamente. Además ciertas autoridades de alto rango se encuentran sometidas a responsabilidad política, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 52 y 53 de la Constitución Política de la República. Estos cuatro tipos de responsabilidad son independientes entre sí, pero ello no obsta a que puedan concurrir en una misma hipótesis.

a) La responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos.

La responsabilidad administrativa responde a la potestad que tiene la Administración de controlar y sancionar a sus funcionarios por sus infracciones a deberes, prohibiciones y/o incompatibilidades, señalados principalmente en el Estatuto Administrativo¹⁷⁰ y el Estatuto Administrativo para funcionarios municipales.¹⁷¹

Para efectos de la revisión encomendada a esta Comisión, cabe destacar que se cuentan dentro de las prohibiciones de los funcionarios públicos:¹⁷²

- “e) Someter a tramitación innecesaria o dilación los asuntos entregados a su conocimiento o resolución, o exigir para estos efectos documentos o requisitos no establecidos en las disposiciones vigentes;
- f) Solicitar, hacerse prometer o aceptar donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza para sí o para terceros;”.

Como puede verse, dentro de las conductas que darían lugar a la responsabilidad administrativa se cuentan tanto atentados contra el debido funcionamiento del Servicio, eficiencia y eficacia de la labor administrativa; como atentados directos contra la probidad,

¹⁷⁰ Contenido en el DFL N° 29 de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.

¹⁷¹ Contenido en Ley N° 18.883.

¹⁷² Prohibiciones dispuestas en los literales e) y f) de los artículos 84 del Estatuto Administrativo y artículo 82 del Estatuto Administrativo para funcionarios municipales.

asociados al concepto de captura del regulador, mencionado anteriormente. En el mismo sentido se pronuncian los artículos sobre obligaciones de los funcionarios públicos.¹⁷³

En el contexto de tramitación y otorgamiento de permisos necesarios para la ejecución de proyectos, las citadas conductas aparecen como aquellas que más podrían afectar a la materia. El no acatamiento de las prohibiciones señaladas, así como también los *atrasos en la entrega de trabajos*, son aptos para dar lugar a anotaciones de demérito, en que se deja constancia de cualquier acción u omisión del empleado que implique una conducta o desempeño funcionario reprochable.¹⁷⁴

Las anotaciones de demérito afectan directamente la calificación del funcionario y, a su turno, esta sirve de base para la determinación de promover al funcionario, los estímulos que se le otorgarán o la decisión de eliminarlo del Servicio.^{175,176} Ahora bien, la infracción de prohibiciones, obligaciones o deberes no solo es apta para dar lugar a una mala calificación del funcionario por la vía de anotaciones de demérito, sino que también puede dar lugar a la imposición de medidas disciplinarias, como censura, multa, suspensión del empleo y destitución.¹⁷⁷ La determinación de la responsabilidad administrativa será el resultado de una investigación sumaria o de un sumario administrativo, ordenado por el jefe superior de la institución, el Secretario Regional Ministerial o el Director Regional de servicios nacionales desconcentrados,¹⁷⁸ el alcalde,¹⁷⁹ según corresponda, o bien por orden del Contralor General.¹⁸⁰

De otra parte, la Ley N° 19.880,¹⁸¹ reconoce el derecho de las personas a identificar a las autoridades y al personal al servicio de la Administración, bajo cuya responsabilidad se

¹⁷³ Artículo 61 del Estatuto Administrativo y artículo 58 del Estatuto Administrativo para funcionarios municipales. Véanse especialmente los literales a), b), c), y g) de ambas normas.

¹⁷⁴ Artículo 43 del Estatuto Administrativo y artículo 39 del Estatuto Administrativo para funcionarios municipales.

¹⁷⁵ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 del Estatuto Administrativo y en el artículo 48 del Estatuto Administrativo para funcionarios municipales, el funcionario calificado por resolución ejecutoriada en lista 4 (de eliminación) o por dos años consecutivos en lista 3 (condicional), deberá retirarse del Servicio dentro de los 15 días hábiles siguientes al término de la calificación.

¹⁷⁶ En similar sentido, el artículo 46 de la LOCBGAE dispone que el incumplimiento de obligaciones y el desempeño deficiente, acreditado por calificaciones, investigación o sumario administrativo, dará lugar a la cesación del empleo.

¹⁷⁷ Artículo 121 del Estatuto Administrativo y artículo 120 del Estatuto Administrativo para funcionarios municipales.

¹⁷⁸ Artículos 126, 127 y 129 del Estatuto Administrativo.

¹⁷⁹ Artículos 124, 126 y 127 del Estatuto Administrativo para funcionarios municipales.

¹⁸⁰ Artículos 131 y siguientes de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, cuyo texto refundido fue fijado por Decreto N° 2421 de 1964, del Ministerio de Hacienda.

¹⁸¹ Que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

tramiten los procedimientos, y a exigir sus responsabilidades cuando así corresponda legalmente.¹⁸² El mismo cuerpo normativo señala expresamente que los interesados podrán, en todo momento, alegar defectos de tramitación, especialmente los que supongan paralización o infracción de los plazos señalados, y que dichas alegaciones podrán dar lugar, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.¹⁸³

En España, existe una situación análoga, según se desprende del tenor del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público,¹⁸⁴ la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común;¹⁸⁵ y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.¹⁸⁶ En efecto, tales normas hacen responsables a los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, haciendo hincapié en la instrucción y resolución oportuna de las solicitudes, y reconociendo el derecho del particular de exigir la responsabilidad administrativa en caso de incumplimiento.

El mismo cuerpo normativo dispone como sanciones aplicables a las faltas funcionarias, las siguientes: a) Separación del Servicio de los funcionarios; b) Despido disciplinario del personal laboral; c) Suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de 6 años; d) Traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia; e) Demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria; f) Apercibimiento, y g) Cualquier otra que se establezca por ley.¹⁸⁷

b) La responsabilidad civil de los funcionarios públicos respecto del Estado

Aquellas personas que sufran algún perjuicio a consecuencia de una acción u omisión de los órganos de la Administración del Estado pueden demandar judicialmente una

¹⁸² En su artículo 17 literales b) y g).

¹⁸³ Artículo 10, inciso 2º, de la Ley Nº 19.880.

¹⁸⁴ Disponible en línea en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719#ddunica>

¹⁸⁵ Disponible en línea en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318&tn=0&p=20180904>

¹⁸⁶ Disponible en línea en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565#ddunica>

¹⁸⁷ Artículo 96 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público

indemnización, con el objeto de que sea el Estado,¹⁸⁸ y no el funcionario público que hubiere actuado, quien pague la correspondiente indemnización. Así se desprende del clarísimo tenor de normas constitucionales y legales.¹⁸⁹

Con todo, las mismas normas constitucionales y legales consagran el derecho del Estado a repetir en contra del funcionario, con el objeto de cobrar la suma que hubiere indemnizado a un particular, a consecuencia de una falta personal del funcionario.¹⁹⁰ Tales normas incorporan a nuestro derecho la distinción de la doctrina francesa entre falta del servicio y falta personal.

Entonces, de las circunstancias anteriores se deduce que el Estado será responsable por regla general, mientras que el funcionario público solo podrá serlo en caso de excepción, en que el Estado se dirija en su contra, para el reembolso de la suma que ha debido pagar a la víctima a título de indemnización. En tal caso, “no libera a la administración de su responsabilidad, pero sí le otorga un crédito de reembolso en contra del funcionario cuya falta personal la ha hecho incurrir en responsabilidad”.¹⁹¹

El caso de excepción será el que el funcionario haya incurrido en una falta personal. La existencia de falta personal está construida sobre la idea de una culpa cometida por el autor del daño en su actuación privada, de un sujeto individualizado cuyo acto es desprendible de la función pública que desempeña.¹⁹²

No existe una norma de aplicación general que señale el sentido del término “falta personal”, pero la doctrina especializada ha entendido que no cualquier falta de un funcionario es constitutiva de falta personal, exigiendo que tal falta, mediante actuaciones u omisiones cometidas en ejercicio o con ocasión de la función, importe la culpa grave o dolo del funcionario. Ahora bien, en materia sanitaria, existe una norma que concede la acción de reembolso al Estado “en contra del funcionario que haya actuado con imprudencia temeraria o dolo en el ejercicio de sus funciones, y en virtud de cuya actuación el Servicio

¹⁸⁸ Respecto del régimen de responsabilidad del Estado, la doctrina nacional no está conteste, y ha oscilado entre esquemas de responsabilidad objetiva y subjetiva, a partir de las mismas normas legales y constitucionales.

¹⁸⁹ Artículo 38 de la Constitución Política de la República; los artículos 4 y 42 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; el artículo 152 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades; el artículo 38 de la Ley N° 19.966 que establece un régimen de garantías en salud.

¹⁹⁰ Artículo 38 de la Constitución Política de la República, y el artículo 42 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

¹⁹¹ Román Cordero Cristián. El Presupuesto Especial. *Óp. cit.*, p. 23.

¹⁹² Cordero Vega Luis. Delimitando la falta personal. Disponible en línea: <http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Análisis-Juridico/2015/03/30/Delimitando-la-falta-personal.aspx>

fue condenado. La conducta imprudente o dolosa del funcionario deberá siempre ser acreditada en el juicio en que se ejerce la acción de repetición”.¹⁹³

Ejemplos de faltas personales declaradas por nuestros tribunales son las siguientes:

- Incumplimiento de deberes militares de los oficiales a cargo de una marcha de instrucción en la cordillera, sin el equipamiento adecuado y sin que existieran las mínimas condiciones de seguridad para que esta fuera llevada a cabo. Caso Antuco.¹⁹⁴
- Caso del funcionario policial que, a causa de una broma, le dispara a otro con su arma particular, ocasionándole la muerte, encontrándose ambos en servicio disponible y acuartelados en la respectiva comisaría.¹⁹⁵

Cabe hacer presente, además, que el inciso 2º artículo 67 de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República,¹⁹⁶ faculta al Contralor para ordenar que se descuente, en las condiciones ya indicadas, de las remuneraciones de los funcionarios a que se refiere el inciso anterior, las sumas que el Fisco u otra institución estatal deba pagar a terceros en virtud de sentencia judicial, cuando se haga efectiva la responsabilidad civil por actos realizados en el ejercicio de las funciones respectivas.

Sin perjuicio de lo expuesto, cabe advertir que el régimen chileno de responsabilidad patrimonial de la Administración, así como el de otros países latinoamericanos, ha recibido gran influencia de dos diversos sistemas de responsabilidad. El primero es el francés, cuya estructura central gira en torno al concepto de *falta de servicio*. El segundo es el sistema español, cuyo fundamento descansa en el concepto de *lesión* o del *daño antijurídico*.¹⁹⁷

En síntesis, puede decirse que la concepción francesa sobre la responsabilidad del Estado por actos y hechos administrativos apoyada en la idea de falta, debe ser concebida como el funcionamiento irregular o defectuoso de la función administrativa, debiendo apreciarse la misma no en relación con la culpa del agente sino de acuerdo con las leyes y reglamentos que rigen la función (el Servicio) y al daño causado al administrado.¹⁹⁸ Entonces, el Estado responderá cuando el servicio no se presta, se presta mal o se presta

¹⁹³ Artículo 38 de la Ley Nº 19.966 que establece un régimen de garantías en salud.

¹⁹⁴ Sentencia dictada el 12 de marzo de 2015, por la Excm. Corte Suprema, en autos rol Nº 24.984-2014.

¹⁹⁵ Sentencia dictada el 14 de enero de 2011, por la Excm. Corte Suprema, en autos rol Nº 7919-2008.

¹⁹⁶ Cuyo texto refundido fue fijado en Decreto 2421 de 1964, del Ministerio de Hacienda.

¹⁹⁷ Cordero Vega Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo*. 2º Edición. Santiago. Thomson Reuters, pp. 649 y ss.

¹⁹⁸ Cordero Vega Luis. Ob. cit. p. 657.

tardíamente. Lo anterior, sin perjuicio de que la jurisprudencia francesa haya determinado una serie de regímenes especiales de responsabilidad objetiva o sin culpa.¹⁹⁹

En cambio, lo que distingue al sistema español es la lesión como título de imputación. La responsabilidad, por tanto, surge con el perjuicio que se causa, independientemente de que este se haya debido a una actuación lícita o ilícita de los poderes públicos y de quién haya sido concretamente su causante.²⁰⁰

c) La responsabilidad penal de los funcionarios públicos

De conformidad con lo dispuesto en el Código Penal, es delito toda acción u omisión voluntaria penada por la ley, y quien lo cometiere será responsable de él e incurrirá en la pena que la ley señale.²⁰¹

Dicho cuerpo normativo dispuso un título²⁰² que trata “De los crímenes y simples delitos cometidos por empleados públicos en el desempeño de sus cargos”. Para tales efectos, dispone que se reputa empleado público “todo el que desempeñe un cargo o función pública, sea en la Administración Central o en instituciones o empresas semifiscales, municipales, autónomas u organismos creados por el Estado o dependientes de él, aunque no sean de nombramiento del Jefe de la República ni reciban sueldo del Estado. No obstará a esta calificación el que el cargo sea de elección popular”.²⁰³

El referido título consagra gran diversidad de delitos, los que han sido clasificados²⁰⁴ por la doctrina especializada en las categorías siguientes:

- Delitos que afectan la probidad administrativa. Por ejemplo el cohecho.²⁰⁵
- Delitos que afectan la confianza pública depositada en los funcionarios. Por ejemplo, la denegación de servicio.²⁰⁶

¹⁹⁹

Ibídem.

²⁰⁰

Cordero Vega Luis. Ob. cit. pp. 667 y 668.

²⁰¹

Artículo 1º incisos 1º y 3º del Código Penal.

²⁰²

Título Quinto del Libro Segundo del Código Penal.

²⁰³

Artículo 260 del Código Penal.

²⁰⁴

Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2016. Conceptos generales sobre delitos funcionarios. Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno.

²⁰⁵

Artículos 248 y siguientes del Código Penal.

²⁰⁶

Artículo 257 del Código Penal.

- Delitos que afectan el buen funcionamiento de la Administración. Por ejemplo, los delitos de resistencia y desobediencia.²⁰⁷
- Delitos que afectan la recta administración de justicia. Por ejemplo, la prevaricación administrativa.²⁰⁸
- Agravios inferidos por funcionarios públicos a los derechos garantizados por la Constitución. Por ejemplo, la aplicación de tortura.²⁰⁹

d) La responsabilidad política de algunas autoridades públicas

Sin perjuicio de las facultades de fiscalización de actos del Gobierno,²¹⁰ la Cámara de Diputados y el Senado participan del procedimiento tendiente a hacer valer la responsabilidad política de ciertas autoridades, señaladas en los artículos 52 y 53 de la Constitución Política de la República, entre las que se cuentan el Presidente de la República y los Ministros de Estado.²¹¹

Para efectos del estudio desarrollado por la Comisión, la responsabilidad política de los Ministros de Estado es de alta relevancia, puesto que tales autoridades pueden tener participación en el procedimiento de otorgamiento de permisos para el desarrollo de proyectos.

La Cámara de Diputados puede formular acusaciones constitucionales contra Ministros por las causales siguientes: por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado estas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno. El Senado resuelve tales acusaciones como jurado, limitándose a declarar si el acusado

²⁰⁷ Artículo 252 del Código Penal.

²⁰⁸ Artículo 228 del Código Penal.

²⁰⁹ Artículo 150 A del Código Penal.

²¹⁰ Consagrada en el numeral 1º del artículo 52 de la Constitución Política en la Cámara de Diputados, y que faculta a la Cámara Baja a adoptar acuerdos o sugerir observaciones al Presidente de la República; interpelar Ministros de Estado y crear Comisiones Especiales Investigadoras respecto de determinados actos del Gobierno.

²¹¹ Asimismo, se pueden formular acusaciones constitucionales contra: magistrados de los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República, por notable abandono de sus deberes; generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, y delegados presidenciales regionales, delegados presidenciales provinciales y de la autoridad que ejerza el Gobierno en los territorios especiales a que se refiere el artículo 126 bis, por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión.

es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa.²¹² En caso de declaración de culpabilidad, el acusado queda destituido de su cargo, y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años.²¹³ Sobre el particular, cabe destacar que el modelo señalado responde al esquema de “justicia política” seguido por regla general en América Latina, “que adopta institutos como la acusación en juicio político y análogo, es recepcionada prácticamente en todas las constituciones, fundada en causales tales como el mal desempeño, la infracción de la Constitución o las leyes, y la comisión de delitos en el ejercicio de las funciones, actuando el Congreso como órgano de acusación y juzgamiento”.²¹⁴

Sin perjuicio de ello, la doctrina ha descrito otros modelos seguidos en otras latitudes. Así, en Estados Unidos se establece un “sistema legislativo” de persecución de la responsabilidad constitucional del Gobierno, que retoma el viejo instituto anglosajón del *impeachment* y que se traduce en un sistema de frenos y contrapesos. En Inglaterra la situación es diferente, puesto que es competencia de la justicia ordinaria la determinación de la responsabilidad política. Diversa es también, la tradición francesa, que somete la “criminalidad gubernativa” a un “tribunal especial”.²¹⁵

²¹² Conforme dispone el artículo 53 de la Constitución, la declaración de culpabilidad deberá ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio cuando se trate de una acusación en contra del Presidente de la República o de un gobernador regional, y por la mayoría de los senadores en ejercicio en los demás casos.

²¹³ Así lo dispone el artículo 53 de la Constitución Política de la República.

²¹⁴ Rubano M. 2017. La responsabilidad del Gobierno en el Constitucionalismo Chileno. Serie Creación n° 22. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Centro de Investigación Sobre Educación Superior CIES - USS; Santiago, p. 7.

²¹⁵ *Ibidem*.

Anexo 2. Indicadores de desempeño asociados a plazos de tramitación

Entidad	Ministerio	Indicador	Efectivo 2014	Efectivo 2015	Efectivo 2016	Permiso asociado	Indicador asociado a PMG
CONAF	Ministerio de Agricultura	Tiempo promedio de evaluación de Planes de Manejo Plantaciones en el año t	22 días	21 días	22 días	Plan de manejo de preservación	
		Tiempo promedio de evaluación de Planes de Manejo de Bosque Nativo en el año t	47 días	45 días	43 días	Plan de manejo de preservación	X
SUB. BBNIN	Ministerio de Bienes Nacionales	Porcentaje de Solicitudes de Rezagó terminadas en el año t respecto de las solicitudes de rezago en proceso al año t-1	14%	27%	35%	General	X
		Porcentaje de solicitudes de propiedad fiscal respondidas en el año t respecto de las solicitudes de propiedad fiscal en proceso al año t-1	21%	23%	43%	Arriendo de bienes fiscales / compra de bienes fiscales	X
		Porcentaje de solicitudes de propiedad fiscal respondidas en el año t respecto de las ingresadas en el mismo año	15%	21%	28%	Arriendo de bienes fiscales / compra de bienes fiscales	X
		Porcentaje de tramitaciones de Regularización concluidas respecto del total comprometido en el año t	100%	88%	103%	General	X
Sub. Defensa	Ministerio de Defensa Nacional	Tiempo promedio de evaluación de proyectos de inversión y adquisición del sector defensa, evaluados en el periodo t, respecto al total de proyectos de inversión y adquisición del sector defensa, evaluados en el periodo 01 de enero al 31 de diciembre año t.	84 días	48.62 días	85.67 días	General	X
Sub. FFAA	Ministerio de Defensa Nacional	Porcentaje de Expedientes de Concesiones Marítimas finalizadas en el plazo de 180 días durante el año t	81%	80%	82%	Concesión marítima	X
		Porcentaje de Expedientes de Otorgamiento de Concesiones de Acuicultura finalizadas en un plazo de 90 días durante el año t	70%	71%	71%	Concesión acuícola	X
Sub-pesca	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Porcentaje de planes de manejo bentónicos que se encuentran vigentes en el año t, respecto del total de planes de manejo comprometidos	93%	100%	100%	Permiso para realizar actividades de acuicultura en áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos (PAS 118)	X

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES GENERALES
DEL SISTEMA DE OTORGAMIENTO DE PERMISOS

Continuación Anexo 2.

Entidad	Ministerio	Indicador	Efectivo 2014	Efectivo 2015	Efectivo 2016	Permiso asociado	Indicador asociado a PMG
CCHEN	Ministerio de Energía	Porcentaje de instalaciones radiactivas de 1ª categoría autorizadas respecto al total de instalaciones radiactivas de 1ª categoría	100%	100%	100%	Permiso para el emplazamiento de instalaciones nucleares y radiactivas (PAS 134)	X
SEC	Ministerio de Energía	Porcentaje de proyectos de concesión eléctrica de transmisión cuyo tiempo SEC de informe y proyecto de decreto es inferior o igual a 55 días hábiles, desde que está completo el expediente hasta el despacho del documento en el año t	54,50%	51,70%	78,80%	Concesión eléctrica	
SERNA-GEOMIN	Ministerio de Minería	Porcentaje de proyectos de explotación revisados en año t respecto de los ingresados en año t	90,40%	89,80%	97,10%	Concesión minera de explotación	X
DGA	Ministerio de Obras Públicas	Porcentaje de solicitudes de Derechos de Aprovechamiento de Aguas totalmente tramitadas en el año t, en relación con las solicitudes que componen el stock inicial más las solicitudes ingresadas en el año t	29%	42%	42%	Constitución derecho de aprovechamiento de aguas	X
		Porcentaje de solicitudes de Derechos de Aprovechamientos de Aguas con más de 1,5 años de antigüedad en el Servicio, totalmente tramitados en el año t.	26%	41%	41%	Constitución derecho de aprovechamiento de aguas	X
DOH	Ministerio de Obras Públicas	Porcentaje de desviación en los Plazos definidos para la Ejecución de contratos de Construcción de Obras de Riego; Obras de Evacuación y Obras Drenaje de Aguas Lluvias; Obras de Control Aluvional y de Manejo de Cauces.	6%	12%	7%	Autorización conexión a red primaria de evacuación de aguas lluvias	X
DIFROL	Ministerio de Relaciones Exteriores	Tiempo promedio de respuesta a solicitudes de autorizaciones para enajenar inmuebles en zonas declaradas fronterizas en el año t	5,64 días	6,27 días	6,25 días	Autorización de acto o contrato sobre bienes nacionales de uso público o fiscales situados en zonas fronterizas	X
		Tiempo promedio de respuestas a solicitudes de autorizaciones para Constitución de derechos de aprovechamientos de aguas en el periodo t	8,33 días	7,94 días	7,95 días	Constitución derecho de aprovechamiento de aguas	X
SISS	Ministerio de Salud	Porcentaje de Planes de desarrollo de concesionarias sanitarias revisados por la Superintendencia en el periodo, respecto del total de planes de desarrollo que deben ser revisados en el periodo.	100%	100%	100%	Concesión sanitaria	

Continuación Anexo 2.

Entidad	Ministerio	Indicador	Efectivo 2014	Efectivo 2015	Efectivo 2016	Permiso asociado	Indicador asociado a PMG
Sub. RRAA	Ministerio de Salud	Porcentaje de Proyectos de la cartera de inversión con inicio de obras, incluye hospitales, Establecimientos de Atención Primaria y Servicios de Atención de Urgencias de Alta Resolución al año t, respecto de los definidos en Periodo 2015 -2018	0%	27,20%	57,30%	Acreditación para establecimientos de atención cerrada y abierta	X
SUBTEL	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	Tiempo promedio de trámite de autorizaciones de nuevas concesiones y modificaciones de servicios públicos e intermedios de telecomunicaciones y modificación de radiodifusión sonora.	160 días	146 días	165 días	General	X
SERVIU RM	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Porcentaje de Permisos de Rotura y Reposición de Pavimentos Particulares que cuentan con Recepción Provisoria del SERVIU, respecto del total de permisos de rotura y reposición de Pavimentos Particulares autorizados por SERVIU	96,62%	95,18%	97,76%	Permiso de rotura y reposición de pavimentos	X
SEA	Ministerio del Medio Ambiente	Porcentaje de Pertinencias resueltas en un plazo menor o igual a 70 días hábiles durante el año t	63%	99%	98%	Consulta de pertinencia	X
		Porcentaje de Declaraciones de Impacto Ambiental (DIAs) calificadas a lo más en 80 días hábiles durante el año t	80%	86%	84%	RCA	X

Fuente: Elaboración propia en base a sitio DIPRES.

Nota: Dado que los indicadores se definen con respecto a antecedentes históricos, se presenta el nivel de cumplimiento de años anteriores que contribuyó en la determinación de los indicadores de 2018.

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES GENERALES
DEL SISTEMA DE OTORGAMIENTO DE PERMISOS

Anexo 3. Días promedio de pronunciamiento de OAECA en el caso de DIA.

Entidad	Días promedio pronunciamiento DIA	Nº casos pronunciamientos DIA
Comisión Chilena de Energía Nuclear	0,034	58
SERNAGEOMIN	0,035	937
CONAF	0,135	1.273
DGA	0,177	1.505
SAG	0,276	1.370
SERNAPESCA	0,406	810
SEC	0,769	914
SEREMI de Energía	0,788	947
SEREMI MOP	1,229	1.350
SEREMI de Agricultura	1,289	1.087
Gobernación Marítima	1,312	397
DOH	1,337	1.153
SERNATUR	1,365	1.109
SEREMI de Desarrollo Social	1,449	869
SUBPESCA	1,456	643
SISS	1,459	1.021
SEREMI de Salud	1,952	1.582
CONADI	2,141	703
SEREMI Medio Ambiente	2,284	1.527
SEREMI de Minería	2,681	166
Dirección de Vialidad	2,874	396
SEREMI MINVU	3,089	1.282
SEREMI de Transportes	4,174	956
SEREMI de Bienes Nacionales	4,237	422
Gobernación Regional	5,218	799
CMN	7,385	667

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el SEA.

Anexo 4. Permisos modalidad aprobación de proyecto – autorización de funcionamiento

Se presentan los requisitos de la autorización de funcionamiento, y la necesidad de visita a terreno. En el caso de los requisitos, con letra en negrita se destacan aquellos que no se evalúan/especifican en la aprobación de proyecto. Por su parte, aquellos permisos cuyos requisitos tienen fondo gris son los que no tienen requisitos normativos detallados para el funcionamiento. Finalmente, aquellos cuyo mecanismo de visita está en fondo gris, son los que realizan inspecciones en la práctica, pero que no están normativamente definidas.

Aprobación proyecto	Autorización funcionamiento	Entidad	Requisitos y procedimiento de autorización de funcionamiento	Mecanismo de revisión (¿visita a terreno?)
Aprobación de Obras Hidráulicas Menores	Recepción de Obras Hidráulicas	DGA	<p>No se aprecian requisitos en la fuente normativa. El artículo 171, asociado a ciertos tipos de obras menores, solo señala que "Las personas naturales o jurídicas que desearan efectuar las modificaciones a que se refiere el artículo 41 de este Código, presentarán los proyectos correspondientes a la Dirección General de Aguas, para su aprobación previa". No es explícito que para la autorización de funcionamiento se revisen componentes adicionales. Cabe destacar que el DS 50/2015 del MOP establece requisitos para recepción de obras, pero solo para el caso de obras hidráulicas mayores.</p> <p>-Presentar solicitud</p> <p>-Presentar informe de construcción, que contiene:</p> <ul style="list-style-type: none"> (I) Resumen ejecutivo del desarrollo de la construcción del proyecto. (II) Identificación del administrador del proyecto. (III) Bases administrativas y técnicas del contrato. (IV) Respaldo técnico de cambios realizados al proyecto. (V) Set de fotografías que muestre el estado de avance. (VI) Libro de obras o complementarios. (VII) Informes de la inspección técnica de la obra. (VIII) Informe de procedimiento de puesta en carga. (IX) Actualización de la documentación técnica. (X) Manuales de mantenimiento y capacitación. <p>- Toda la documentación generada durante el proceso de construcción. Esta será, al menos: el Sistema de Control y Monitoreo, el Plan de Operación Normal, los Planes para la Inspección de Seguridad, el Plan de Emergencia y el Plan de Manejo de la Información Técnica; las bases y libros del contrato; los informes de la inspección técnica de la obra; los manuales de mantenimiento y capacitación; los respaldos del sistema de aseguramiento de la calidad de la construcción, entre otra información.</p>	No se especifica en la fuente normativa que se requiera visita.
Permiso para la Construcción de ciertas Obras Hidráulicas (PAS 155).	Recepción de Obras Hidráulicas	DGA		Se requiere inspección a terreno, de acuerdo con el artículo 60 del DS 50/2015.

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES GENERALES
DEL SISTEMA DE OTORGAMIENTO DE PERMISOS

Continuación Anexo 4.

Aprobación proyecto	Autorización funcionamiento	Entidad	Requisitos y procedimiento de autorización de funcionamiento	Mecanismo de revisión (¿visita a terreno?)
<p>AutORIZACIÓN Obras de Acceso Temporal</p>	<p>AutORIZACIÓN Acceso Definitivo a Caminos Públicos</p>	<p>Dirección de Vialidad</p>	<p>*Fuente normativa (Resolución 232/2002) no presenta requisitos explícitos. De acuerdo con ChileAtiende²¹⁶, existen 4 etapas para la autorización de acceso a caminos públicos: (i) factibilidad de acceso, (ii) aprobación del proyecto de ingeniería de detalles, (iii) construcción del acceso, (iv) autorización de acceso. Los siguientes son requisitos asociados a la autorización de acceso:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Solicitud de recepción de obras a la inspección fiscal. -Planos de construcción. -Certificado de dominio vigente. -Certificado de materiales y compactación. 	<p>No se especifica en la fuente normativa que se requiera visita.</p>
<p>Permiso de Edificación</p>	<p>Recepción Final Obras de Edificación</p>	<p>DOM</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Informe del constructor o de la empresa o profesional distinto del constructor, según corresponda, en que se detallen las medidas de gestión y de control de calidad adoptadas durante la obra y la certificación de su cumplimiento. - Certificado de instalaciones de agua potable y alcantarillado, emitido por la Empresa de Servicios Sanitarios que corresponda o por la autoridad sanitaria, según proceda. - Certificados de instalaciones eléctricas interiores, o instalaciones interiores de gas, cuando proceda. - Certificado que acredite el registro del proyecto de edificación en el Registro de Proyectos Inmobiliarios, cuando corresponda, y Certificado de la modificación de dicho registro, cuando proceda, conforme establece el Reglamento al que se refiere el artículo 7° quáter de la Ley N° 18.168. En estos casos, se adjuntará, además, el Informe favorable del proyectista de telecomunicaciones, señalando que las obras se ejecutaron conforme al respectivo proyecto y cumpliendo con las especificaciones técnicas establecidas en el Reglamento al que se alude en este numeral. A este Informe se adjuntará el registro de mediciones respecto de cada uno de los puntos efectuados por el instalador de telecomunicaciones. - Documentación de la instalación de ascensores, tanto verticales como inclinados o funiculares, montacargas y escaleras o rampas mecánicas. - Declaración de instalaciones de calefacción, central de agua caliente y aire acondicionado, emitida por el instalador, cuando proceda. - Certificados de ensaye de los hormigones empleados en la obra, de acuerdo con las normas oficiales, cuando proceda. - Declaración en el sentido de si ha habido o no cambios en el proyecto aprobado. Si los hubiere habido, deberán adjuntarse los documentos actualizados en los que incidan tales cambios. Si las modificaciones inciden en el proyecto de cálculo estructural, deberán adjuntarse, debidamente modificados, los documentos a que se refiere el artículo 5.1.7. Tratándose de proyectos de cálculo estructural que deban someterse a revisión conforme al artículo 5.1.25., estos documentos deberán estar visados por el Revisor de Proyecto de Cálculo Estructural. - Verificación de la reposición de los pavimentos y obras de ornato existentes con anterioridad al otorgamiento del permiso, en el espacio público que enfrenta el predio. - Certificados de ejecución de obras de urbanización, según corresponda. 	<p>No se especifica en la fuente normativa que se requiera visita, aunque se realiza prácticamente en la totalidad de los proyectos. A pesar de que en la normativa no se menciona expresamente que la recepción final de obras de edificación requiere una visita a terreno para su aprobación, el artículo 142 del párrafo 5° de la LGUC –de las Inspecciones y Recepciones de Obras– establece que los funcionarios municipales tendrán libre acceso a todas las obras de edificación y urbanización que se ejecuten en la comuna, para ejercer las inspecciones que sean necesarias. (...). Asimismo, después de recepcionadas las obras, las DOM podrán fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre seguridad y conservación de las edificaciones.</p>

216

Continuación Anexo 4.

Aprobación proyecto	Autorización funcionamiento	Entidad	Requisitos y procedimiento de autorización de funcionamiento	Mecanismo de revisión (¿visita a terreno?)
Permiso de Edificación de Obras Provisorias	Recepción Provisoria Obras de Edificación ²¹⁷	DOM	<ul style="list-style-type: none"> - Presentación de carta por parte de arquitecto. - Planos de las edificaciones que grafiquen las partes terminadas, acompañando un cuadro de superficies de cada una y acreditando el cumplimiento de la cuota proporcional de estacionamientos, de los porcentajes de cesiones de áreas verdes y equipamiento, cuando corresponda y del cumplimiento de otras exigencias que le pudieran afectar, establecidas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. - Certificados de servicios que correspondan (agua potable y alcantarillado; instalaciones eléctricas y de gas; ascensores, montacargas y escaleras; calefacción, aire caliente y aire acondicionado). 	No se especifica en la normativa que se requiera visita.
Autorización Proyecto Agua Potable	Autorización Funcionamiento Sistema Particular Abastecimiento Agua Potable	SEREMI de Salud	<ul style="list-style-type: none"> *Fuente normativa (art. 71 a) del Código Sanitario), no presenta requisitos explícitos. A continuación se especifica lo reportado por ChileAtiende:²¹⁸ -Formulario de solicitud -Copia de resolución de la aprobación de proyecto -Copia de planos timbrados cuando se solicitó autorización de proyecto -Análisis químico y bacteriológico del agua cruda. 	No se especifica en la fuente normativa que se requiera visita. Si se realiza visita de acuerdo con lo reportado por el Ministerio de Salud.
Autorización Instalación de Infraestructura Medicina Nuclear	Autorización Operación de Infraestructura Medicina Nuclear	CCHEN	<ul style="list-style-type: none"> - Manual de operación y mantenimiento de sistemas y equipos con descripción de los procedimientos. - Plan de emergencia, en caso de accidente. - Informe de funcionamiento y de seguridad radiológica favorable de la autoridad sanitaria. Este informe también podrá ser emitido por una persona natural o jurídica, especialmente autorizada para estos efectos, por los Servicios de Salud, conforme a las normas que al respecto dicte el Ministerio de Salud. 	No se especifica en la fuente normativa que se requiera visita.
Autorización Temporal Acumulación, Tratamiento y Disposición Residuos Industriales	Autorización Definitiva Acumulación, Tratamiento y Disposición Residuos Industriales	SEREMI de Salud	De acuerdo con la fuente normativa de este permiso, no es claro establecer que este efectivamente se asocia a una doble autorización. Esta figura solo fue reportada por los titulares de proyectos. No ha sido posible confirmar, hasta el momento, que este permiso posea la doble autorización.	

²¹⁷ En la normativa no se especifica que las obras provisorias necesitan recepción "provisoria". De todas formas, metodológicamente se considerará esta dualidad (recepción provisorio no se asocia necesariamente a una obra "no provisorio").

²¹⁸ <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/16932-autorizacion-de-obras-de-agua-potable-o-aguas-servidas-domesticas-particular>

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES GENERALES
DEL SISTEMA DE OTORGAMIENTO DE PERMISOS

Continuación Anexo 4.

Aprobación proyecto	Autorización funcionamiento	Entidad	Requisitos y procedimiento de autorización de funcionamiento	Mecanismo de revisión (¿visita a terreno?)
Autorización Proyecto Alcantarillado	Autorización Funcionamiento Alcantarillado	SEREMI de Salud	<ul style="list-style-type: none"> - Original y dos copias del proyecto definitivo de la instalación construida, que debe ser firmado por alguno de los profesionales o técnicos especialistas de los indicados en los artículos 9º y 33º de este Reglamento, con su numeración oficial avalada por el certificado municipal correspondiente, para su archivo por dicho prestador. - Certificado de número de la propiedad, emitido por la Municipalidad respectiva. - En caso que la conexión o empalme no sea ejecutada por el prestador, sino que por un contratista autorizado, contratado por el propietario, se deben indicar además los siguientes antecedentes del contratista: Nombre; Domicilio; RUT. 	<p>No se especifica en la fuente normativa que se requiera visita. SI se realiza visita de acuerdo con lo reportado por el Ministerio de Salud.</p>
Autorización Rotura y Reposición de Pavimentos	Recepción Provisionaria Obra Rotura y Reposición de Pavimentos	SERVIU	<p>Para la RM:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Formulario 1-A SRRP -Copia de permiso de rotura y reposición de pavimentos -Copia de croquis -Copia de boleta de garantía -Permiso municipal BNUP -Libro de obras -Fotografías de letrero SERVIU en la obra en ejecución -Prórrogas -Certificados originales de laboratorios autorizados 	<p>Visita en terreno por el inspector técnico de obras (ITO)</p>
Autorización Obras Menores	Recepción Obras Menores	DOM	<ul style="list-style-type: none"> - Certificados de recepción de las instalaciones contempladas en la obra construida (agua potable y alcantarillado; instalaciones eléctricas y de gas; ascensores, montacargas y escaleras; calefacción, aire caliente y aire acondicionado). - Informe del arquitecto proyectista o supervisor de la obra, que señale que fue construida de conformidad al permiso otorgado y a las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. 	<p>No se especifica en la normativa que se requiera visita.</p>

Continuación Anexo 4.

Aprobación proyecto	Autorización funcionamiento	Entidad	Requisitos y procedimiento de autorización de funcionamiento	Mecanismo de revisión (¿visita a terreno?)
Autorización Proyecto Piscina	Autorización Funcionamiento Piscina	SEREMI de Salud	<ul style="list-style-type: none"> - Solicitud escrita del propietario o representante legal de la piscina. - Resolución de aprobación del proyecto de la piscina. - Certificado de aprobación del proyecto del sistema de agua potable. - Certificado de aprobación del proyecto de alcantarillado. - Certificado de aprobación del proyecto de equipos de calefacción, cuando corresponda. - Registro de equipo de generadores eléctricos para aquellos recintos que lo requieran. - Declaración de instalación eléctrica interior, de acuerdo con la normativa pertinente. - Identificación de administrador responsable y suplente. - Identificación de los salvavidas y encargados de primeros auxilios. - Temporada de funcionamiento. - Horario de funcionamiento. - Libro de Registro que será visado por el Servicio de Salud. 	<p>No se especifica en la fuente normativa que se requiera visita. SI se realiza visita de acuerdo con lo reportado por el Ministerio de Salud.</p>
Autorización Proyecto de Aguas Grises	Autorización Funcionamiento Proyecto Aguas Grises	SEREMI de Salud	<ul style="list-style-type: none"> - La identificación del titular a cargo del sistema. - La individualización precisa del lugar, área o áreas donde tendrá lugar la reutilización. - El sistema de tratamiento a emplear. - El plazo por el cual se otorga la autorización, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 7° del Código Sanitario. - La identificación de los fines a los que se podrán destinar las aguas grises tratadas y los estándares que se deberán cumplir, según esos mismos fines. - La identificación de la concesionaria de servicios sanitarios o el sistema particular de aguas servidas con el que se mantendrá la conexión a la red de alcantarillado, cuando este exista, o con un sistema particular de aguas servidas, sea este individual o colectivo. - Su aplicación en área urbana o rural. 	<p>No se especifica el requerimiento de visitas a terreno</p>
Proyecto Aseo y Ornato	Recepción Final Proyecto Aseo y Ornato	DOM	<p>La normativa solo indica que para las obras de ornato será necesario la presentación de un proyecto que señale las obras e instalaciones indicadas en el artículo 3.2.11 de la OGC, las que serán aprobadas y recibidas por la DOM respectiva. En este sentido, no es posible inferir que existan requisitos adicionales para la recepción.</p>	<p>No se especifica el requerimiento de visitas a terreno</p>

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES GENERALES
DEL SISTEMA DE OTORGAMIENTO DE PERMISOS

Continuación Anexo 4.

Aprobación proyecto	Autorización funcionamiento	Entidad	Requisitos y procedimiento de autorización de funcionamiento	Mecanismo de revisión (¿visita a terreno?)
Permiso Urbanización	Recepción Definitiva Total Obras Urbanización	DOM	<ul style="list-style-type: none"> - Solicitud de recepción definitiva total o parcial de las obras de urbanización, firmada por el urbanizador de los terrenos y el arquitecto proyectista del loteo, o demás casos contemplados en el artículo 2.2.4. de esta Ordenanza. - Certificado de ejecución de la pavimentación y sus obras complementarias, emitido por el Servicio Regional de Vivienda y Urbanización (SERVU) o por el Departamento de Pavimentación de la Municipalidad de Santiago, según corresponda. - Certificado de ejecución de las redes y obras complementarias de agua potable y alcantarillado de aguas servidas y aguas lluvia cuando corresponda, emitido por la respectiva empresa de servicio público sanitario que corresponda. - Certificado de ejecución de las redes y obras complementarias de electrificación y alumbrado público, emitido por la empresa de servicio público de distribución de energía eléctrica que corresponda. - Certificado de ejecución de las redes de gas y sus obras complementarias, emitido por la empresa de servicio público de gas, cuando proceda. - Certificado de registro del proyecto de loteo o loteo con construcción simultánea en el Registro de Proyectos Inmobiliarios, cuando corresponda, y Certificado de la modificación de dicho registro cuando proceda, conforme establece el Reglamento al que se refiere el artículo 7º quáter de la Ley Nº 18.168. En estos casos se adjuntará, además, el Informe favorable del proyectista de telecomunicaciones señalando que las obras respectivas se ejecutaron conforme al proyecto de telecomunicaciones y cumpliendo con las especificaciones técnicas establecidas en el Reglamento al que se alude en este numeral. A este informe se adjuntará el registro de mediciones respecto de cada una de los puntos efectuados por el Instalador de telecomunicaciones. - Planos y certificados de ejecución de las obras complementarias de urbanización, emitidos por las instituciones competentes, cuando se trate de modificaciones de los cursos de agua o de las redes de alta tensión, entre otras. - Certificado de ejecución de las plantaciones y obras de ornato, emitido por la Municipalidad respectiva. - Plano de loteo definitivo o de la división afecta a utilidad pública, según corresponda, que incluirá todas las modificaciones que se hayan introducido al plano aprobado durante la ejecución de las obras y que incluirá las servidumbres que hayan considerado las obras por recibirse. 	<p>A pesar de que en la normativa no se menciona expresamente que la recepción definitiva total de obras de urbanización requiere una visita a terreno para su aprobación, el artículo 142 del párrafo 5º de la LGUC -de las Inspecciones y Recepciones de Obras- establece que los funcionarios municipales tendrán libre acceso a todas las obras de edificación y urbanización que se ejecuten en la comuna, para ejercer las inspecciones que sean necesarias. (...) Asimismo, después de recepcionadas las obras, las DOM podrán fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre seguridad y conservación de las edificaciones.</p>

Continuación Anexo 4.

Aprobación proyecto	Autorización funcionamiento	Entidad	Requisitos y procedimiento de autorización de funcionamiento	Mecanismo de revisión (¿visita a terreno?)
Revisión de Proyectos Particulares	Recepcionar Definitivamente Proyectos Particulares	SERVIU	<ul style="list-style-type: none"> - Solicitar recepción de obras por escrito. - Verificación de las obras y del fiel cumplimiento de los planos y especificaciones del contrato. 	No se especifica el requerimiento de visitas a terreno de forma explícita, sin embargo se menciona que se debe verificar el término de las obras (podría suponerse que se realiza visita)
Autorización Instalación de Salas	Autorización Operación de Salas	SEREMI de Salud	Individualización del Director Técnico, de los profesionales y del personal auxiliar que laborará en él, acompañada de fotocopia legalizada del título o certificados de estudios.	No se especifica el requerimiento de visitas ni de revisión de los documentos requeridos para la autorización de proyecto
Autorización Instalación de Equipamiento Medicina Nuclear	Autorización Operación de Equipamiento Medicina Nuclear	CCHEN	Los requisitos de este permiso son análogos a la autorización de operación de infraestructura de medicina nuclear ²¹⁹ .	No se especifica en la fuente normativa que se requiera visita.
Certificación Cumplimiento Requerimientos de Equipamiento de Salas	Autorización Operación de Equipamientos ²²⁰	SEREMI de Salud	<ul style="list-style-type: none"> - Obtenida la autorización y previo al funcionamiento de la sala de procedimientos, se deberá enviar a la Secretaría Regional Ministerial de Salud respectivo la individualización del Director Técnico, de los profesionales y del personal auxiliar que laborará en él, acompañada de fotocopia legalizada del título o certificados de estudios, según corresponda. Cabe destacar que en la fuente normativa no es claro que los requisitos asociados a la instalación, debidamente numerados, se chequeen en el momento de que la instalación comience a funcionar. 	No se especifica el requerimiento de visitas en la fuente normativa.

²¹⁹

Este permiso constituye múltiples autorizaciones de equipamientos que fueron agrupadas en el contexto de un proyecto de hospitales de alta complejidad. Se diferencia del permiso de infraestructura en relación con la calidad del inmueble de la instalación (infraestructura hace referencia a instalaciones más permanentes y de mayor envergadura; equipamiento se relaciona más con los materiales).

²²⁰

Este permiso constituye múltiples autorizaciones de equipamientos que fueron agrupadas en el contexto de un proyecto de hospitales de alta complejidad. En este caso se observaron todas las fuentes normativas atinentes (D.S. n° 283/1997, del Ministerio de Salud, *aprueba reglamento sobre salas de procedimientos y pabellones de cirugía menor*, art. 3 y 13/D.S. n° 45/2017, del MINSAL, *aprueba reglamento sobre las prestaciones de diálisis y los establecimientos que las otorgan*, del Ministerio de Salud, art. 3./D.S. n° 466/2016, del Ministerio de Salud, *aprueba reglamento de farmacias, droguerías, almacenes farmacéuticos, botiquines y depósitos autorizados*, art. 2./D.S. n° 20/2012, del Ministerio de Salud, *aprueba reglamento de laboratorios clínicos*, art. 4./D.S. n° 18/2015, del Ministerio de Salud, *aprueba reglamento sanitario sobre establecimientos de radioterapia oncológica*, art. 4 Y 5.), y se seleccionó aquel ejemplo más restrictivo en términos de requisitos.

Continuación Anexo 4.

Aprobación proyecto	Autorización funcionamiento	Entidad	Requisitos y procedimiento de autorización de funcionamiento	Mecanismo de revisión (¿visita a terreno?)
<p>Permiso para la Construcción, Reparación, Modificación y Ampliación de cualquier obra pública o particular destinada a la evacuación, tratamiento o disposición final de desagües, aguas agües, aguas servidas de cualquier naturaleza (PAS 138) / autorización de proyecto</p>	<p>Permiso para la Construcción, Reparación, Modificación y Ampliación de cualquier obra pública o particular destinada a la evacuación, tratamiento o disposición final de desagües, aguas servidas de cualquier naturaleza (PAS 138) / autorización de funcionamiento</p>	<p>SEREMI de Salud</p>	<p>De acuerdo con ChileAtiende, los requisitos son análogos a aquellos del permiso de agua potable. En efecto, se refiere a la "Autorización de obras de agua potable o aguas servidas domésticas particular"</p>	<p>No se especifica en la fuente normativa que se requiera visita. Sí se realiza visita de acuerdo a lo reportado por el Ministerio de Salud.</p>

Continuación Anexo 4.

Aprobación proyecto	Autorización funcionamiento	Entidad	Requisitos y procedimiento de autorización de funcionamiento	Mecanismo de revisión (¿visita a terreno?)
<p>Permiso para la Construcción, Reparación, Modificación y Ampliación de cualquier obra pública o particular destinada a la evacuación, tratamiento o disposición final de residuos industriales o mineros (PAS 139) / autorización de proyecto</p>	<p>Permiso para la Construcción, Reparación, Modificación y Ampliación de cualquier obra pública o particular destinada a la evacuación, tratamiento o disposición final de residuos industriales o mineros (PAS 139) / autorización de funcionamiento</p>	<p>SEREMI de Salud</p>	<p>No se aprecia información sobre requisitos en la fuente normativa, ni para la autorización de proyecto como de funcionamiento. Solo se aprecia, en el marco del SEIA, requisitos ambientales para el caso del proyecto, que son análogos a los del PAS 138.</p>	<p>No se especifica en la fuente normativa que se requiera visita. Si se realiza visita de acuerdo con lo reportado por el Ministerio de Salud.</p>

Continuación Anexo 4.

Aprobación proyecto	Autorización funcionamiento	Entidad	Requisitos y procedimiento de autorización de funcionamiento	Mecanismo de revisión (¿visita a terreno?)
<p>Permiso para la Construcción, Reparación, Modificación y Ampliación de cualquier planta de tratamiento de basuras y desperdicios de cualquier clase o para la instalación de todo lugar destinado a la acumulación, selección, industria-lización, comercio o disposición final de basuras y desperdicios de cualquier clase (PAS 140) / autorización de proyecto</p>	<p>Permiso para la Construcción, Reparación, Modificación y Ampliación de cualquier planta de tratamiento de basuras y desperdicios de cualquier clase o para la instalación de todo lugar destinado a la acumulación, selección, industria-lización, comercio o disposición final de basuras y desperdicios de cualquier clase (PAS 140) / autorización de funcionamiento</p>	<p>SEREMI de Salud</p>	<p>*No se aprecian requisitos específicos en la fuente normativa. A continuación se explicitan los requisitos, de acuerdo con ChileAtiende²²¹, de la "Autorización sanitaria para el tratamiento o disposición final de Residuos Sólidos Industriales No Peligrosos (RSINP)". No obstante, no se encontró información en relación con aprobación de proyecto, solo se poseen a modo referencial los requisitos ambientales en el RSEIA.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificación, características (contenido de materia orgánica, material dispersable, polvo, entre otros) y estado físico (sólido, semisólido o líquido) de los residuos que se manejarán en la instalación. - Descripción de las instalaciones, especificando sus características constructivas, equipamiento, capacidad de recepción, almacenamiento, procesamiento, etc. - Identificación y cuantificación de los residuos y emisiones generados en el proceso, además de las medidas de control y manejo adoptadas, incluido el destino de los residuos. - Plano de ubicación a escala que permita visualizar viviendas, locales de alimentos, hospitales, escuelas, calles, entre otros. - Diseño de ingeniería, incluyendo justificación, parámetros de diseño, memoria de cálculo y planos de la instalación. - Plan de operación y emergencias que incorpore los parámetros de control de la instalación y los procedimientos de manejo de los residuos, e indique el sistema de control y aceptación de los residuos, las condiciones de almacenamiento y el tipo de contenedores utilizados, además de la segregación de los residuos, el sistema de registro, los elementos de protección personal requeridos, la descripción del proceso de carga y descarga, entre otros. - Título de propiedad del sitio donde se emplazará la instalación. - Boleta de la empresa de servicios sanitarios que acredite el uso de alcantarillado, o la autorización de agua potable y alcantarillado particular, según corresponda. - Plan de cierre y abandono de la instalación. 	<p>No se especifica en la fuente normativa que se requiera visita. Si se realiza visita de acuerdo con lo reportado por el Ministerio de Salud.</p>

221

<https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/16637-autorizacion-sanitaria-para-el-tratamiento-o-disposicion-final-de-residuos-solidos-industriales-no-peligrosos-rsinp>

Continuación Anexo 4.

Aprobación proyecto	Autorización funcionamiento	Entidad	Requisitos y procedimiento de autorización de funcionamiento	Mecanismo de revisión (¿visita a terreno?)
<p>Permiso para todo sitio destinado al almacenamiento de residuos peligrosos (PAS 142) / autorización de funcionamiento de proyecto</p>	<p>Permiso para todo sitio destinado al almacenamiento de residuos peligrosos (PAS 142) / autorización de funcionamiento</p>	<p>SEREMI de Salud</p>	<p>*En fuente normativa solo se aprecian requisitos en cursiva, los demás se añaden según lo señalado en el portal ChileAtiende²². Por otra parte, cabe destacar que no es claro que se especifiquen requerimientos más detallados para el caso de la aprobación de proyecto (que se da solo para establecimientos con más de 12 toneladas de residuos). Solo se poseen a modo referencial los requisitos del RSEIA.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Antecedentes de la actividad generadora de residuos peligrosos y, cuando corresponda, del encargado del manejo de estos. - Descripción de los residuos peligrosos generados, indicando cantidad, características de peligrosidad, estado físico (sólido, semisólido o líquido), hojas de datos de seguridad (si corresponde), entre otros. - Descripción del sitio de almacenamiento de residuos, detallando sus características constructivas, superficie de almacenamiento, capacidad máxima, entre otros. En este contexto, es importante que cumpla con los siguientes requisitos: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Tener una base continua, impermeable, y resistente estructural y químicamente a los residuos.</i> • <i>Contar con un cierre perimetral de 1,80 metro de altura (como mínimo) que impida el libre acceso de personas y animales.</i> • <i>Estar techado y protegido de las condiciones ambientales (humedad, temperatura y radiación solar).</i> • <i>Garantizar que se minimizará la volatilización, el arrastre o la lixiviación y en general cualquier otro mecanismo de contaminación del medio ambiente que pueda afectar a la población.</i> • <i>Tener una capacidad de retención de escurrimientos o derrames no inferior al volumen del contenedor de mayor capacidad y al 20% del volumen total de los contenedores almacenados.</i> - Plano de planta del sitio de almacenamiento y de la actividad principal (si corresponde), incluyendo cuadros de superficie, distanciamiento del sitio de almacenamiento respecto a los muros medianeros u otras construcciones (a escala con el propósito de permitir una clara visualización). 	<p>No se especifica en la fuente normativa que se requiera visita. Si se realiza visita de acuerdo con lo reportado por el Ministerio de Salud.</p>

222

<https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/58683-aprobacion-de-proyectos-para-instalaciones-de-eliminacion-de-residuos-peligrosos>

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES GENERALES
DEL SISTEMA DE OTORGAMIENTO DE PERMISOS

Continuación Anexo 4.

Aprobación proyecto	Autorización funcionamiento	Entidad	Requisitos y procedimiento de autorización de funcionamiento	Mecanismo de revisión (¿visita a terreno?)
Permiso para instalaciones de eliminación de residuos peligrosos (PAS 144) / autorización de proyecto	Permiso para instalaciones de eliminación de residuos peligrosos (PAS 144) / autorización de funcionamiento	SEREMI de Salud	<ul style="list-style-type: none"> - Especificar tipos de residuos a eliminar. - Forma en que dicha eliminación se llevará a cabo. 	No se especifica en la fuente normativa que se requiera visita. Si se realiza visita de acuerdo con lo reportado por el Ministerio de Salud.
Permiso para el sitio de reciclaje de residuos peligrosos (PAS 145) / autorización de proyecto	Permiso para el sitio de reciclaje de residuos peligrosos (PAS 145) / autorización de funcionamiento	SEREMI de Salud	No se aprecia información sobre requisitos en la fuente normativa; solo cabe mencionar que la instalación podría ser considerada de eliminación de residuos bajo ciertas condiciones, por lo que se le aplicarían los requisitos del PAS anterior.	
Autorización proyecto señalización y balizas	Recepción de proyecto señalización y balizas	DGAC	<p>Este permiso no especifica en su normativa la doble autorización de proyecto-funcionamiento. No obstante, si se efectúa en la práctica esta doble autorización.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formulario de solicitud. - Copia del proyecto de edificación que fue certificado. - Foto plano de cubierta certificado por DGAC donde se muestre las balizas que debe contar el edificio. 	Normativa no especifica el requerimiento de visitas, aunque se reporta que estas sí se requieren en la práctica.
Verificación cumplimiento de estándares de guías de planificación y diseño	Recepción obras inicio servicio de telecomunicaciones	SUBTEL	Normativa no especifica los requisitos de la recepción de obras. Sin embargo el artículo 24 A afirma que la autorización se entregará al comprarse que las obras e instalaciones se encuentran correctamente ejecutadas y corresponden al respectivo proyecto técnico aprobado. En ese sentido, no se consideran requisitos adicionales para la recepción además de los necesarios para la aprobación del proyecto.	Normativa no especifica el requerimiento de visitas a terreno.

Continuación Anexo 4.

Aprobación proyecto	Autorización funcionamiento	Entidad	Requisitos y procedimiento de autorización de funcionamiento	Mecanismo de revisión (¿visita a terreno?)
<p>Permiso para la Construcción, Reparación, Modificación y Ampliación de toda instalación diseñada para el manejo de lodos de plantas de tratamiento de aguas servidas (PAS 126) / aprobación de proyecto</p>	<p>Permiso para la Construcción, Reparación, Modificación y Ampliación de toda instalación diseñada para el manejo de lodos de plantas de tratamiento de aguas servidas (PAS 126) / autorización de funcionamiento</p>	<p>SEREMI de Salud</p>	<p>No existe información sobre requisitos de funcionamiento en la fuente normativa, solo se detallan para la aprobación de proyecto (en el SEIA también es posible identificar requisitos ambientales para la aprobación de proyecto).</p>	<p>Normativa no especifica el requerimiento de visitas a terreno.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 5. Tiempos de tramitación para solicitudes de declaraciones SEC,
años 2016-2019.

Año ingreso SEC	Tiempo	Cantidad permisos	Promedio
2016	1.713.033	208.957	8,2
2017	2.520.329	227.217	11,09
2018	1.455.138	224.813	6,47
2019	412.808	93.998	4,39
Suma Total	6.101.308	754.985	8,08 días corridos

Fuente: Elaboración propia con base a datos SEC.

Nota: Tiempos promedios calculados en días corridos para todas las solicitudes terminadas.

Anexo 6. Plataformas con información relevante para la elaboración de líneas de base.

Existen varias plataformas y entidades que disponibilizan información que puede ser utilizada para la elaboración de líneas de base. Por ejemplo, analizando algunos componentes que pueden ser contenidos en las líneas de base se tiene:

a) Medio Físico:

- El *Sistema de Información Nacional de Calidad del Aire* del Ministerio de Medio Ambiente, disponibiliza información sobre la calidad del aire en las diferentes estaciones georreferenciadas y conectadas en línea con SINCA.
- El *Servicio Nacional de Geología y Minería*, tanto a través de su plataforma como por medio de la plataforma IDE, disponibiliza hartas bases de datos. Entre las dos plataformas anteriores se puede encontrar mapas de geología básicos, el Portal Geológico Minero GEOMIN Catálogo Nacional de Información Geoespacial, información de Recursos Minerales (Minerales Metálicos, Rocas y Minerales Industriales, Propiedad Minera, Proyectos de Exploraciones - SIGEX); Recursos Hídricos (Agua Subterránea, Contaminación); Recursos Energéticos (Geotermia); Peligros Geológicos (Peligros Geológicos, Volcanes, Remociones en Masa, Inundaciones, Sísmica); Planificación Territorial (Planificación Territorial, Uso del Territorio); Geofísica (Batimetría, Gravitimetría, Magnetimetría, Espectrometría); Geocronología (Geocronología, Laboratorio); Geoquímica.
- El *Ministerio de Obras Públicas*, a través de la plataforma IDE, disponibiliza información sobre acuíferos protegidos y estaciones de calidad de agua.
- La *Dirección General de Aguas* disponibiliza inventarios de Glaciares. Adicionalmente posee un portal de calidad de Aguas Subterráneas (ICA), un mapa que muestra los acuíferos y sus sectores hidrogeológicos de aprovechamiento común (SHAC). Posee adicionalmente una mapoteca digital con bases de datos de acuíferos, balance hídrico, cuencas, decretos de escasez hídrica, inventarios, restricciones uso del agua, red hidrométrica. Y a través de la plataforma IDE disponibiliza una base de datos espaciales de Glaciares, estudios de acuíferos, áreas de restricción y zonas de prohibición de acuíferos, Catastro de Lagos y calidad de aguas.
- El *Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile*, a través de la plataforma IDE, disponibiliza cartas cartográficas de inundación por Tsunami.

b) Ecosistemas terrestres:

- El *Ministerio de Medio Ambiente*, a través de la plataforma IDE, disponibiliza información de erodabilidad y erosividad, y desertificación del suelo. Además, información sobre formaciones de vegetación.
- El *Centro de Información de Recursos Naturales*, a través de la plataforma IDE, disponibiliza información de la erosión de suelos.
- El *Ministerio de Obras Públicas* disponibiliza en su plataforma información sobre la evotranspiración real del suelo.
- La *Corporación Nacional Forestal*, a través de la plataforma IDE, disponibiliza información sobre uso de suelo y vegetación.

c) Ecosistemas acuáticos continentales:

- El *Ministerio de Medio Ambiente*, a través de la plataforma IDE, disponibiliza un inventario de humedales.

d) Patrimonio Cultural

- El *Ministerio de Vivienda y Urbanismo*, a través de la plataforma IDE, disponibiliza información de inmuebles de conservación histórica y zonas de conservación histórica.
- El *Ministerio de Medio Ambiente*, a través de la plataforma IDE, disponibiliza información sobre monumentos naturales.

e) Áreas protegidas y sitios prioritarios para la conservación

- El *Ministerio de Medio Ambiente*, a través de la plataforma IDE, disponibiliza información sobre los monumentos naturales, parques nacionales, reservas de la biosfera, reservas marinas y reservas naturales.
- La *Subsecretaría de Pesca*, a través de la plataforma IDE, disponibiliza información sobre las áreas marinas protegidas.
- El *Ministerio de Bienes Nacionales*, a través de la plataforma IDE, disponibiliza información del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.
- El *Consejo de Monumentos Nacionales*, a través de la plataforma IDE, disponibiliza información sobre los santuarios de la naturaleza.

f) Valor Turístico

- *Servicio Nacional de Turismo*, a través de la plataforma IDE, disponibiliza la información sobre atractivos y circuitos turísticos.

g) El uso del territorio y planificación territorial

- El *Instituto Nacional de Estadísticas* disponibiliza información relevante sobre las actividades que se desenvuelven en diferentes zonas del país, como asimismo, también deja a disposición de la ciudadanía la cartografía del Censo y Precenso en diferentes regiones.
- El *Ministerio de Vivienda y Urbanismo*, a través de la plataforma IDE, disponibiliza la zonificación de planes reguladores intercomunales en las diferentes regiones, información relacionada y datos espaciales.
- El *Gobierno Regional de Santiago* disponibiliza información territorial de la Política Regional de Áreas Verdes Región Metropolitana de Santiago.

h) Medio Humano

- El *Instituto Nacional de Estadísticas* posee información censal detallada que permite armar un panorama de la densidad demográfica e información socioeconómica y cultural.
- La *Secretaría de Planificación de Transporte* (SECTRA), encargada de la encuesta origen y destino, disponibiliza información de flujos de transporte en algunas ciudades del país.

i) Proyectos o actividades que cuenten con RCA vigente aun cuando no se encuentren operando

- El *Servicio de Evaluación Ambiental* disponibiliza información accesible en su plataforma web sobre la ubicación, emisiones y efluentes, residuos y extracción, explotación o uso de recursos naturales renovables de los proyectos cuya RCA se encuentra aprobada.



Capítulo 4

Hacia la calidad regulatoria: Análisis y recomendaciones estructurales sobre el diseño y la revisión de regulaciones en Chile



Síntesis

Avanzar en calidad regulatoria significa, a nivel normativo, lograr mejor eficacia, eficiencia y coherencia. Esto implica respectivamente: cumplir los objetivos que justificaron la creación de la norma, alcanzar el objetivo incurriendo en el menor costo social posible, y que exista una relación armónica entre el acervo regulatorio evitando duplicidades y contradicciones. Para moverse en esta dirección el Estado y la sociedad deben intervenir en todas las etapas del ciclo regulatorio, partiendo en fases tempranas con la justificación y el diseño de la intervención (una revisión ex-ante), y siguiendo una vez implementada para corroborar su impacto práctico (ex-post). Este capítulo analiza las mejores prácticas internacionales de revisión regulatoria, los avances en Chile, y presenta recomendaciones que permitirían avanzar hacia una mejor calidad regulatoria para nuestro país.

Abstract

Advancing in regulatory quality points towards achieving better efficacy, efficiency and coherence. This implies respectively: to fulfill the objectives that justified the creation of the norm, to reach these objectives by incurring the lowest possible social cost, and to have a harmonious relationship amongst the regulatory acquis avoiding duplications and contradictions. To move in this direction, the State and society must intervene at all stages of the regulatory cycle, starting in the early phases with the justification and design of the intervention (an ex-ante review), and, once implemented corroborate its practical impact (ex-post). This chapter analyzes the best international practices of regulatory review, the advances in Chile, and presents recommendations that would allow us to move towards a better regulatory quality for our country.

Puntos Claves

- Aun cuando se identifican esfuerzos particulares, Chile no cuenta con un proceso sistematizado y periódico de revisión integral de sus regulaciones y trámites, tanto a nivel ex-ante como ex-post.
- Chile no cuenta con una institucionalidad encargada a nivel central de liderar, coordinar y monitorear estos esfuerzos.

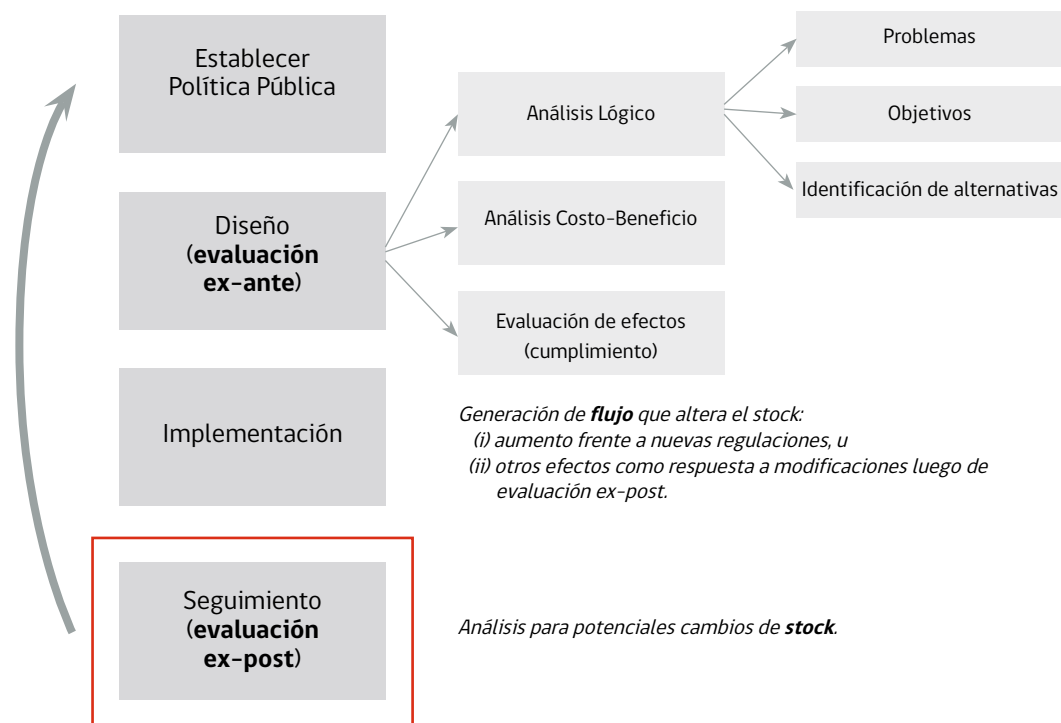
4.1. Calidad Regulatoria a lo largo del ciclo

La revisión ex-ante es el mecanismo para asegurar que las nuevas normas que entran en vigor hayan sido concebidas y diseñadas con criterios de calidad regulatoria. La revisión ex-post es el mecanismo para actualizar la norma vigente, y como tal da cuenta del acervo regulatorio, y de la actualización requerida incluso para aquellas que fueron evaluadas en el diseño. Ambos conceptos están relacionados dentro del ciclo regulatorio (Figura 4.1), y se refuerzan mutuamente, no solo porque la nueva regulación (el flujo) acrecienta el acervo de norma vigente, sino también por los riesgos de duplicidad e incoherencia. La evaluación ex-ante busca mejorar la calidad de la regulación previo a su implementación, a través del diseño y los mecanismos propuestos, aplicando una metodología de análisis que busca considerar la necesidad de una solución regulatoria, alternativas a la solución propuesta, coherencia con la normativa vigente, y mecanismos de evaluación una vez implementado. La evaluación ex-post busca corregir deficiencias o actualizar requerimientos.

Las ganancias de llevar a cabo procesos de evaluación en etapas tempranas y de diseño, y procesos de revisión de la regulación vigente con estrategias de simplificación de la carga administrativa asociada, han sido probadas en varios países. En la OCDE, 25 de sus 34 miembros realizan evaluación ex-post de su regulación.¹ Aunque con distinto énfasis en la etapa de intervención, la mayoría de los países desarrollados han creado una agencia de apoyo o responsable de esta gestión. En el Reino Unido se creó un Ministerio con este objetivo, en Australia una oficina anexa al gabinete del Primer Ministro, en EE.UU. un ente del poder ejecutivo que depende directamente del Presidente, en México y Corea del Sur se crearon nuevas instituciones específicamente al efecto, en Malasia la responsabilidad recae en su Comisión de Productividad. La totalidad de los países de la Unión Europea cuenta con un mandato político que guía los principios de las reformas regulatorias, y también con una entidad (con configuraciones disímiles) dedicada exclusivamente a la coordinación y monitoreo de la política regulatoria, y a su evaluación (OCDE, 2018). Países en vía de desarrollo, como Malasia, Perú o Argentina, han hecho procesos de revisión sectorial.

¹ OCDE (2018). Policy Outlook.

Figura 4.1. Ciclo Regulatorio



Fuente: Elaboración propia.

Nota: En color rojo se destaca el alcance de intervención del estudio mandatado.

Del análisis de las mejores prácticas internacionales se pueden extraer dos lecciones fundamentales. Primero, que la calidad regulatoria exige intervenciones a lo largo de todo el ciclo regulatorio, con acciones en la etapa del diseño, y después de implementadas las medidas. Segundo, que se requiere de una entidad dedicada, cuyo mandato sea enfocarse en la calidad regulatoria (en todo el ciclo), que trabaje con los Servicios, las empresas, y la comunidad, y que cuente con atribuciones y capacidad para garantizar el éxito de su rol. Aunque el mandato Presidencial a esta Comisión consistía en una revisión a la normativa vigente (ex-post), resulta evidente para el país la necesidad de analizar la regulación como un ciclo y, como tal, se propone —además de expandir la evaluación ex-post que se llevó a cabo aquí para los sectores seleccionados—, considerar intervenciones en etapas previas, y la creación de un ente que monitoree y acompañe el proceso.

4.2. Simplificación regulatoria, intervención ex-post

El mandato a esta Comisión solicitaba “una estrategia de simplificación regulatoria y administrativa” que de manera sistemática y permanente permita “revisar aquellos permisos que no cumplen con los objetivos para los que fueron diseñados o lo hacen de manera ineficiente”.

La revisión regulatoria es un mecanismo de amplio uso en países desarrollados, crecientemente utilizado en países en vías de desarrollo. La revisión puede abarcar un sector, o un Servicio, y tiene por objeto hacer más eficaz y eficiente la intervención. Los constantes cambios en la tecnología, los mercados y la sociedad, son capaces de dejar obsoleta una norma o arcaico un procedimiento, incluso aquellos de data reciente, por lo que muchos países revisan cada cinco años (o menos) sus normas. En nuestro país, donde algunas regulaciones datan de principios del siglo pasado, esta realidad es aún más evidente, y la necesidad de una actualización más urgente.

El proceso de revisión regulatoria busca simplificar la carga administrativa asociada al cumplimiento, y también permite identificar normas obsoletas o incoherentes, actualizar los requerimientos según los avances de la tecnología, y mejorar la gestión del Servicio. El resultado permite hacer ajustes sobre la normativa y a los procesos asociados, incluyendo la eliminación o cambios en las normas, la intervención en los procesos de tramitación, la actualización de la tecnología y los indicadores de gestión, y una reingeniería para mejor gestión en los Servicios.

A continuación se describen dos enfoques utilizados en el mundo respecto de la revisión regulatoria, para luego discutir el caso de Chile y las implicancias de la experiencia internacional.

4.2.1. Revisión de sectores específicos

Implica la revisión de todas las normas y procedimientos que aplican sobre un sector, y es descrito como un mecanismo de “borrón y cuenta nueva” o “tabula rasa” (*scrap and build*) que permite revisar —y eventualmente reescribir— la norma y sus procesos administrativos. Entre sus ventajas destaca la posibilidad de ser impulsado por un líder sectorial (por ejemplo, un ministro), la posibilidad de implementarse en el mediano plazo, y el nivel de profundidad y especificidad que puede alcanzar (Renda 2015). El Cuadro 4.1 presenta algunas experiencias internacionales.

Cuadro 4.1. Experiencias Internacionales de revisión sectorial.

Holanda

En 1994 y 1995 se llevó a cabo un proceso de simplificación administrativa y regulatoria conocido como “Mercados eficientes, Desregulación y Calidad Legislativa” (Market Operation, Deregulation and Quality of Legislation). Los sectores a ser revisados se seleccionaron a través de consultas públicas con participación de ciudadanos y empresas, se realizó una revisión a fondo de la regulación, y se introdujeron modificaciones. El comité a cargo del proceso estaba presidido por el Primer Ministro, y se estimaron ahorros de un 10% respecto del costo de cumplimiento (1,2 billones de dólares). El proceso se replicó en 1998, y en 2001 se hizo obligatoria la revisión ex-post de todas las leyes (vigente a la fecha).^{2,3}

Malasia

La Política Nacional sobre el Desarrollo e Implementación de la Regulación exige la revisión completa de la regulación existente al menos cada cinco años. Entre 2014 y 2015 se llevó a cabo un proceso de simplificación administrativa y regulatoria asociado a once sectores claves, definidos por su importancia en la economía (un tercio del PIB fue sometido a revisión). Se estimaron ahorros en costos US\$ 475 millones en 2014, y US\$ 280 millones en 2015, equivalentes a 0,15% y 0,10% del PIB. La metodología de revisión incluye un estudio de cada sector, participación activa de las empresas y la ciudadanía, y la aplicación de un modelo Análisis de Impacto Regulatorio que permite estimar impacto de las propuestas.⁴

México

La Ley General de Mejora Regulatoria (2018) exige revisiones regulatorias cada cinco años. Cada dos años se llevan a cabo los “Programas Bienales de Mejora Regulatoria”, en los que se seleccionan sectores,

² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2009). Better Regulation in the Netherlands. Better Regulation in Europe: An assessment of regulatory capacity in 15 member states of the European Union.

³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (1999). Regulatory Reform in the Netherlands. Government Capacity to Assure High Quality Regulation.

⁴ Government of Malaysia (2016). Annual Report of Modernisation of Regulations.

se analiza el marco normativo, se identifican las áreas de mejora, y se elabora un Memorando de Reformas. El proceso se hace en conjunto con el sector privado y la academia.

Australia

En 2013 se instruyó a la Comisión de Productividad Australiana revisar la regulación con vistas a promover la calidad regulatoria, con un mandato explícito de simplificar la tramitación y asegurar la coherencia de las normas requeridas para grandes proyectos de inversión.⁵ El análisis se centró en los elementos críticos de las normas, y en compararlas con las mejores prácticas internacionales. Además de recomendaciones de simplificación específicas, se recalcó la importancia de realizar procesos de la planificación estratégica de los proyectos, y la importancia de establecer un plan de acción para implementar las recomendaciones. La Comisión ya había examinado el sector infraestructura (2009) y la normativa de zonificación (2011).^{6,7}

Canadá

En 2016 el Gobierno de Canadá anunció una revisión formal del proceso de evaluación ambiental y de las regulaciones para llevar adelante inversiones.⁸ La revisión tenía por objeto materializar cientos de proyectos con un valor estimado de 500 mil millones de dólares en 10 años. Tras 14 meses de análisis y consulta pública se propusieron recomendaciones de mejora, en particular en el ámbito de la evaluación ambiental. Las recomendaciones, que fueron sintetizadas en un proyecto de Ley, buscan generar mayor claridad en la revisión de los grandes proyectos y la coordinación entre los entes regulatorios.

⁵ No necesariamente asociados a montos de inversión sino al tamaño, complejidad, y potencial impacto en la comunidad, los recursos naturales, la infraestructura, turismo, comercio, infraestructura, etc.

⁶ <https://www.employment.gov.au/deregulation-agenda>

⁷ Australian Government Productivity Commission (2013). Major Project Development Assessment Process. Research Report, Canberra.

⁸ Better rules for major project reviews (2018).

4.2.2. Revisión general

Consiste en un proceso de revisión general con el objetivo de eliminar normas y simplificar la carga administrativa, que busca mantener o reducir el presupuesto regulatorio (el costo para el regulador, el regulado y la sociedad) del país. Se les refiere coloquialmente como un proceso de “guillotina”. Su ventaja radica en la amplitud del ámbito del esfuerzo, pues potencialmente todos los sectores pueden ser revisados. Su desventaja viene dada por la misma ambición, pues el gran volumen de regulaciones que se somete a escrutinio genera suspicacias respecto a la calidad del análisis. Dado el alcance del esfuerzo, su éxito depende de la coordinación entre organismos reguladores, y del cumplimiento de estos del mandato general, evitando que tengan discrecionalidad sobre sus propias revisiones. El Cuadro 4.2 presenta algunas experiencias.

Además de la revisión regulatoria inducida por iniciativa del Gobierno, en varios países se utilizan las “cláusulas de expiración”, especialmente para la regulación secundaria (no legales). Estas cláusulas se escriben en la propia regulación, gatillando un proceso de revisión o imponiendo la derogación automática después de un periodo (comúnmente entre cinco y diez años). Por ejemplo, Australia y Alemania preparan un calendario que anticipa cuándo un conjunto de normas quedará sin efecto, al que le sigue un periodo de discusión y análisis; el resultado puede ser reinstaurarla, modificarla, o derogarla. El proceso enfatiza la necesidad de información clara y de un proceso anticipado y participativo para evitar incertidumbre. En algunos casos el plazo de expiración se relaciona con el nivel de costos estimados durante la evaluación de la norma en su etapa de diseño, así las intervenciones con alto costo de cumplimiento tienden a ser revisadas en un corto tiempo.

Cuadro 4.2. Experiencias internacionales de revisión general.

Reino Unido

Desde 2011 se estableció una estrategia de revisión para todas las regulaciones que tuvieran costos de cumplimiento. Así, cualquier regulador que introdujera una norma que implicara costos de cumplimiento para el sector privado, debía generar ahorros equivalentes simplificando los procedimientos asociados a la normativa vigente. El mandato partió manteniendo el presupuesto regulatorio constante, es decir, generando ahorros equivalentes a los costos en que se incurría con la nueva legislación, pero en 2013 se volvió más exigente al demandar el doble de ahorro (dos dólares de ahorro para la norma

vigente, por cada dólar de costo asociado a nueva regulación), y en 2016 el triple, buscando reducir el presupuesto regulatorio total. El proceso requiere calcular explícitamente los costos vigentes y los anticipados, y que el resultado sea validado por el Comité de Política Regulatoria, una entidad independiente creada con este fin. Hasta 2014 se reportó ahorros cercanos a los 5 mil millones de dólares (BIS, 2014).⁹

Alemania

Desde 2015 se implementó una estrategia similar a la del Reino Unido, buscando mantener el presupuesto regulatorio constante. A diferencia del Reino Unido, el ahorro podía generarse en un sector distinto al que genera la nueva regulación. Para estimar los costos se utiliza una base de datos independiente que realiza estimaciones sobre tiempo y costo monetario asociados a cumplimiento, con base en un modelo de costeo estándar ("Federal Statistical Office Database"). La estrategia tuvo tal nivel de éxito que las regulaciones eliminadas más que compensaban el costo de las nuevas, y se estimaron ahorros por 958 millones de euros en 2015, y 310 millones de euros en 2018.^{10,11}

México

Desde 2017 se implementó una estrategia de revisión general análoga a Alemania y el Reino Unido, pero no basada en el costo monetario del cumplimiento, sino a la propia existencia de normas. Así, una nueva norma debía compensarse con la derogación de dos normas vigentes en el sector. Para materializar la estrategia se debe hacer un análisis de impacto regulatorio que justifique la acción de simplificación y de la nueva normativa. En el proceso participa la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, y un registro de trámites levantado por el Catálogo Nacional de Trámites y Servicios del Estado. A junio de 2018

⁹ UK Government (2016). "Government going further to cut red tape by £10 billion" [en línea] Disponible en <https://www.gov.uk/government/news/government-going-further-to-cut-red-tape-by-10-billion> (Acceso: marzo de 2019).

¹⁰ Federal Government of Germany (2016). Better Regulation 2015: More simplification. More transparency. More time for the essentials. Federal Government Report pursuant to Section 7 of the Act on the Establishment of a National Regulatory Control Council.

¹¹ National Regulatory Control Council (2018). Germany: Less Bureaucracy, More Digital Services, Better Regulation. Let's get to it! National Regulatory Control Council Annual Report.

se reportó una reducción neta de costos de cumplimiento de 14 mil millones de dólares (Proyecto criterios 2x1; COFEMER, 2017).

4.2.3. La experiencia chilena

En nuestro país se han realizado esfuerzos de revisión acotados a ciertos Servicios. Aunque no consideran un análisis amplio del espectro regulatorio, ni aplican metodologías de impacto o análisis de costo, y en consecuencia obtienen resultados limitados, son procesos que vale la pena destacar. En general los esfuerzos se enfocan en mejorar el acceso a la información (para mayor certeza) y digitalizar los trámites (para mayor eficiencia), aunque algunos más ambiciosos buscan simplificar procedimientos y derogar normativa.

En 2014 el Ministerio de Minería desarrolló el Repertorio de Permisos y Obligaciones Normativas para un Proyecto Minero, una plataforma de información abierta, gratuita y referencial, que contiene toda la normativa y permisos necesarios para el desarrollo de un proyecto minero.¹² La plataforma ha sido actualizada nueve veces desde su creación, incorporando nuevas normativas, modificaciones y eliminaciones.

En 2015 el Centro de Energías Renovables de CORFO desarrolló el Manual de Aspectos Claves en la Gestión de Proyectos ERNC, una guía del marco institucional del sector eléctrico, incluyendo: el funcionamiento del mercado, las etapas del desarrollo de un proyecto, los principales permisos necesarios para el desarrollo de un proyecto (comprende autorizaciones, licencias, títulos de explotación exclusiva, gestión de contratos, entre otros), y antecedentes de financiamiento.

A pesar de estas y otras iniciativas de algunos Servicios, no se han hecho revisiones normativas basadas en metodologías comunes que conduzcan a propuestas concretas de reforma en el ámbito normativo o de procedimiento, ninguna revisión sectorial, ni menos un mandato general. Esto hace que las recomendaciones tengan alcance acotado y menor legitimidad técnica y social, y que impacten sobre algunos permisos, pero no sobre el sistema.

Un esfuerzo más transversal de revisión regulatoria son las Agendas de Productividad o Competitividad que cada gobierno intenta implementar, una práctica que se ha hecho habitual en los últimos 20 años. En abril de 2016 esta Comisión revisó las Agendas de las administraciones Lagos (2000–2006), Bachelet (2006–2010), y Piñera (2010–2014).

¹² <https://sisnor.minmineria.cl>

De las tres agendas se identificaron 214 medidas, menos de la mitad de ellas implementadas a abril de 2016.¹³

En esa oportunidad se entregó un conjunto de recomendaciones, aprobadas por la unanimidad del Consejo Asesor Presidencial para la Productividad, varias de las cuales vale la pena repetir por su relevancia para el tema examinado.

- Presentar un Proyecto de Ley que establezca que las leyes y programas del Gobierno, en su etapa de aprobación, contengan una evaluación anticipada (ex-ante) de los probables efectos sobre la productividad de la iniciativa. Esta debería definir indicadores y una línea base que permita verificar y evaluar el impacto efectivo del proyecto una vez implementado (ex-post).
- Centralizar en una agencia independiente la coordinación del proceso de seguimiento, evaluación y medición de las principales medidas pro-productividad implementadas.
- Implementar de forma expedita un “Protocolo” de uso de datos públicos por parte de los distintos Ministerios y servicios del Estado, que permita compartir la información disponible para fines de mediciones de impacto, evaluación y diseño de políticas públicas. Además, se recomienda legislar para que los datos obtenidos con recursos públicos sean efectivamente públicos, por cierto, resguardando la confidencialidad de la información y protección de datos personales, en conformidad con las leyes vigentes. Esto ayudará a tener debates más informados sobre políticas públicas y además potenciará la investigación en nuestros centros de estudios.
- Instruir a los Servicios del Estado, identificar y reportar, a través de mecanismos de transparencia activa, indicadores claves que permitan evaluar el impacto sobre la productividad de dichos servicios y de su evolución en el tiempo. Aprovechando los avances tecnológicos dichos indicadores deben hacerse públicos en tiempo real y de manera sistemática. Esta medida puede iniciarse con Servicios y procesos críticos, para luego extenderse como práctica en todo el Estado.
- Sistematizar un proceso de revisión regulatoria a nivel sectorial que permita actualizar la normativa en función de su eficacia y eficiencia en sectores claves de la economía. Este proceso de revisión regulatoria debe ir acompañado de un esfuerzo en paralelo de simplificación de trámites.

En definitiva, este estudio es la primera revisión regulatoria sectorial de Chile. Enfocado en proyectos de inversión de los sectores más relevantes, con un número importante de permisos (400) y Servicios (53), e incluyendo una metodología común, análisis y recomendaciones.

¹³ www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2016/09/Revision-de-las-agendas-de-productividad.pdf

Puesto que se excluyeron del análisis ciertos sectores económicos y tipos de trámites (por ejemplo, aquellos con enfoque ciudadano), la metodología y antecedentes utilizados en este estudio deben replicarse para cubrir la totalidad del acervo regulatorio.

4.2.4. Lecciones sobre simplificación regulatoria y administrativa

La práctica internacional sugiere en primer lugar que los esfuerzos de simplificación administrativa y revisión regulatoria deben hacerse a nivel sistémico, cubriendo toda la regulación, los trámites y los servicios que participan en un sector, o bien cubriendo la totalidad del acervo en un esfuerzo general. Esfuerzos aislados por Servicios, o por permisos, no cubren la dimensión sistémica ni sectorial, y por ende no son capaces de captar la interrelación de los permisos y Servicios, por lo que tampoco son capaces de entregar recomendaciones o establecer reformas con impacto agregado.

Tres etapas resultan esenciales en procesos de revisión regulatoria:

1. **Revisión regulatoria:** levantar la información de los sectores y la normativa a ser considerada, incluyendo la relación de permisos y Servicios. La etapa involucra al sector público y al privado, a modo de validar la información obtenida, y debe seguir una metodología de levantamiento de procesos común.
2. **Análisis regulatorio:** estimar el costo de cumplimiento y el beneficio de la intervención. Requiere de una metodología común y de acceso a información, que permita estimar los costos impuestos por la regulación, tanto para el Servicio (costo público), como para el regulado (costo de cumplimiento), y para la sociedad (costos sociales asociados a distorsiones, retrasos o servicios no provistos).
3. **Recomendaciones:** entregar recomendaciones, además de un plan de acción y un calendario para su implementación.

Hallazgo 4.1: A pesar de que han existido esfuerzos particulares, Chile no cuenta con un proceso sistematizado y periódico de revisión integral de sus regulaciones y trámites. Tampoco cuenta con una institucionalidad encargada a nivel central de liderar, coordinar y monitorear estos esfuerzos.

Hallazgo 4.2: A nivel comparado, los procesos de simplificación regulatoria y administrativa exitosos son aquellos que tienen una dimensión sistémica, sectorial o general, y se realizan de manera periódica y se sistematizan en torno a tres etapas: revisión regulatoria, análisis y una estrategia de intervención clara.

Recomendación 4.1: Instaurar procesos de revisión regulatoria continua como parte de un proceso de mejora continua del Estado.

4.3. Calidad del diseño, intervención ex-ante

La intervención en etapas tempranas de ciclo regulatorio puede ser aún más relevante que una revisión posterior. Modificar normas vigentes es difícil y potencialmente costoso, considerando que tanto el Gobierno como las empresas incurren en costos para adaptarse y dar cumplimiento, por la incertidumbre que genera, y por los costos del propio proceso de modificación o derogación. Por esto es relevante evaluar las opciones regulatorias y optimizar el diseño de la intervención especialmente en etapas iniciales del ciclo, considerando los potenciales beneficios y costos de cada intervención.

Durante las últimas cuatro décadas varios países desarrollados han implementado mecanismos de revisión ex-ante, buscando diseñar e implementar la norma más eficaz y los menores costos de cumplimiento. También buscan asegurar la coherencia respecto del acervo vigente. Por ejemplo, en Estados Unidos la oficina de análisis de regulación es un órgano ejecutivo del gabinete presidencial, y solo hace intervenciones en la etapa previa a la implementación. En Australia, el Gabinete del Primer Ministro hace lo mismo desde principio de los años 1990,¹⁴ y en Nueva Zelanda el Ministerio de Hacienda desde 2009.¹⁵ En México la Manifestación de Impacto Regulatorio es obligatoria desde el año 2000.¹⁶

El proceso de evaluación parte con un cuestionario que busca explicitar el problema de política pública, el objetivo de la intervención, y el mecanismo por el que impacta sobre

¹⁴ Bell Rosalyn (2013). Regulatory Impact Analysis: Australia's experience. OECD Regulatory Reform Workshop, Stockholm.

¹⁵ New Zealand Government (2009). Regulatory Impact Analysis Handbook.

¹⁶ "Gobierno de México (n.d.). "Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)" [en línea] Disponible en <<https://www.gob.mx/conamer/acciones-y-programas/manifestacion-de-impacto-regulatorio-mir>> (Acceso: marzo de 2019)."

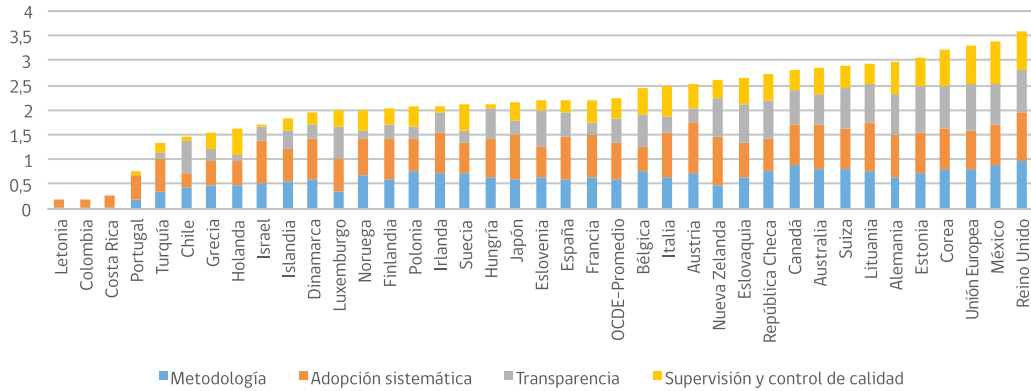
el problema identificado. Esto permite identificar la necesidad regulatoria, considerar las alternativas viables —incluyendo no regular o regular de otra manera— y considerar las opciones de intervenir y sus procedimientos asociados (OCDE, 2015). Una vez acotado el número de medidas potenciales, la herramienta comúnmente utilizada para la evaluación del diseño son los llamados Análisis de Impacto Regulatorio (RIA por su sigla en inglés). El RIA contiene una metodología para asignar costos y beneficios asociados a la intervención propuesta, y permite decidir entre opciones de diseño según el costo e impacto.

Este proceso abierto y transparente, y el concepto mismo de evaluar un diseño normativo según costos y beneficios esperados es ajeno a nuestro país. Nuestro debate legislativo solo incluye una evaluación del costo fiscal esperado, pero ni el costo privado, ni el costo social, ni los beneficios esperados de la intervención son estimados. En el caso de normas de menor carácter, como reglamentos, ordenanzas, normas técnicas, u otras, ningún análisis se hace para medir sus costos o beneficios. Como reporta la OCDE en sus estudios de calidad regulatoria sobre Chile, “las agencias chilenas regulan con poca o nula evidencia, sin considerar alternativas disponibles (regulatorias o no regulatorias), y sin estimar costos y beneficios de sus intervenciones”.¹⁷ Solo la Comisión de Mercado Financiero y el Ministerio de Medio Ambiente utilizan una metodología similar a un RIA, aunque de menor alcance.¹⁸

Con estos antecedentes no sorprende saber que Chile se encuentra entre los tres países con peor desempeño en la evaluación de regulaciones primarias (leyes) dentro de la OCDE, que para este ranking considera: el control de calidad de prácticas de RIA, la transparencia en el diseño regulatorio, los requerimientos formales para la adopción sistemática de evaluación ex-ante, y el nivel de detalle de la metodología (Figura 6.2). Como se evidencia, el peor puntaje de nuestro país se otorga a la supervisión y control de calidad, por la ausencia de una unidad encargada de tal función. En la evaluación de regulaciones secundarias (reglamentos), Chile se encuentra dentro de los diez peor evaluados, y por bajo del promedio OCDE.

¹⁷ OECD (2016). “Regulatory Policy in Chile: Government capacity to ensure high-quality regulation”.
¹⁸ Análisis General de Impacto Económico y Social (AGIES) desarrollados por el Ministerio del Medio Ambiente o los Análisis de Impacto Regulatorio implementados por la Comisión de Mercado Financiero.

Figura 4.2. Indicadores de Análisis de Impacto Regulatorio para leyes (2018).



Fuente: Regulatory Outlook 2018.

Nota: muestra las medidas relacionadas a cada indicador para los países de la OCDE y la Unión Europea, Colombia, Costa Rica, Letonia y Lituania. Los criterios de puntuación cubren la metodología (del RIA), la supervisión y el control de calidad, la adopción sistemática y la transparencia del proceso. El máximo de puntuación es 1 por criterio.

Como evidencia la Figura 4.2, el uso de RIAs es extendido en países desarrollados y en vías de desarrollo, los que además reportan los ahorros o ganancias derivados de un proceso regulatorio de calidad. En Australia se reporta que la aplicación de RIAs permitió ahorros por 50 millones de dólares en 2011, y 5 millones de dólares en 2012. Los ahorros vienen asociados a correcciones a las propuestas de intervención, e incluso, en 2012, se desecharon dos propuestas regulatorias con base en el resultado del RIA, es decir, se decidió no regular (Australian Productivity Commission, 2012). También en Australia, el Estado de Victoria reportó que la aplicación de RIAs permitió ahorros estimados por 1.000 millones de dólares entre 2006 y 2010 (Abusah & Pingiaro, 2011), un 86% corresponde a mejoras en el diseño o la decisión de no implementar las propuestas y el 14% restante a modificaciones de regulaciones existentes. En México se estimaron ahorros por 1.600 millones de dólares gracias a la evaluación de 73 propuestas regulatorias en 2017 (COFEMER, 2017).

Es fundamental destacar que el proceso de evaluación del diseño, y el resultado del análisis de RIA, solo aportan información al debate parlamentario o reglamentario, y en ningún caso constituyen un veto a la posibilidad de regular o a la vía propuesta.

Los Informes de Productividad

Como se mencionó, en marzo de 2016 esta Comisión entregó un conjunto de propuestas, entre ellas la de incorporar instrumentos de evaluación regulatoria al proceso de creación de nuevas leyes.¹⁹ La recomendación fue implementada a partir de 2017 vía un Instructivo Presidencial que instruía los denominados Informes de Productividad, obligatorio para leyes patrocinadas por los ministerios del área económica.²⁰ En agosto de 2018, el presidente Piñera presentó una iniciativa para darles rango legal,²¹ y en abril de 2019 un instructivo que mandataba la realización de Informes de Impacto Regulatorio y algunos criterios a considerar.²² El actual Instructivo limita la evaluación a leyes que emanen del ejecutivo.²³ La Oficina de Productividad y Emprendimiento Nacional es la encargada de apoyar en la realización de los informes, y en su página web pueden revisarse los 23 informes realizados a la fecha (doce en noviembre 2017-febrero 2018, y once en marzo-julio 2019).²⁴

Cabe destacar la continuidad respecto de la política de evaluación entre el Gobierno de la presidenta Bachelet y el presidente Piñera, un reconocimiento a la importancia de este proceso. También destacar la importancia de que la evaluación se constituya en un instrumento de política pública. En este proceso es fundamental lograr tres objetivos fundamentales: 1) ampliar el alcance de los informes, a modo que cubra la regulación primaria y secundaria emanada de todos los ministerios y agencias; 2) asegurar una estructura común y criterios mínimos incluyendo herramientas de análisis, acceso a datos, metodologías de costo-beneficio, y garantía de un proceso abierto y transparente; y 3) la definición de una institucionalidad que asegure la calidad del proceso.

4.3.1. Alcance de aplicación

Tomando en cuenta la experiencia internacional, y la propia acumulada con los Informes de Productividad, parece razonable ampliar el ámbito de aplicación del instrumento para incluir toda ley con potencial de generar costos regulatorios relevantes. Esto implica mandar su uso no solo a los ministerios del área económica, sino a toda la administración

¹⁹ Agenda de Agendas 2016, CNP.

²⁰ Instructivo Presidencial N° 002 de noviembre de 2016.

²¹ Boletín 12.595-07.

²² Instructivo Presidencial N° 003 de abril de 2019.

²³ <https://open.economia.cl/wp-content/uploads/2019/04/003-15.04.2019-Instructivo-impacto-regulatorio.pdf>

²⁴ Gab. Pres. N° 003. Instructivo Presidencial N° 002 de 2016.

del Estado y de manera prioritaria a los ministerios de Salud, Vivienda y Urbanismo, y Medio Ambiente. También debe incorporarse las iniciativas del Poder Legislativo, a modo de cubrir todas las leyes que puedan afectar el comportamiento de los agentes. Entre los países OCDE que realizan RIA, el 80% evalúa todas las leyes, y el resto limita su uso a ciertos sectores (OCDE, 2018).

Además de la regulación primaria (leyes), existen en nuestro país ocho categorías de regulación secundaria que complementan o completan aspectos que las leyes no cubren: reglamentos, resoluciones, instrucciones, ordenanzas, normas emitidas por órganos fiscalizadores o de control, normas técnicas, dictámenes, y acuerdos (Agüero, 2018). El reglamento es el más relevante entre las regulaciones secundarias, al ser una norma administrativa subordinada a la ley, permanente y de carácter general, que emana del Presidente de la República y/o los Ministerios. Aunque los reglamentos pueden versar sobre materias ajenas al ámbito legal, en general colaboran en la ejecución de la ley, y con frecuencia la propia ley obliga a su ejecución.

Una ley puede derivar en varios reglamentos, por lo que la cantidad de reglamentos supera con creces a las leyes (ver Tabla 4.1). Esto aumenta al considerar el flujo total de regulaciones secundarias, cuya emisión se ha elevado sostenidamente desde 2010. En nuestro país cada año se presentan unos 600 proyectos de ley, pero se promulgan más de 11 mil regulaciones secundarias. Esta relevancia de los instrumentos secundarios ha sido reconocida a nivel comparado, y según la OCDE la administración pública chilena tiene amplia libertad respecto de instrumentos para intervenir los mercados. Entre los países OCDE que realizan RIA a la regulación secundaria, un 47% evalúa todos los instrumentos, un 29% solo a los más relevantes, y el resto solo a algunos según su impacto (OCDE, 2018).

Tabla 4.1. Leyes y reglamentos asociados.

Ley	Materia	Materias a reglamento
Ley N° 19.940	Transmisión eléctrica 1	71
Ley N° 20.936	Transmisión eléctrica 2	89
Ley N° 20.998	Agua potable rural	69
Ley N° 20.999	Gas de red	28
Ley N° 21.091	Educación Superior	17

Fuente: Agüero, 2018.

Dado que la regulación secundaria proviene íntegramente de la Administración, a diferencia de las leyes que surgen de un proceso transparente, se hace más relevante someterla a los mismos estándares de análisis de impacto, y exigirle un proceso de diseño transparente

con los regulados y la comunidad en general. Por esto, y por su extenso uso, es coherente con los objetivos de generar regulación de calidad, el profundizar este tipo de herramientas a aquella regulación secundaria con potencial de generar impactos relevantes. Es esencial tener presente que ampliar el objeto de análisis de este tipo de evaluaciones ex-ante requiere una aproximación gradual y sujeta a adecuados mecanismos identificación de aquellas regulaciones con un verdadero potencial de generar impactos relevantes. De otro modo, se podría incurrir en procesos burocráticos que, además de deslegitimar los beneficios de este tipo de herramientas, podrían implicar la generación de las mismas ineficiencias que se busca combatir.

4.3.2. Estructura y herramientas de análisis

Para conocer las mejores experiencias se analizó la estructura de los RIAs en seis países líderes en la aplicación de evaluación ex-ante: Australia, Canadá, España, Estados Unidos, México, Reino Unido.²⁵ Todos ellos publican manuales detallados del proceso que fueron analizados para este estudio. La evidencia obtenida ha sido analizada considerando que se trata de países con realidades diversas a la chilena, tanto culturales como económicas e institucionales.

Todos los países estudiados (salvo España) realizan consultas públicas a actores externos, sean el propio regulado, otros Servicios, la academia, o la sociedad civil. Esto otorga validez y legitimidad al proceso, enriquece la visión, y aumenta la disponibilidad de información para ser usada en los análisis. La consulta pública, aunque transversal a todo el proceso, se posiciona cada vez más en etapas más tempranas (OCDE, 2015; McCluskey *et al.*, 2017), debido a que el ámbito de acción de los actores, y la validez del proceso se maximiza en las etapas donde se toman las primeras decisiones. Esto reduce el riesgo de alteraciones y los costos de modificar el diseño (New South Wales Government, 2009; Commissioner for Better Regulation, 2018).

Del análisis se identificaron las siguientes etapas fundamentales:

- a. *Descripción del problema* a resolver, justificando la intervención pública y el instrumento elegido. Todos consideran la regulación como última instancia, una vez desechadas las herramientas de

²⁵ Australian Government (2014); Department for Business, Innovation & Skills (2015); Treasury Board of Canada Secretariat (2007); Office of Management and Budget (2003); Ministerio de Hacienda de España (n.d); COFEMER (2013).

mercado, y los mecanismos de disciplina como guías de conducta, campañas de información, entre otros.

- b. *Definición de los objetivos* asociados a la intervención. ¿Qué se busca obtener con la regulación, y cómo la medida propuesta apunta a resolver dicho objetivo?
- c. *Identificación y descripción de opciones* diversas que pueden resolver el problema. Salvo España, los países analizados piden identificar varias opciones regulatorias, y al menos una opción no regulatoria.
- d. *Cuantificación de beneficios y costos* asociados a la intervención. Salvo España, los países analizados evalúan todas las alternativas de política pública identificadas en la etapa c), con el fin de compararlas. Algunos exigen un análisis profundo si los costos superan un umbral cuantitativo, o impactan criterios cualitativos considerados claves.²⁶ Bajo el umbral se pide identificación y descripción cualitativa de los beneficios y costos (Estados Unidos, Canadá), y la cuantificación de costos de todas las alternativas (Australia, España, México, Reino Unido). Sobre el umbral se exige cuantificar costos y beneficios, detallando la metodología y los supuestos utilizados. Idealmente se solicita realizar un análisis costo-beneficio;²⁷ en caso de no poder estimar beneficios se debe usar un método de costo-efectividad,²⁸ análisis multi-criterio,²⁹ o al menos un análisis puramente descriptivo y cualitativo si no es posible cuantificar.
- e. *Implementación y evaluación* de la intervención. Esta etapa es consignada como la más débil en la mayoría de los países (OCDE, 2015), y se estima fundamental para que la propuesta tenga los efectos deseados. Se solicitan detalles respecto de la estrategia de difusión y los mecanismos para implementarla. También

²⁶ Por ejemplo, si afectan a las PYMES, grupos vulnerables, o un sector económico clave.

²⁷ Se monetizan los beneficios y costos en valor presente. Se escoge la alternativa con mayor beneficio neto.

²⁸ Exige la monetización de los costos de la regulación, y el establecimiento de “unidades de beneficio” si es que el beneficio no es monetizable. Se debe escoger la alternativa con menor costo por unidad de beneficio.

²⁹ Esta metodología identifica criterios cualitativos o cuantitativos para especificar el nivel de cumplimiento para cada objetivo de la propuesta. Al asignar ponderadores de importancia para cada objetivo, se prefiere la propuesta con mayor nivel de cumplimiento agregado.

debe definirse la metodología de evaluación, los indicadores de desempeño, y la línea de base sobre la que se aplicará la evaluación ex-post.

- f. *Publicación de resultados del análisis.* En todos los casos la evaluación, los supuestos, la metodología, y las fuentes de información se hacen públicos. En Canadá, España, Estados Unidos y el Reino Unido se publica un documento resumen con la caracterización del problema, las opciones con sus respectivos beneficios y costos, y la justificación asociada a la opción escogida.

A la luz de estas experiencias y para converger hacia las mejores prácticas, deberían considerarse estos aspectos en la implementación de los Informes de Impacto Regulatorio en nuestro país. Ni los instructivos presidenciales que mandatan los informes, ni el proyecto de ley que los hace obligatorios, definen con profundidad las etapas del proceso, ni la necesidad de una metodología común. Tampoco promueven la participación del sector privado y de consultas públicas en etapas tempranas, y a lo largo del todo el proceso no poseen provisiones de implementación ni evaluación ex-post de la regulación.

4.4. Institucionalidad

En los países analizados de acuerdo con lo señalado en la sección anterior, la evaluación del diseño es realizada por el propio regulador con apoyo de un ente externo. El encargado del diseño tiene las mejores herramientas para llevar a cabo el análisis, y el mayor incentivo en considerar los resultados, además de controlar sus opciones de intervención, y conocer el sector³⁰. Cualquier intervención regulatoria requiere de competencias técnicas para desarrollar el análisis, y de competencias políticas asociadas a la elección de alternativas y la interacción con el regulado. Todas estas radican en las agencias. Por su parte, el ente externo se especializa en calidad regulatoria, y domina la metodología y los criterios de costeo, también sirve de garante para un proceso transparente. En ningún caso el ente externo tiene poder de veto, cumpliendo únicamente una función de apoyo, sin embargo, una evaluación negativa respecto de una intervención nunca es pasada por alto en el proceso legislativo o el debate en torno a una nueva norma.

Un riesgo a considerar es el de captura (Leiva y Rivera, 2012), donde la entidad regulatoria actúa en desmedro del interés público, y en privilegio de intereses internos (por ejemplo,

³⁰ OCDE (2018). Regulatory Policy Outlook.

sus funcionarios), o externos (por ejemplo, gremios) (Baxter, 2012). La participación de una entidad externa reduce este riesgo.³¹

Nuestro ordenamiento jurídico justifica que el regulador haga la evaluación del diseño. Así lo exigen los principios de eficiencia y eficacia de la función administrativa contenidos en el artículo 3º de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, que obliga a la Administración a desarrollar su labor evitando duplicaciones. Dada la amplitud de regulaciones a evaluar, considerando leyes y ocho tipos de instrumentos de regulación secundaria, cualquier órgano de la Administración del Estado sería considerado un regulador, y estaría obligado a evaluar sus intervenciones. Esto incluye al Presidente de la República y al Congreso Nacional, los ministerios, organismos descentralizados como las municipalidades, algunas Seremis, o las superintendencias, y en general cualquier agencia autónoma que dicte normas.

Las entidades externas colaboran con el regulador en el proceso de análisis, y validan que la evaluación haya sido realizada con base en la metodología aceptada (con frecuencia definida por el propio ente externo), con datos válidos, considerando los costos y beneficios relevantes, y habiendo permitido la participación de todos los agentes impactados. En varios casos estas entidades externas se encargan también de la evaluación ex-post, por lo que se justifica su intervención también en la etapa de diseño y la definición de los indicadores de impacto. En el Reino Unido la entidad es un consejo asesor nombrado por el gobierno, en otros son agencias especializadas en calidad regulatoria ubicadas en la Presidencia (EE.UU.), el Primer Ministro (Australia), o el Ministerio de Hacienda (Nueva Zelanda). En México es una entidad autónoma dirigida por un consejo.

Las entidades de apoyo cumplen roles diversos, pero un rol fundamental es difundir una cultura de calidad regulatoria al interior del Estado, trabajando con los reguladores, y generando conciencia del objetivo y de los beneficios de evaluar la regulación.³² Además, participan activamente en cada etapa del ciclo; sus acciones principales son:

³¹ OCDE (2018). Regulatory Policy Outlook.

³² En EE.UU. la Orden Ejecutiva 13.563 mandata a las agencias reguladoras a un plan de revisión periódica de las regulaciones significativas. En Canadá el Departamento del Tesoro publica cada año un reporte sobre el desempeño de las regulaciones federales, visado por la entidad supervisora (www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/annual-scorecard-reports.html)

Evaluación ex-ante:

- Establecer una metodología común para todos los RIAs, y capacitar en su uso.
- Validar la aplicación de la metodología, el cálculo de los umbrales, y la consideración de costos y beneficios.
- Proporcionar apoyo técnico en la selección de indicadores y fuentes de datos.
- Validar la participación de los actores privados y la sociedad civil.
- Definir indicadores de desempeño y la línea de base para la evaluación ex-post.

Evaluación ex-post:

- Realizar (o coordinar) la evaluación de las regulaciones implementadas.
- Preparar el calendario de revisiones o derogaciones, sean autoiniciados o producto de cláusulas de expiración.
- Actualizar la línea de base definida en la evaluación ex-ante para verificar cumplimiento de los objetivos especificados y los costos y beneficios estimados.
- Identificar áreas con oportunidades de mejora en normas o procesos administrativos.

Evaluación ex-ante y ex-post:

- Coordinar la implementación de reformas que conciernen a más de un ente.

Cada país localiza su ente de la calidad regulatoria según su estructura administrativa y su sistema jurídico, pero los de mejores prácticas tienden a crear entidades independientes y técnicas; no-departamentales ni sectoriales; con capacidad de actuar en el largo plazo; y dotadas de autonomía, competencias y recursos (OCDE, 2018). En Chile se ha propuesto la creación de un organismo con estas funciones, que apoye la evaluación en etapas tempranas y evalúe posteriormente la implementación, pero aún no se legisla al respecto.³³

³³ Entre otros, el Consorcio para la Reforma del Estado (2009), el Proyecto de Ley de Evaluación de las Políticas Públicas (2014) y Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, tráfico de influencias y corrupción (2015), lo que demuestra la transversalidad política respecto de la relevancia.

Recomendación 4.2: Crear una agencia encargada de supervisar los procesos de mejora regulatoria, responsable del desarrollo de una metodología común y del apoyo técnico para implementarla. La entidad debe estar dotada de autonomía e independencia en sus deliberaciones, y tener la capacidad de llevar a cabo sus funciones, no solo en términos de recursos, competencias y capacidades, sino también en su capacidad de acceder a información para la aplicación de la metodología.

Recomendación 4.3: Institucionalizar la evaluación ex-ante de regulaciones, precisando los siguientes elementos:

- a. *Alcance:* todo tipo de proyectos de ley con potencial de generar costos regulatorios significativos, sean de iniciativa del Ejecutivo o Legislativo. Incorporar, asimismo, los reglamentos que cumplan con estas condiciones, comenzando por aquellos de los ministerios del área económica, y el resto de los instrumentos regulatorios secundarios.
- b. *Contenido:* etapas de diseño normativo, identificación de costos regulatorios, participación pública adecuada e incorporación de parámetros de evaluación ex-post.
- c. *Responsable:* el ente que genera la regulación, con participación de la entidad mencionada en la recomendación anterior, con el fin de proveer apoyo y control metodológico

Recomendación 4.4: Iniciar un proceso que permita medir el costo total de las regulaciones en nuestro país, incluyendo los costos al regulado, Administración y comunidad en general.

A wire basket filled with a large stack of papers, with a sign that says "ACEPTADO". The background is blurred, showing people in an office setting. The entire image has a warm, orange-red tint.

ACEPTADO

Capítulo 5

Hallazgos y Recomendaciones



Tabla 5.1. Resumen de hallazgos.

Número	Hallazgo
1.1	Se identificaron 400 permisos distintos, cuya aprobación es condición necesaria para desarrollar los quince proyectos de inversión seleccionados dentro de los cinco sectores económicos en estudio. En promedio cada proyecto requiere 147 permisos, siendo minería el con mayores requerimientos (59 permisos para explorar pertenencias y 213 permisos para operar).
1.2	53 entidades participan del otorgamiento de los 400 permisos identificados. De ellas, siete concentran más de la mitad de los permisos, y nueve participan en los quince proyectos analizados.
3.1	Los principales problemas que afectan al sistema regulatorio, sus trámites y permisos, pueden agruparse en dos categorías: i) los de eficiencia en el proceso de tramitación que elevan los plazos; y ii) los de certeza jurídica, por la imprevisibilidad en los pronunciamientos y la precariedad de los permisos otorgados.
3.2	Los plazos de tramitación de proyectos exceden entre 2 y 5 veces los plazos normativos.
3.3	Si bien la LBPA contempla como mecanismos para incentivar el cumplimiento de plazos legales el denominado "silencio positivo", este es escasamente utilizado en la práctica, y no ha colaborado en mejorar los plazos de respuesta de los servicios públicos.
3.4	Solo 13 de los 23 permisos priorizados contemplan en su normativa un plazo específico para su tramitación. De acuerdo con la evidencia analizada, en todos ellos el plazo real de otorgamiento supera al plazo legal. De los diez permisos priorizados que no tienen un plazo de tramitación específico asignado, cuatro demoran más de seis meses.
3.5	Salvo en el caso de la RCA, en ningún permiso es posible establecer la proporción del tiempo de tramitación en que el permiso está siendo analizado por el titular, lo que es parte del plazo global de tramitación. Ello impide identificar con claridad el plazo efectivo en que el permiso está en manos del Servicio, y si este corresponde a lo establecido en la normativa.
3.6	Ningún Servicio cuenta con flujo de procesos actualizados de las actividades que llevan a cabo en la tramitación de permisos y, como consecuencia, tampoco de los recursos, tanto humanos como materiales, necesarios para realizar dicha labor de manera óptima. Esto impide jerarquizar adecuadamente las causas detrás del tiempo excesivo de tramitación, y tomar las medidas pertinentes para realizar las intervenciones en el proceso.
3.7	El análisis de los permisos priorizados permitió identificar cinco causas que inciden en que el tiempo de otorgamiento de permisos por parte de los servicios supere los plazos legales: i) falta de definición normativa de plazos; ii) falta de recursos humanos y materiales; iii) incentivos desalineados; iv) baja coordinación interservicios; y v) baja calidad de información proporcionada por el titular.
3.8	La inexistencia de un plazo de tramitación para un permiso tiende a retrasar su obtención. Casos como el del CEN, donde las actividades sin plazo normativo tardan un mayor tiempo que actividades similares que sí incluyen plazos son muestra de lo anterior. Esto resulta clave al considerar que más del 55% de los 400 permisos no cuentan con plazos de tramitación específicos en su normativa.
3.9	De las entidades involucradas en la tramitación de permisos priorizados, solo el SEA dispone de mecanismos de trazabilidad digital en todas sus autorizaciones. Esto da cuenta que los Servicios no dan seguimiento en tiempo real a las actividades que se desarrollan en la tramitación, dificultando el monitoreo y la gestión.
3.10	A nivel internacional, traspasar el costo a los titulares por las actividades que los servicios públicos desarrollan en la tramitación de sus solicitudes de permisos ha permitido que estos enfrenten de mejor manera aumentos en la demanda y/o que cierren las brechas de capacidades.

Continuación Tabla 5.1.

Número	Hallazgo
3.11	La baja disponibilidad de recursos en los servicios puede suplirse a través de organismos externos de carácter técnico e imparcial, a quienes se les entrega funciones públicas (otorgamiento de permisos), financiados de manera privada.
3.12	El método de traspaso de costos a los privados para la tramitación de permisos más utilizado en nuestro país es el modelo de colaboradores externos, el cual ha tenido resultados mixtos. A pesar de ello, existe un potencial de eficiencia en su uso sujeto a aspectos claves: barreras de entrada; clara normativa aplicable; predeterminar estructura de las tareas a desarrollar; mecanismos claros y expeditos de sanción, y sistemas de calificaciones públicos.
5.13	El modelo de costeo directo de trámites por parte del solicitante se utiliza en el contexto internacional exitosamente con el objetivo de promover la eficiencia de los Servicios, al incrementar la transparencia y la equidad, enfocando el costo administrativo solo en aquellos que solicitan permisos.
3.14	Cuando las brechas de recursos humanos se refieren a funciones específicas de tramitación de permisos, redefinir perfiles o redestinar recursos del propio Servicio para estos fines resulta una alternativa efectiva frente a la contratación de nuevos funcionarios.
3.15	En general, los convenios interinstitucionales se constituyen como iniciativas con potencial de entregar soluciones a tareas o necesidades de carácter transitorio sin inyectar recursos de manera directa con carácter permanente. Sin embargo sus impactos son acotados si no se involucra una mirada estratégica en su diseño y ejecución.
3.16	Pese a lo señalado por el artículo 27 de la Ley Nº 19.880, la Corte Suprema ha sostenido que la Administración no tiene plazos fatales. Ante esto, y en especial en el caso de proyectos complejos, el funcionario puede preferir dilatar su pronunciamiento y reducir su riesgo administrativo. Lo anterior supone una desalineación de incentivos, que podría explicar parte de los atrasos en el otorgamiento de permisos.
3.17	No existe mayor unificación en los criterios sobre los cuales los indicadores de desempeño se definen, ni en los tipos de indicadores que se exigen para cada Servicio, lo que resulta problemático en las tramitaciones en que se involucra más de un Servicio.
3.18	Si bien las medidas de desempeño podrían acotar los plazos de tramitación, en la práctica el establecimiento de indicadores de desempeño no entrega evidencia clara sobre la gestión de las actividades de los servicios.
3.19	La tramitación de un permiso puede tardar hasta 6 meses a causa de retrasos en servicios públicos externos que deben emitir pronunciamientos. Estos retrasos se escapan de la gestión propia del Servicio a cargo de otorgar el permiso, por cuanto generalmente no cuentan con mecanismos de trazabilidad que aseguren un seguimiento, ni mecanismos para agilizarlo.
3.20	En casos en donde el plazo de respuesta con que cuenta el interesado está fijado en la normativa, se pudo detectar demoras por parte de los titulares de hasta cinco veces el plazo legal. Incluso no existiendo dichas definiciones de plazo, en casos en los que la información que entregan los titulares para tramitar un permiso es incompleta o deficiente, se genera una serie de iteraciones para subsanar observaciones, extendiendo el tiempo de tramitación hasta 300%.
3.21	El modelo de autorización de proyecto y autorización de funcionamiento es esperable en caso de actividades que representen un alto riesgo o afecten derechos de terceros. Sin embargo, este modelo se aplica también a actividades de bajo riesgo, pero que están contenidas en obras que suponen altos niveles de riesgo en función de su envergadura.

Continuación Tabla 5.1.

Número	Hallazgo
3.22	La figura de aprobación de proyecto y autorización de funcionamiento, en la práctica, puede suponer una importante carga administrativa para los Servicios. En particular, las visitas a terreno para autorizar el funcionamiento pueden llegar a representar un 30% del total de actividades de tramitación.
3.23	Existen experiencias internacionales donde –incluso en caso de actividades de alto riesgo– solo se solicita la aprobación de proyecto. No obstante, la revisión de la calidad de las instalaciones se realiza en virtud de estrictas instancias de fiscalización que se realizan de manera periódica, y con altos niveles de rigurosidad.
3.24	Tanto para permisos que tienen autorización de proyecto y de funcionamiento, como para aquellos que no la poseen, se identifican mecanismos de priorización con base en riesgo, que define el propio Servicio. Esto es un antecedente clave para, al menos, condicionar la complejidad de la tramitación al objetivo que persigue el respectivo permiso.
3.25	En el contexto de obras y actividades transitorias, nuestro ordenamiento jurídico no distingue en función del carácter temporal de la actividad u obra a regular, existiendo situaciones en que el plazo de tramitación pueda ser superior a la operación de la obra y actividad en cuestión.
3.26	Existe una gran cantidad de información originada tanto en las RCA vigentes como desde diversos servicios públicos, que es relevante tanto para la construcción de una línea de base de componentes ambientales, como para la evaluación ambiental en sí. Esta información está diseminada en diversas bases de datos y en formatos diversos, lo que la hace de difícil acceso y utilización.
3.27	En el marco del SEIA, existen espacios de conflicto –en particular en materias asociadas a afectación al medio humano– entre el Ministerio del Medio Ambiente y la autoridad sanitaria, quien hasta la modificación por parte de la ley 20.417 de la LBGMA, ejercía competencias que luego fueron asignadas a aquel sin que se derogasen sus competencias originales.
3.28	Las autorizaciones para la disposición de residuos, para manejo y almacenamiento de residuos peligrosos y en materia de pesticidas, que corresponde a regulaciones asociadas a permisos de carácter general, presentan contenidos redundantes con otras de carácter especial, no habiéndose establecido reglas respecto a la aplicación o interpretación que permita armonizar ambas.
3.29	La falta de un recurso de impugnación de aplicación general, sea administrativo o judicial, aplicable a los permisos otorgados por la Administración, puede dar lugar a que los permisos sean invalidados en procedimientos muy distintos y sin claridad razonable respecto del momento del cual dicho acto administrativo pueda considerarse firme, suponiendo una clara afectación de la certeza jurídica.
3.30	La ley no señala cuáles son los efectos inmediatos de la invalidación de un permiso en los casos que un titular ha actuado en conformidad a los criterios y resoluciones emitidos previamente por la Administración, circunstancia que ha dado lugar a decisiones contradictorias por la jurisprudencia respecto de la posibilidad de invalidar permisos otorgados a un titular de buena fe, pero que no se encuentran conforme a derecho.
3.31	La ausencia de un recurso contencioso administrativo ha colaborado a que la Contraloría General de la República haya intervenido en controversias entre particulares y servicios públicos, constituyéndose, en ocasiones, en una vía más de impugnación contra los permisos otorgados por la Administración, ejerciendo labores fuera de sus competencias.
3.32	La falta de definiciones normativas sobre requisitos y procedimientos genera mayores espacios para la imprevisibilidad de las decisiones de la Administración. Esto redundará en mayores tiempos de tramitación, que derivan del aumento de iteraciones entre titular y Servicio, así como una mayor inversión de tiempo por parte de este último para justificar adecuadamente su decisión.

Continuación Tabla 5.1.

Número	Hallazgo
3.33	Se han identificado criterios diversos entre servicios públicos a nivel regional y comunal, en cuanto a los requisitos solicitados en actividades desarrolladas durante la tramitación en relación con un mismo permiso, que no se justifican por las diferencias inherentes a las características de las respectivas regiones.
3.34	Existen diferencias en los requerimientos asociados a los pronunciamientos regionales por parte de los órganos públicos con competencia ambiental, en relación con situaciones similares, en el contexto del SEIA.
3.35	En Chile no existe un sistema que coordine los diversos (al menos 14) instrumentos que tienen como objetivo, directo o indirecto, el ordenamiento del territorio (a nivel nacional, regional o comunal), lo que puede generar incoherencia entre estos, y su eventual contradicción con iniciativas estratégicas o de interés nacional.
3.36	La falta de un ordenamiento territorial, que resuelva aspectos relativos a la localización de proyectos, con base en las necesidades y prioridades del país, aumenta los niveles de conflictividad en la tramitación a propósito del emplazamiento de estos, aumentando el nivel de incerteza.
3.37	El diseño del modelo PROT y PNOT no está enfocado en el fomento de inversiones a nivel regional, al no incorporar -expresamente- mecanismos que impidan que los PROT se construyan sin dejar espacio a iniciativas estratégicas o críticas a nivel nacional.
3.38	La existencia de definiciones normativas claras debiera facilitar que se logre conciliar las visiones de las de dos autoridades políticas independientes que participarán en el proceso de aprobación de los PROT, el COMICIVYT -de nivel nacional- y los Gobiernos regionales.
4.1	A pesar de que han existido esfuerzos particulares, Chile no cuenta con un proceso sistematizado y periódico de revisión integral de sus regulaciones y trámites. Tampoco cuenta con una institucionalidad encargada a nivel central de liderar, coordinar y monitorear estos esfuerzos.
4.2	A nivel comparado, los procesos de simplificación regulatoria y administrativa exitosos son aquellos que tienen una dimensión sistémica, sectorial o general, y se realizan de manera periódica y se sistematizan en torno a tres etapas: revisión regulatoria, análisis y una estrategia de intervención clara.

Tabla 5.2. Hallazgos de los permisos específicos.³⁴

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Hallazgo
2.1.1	Concesión de Uso Oneroso	Ministerio de Bienes Nacionales	El tiempo de tramitación efectivo promedio de las CUO excede el plazo normativo en más de 500 días corridos (sobre 350%), exceso ocasionado por ineficiencias tanto en términos de gestión interna de la SEREMI de BBNN, como en relación con aspectos externos. Esto se debe a que el procedimiento exige la participación de organismos y profesionales externos al Ministerio, a cuyo respecto no se han dispuesto mecanismos efectivos de interacción.

³⁴

La numeración de los hallazgos se realiza de acuerdo con aquella especificada en las Fichas de los 23 Permisos Priorizados disponible en www.comisiondeproductividad.cl

Continuación Tabla 5.2.

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Hallazgo
2.2.1	Concesión Marítima	Subsecretaría de Fuerzas Armadas	El tiempo promedio de tramitación real de la concesión marítima excede sobradamente el plazo dispuesto por la normativa aplicable (6 meses) superando en promedio los 1.340 días.
2.2.2	Concesión Marítima	Subsecretaría de Fuerzas Armadas	La evidencia sustenta que los largos tiempos de tramitación responden a un deficiente diseño del proceso y a una baja capacidad de gestión del Servicio.
2.3.1	Declaración de interés nacional	CONAF	Existe una falta generalizada de definiciones normativas en torno a la DIN que se traduce, por un lado, en incertezas para los titulares en relación con los criterios sobre los cuales esta se otorgará o la posibilidad de solicitarla; y por otro, en posibles ineficiencias en términos de requerir esta declaración en casos en donde no es necesario.
2.3.2	Declaración de interés nacional	CONAF	Si bien la DIN ha sido tramitada en pocas ocasiones, sus problemas pueden ser de consideración al notar que los proyectos que la solicitan, en conjunto, representan más de 23.000 millones de dólares en inversión total; y que el crecimiento de las áreas protegidas podrá suponer un aumento en las solicitudes.
2.4.1	Consulta de pertinencia	SEA	Existe alto nivel de incerteza sobre los criterios de la normativa ambiental que regulan el ingreso de modificaciones de proyectos al SEIA, acerca de conceptos que definen los cambios de consideración, y que originan un alto flujo de consultas de pertinencia.
2.4.2	Consulta de pertinencia	SEA	Algunos organismos de la Administración del Estado (OAE) condicionan la entrega de sus permisos sectoriales o municipales a la resolución de la consulta de pertinencia, práctica que no ha podido desterrarse a pesar de los esfuerzos realizados por el SEA a nivel de instructivos.
2.5.1	Resolución de calificación ambiental	SEA	La estructura de la RCA restringe la adaptabilidad de los proyectos a circunstancias propias de un entorno dinámico, desde modificaciones en el medio ambiente a mejoras tecnológicas.
2.6.1	Permiso para hacer excavaciones de tipo arqueológico, antropológico, y paleontológico —PAS 132	Consejo de Monumentos Nacionales	Existen problemas de gestión interna en el Servicio, que se materializan en falta de trazabilidad y desorganización en el procesamiento de solicitudes, y en poca claridad procedimental en torno a los permisos. Esto genera altos niveles de incerteza y tiempos de tramitación que exceden lo normativo, tanto dentro del SEIA (exceso de 40% sobre el plazo legal), como fuera del SEIA (exceso de 15% del plazo de tramitación).

Continuación Tabla 5.2.

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Hallazgo
2.6.2	Permiso para hacer excavaciones de tipo arqueológico, antropológico, y paleontológico—PAS 132	Consejo de Monumentos Nacionales	Casos emblemáticos de paralizaciones de proyectos frente hallazgos no previstos, asociados a importantes inversiones y alta generación de empleo, generan importantes riesgos tanto para la continuación de la inversión como en términos de daño de patrimonio arqueológico.
2.7.1	Permiso para la construcción y operación de depósitos de relave—PAS 135	SERNAGEOMIN	Existe duplicidad de competencias a nivel normativo entre la DGA y SERNAGEOMIN en relación con la revisión de aquellos embalses de relaves que poseen menos de un 65% de concentración de sólidos, que se materializa en la revisión de antecedentes equivalentes.
2.7.2	Permiso para la construcción y operación de depósitos de relave—PAS 135	SERNAGEOMIN	Esta duplicidad supone altos costos tanto a nivel de los servicios que utilizan sus recursos de manera ineficiente, como de los titulares, en la forma de extensos tiempos de tramitación (superando, en promedio, un 270% el plazo legal), y altos niveles de incerteza.
2.8.1	Aprobación del plan de cierre de una faena minera—PAS 137	SERNAGEOMIN	El cumplimiento de la obligación de constituir una garantía de al menos el 20% del valor presente del costo total de las medidas de cierre durante el primer año de operación, genera complejidades de liquidez a la mediana minería.
2.8.2	Aprobación del plan de cierre de una faena minera—PAS 137	SERNAGEOMIN	Las garantías actuales no otorgan la flexibilidad necesaria, lo que se refleja en que el 100% de los montos garantizados al año 2019 son de categoría A1, lo que se proyecta copará la capacidad de la banca de no corregirse.
2.8.3	Aprobación del plan de cierre de una faena minera—PAS 137	SERNAGEOMIN	La recalificación de garantías para la ejecución de cierres parciales implica un proceso complejo que genera ineficiencias, tanto para los titulares como para los Servicios.
2.8.4	Aprobación del plan de cierre de una faena minera—PAS 137	SERNAGEOMIN	No se aprecia que en la labor de calificación de la idoneidad de la garantía financiera la participación de la CMF aporte valor al proceso. No se justifican, por lo tanto, ni la dedicación de recursos por parte de este Servicio, ni el atraso que ello implica para el proceso.
2.9.1	Permiso para la construcción, reparación, modificación y ampliación de cualquier obra pública o particular destinada a la evacuación, tratamiento o disposición final de desagües, aguas servidas de cualquier naturaleza—PAS 138	SEREMI de Salud	La tramitación del permiso excede el plazo normativo aplicable en el 40% de las ocasiones, principalmente debido a problemas de gestión en el servicio.

Continuación Tabla 5.2.

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Hallazgo
2.9.2	Permiso para la construcción, reparación, modificación y ampliación de cualquier obra pública o particular destinada a la evacuación, tratamiento o disposición final de desagües, aguas servidas de cualquier naturaleza—PAS 138	SEREMI de Salud	La reglamentación aplicable al permiso no ha sido revisada ni actualizada de manera sistemática en más de 90 años.
2.9.3	Permiso para la construcción, reparación, modificación y ampliación de cualquier obra pública o particular destinada a la evacuación, tratamiento o disposición final de desagües, aguas servidas de cualquier naturaleza—PAS 138	SEREMI de Salud	Los términos en que el Código Sanitario y otras regulaciones se refieren al permiso exceden por mucho su ámbito real de aplicación. Además existen problemas de armonización de los diversos cuerpos normativos aplicables a las aguas servidas y alcantarillados, por cuanto no regulan explícitamente sus relaciones.
2.10.1	Permiso para la caza o captura de ejemplares de animales de especies protegidas para fines de investigación, para el establecimiento de centros de reproducción o criaderos y para la utilización sustentable del recurso—PAS 146	SAG	Tanto en el marco del SEIA, como en su tramitación sectorial, el SAG cumple los plazos establecidos por la normativa para su pronunciamiento.

Continuación Tabla 5.2.

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Hallazgo
2.10.2	Permiso para la caza o captura de ejemplares de animales de especies protegidas para fines de investigación, para el establecimiento de centros de reproducción o criaderos y para la utilización sustentable del recurso—PAS 146	SAG	Tratándose de un PAS mixto, los requisitos exigidos para el permiso dentro y fuera del sea casi no difieren.
2.11.1	Permiso para la intervención de especies vegetales nativas clasificadas de conformidad con el artículo 37 de la Ley N° 19.300, que formen parte de un bosque nativo, o alteración de su hábitat—PAS 150	CONAF	Las deficiencias identificadas en la frecuencia y caducidad en torno a los procesos de clasificación de especies suponen altos niveles de incerteza para los titulares de proyecto, frente a la posibilidad de que la tramitación del permiso se vea alterada por cambios en las categorías de las especies a intervenir.
2.11.2	Permiso para la intervención de especies vegetales nativas clasificadas de conformidad con el artículo 37 de la Ley N° 19.300, que formen parte de un bosque nativo, o alteración de su hábitat—PAS 150	CONAF	La falta de definiciones normativas en torno a los requisitos para solicitar este permiso, en particular con respecto a los informes de experto e imprescindibilidad, se asocia a un alto nivel de incerteza con respecto al nivel de detalle de los antecedentes a aportar, y genera ineficiencias en la forma de iteraciones adicionales en la tramitación.
2.12.1	Permiso para el manejo de bosque nativo de preservación que corresponda a ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país—PAS 152	CONAF	El PAS 152 es un permiso inexistente en la normativa sectorial, que ha sido institucionalizado a través del RSEIA. Hasta el momento esto no ha supuesto problemas para el desarrollo de proyectos de inversión, pues prácticamente no se ha solicitado. No obstante, de requerirse este permiso podrían generarse altos niveles de incerteza en términos de la falta de definiciones en torno a este.

Continuación Tabla 5.2.

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Hallazgo
2.12.2	Permiso para el manejo de bosque nativo de preservación que corresponda a ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país—PAS 152	CONAF	Si bien los problemas de este permiso en la práctica no alteran el desarrollo de los proyectos de inversión, esta anomalía regulatoria da cuenta de la importancia de contar con análisis previos, con un enfoque sistémico, que evalúen la pertinencia, implementación y evaluación asociados a un permiso.
2.13.1	Permiso para la construcción de ciertas obras hidráulicas—PAS 155	Dirección General de Aguas	El tiempo de tramitación de este permiso es elevado, superando en promedio los 1.400 días hábiles (exceso de más de 700% sobre el tiempo normativo). Esto genera retrasos importantes en la materialización de proyectos e incluso deriva en la construcción y operación de obras irregulares.
2.13.2	Permiso para la construcción de ciertas obras hidráulicas—PAS 155	Dirección General de Aguas	Las causas detrás de los largos tiempos de tramitación se asocian principalmente a la gestión de DGA, pero asimismo, se detectaron retrasos relevantes imputables al pronunciamiento de otras entidades -en particular DOH y DIFROL- y al tiempo en que la tramitación está en manos del titular.
2.14.1	Permiso para efectuar modificaciones de cauce—PAS 156	Dirección General de Aguas	Existe insuficiencia de antecedentes en la definición de cauces naturales (identificación y determinación de su amplitud), tanto a nivel normativo como extra normativo, que genera incerteza con respecto a la determinación del ámbito de aplicación de los permisos de modificación de cauce, tanto para los titulares como para el mismo Servicio.
2.14.2	Permiso para efectuar modificaciones de cauce—PAS 156	Dirección General de Aguas	La falta de claridad en la definición de cauces naturales genera, además, mala calidad de los registros existentes, cruciales para el levantamiento de líneas de base de los proyectos que ingresan al SEIA vía Estudio de Impacto Ambiental.
2.15.1	Informe favorable para la construcción - PAS 160	SAG - SEREMI Vivienda y Urbanismo - SEREMI Agricultura	La regulación aplicable a este permiso presenta una serie de incoherencias, internas y externas, que dificultan su entendimiento tanto para los servicios públicos como para los titulares y, en consecuencia, impactan negativamente en su tramitación.
2.15.2	Informe favorable para la construcción - PAS 160	SAG - SEREMI Vivienda y Urbanismo - SEREMI Agricultura	A consecuencia de dichas incoherencias, el IFC presenta problemas de certeza jurídica respecto de la determinación de aspectos claves: las competencias de los órganos que lo otorgan; el objeto de protección del permiso; actividades a las que resulta aplicable el permiso; y el procedimiento de tramitación. En definitiva, problemas que denotan una falla sistémica en el permiso y que afectan el inicio, desarrollo, y resolución de este.

Continuación Tabla 5.2.

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Hallazgo
2.15.3	Informe favorable para la construcción - PAS 160	SAG - SEREMI Vivienda y Urbanismo - SEREMI Agricultura	El inminente perfeccionamiento y revisión de la nueva modalidad de PROT causará un relevante impacto en la regulación del suelo rural y, por lo tanto en el IFC, por lo que será imperativo determinar la relación de estos instrumentos con el permiso. Sin embargo, no se ha dispuesto ninguna solución que regule la materia.
2.16.1	Calificación industrial - PAS 161	SEREMI de Salud	La calificación industrial es un permiso con falencias en su construcción normativa, tanto en términos de definiciones, criterios, y antecedentes del proceso de tramitación. Esto genera altos niveles de incerteza en los titulares, además de largos tiempos de tramitación (extendiéndose en más de un 40% del tiempo legalmente establecido), e incluso que la industria no entre en funcionamiento o tenga que reasentarse.
2.18.1	Plan de Compensación de Emisiones	SEREMI de Medio Ambiente	La normativa asociada a los PCE, respecto de la metodología de estimación de emisiones y las medidas de compensación, es insuficiente y poco clara, lo que genera incerteza jurídica y se manifiesta en falta de previsibilidad para el titular y una saturación en el mercado de emisiones, con un evidente aumento en el costo de las medidas.
2.18.2	Plan de Compensación de Emisiones	SEREMI de Medio Ambiente	No existe uniformidad en los PPDA vigentes respecto a los efectos normativos asociados a la necesidad de obtener la aprobación de los PCE. Únicamente respecto a los PPDA de O'Higgins, Valdivia y Región Metropolitana, se señala expresamente que los que no tengan aprobado su plan, simplemente no podrán iniciar la construcción del proyecto.
2.18.3	Plan de Compensación de Emisiones	SEREMI de Medio Ambiente	La regulación de la temporalidad del procedimiento de aprobación de los PCE no es coherente con el resto del ordenamiento jurídico, dado que señala que debe realizarse con posterioridad a su tramitación en el SEIA, lo que puede generar un retraso en la construcción y operación de los proyectos.
2.19.1	Permiso de edificación	Dirección de Obras Municipales	La normativa de fondo aplicable a los permisos de edificación está dispersa en diversos cuerpos normativos, circunstancia que atenta contra el conocimiento de las regulaciones que rigen el uso de suelo de proyectos.
2.19.2	Permiso de edificación	Dirección de Obras Municipales	La ley no señala cuáles son los efectos inmediatos del otorgamiento del permiso de edificación, circunstancia que ha dado lugar a decisiones contradictorias por la jurisprudencia respecto de la posibilidad de invalidar permisos que no fueron otorgados conforme a derecho.

Continuación Tabla 5.2.

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Hallazgo
2.19.3	Permiso de edificación	Dirección de Obras Municipales	La falta de un régimen especial de impugnación de permisos de edificación ha fomentado el uso de diversas vías que son utilizadas de manera inorgánica y que admiten plazos de interposición diversos, lo que redundo en la afectación de la certeza jurídica, especialmente por la diversificación de criterios y atomización de decisiones.
2.19.4	Permiso de edificación	Dirección de Obras Municipales	El plazo de tramitación del permiso de edificación otorgado el año 2018 presenta, en promedio, un exceso de 318% sobre el plazo legal de 30 días corridos para el caso sin revisor independiente y de 747% sobre el plazo legal de 15 días corridos si cuenta con revisor independiente.
2.19.5	Permiso de edificación	Dirección de Obras Municipales	La circunstancia de adjuntar a la solicitud de permiso un informe de revisores independientes no significa, en la práctica, una clara reducción en los tiempos de tramitación del permiso.
2.19.6	Permiso de edificación	Dirección de Obras Municipales	Aunque existen criterios de admisibilidad, estos no se pueden aplicar en el caso de solicitudes que ingresen por un revisor independiente, imposibilitando a las direcciones de obras el rechazar solicitudes deficientes de manera rápida.
2.20.1	Solución de conexión	Coordinador Eléctrico Nacional	La poca flexibilidad de las opciones de conexión al sistema de transmisión, generadas con la nueva institucionalidad, supone dificultades en la tramitación de los proyectos en transición. Esto redundo en soluciones de conexión alternativas que se asocian a altos costos en relación con retrasos del proyecto y niveles de incerteza.
2.20.2	Solución de conexión	Coordinador Eléctrico Nacional	Si bien la opción de conexión asociada al artículo 102 de la LGSE se configura como una excepción que permite la conexión de proyectos, supone trabas y altos niveles de incerteza en términos de la naturaleza de su definición, y las justificaciones que deben esgrimirse para adscribirse a esta.
2.21.1	Rotura y reposición de pavimentos	SERVIU	El tiempo de tramitación para la obtención de la recepción de las obras, contabilizado desde el término de ejecución de las obras hasta la recepción provisoria, actividades que dan cuenta de un tercio de la tramitación, supera los 3 meses. Esta situación se asocia a trabas importantes en los proyectos, por cuanto retrasa la recepción de obras de edificación, y puede impedir que titulares emprendan nuevos proyectos dado el formato de las boletas de garantía.
2.22.1	Recepción de obras hidráulicas mayores	Dirección General de Aguas	Los plazos de tramitación del permiso superan los 2 años, valor muy por sobre lo estipulado a nivel normativo. Esto supone altos niveles de incerteza, pérdidas en la materialización de las ganancias, y últimamente podría derivar en la necesidad de operar de manera irregular.

Continuación Tabla 5.2.

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Hallazgo
2.22.2	Recepción de obras hidráulicas mayores	Dirección General de Aguas	El 88% de las centrales hidroeléctricas analizadas por la DGA al año 2018, se encuentra operando de una manera irregular, al no contar con la recepción de obras hidráulicas. Esta situación -que compromete la seguridad de la obra y, con ello, de la comunidad-, se puede explicar, entre otras causas, por los extensos tiempos de tramitación identificados, los que superan en un 1.100% el plazo legal establecido.
2.23.1	Recepción final de obras de edificación	Dirección de Obras Municipales	Existen extensos tiempos de tramitación para la recepción de las obras -en promedio, 61 días corridos- por parte de las DOM, lo que se debe fundamentalmente a tres causas: (a) dispersión y falta de definiciones normativas claves en torno al permiso; (b) ineficiencias en la gestión de los servicios públicos y agentes externos relacionados; y (c) al déficit en la calidad de la información aportada por los titulares.

Tabla 5.3. Recomendaciones de permisos específicos.

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Recomendación	Vía normativa	Tipo de medida
2.1.1	Concesión de Uso Oneroso	Ministerio de Bienes Nacionales	<p>Modificar decretos de ley y reglamentos para hacer más eficiente el proceso concesional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificar el Decreto 27/2001 del Ministerio de Bienes Nacionales, para aumentar el mínimo de sesiones de la Comisión Especial de Enajenaciones (medida no legal). • Acotar etapas del procedimiento de la tramitación a las tres expresamente señaladas en art. 61 del DL 1939/1977: tasación previa (por SEREMI o externa, no ambas), proposición de la renta por parte de la Comisión de Enajenaciones, y fijación de la renta por parte de la autoridad. • Modificar el DL 1939/1977, para eliminar el requerimiento de decreto ministerial que autoriza y aprueba la concesión, delegando dichas facultades en Secretarios Regionales Ministeriales (autorización) y Subsecretario (aprobación). Para la finalización del proceso, autorizar a que su perfeccionamiento posterior sea aprobado por las SEREMIS. 	Legal y no legal	Gestión

Continuación Tabla 5.3.

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Recomendación	Vía normativa	Tipo de medida
2.1.2	Concesión de Uso Oneroso	Ministerio de Bienes Nacionales	Modificar el sistema digital SISTRED y la plataforma web del Ministerio, para simplificar los mecanismos de información de la parte interesada y los órganos participantes, e incorporar el pago en línea.	No legal	Gestión
2.1.3	Concesión de Uso Oneroso	Ministerio de Bienes Nacionales	Modificar Artículo 59 del DL 1939/1977, estableciendo para el titular la obligación de dar cuenta dentro de un plazo determinado (10 días), tanto de su solicitud al CBR como de la inscripción definitiva, propendiendo a una mejora en la trazabilidad.	Legal	Gestión
2.1.4	Concesión de Uso Oneroso	Ministerio de Bienes Nacionales	Modificar los artículos 100 y sucesivos del DL 1939 de 1977, para promover la inscripción de tasadores externos.	A definir legal/no legal	Gestión
2.1.5	Concesión de Uso Oneroso	Ministerio de Bienes Nacionales	Disponer en la página web del Ministerio la información base de cada región (según registro de tasaciones anteriores) que permita tener antecedentes esenciales para este procedimiento.	No legal	Gestión
2.2.1	Concesión Marítima	Subsecretaría de Fuerzas Armadas	Incorporar mecanismos de traspaso de costos a los usuarios en formato de colaboradores externos y de costeo directo de trámites, según Recomendación General N° 5.7.	A definir legal/no legal	Gestión
2.2.2	Concesión Marítima	Subsecretaría de Fuerzas Armadas	Modificar DFL. N° 340 de 1960, del Ministerio de Hacienda, Ley sobre Concesiones Marítimas, para establecer la aprobación de concesiones por autoridades delegadas.	Legal	Gestión
2.2.3	Concesión Marítima	Subsecretaría de Fuerzas Armadas	Modernizar la tecnología (S.I.A.B.C.) disponible para la autoridad marítima para la recepción y gestión de las solicitudes de concesiones.	No legal	Gestión
2.2.4	Concesión Marítima	Subsecretaría de Fuerzas Armadas	Modificar DS. N° 9 de 2018 del Ministerio de Defensa, incorporando la digitalización del procedimiento concesional, estableciendo mecanismos electrónicos de comunicación con un lenguaje claro y de tipo general. Y en particular, limitar mensaje naval a casos calificados.	No legal	Gestión

Continuación Tabla 5.3.

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Recomendación	Vía normativa	Tipo de medida
2.2.5	Concesión Marítima	Subsecretaría de Fuerzas Armadas	Implementar mecanismos de "silencio positivo interno" en el proceso concesional, de manera que, en caso de no emitirse el pronunciamiento del órgano público requerido en el plazo legal establecido al efecto, se entenderá que este aprueba la solicitud respectiva.	No legal	Gestión
2.2.6	Concesión Marítima	Subsecretaría de Fuerzas Armadas	Modificar el Reglamento Interno de Funcionamiento de la Comisión Regional de Uso del Borde Costero de la República, fijado por Oficio Gab. Pres. N° 1 de 2005, incorporando la periodicidad de las sesiones de la CRUBC.	No legal	Gestión
2.2.7	Concesión Marítima	Subsecretaría de Fuerzas Armadas	Definir "la línea de playa" a cargo de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, la que debe actualizarse cada 5 años o eventos calificados (ej: terremotos).	No legal	Diseño regulatorio
2.3.1	Declaración de interés nacional	CONAF	Dictar un reglamento que otorgue especificidad al artículo 19 de la Ley de Bosque Nativo, en relación con la DIN, precisando su definición, requisitos y procedimientos. Utilizar como base elementos contenidos en manual dictado por CONAF al respecto.	No legal	Diseño regulatorio y gestión
2.4.1	Consulta de pertinencia	SEA	Modificar el RSEIA para regular el procedimiento administrativo de la consulta de pertinencia, explicitando un plazo legal máximo de tramitación, y los antecedentes mínimos que deben ser aportados por el proponente.	No legal	Gestión
2.4.2	Consulta de pertinencia	SEA	Modificar el RSEIA, para incorporar criterios de jerarquización de componentes ambientales en la RCA, con el fin de disminuir el flujo de consultas de pertinencia por aspectos no relevantes para la evaluación ambiental.	No legal	Diseño regulatorio
2.4.3	Consulta de pertinencia	SEA	Otorgar lineamientos cuantitativos a los conceptos del artículo 2 g) del RSEIA, en particular aquellos relativos a "cambios de consideración", "obras o acciones que modifican sustantivamente la extensión, magnitud o duración de los impactos ambientales", "medidas de mitigación, reparación o compensación modificadas significativamente", para otorgar criterios objetivos y dotar al permiso de mayor certeza.	No legal	Diseño regulatorio

Continuación Tabla 5.3.

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Recomendación	Vía normativa	Tipo de medida
2.4.4	Consulta de pertinencia	SEA	Modificar el artículo 26 del RSEIA para restringir expresamente el condicionamiento de permisos sectoriales y/o municipales a la presentación de una Consulta de Pertinencia.	No legal	Diseño regulatorio
2.5.1	Resolución de calificación ambiental	SEA	Modificar la LGBMA y/o el RSEIA para incorporar en los requerimientos obligatorios de una RCA la jerarquización de componentes ambientales, para facilitar los procesos de evaluación. Para ello se deberá establecer un capítulo en la RCA que resuma y clasifique los compromisos ambientales, según su naturaleza, definiendo, al menos, categorías que representen aquellos considerados esenciales, relevantes o secundarios, los que deberán ser fiscalizados, y eventualmente sancionados, de manera diferenciada.	A definir legal/no legal	Diseño regulatorio
2.6.1	Permiso para hacer excavaciones de tipo arqueológico, antropológico, y paleontológico—PAS 132	Consejo de Monumentos Nacionales	Incorporar mecanismos de traspaso de costos a los usuarios en formato de colaboradores externos y de costeo directo de trámites, según Recomendación General N° 5.7.	A definir legal/no legal	Gestión
2.6.2	Permiso para hacer excavaciones de tipo arqueológico, antropológico, y paleontológico—PAS 132	Consejo de Monumentos Nacionales	Modificar la Ley 17.288, autorizando al Consejo para que delegue facultades para aprobar permisos en otras instancias (comités ejecutivos de los mismos consejeros) y que autorice a funcionarios a nivel regional extender actas y actuar como ministros de fe.	Legal	Gestión
2.6.3	Permiso para hacer excavaciones de tipo arqueológico, antropológico, y paleontológico—PAS 132	Consejo de Monumentos Nacionales	Modificar el RSEIA, convirtiendo el PAS 132 de un permiso mixto a uno puramente ambiental, señalando en la RCA las condiciones y competencias que debe cumplir el arqueólogo que desarrollará las labores.	No legal	Diseño regulatorio
2.6.4	Permiso para hacer excavaciones de tipo arqueológico, antropológico, y paleontológico—PAS 132	Consejo de Monumentos Nacionales	Modificar DS N° 484/1990, para precisar la relación secuencial entre el permiso de prospección con intervención (que permite la instalación de pozos de sondeo) y el permiso de excavación (que permite el rescate de los bienes patrimoniales).	No legal	Diseño regulatorio

Continuación Tabla 5.3.

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Recomendación	Vía normativa	Tipo de medida
2.6.5	Permiso para hacer excavaciones de tipo arqueológico, antropológico, y paleontológico—PAS 132	Consejo de Monumentos Nacionales	Modificar el RSEIA, incorporando como condición para solicitar el PAS 132, la autorización otorgada para la prospección con intervención.	No legal	Diseño regulatorio
2.6.6	Permiso para hacer excavaciones de tipo arqueológico, antropológico, y paleontológico—PAS 132	Consejo de Monumentos Nacionales	Modificar DS N° 484/1990 para establecer un procedimiento en casos de hallazgos arqueológicos no previstos, incorporando obligación de CMN de especificar en un plazo determinado: 1) el destino de los objetos hallados, y 2) los mecanismos de continuación del proyecto.	No legal	Gestión
2.6.7	Permiso para hacer excavaciones de tipo arqueológico, antropológico, y paleontológico—PAS 132	Consejo de Monumentos Nacionales	Disponer de un registro de hallazgos no previstos en el contexto de obras civiles, accesible en la página web del CMN.	No legal	Gestión
2.7.1	Permiso para la construcción y operación de depósitos de relave—PAS 135	SERNAGEOMIN	Establecer canales de comunicación formales entre los servicios, a modo de minimizar duplicidades y avanzar en criterios similares.	No legal	Gestión
2.7.2	Permiso para la construcción y operación de depósitos de relave—PAS 135	SERNAGEOMIN	Modificar el DS 248 Minería, el RSEIA y el DS 50 del MOP, eliminando la exigencia de obtener el PAS 155 a obras de relaves con concentración de sólidos inferior al 65%, incorporando a la tramitación del PAS 135 otorgado por SERNAGEOMIN, un pronunciamiento vinculante por parte de la DGA en el marco de sus competencias, en un plazo de 60 días hábiles.	No legal	Diseño regulatorio
2.8.1	Aprobación del plan de cierre de una faena minera—PAS 137	SERNAGEOMIN	Incorporar la póliza de seguro de primer requerimiento en los términos establecidos en el Proyecto de Ley contenido en el boletín 12324-08. Los requisitos, el funcionamiento y otras características (plazo de pago al asegurado, el no condicionamiento del pago, y que el asegurado sea el Estado) deben contenerse en un reglamento de la ley, el cual debe ser sometido a consulta pública con los diferentes actores involucrados.	Legal	Gestión

Continuación Tabla 5.3.

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Recomendación	Vía normativa	Tipo de medida
2.8.2	Aprobación del plan de cierre de una faena minera— PAS 137	SERNAGEO— MIN	Rediseñar el sistema de garantías financieras, tanto su fórmula y como los instrumentos elegibles. El rediseño debe incorporar al menos los siguientes elementos: ampliar la opción de instrumentos financieros e incorporar un fondo común donde las empresas contribuyan de manera anual de acuerdo con características de su faena.	Legal	Diseño regulatorio
2.8.3	Aprobación del plan de cierre de una faena minera— PAS 137	SERNAGEO— MIN	Establecer un mecanismo acelerado de evaluación de disminución de garantías por cierres parciales.	A definir legal/no legal	Gestión
2.8.4	Aprobación del plan de cierre de una faena minera— PAS 137	SERNAGEO— MIN	Eliminar la participación de la CMF.	Legal	Diseño regulatorio
2.9.1	Permiso para la construcción, reparación, modificación y ampliación de cualquier obra pública o particular destinada a la evacuación, tratamiento o disposición final de desagües, aguas servidas de cualquier naturaleza— PAS 138	SEREMI de Salud	Establecer un umbral en relación con las condiciones de disposición final de desagües (cantidad, frecuencia), utilizando el modelo de autorización del SEC; y para aquellos proyectos bajo el umbral: 1) prescindir de visita a terreno, 2) controlar a través de revisor externo calificado, y 3) disponer de herramientas de seguimiento.	No legal	Gestión
2.9.2	Permiso para la construcción, reparación, modificación y ampliación de cualquier obra pública o particular destinada a la evacuación, tratamiento o disposición final de desagües, aguas servidas de cualquier naturaleza— PAS 138	SEREMI de Salud	Actualizar normativa relativa a la evacuación, tratamiento o disposición final de desagües y aguas servidas, modificando el Decreto 236/1926 para incorporar opciones que fomenten la tramitación digital de las solicitudes y señalando con precisión requisitos para el permiso.	No legal	Gestión

Continuación Tabla 5.3.

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Recomendación	Vía normativa	Tipo de medida
2.9.3	Permiso para la construcción, reparación, modificación y ampliación de cualquier obra pública o particular destinada a la evacuación, tratamiento o disposición final de desagües, aguas servidas de cualquier naturaleza—PAS 138	SEREMI de Salud	Armonizar la normativa asociada (Código Sanitario, RSEIA, y otra relevante) para precisar la cobertura de este permiso definiendo las obras que quedan de cargo de la autoridad sanitaria.	A definir legal/no legal	Diseño regulatorio
2.10.1	Permiso para la caza o captura de ejemplares de animales de especies protegidas para fines de investigación, para el establecimiento de centros de reproducción o criaderos y para la utilización sustentable del recurso—PAS 146	SAG	Modificar el artículo 146 del RSEIA, para cambiar la naturaleza del PAS 146 de un carácter mixto a uno de contenidos únicamente ambientales, toda vez que los requisitos exigidos para el permiso dentro y fuera del SEIA son equivalentes.	No legal	Diseño regulatorio
2.11.1	Permiso para la intervención de especies vegetales nativas clasificadas de conformidad con el artículo 37 de la Ley N° 19.300, que formen parte de un bosque nativo, o alteración de su hábitat—PAS 150	CONAF	Modificar el RSEIA y el DS 29/2011 del Ministerio de Medio Ambiente, para establecer como regla general que la clasificación de especies aplicable a la evaluación de un proyecto es aquella vigente al momento de su ingreso, salvo antecedentes calificados.	No legal	Diseño regulatorio

Continuación Tabla 5.3.

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Recomendación	Vía normativa	Tipo de medida
2.11.2	Permiso para la intervención de especies vegetales nativas clasificadas de conformidad con el artículo 37 de la Ley N° 19,300, que formen parte de un bosque nativo, o alteración de su hábitat—PAS 150	CONAF	Armonizar y ordenar la categorización de especies, tanto en términos de especies nativas (actualizar DS 68/2009), como de aquellas en categorías de conservación (el MMA debiese clasificar todas las especies del Libro Rojo de CONAF).	No legal	Gestión
2.11.3	Permiso para la intervención de especies vegetales nativas clasificadas de conformidad con el artículo 37 de la Ley N° 19,300, que formen parte de un bosque nativo, o alteración de su hábitat—PAS 150	CONAF	Dictar un reglamento que aclare y precise el alcance de los requisitos de los informes de experto y del informe de imprescindibilidad necesarios para otorgar el permiso.	No legal	Gestión
2.12.1	Permiso para el manejo de bosque nativo de preservación que corresponda a ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país—PAS 152	CONAF	Modificar el RSEIA para eliminar el permiso.	No legal	Diseño regulatorio
2.13.1	Permiso para la construcción de ciertas obras hidráulicas—PAS 155	Dirección General de Aguas	Modificar la Resolución Exenta 2132/2016 del MOP y DS 50/2015 del MOP de manera de regular revisores externos, en cuanto a sus obligaciones, requisitos profesionales, procedimiento y sanciones aparejadas a su incumplimiento.	No legal	Diseño regulatorio
2.13.2	Permiso para la construcción de ciertas obras hidráulicas—PAS 155	Dirección General de Aguas	Incorporar software que permita la trazabilidad interna y externa de la tramitación.	No legal	Gestión

Continuación Tabla 5.3.

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Recomendación	Vía normativa	Tipo de medida
2.13.3	Permiso para la construcción de ciertas obras hidráulicas—PAS 155	Dirección General de Aguas	Modificar el artículo 10 bis del DS 50/2015 del MOP, regulando el requerimiento de informes pertinentes para la resolución del permiso a otros servicios. Se debe regular al menos: 1) los Servicios considerados, 2) circunstancias que hagan procedente la necesidad de pronunciamiento, 3) carácter de los informes (vinculantes o facultativos), 4) protocolo de tramitación y trazabilidad, 5) plazos; y 6) sanciones y silencio administrativo positivo interno.	No legal	Gestión
2.13.4	Permiso para la construcción de ciertas obras hidráulicas—PAS 155	Dirección General de Aguas	Modificar el DS 50/2015 regulando el término del procedimiento anticipado frente a diversas circunstancias que generan ineficiencias. Considerar como criterios la superación de un límite en la cantidad de observaciones hechas a un titular, y de un plazo de inactividad del titular.	No legal	Gestión
2.14.1	Permiso para efectuar modificaciones de cauce—PAS 156	Dirección General de Aguas	Especificar a nivel reglamentario definiciones básicas del concepto de cauce: 1) delimitación, 2) origen de las aguas, 3) definición de criterios como suelo, roca madre, y otros.	No legal	Diseño regulatorio
2.14.2	Permiso para efectuar modificaciones de cauce—PAS 156	Dirección General de Aguas	Establecer un periodo límite a partir del cual los registros de cauce deban ser actualizados por el Instituto Geográfico Militar. Disponer de información de manera pública.	No legal	Gestión
2.14.3	Permiso para efectuar modificaciones de cauce—PAS 156	Dirección General de Aguas	Revisar y sistematizar los contenidos de las regulaciones que se refieren a delimitaciones de cauce, especificando la relación entre ellas y los ámbitos de competencia de cada organismo.	A definir legal/no legal	Diseño regulatorio
2.15.1	Informe favorable para la construcción - PAS 160	SAG - SEREMI Vivienda y Urbanismo - SEREMI Agricultura	Modificar el artículo 55 de la LGUC para rediseñar el permiso, incorporando los elementos contenidos en la nueva institucionalidad de Ordenamiento Territorial, en particular los PROT, con el fin de determinar: (i) Objetivo del permiso; (ii) Autoridad competente; (iii) Plazo de otorgamiento; (iv) Requisitos; (v) Jerarquía en relación a materias contenidas en el PROT.	Legal	Diseño regulatorio

Continuación Tabla 5.3.

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Recomendación	Vía normativa	Tipo de medida
2.15.2	Informe favorable para la construcción - PAS 160	SAG - SEREMI Vivienda y Urbanismo - SEREMI Agricultura	Modificar los artículos 2.1.19. y 3.1.17. de la OGUC para crear un sistema de ventanilla única, especificando las entidades involucradas, el contenido de sus pronunciamientos, las actividades secuenciales y paralelas dentro del procedimiento, y sus respectivos plazos. Utilizar el "silencio positivo interno" en caso de vencimiento del plazo sin evacuar el trámite.	No legal	Gestión
2.15.3	Informe favorable para la construcción - PAS 160	SAG - SEREMI Vivienda y Urbanismo - SEREMI Agricultura	Modificar los artículos 2.1.19. y 3.1.17. de la OGUC para establecer un procedimiento conjunto de tramitación para proyectos que se asocien a obras de subdivisión y urbanización, o construcción, institucionalizando lo sugerido en algunas pautas de tramitación (años 2016-2018).	No legal	Gestión
2.16.1	Calificación industrial - PAS 161	SEREMI de Salud	Elaborar un reglamento que incorpore, en relación con la calificación industrial: 1) su obligatoriedad en todas las comunas, 2) definición de criterios, 3) impactos relevantes a considerar, 4) objeto de estudio (exceptuar salud ocupacional de los trabajadores), 5) oportunidad en que se debe solicitar (y, por tanto, necesidad de visita), y 6) su relación con el informe sanitario.	No legal	Diseño regulatorio y gestión
2.16.2	Calificación industrial - PAS 161	SEREMI de Salud	Modificar la Ley 20.898 (ley "del mono"), y DDU 126 (microempresas familiares), para eliminar la exigencia de Calificación Industrial respecto de edificaciones sujetas a estos cuerpos normativos.	No legal	Diseño regulatorio
2.16.3	Calificación industrial - PAS 161	SEREMI de Salud	Modificar el artículo 4.14.2. de la OGUC, para homologar, respecto de los instrumentos de planificación territorial vigentes, los criterios de la Clasificación Industrial y las definiciones de la normativa ambiental, precisando el alcance de los conceptos.	No legal	Diseño regulatorio

Continuación Tabla 5.3.

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Recomendación	Vía normativa	Tipo de medida
2.16.4	Calificación industrial - PAS 161	SEREMI de Salud	Modificar el artículo 4.14.2. de la OGUC para eliminar las categorías de Calificación Industrial existentes respecto de nuevos Instrumentos de Planificación Territorial, incorporando las siguientes clasificaciones para determinar el emplazamiento de establecimientos industriales: 1) Genera impactos poco significativos en las personas o el medio ambiente (requieren EIA); 2) Generan impactos no significativos en las personas o el medio ambiente (requieren DIA), y 3) No generan impactos de alguna significancia en las personas o el medio ambiente.	No legal	Diseño regulatorio
2.17.1	Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU) e Informe de Mitigación de Impacto Vial (IMIV)	SEREMITT	Agilizar la implementación del Reglamento sobre procedimiento y metodología de los IMIV, incorporando una metodología de revisión de la nueva normativa que permita evaluar su cumplimiento.	No legal	Diseño regulatorio
2.18.1	Plan de Compensación de Emisiones	SEREMI de Medio Ambiente	Que la autoridad ambiental redacte una guía de aplicación nacional que clarifique: 1) metodología de estimación de emisiones, y 2) tipos de medidas de compensación que los titulares pueden realizar de acuerdo con los contaminantes.	No legal	Gestión
2.18.2	Plan de Compensación de Emisiones	SEREMI de Medio Ambiente	Instaurar en la página web del MMA información relevante para el proceso, incluyendo: 1) un repositorio uniforme y público de los PCE aprobados por la autoridad ambiental, y 2) un banco de emisiones que permita dar a conocer medidas adecuadas al tipo de contaminante, y a las condiciones de la zona.	No legal	Gestión
2.18.3	Plan de Compensación de Emisiones	SEREMI de Medio Ambiente	Incorporar mecanismos de traspaso de costos a los usuarios en formato de colaboradores externos y de costeo directo de trámites, según Recomendación General N° 5.7.	A definir legal/no legal	Gestión
2.18.4	Plan de Compensación de Emisiones	SEREMI de Medio Ambiente	Incorporar el PCE como un PAS ambiental dentro del SEIA.	No legal	Diseño regulatorio

Continuación Tabla 5.3.

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Recomendación	Vía normativa	Tipo de medida
2.19.1	Permiso de edificación	Dirección de Obras Municipales	Modificar artículo 28 septies de la LGUC, de manera de disponer la obligación de los Municipios y SEREMIS de Vivienda y Urbanismo de informar en línea y en sus oficinas, las normas actualizadas de los instrumentos de planificación territorial aplicables en territorios de su competencia	Legal	Gestión
2.19.2	Permiso de edificación	Dirección de Obras Municipales	<p>Modificar la LGUC, incorporando y definiendo un recurso especial para la nulidad del permiso de construcción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ante la SEREMI del MINVU (modelo Reclamo Ilegalidad Municipal). • Hasta 30 días desde su publicación en el Diario Oficial o página web de la DOM. • Por cualquier interesado. • Reclamable ante la Corte de Apelaciones respectiva. 	Legal	Diseño regulatorio
2.19.3	Permiso de edificación	Dirección de Obras Municipales	<p>Modificar ley 19.880, incorporando la regulación expresa de la aplicación de la invalidación en relación con este permiso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Invalidación no debe desconocer la actuación del titular de buena fe, definiendo que se entiende por tal. • Debe invalidarse solo en aquellos casos en que el daño generado por mantener dicho permiso sea relevante para el interés público. • Cuando sea necesario invalidar, el titular de buena fe tendrá derecho a ser indemnizado por el Estado. 	Legal	Diseño regulatorio
2.19.4	Permiso de edificación	Dirección de Obras Municipales	Perfeccionar la regulación aplicable a los revisores independientes para estandarizar los contenidos de sus informes, promover la calificación en función de la calidad de sus informes, y establecer sanciones que permitan su eliminación de los registros ante infracciones.	Legal y no legal	Diseño regulatorio
2.19.5	Permiso de edificación	Dirección de Obras Municipales	Modificar inciso final del artículo 1.4.2 de la OGUC, eliminando la prohibición a los DOM de rechazar el ingreso de solicitudes que no tengan toda la documentación exigida, pero que cuenten con un informe favorable de revisor independiente.	No legal	Diseño regulatorio

Continuación Tabla 5.3.

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Recomendación	Vía normativa	Tipo de medida
2.19.6	Permiso de edificación	Dirección de Obras Municipales	Avanzar definitivamente con las DOM en línea.	No legal	Gestión
2.20.1	Solución de conexión	Coordinador Eléctrico Nacional	Modificar artículo 79 de la Ley 20.936, añadiendo como alternativa adicional de conexión, que el propio titular financie las ampliaciones/construcciones necesarias para conectarse al sistema abierto, permitiendo que estas queden disponibles para su uso público (incorporar calidad oficial del bien).	Legal	Diseño regulatorio
2.20.2	Solución de conexión	Coordinador Eléctrico Nacional	Modificar Resolución Exenta 360/2017, estableciendo expresamente criterios cuantitativos asociados a la definición de una obra como necesaria y urgente, orientados al interés público (abastecimiento de la demanda, proyectos de generación y reducción de los costos de operación del sistema).	No legal	Diseño regulatorio
2.21.1	Rotura y reposición de pavimentos	SERVIU	Implementar un mecanismo de revisores externos en dos instancias, primero para la revisión de documentos, y luego para verificar documentos y ensayos de laboratorio requeridos para la recepción provisoria.	A definir legal/no legal	Diseño regulatorio
2.21.2	Rotura y reposición de pavimentos	SERVIU	Incorporar un artículo en el Título III del DS 411/1948 permitiendo que el otorgamiento de la recepción provisoria sea sin visita a terreno, contra la constitución de una garantía.	No legal	Gestión
2.21.3	Rotura y reposición de pavimentos	SERVIU	Mejorar la plataforma SISCORR, permitiendo la interacción inmediata entre contratistas e inspectores, y la posibilidad de subir documentos dentro de la tramitación.	No legal	Gestión
2.21.4	Rotura y reposición de pavimentos	SERVIU	Implementar un sistema de pago en línea para los derechos de inspección, y mandar el uso de Firma Electrónica Avanzada para agilizar el proceso de certificación de la recepción provisoria, la definitiva y la calificación del contratista.	No legal	Gestión
2.22.1	Recepción de obras hidráulicas mayores	Dirección General de Aguas	Modificar la Resolución Exenta 2132/2016 del Ministerio de Obras Públicas, para instaurar revisores externos para la recepción de obras hidráulicas en la misma modalidad que en la aprobación del proyecto de construcción.	No legal	Diseño regulatorio

Continuación Tabla 5.3.

Número	Permiso	Entidad que lo otorga	Recomendación	Vía normativa	Tipo de medida
2.23.1	Recepción final de obras de edificación	Dirección de Obras Municipales	Realizar una revisión y sistematización de las resoluciones emitidas por la Dirección de Desarrollo Urbano, con el objeto de identificar nuevos requisitos generados por esa vía para la obtención del permiso, determinando su coherencia con la OGUC y sus requisitos.	No legal	Diseño regulatorio
2.23.2	Recepción final de obras de edificación	Dirección de Obras Municipales	Modificar artículo 1.4.9 de la OGUC para establecer un acta de observaciones equivalente a la del permiso de construcción, que permita resolverlas en un solo acto y no generar iteraciones entre el titular y la DOM.	No legal	Gestión
2.23.3	Recepción final de obras de edificación	Dirección de Obras Municipales	Racionalizar la gestión interna de las DOM, a través de la implementación de las DOM en línea, que permita conocer la trazabilidad interna y externa de la tramitación de este permiso.	No legal	Gestión
2.23.4	Recepción final de obras de edificación	Dirección de Obras Municipales	Revisar los mecanismos de incentivo e institucionalidad de los revisores independientes: <ul style="list-style-type: none"> • Estandarizar el contenido de los informes. • Modificar el sistema de administración y asignación de los revisores independientes, estableciendo un sistema de asignación aleatorio de revisores independientes inscritos en el Registro administrado por el MINVU, que incentive la cooperación en la función pública de los DOM. • Eliminar inciso final del artículo 1.4.2 de la OGUC que impide rechazar el ingreso de una solicitud de recepción de obra de edificación que cuente con informe favorable de un Revisor Independiente, en caso de información incompleta. 	Legal y no legal	Diseño regulatorio

Tabla 5.4. Recomendaciones estructurales.

Número	Recomendación
4.1	Instaurar procesos de revisión regulatoria continua como parte de un proceso de mejora continua del Estado.
4.2	Crear una agencia encargada de supervisar los procesos de mejora regulatoria, responsable del desarrollo de una metodología común y del apoyo técnico para implementarla. La entidad debe estar dotada de autonomía e independencia en sus deliberaciones, y tener la capacidad de llevar a cabo sus funciones, no solo en términos de recursos, competencias y capacidades, sino también en su capacidad de acceder a información para la aplicación de la metodología.
4.3	Institucionalizar la evaluación ex-ante de regulaciones, precisando los siguientes elementos: <ul style="list-style-type: none"> a. <i>Alcance</i>: todo tipo de proyectos de ley con potencial de generar costos regulatorios significativos, sean de iniciativa del Ejecutivo o Legislativo. Incorporar, asimismo, los reglamentos que cumplan con estas condiciones, comenzando por aquellos de los ministerios del área económica, y el resto de los instrumentos regulatorios secundarios. b. <i>Contenido</i>: etapas de diseño normativo, identificación de costos regulatorios, participación pública adecuada e incorporación de parámetros de evaluación ex-post. c. <i>Responsable</i>: el ente que genera la regulación, con participación de la entidad mencionada en la recomendación anterior, con el fin de proveer apoyo y control metodológico
4.4	Iniciar un proceso que permita medir el costo total de las regulaciones en nuestro país, incluyendo los costos al regulado, Administración y comunidad en general.

Tabla 5.5.- Recomendaciones generales.

Número	Temática general	Temática específica	Recomendación
3.1	General	-	Dada la naturaleza del proceso de aprobación de permisos para el desarrollo de proyectos de inversión —el que responde a una lógica tanto secuencial como sistémica—, para aumentar el impacto de las intervenciones, el proceso de mejora en la calidad regulatoria requiere intervenciones tanto a nivel de permisos particulares como a nivel estructural del sistema y su institucionalidad.
3.2	General	-	Cualquier intervención regulatoria con miras a mejorar de manera sostenible las condiciones para desarrollar inversiones en Chile, sea específica o general, requiere un enfoque que considere tanto a los inversionistas y a la comunidad, como a la Administración.

Continuación Tabla 5.5.

Número	Temática general	Temática específica	Recomendación
3.3	Eficiencia	Plazos de tramitación	<p>Implementar una estrategia con 2 focos:</p> <p>a. Incorporar trazabilidad en la tramitación de los permisos, para lo cual los Servicios respectivos deberán mapear sus procesos, identificando rutas críticas y espacios de mejora, así como los recursos requeridos para realizar dicha labor.</p> <ul style="list-style-type: none"> · A partir de lo anterior, transformar los plazos reales de tramitación en un indicador monitoreable. · Esta tarea debe ser apoyada, validada y monitoreada por una unidad de carácter permanente ubicada en el centro del Gobierno, la que también se pronunciará sobre la estrategia de priorización de otorgamiento de los recursos requeridos. <p>b. En paralelo, iniciar un proceso de intervenciones graduales de acuerdo con las propuestas que se desarrollan a continuación, comenzando por los permisos priorizados.</p>
3.4	Eficiencia	Plazos de tramitación	Definir, a nivel normativo, el plazo de tramitación para todos los permisos identificados en el presente estudio, iniciando la labor con los 10 permisos priorizados sin un plazo propio. Además, a nivel de cada una de las actividades en su tramitación, estipular vía resolución plazos referenciales para todos los permisos, comenzando por los priorizados.
3.5	Eficiencia	Plazos de tramitación	En el corto plazo, con base en el diagnóstico de la disponibilidad de los recursos de los servicios y la demanda de permisos –señalado en la Recomendación 5.3– identificar la necesidad de recursos materiales que permitan la digitalización.
3.6	Eficiencia	Plazos de tramitación	Los organismos que tramitan permisos para proyectos de inversión deben utilizar plataformas que permitan la comunicación, seguir procedimientos, almacenar expedientes, y cumplir con interoperabilidad e interconexión. La SEGPRES debiese dictar un reglamento que fije los estándares de dichas plataformas, considerando condiciones de accesibilidad para los interesados, seguridad, funcionamiento, calidad, protección y conservación de los documentos.

Continuación Tabla 5.5.

Número	Temática general	Temática específica	Recomendación
3.7	Eficiencia	Plazos de tramitación	Con el fin de contar con un sistema más equitativo y eficiente, sobre todo en escenarios de estrechez fiscal y enfocado en la tramitación de grandes proyectos de inversión, se recomienda ampliar la utilización de mecanismos de traspaso de costos a los usuarios en formato de: i) colaboradores externos, incorporando en su diseño las condiciones señaladas en el Hallazgo 5.12, y ii) costo directo de trámites. En ambos casos, incorporar dichas modalidades como opciones, que se deben sumar a la modalidad de tramitación tradicional por parte del Servicio respectivo.
3.8	Eficiencia	Plazos de tramitación	En caso de soluciones relativas a convenios interinstitucionales, se debe contar con un mecanismo permanente que radique recursos específicos en una entidad pública de carácter estratégica y coordinadora, los que serán destinados, vía convenios entre dicha entidad y el Servicio que lo requiera, a solucionar requerimientos transitorios.
3.9	Eficiencia	Plazos de tramitación	De acuerdo con lo expuesto en la Recomendación 5.5, la incorporación de indicadores adecuadamente definidos y monitoreables debe alinear los incentivos hacia un proceso de tramitación eficiente.
3.10	Eficiencia	Plazos de tramitación	En aquellos casos en que se requiera pronunciamientos de más de un Servicio, establecer mecanismos que propendan a la eficiencia de estos, señalando, al menos, un órgano en calidad de coordinador, silencio positivo en caso de no respuesta dentro de plazo y mecanismos de trazabilidad para seguimiento en línea del proceso.
3.11	Eficiencia	Plazos de tramitación	Definir, de acuerdo con las características de cada Servicio y procedimiento de otorgamiento de permisos, los siguientes elementos: i) posibilidad de rechazo anticipado por falta de requisitos básicos; ii) una cantidad máxima de iteraciones -en principio 2- con el titular en caso de observaciones acerca de la solicitud presentada; y iii) implementar normas sobre abandono establecidas en la ley 19.880 (art. 43).
3.12	Eficiencia	Estructura de tramitación	Rediseñar aquellos permisos basados en el modelo aprobación de proyecto - autorización de funcionamiento, distinguiendo aquellos con un riesgo bajo asociado, diferenciando, en caso de ser pertinente, umbrales al respecto.

Continuación Tabla 5.5.

Número	Temática general	Temática específica	Recomendación
3.13	Eficiencia	Estructura de tramitación	Establecer sistemas de declaración para permisos de riesgo bajo, aplicando la modalidad utilizada por la SEC para tramitarlos, donde (i) se prescindiera de visita a terreno, (ii) exista certificación del profesional que tramita el permiso, y revisión remota de la autoridad para autorización; (iii) se definan parámetros claros para fiscalización.
3.14	Eficiencia	Estructura de tramitación	En caso de ser necesarias visitas a terreno, definir a nivel de los servicios públicos los mecanismos procedimentales en torno a estas, que acorten los espacios de discrecionalidad, disminuyendo los niveles de incerteza para el titular. Por ejemplo, (i) agendamiento de visitas, (ii) envío de antecedentes previos para que la visita sea lo más expedita posible, (iii) mecanismos de priorización de visitas.
3.15	Eficiencia	Estructura de tramitación	Respecto al artículo 124 de la LGUC, explicitar qué obras se entienden comprendidas en el concepto de "construcciones provisionales" y establecer los requisitos de admisibilidad, criterios de otorgamiento, y el procedimiento aplicable.
3.16	Eficiencia	Uso eficiente de la información	La información contenida en las RCA, así como los datos de líneas de base ambientales utilizados para su construcción, debiesen ser solicitados por el SEA en formatos estandarizados definidos a partir de un diagnóstico que busque cómo utilizarlos más eficientemente.
3.17	Eficiencia	Uso eficiente de la información	El Ministerio del Medio Ambiente debiese poner a disposición en su página web los enlaces de bases de datos de otros servicios públicos que contengan información relevante para la evaluación ambiental.
3.18	Eficiencia	Coherencia normativa	Desarrollar una revisión detallada de las competencias de la autoridad sanitaria, de manera de derogar las duplicidades existentes con el Ministerio del Medio Ambiente, iniciando el esfuerzo en materia de permisos y pronunciamientos otorgados en el marco del SEIA.
3.19	Eficiencia	Coherencia normativa	En relación con autorizaciones para disposición de residuos, estipular que las autorizaciones especiales respecto de determinados residuos debiesen ser las únicas necesarias para el ejercicio de la actividad de disposición de los mismos, no siendo ya relevante la autorización sanitaria regulada en términos generales por el Código Sanitario.

Continuación Tabla 5.5.

Número	Temática general	Temática específica	Recomendación
3.20	Eficiencia	Coherencia normativa	En relación con autorizaciones para manejo y almacenamiento de residuos peligrosos: Definir en el reglamento señalado en el artículo 35 de la Ley N° 20.920 sobre Responsabilidad Extendida del Productor ("Ley REP") aquellos procedimientos que queden exclusivamente regidos por las reglas de la ley REP, de aquellos relativos a la autorización de residuos peligrosos en términos generales.
3.21	Eficiencia	Coherencia normativa	Al momento de la dictación de nuevas regulaciones, todos los reguladores deben incluir expresamente aquellas normas que serán derogadas en virtud de la nueva regulación.
3.22	Certeza jurídica	Estabilidad	Incorporación en la Ley 19.880 de un reclamo de ilegalidad aplicable a todo permiso que no tenga un mecanismo de reclamación especial, de orden supletorio, destacando de manera clara las instancias de publicidad, acceso a información y plazos aplicables.
3.23	Certeza jurídica	Estabilidad	Modificar Ley 19.880 para regular expresamente la aplicación de la invalidación considerando que i) Invalidación no debe desconocer la actuación del titular de buena fe, definiendo qué se entiende por tal, ii) Se debe reconocer que la Administración siempre tendrá la facultad de invalidar un permiso, aun cuando el titular haya actuado de buena fe, en aquellos casos en que el daño que se genera al conservar el acto es irreparable, y iii) En cualquier caso, los afectados de buena fe, sean titulares o comunidad, tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado.
3.24	Certeza jurídica	Estabilidad	Complementar las disposiciones contenidas en la ley orgánica de la Contraloría General de la República, definiendo en forma expresa el alcance del término "asuntos de naturaleza litigiosa", de manera de precisar las materias excluidas del ámbito de control de esta.
3.25	Certeza jurídica	Previsibilidad	A través de un instructivo Presidencial, instruir a que cada Servicio identifique la existencia de requisitos y actividades de tramitación que no se encuentren precisados a nivel normativo, de modo de analizar su pertinencia, y formalizarlas si es necesario. Mandatar un ministerio responsable -de preferencia SEGPRES- para que lidere y coordine este trabajo.
3.26	Certeza jurídica	Previsibilidad	Definir, en un esfuerzo dirigido desde el nivel central, los criterios que utilizarán los servicios regionales para el otorgamiento de aquellos permisos que cuenten con grados relevantes de discrecionalidad por parte de quien los otorga. En caso de ser necesario diferenciar por condiciones regionales, explicitarlo y fundamentar la decisión.

Continuación Tabla 5.5.

Número	Temática general	Temática específica	Recomendación
3.27	Certeza jurídica	Previsibilidad	Analizar la normativa que otorga amplios espacios de discrecionalidad a la autoridad sanitaria, definiendo con precisión y unificando a nivel nacional: (i) requisitos para solicitar los permisos; (ii) los actos-trámite mínimos que deben realizarse y (iii) criterios de decisión similares a la modalidad de los PAS contenidos en el RSEIA.
3.28	Certeza jurídica	Previsibilidad	Incorporar en la PNOT principios orientadores claros que reconozcan la importancia del desarrollo de inversiones a nivel regional como pilar de un desarrollo económico sustentable, estableciendo límites precisos a las restricciones que, al respecto, puedan incorporarse a través de los PROT, de manera de propender al desarrollo equilibrado del territorio que concilie intereses regionales con necesidades nacionales.
3.29	Certeza jurídica	Previsibilidad	Fomentar la participación ciudadana en el marco del diseño de los PROT, permitiendo de manera efectiva identificar las áreas con potencial de conflictos socioambientales. Además, incentivar la atracción de inversiones regionales, agregando una variable de desarrollo y ejecución de proyectos de inversión en la región en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Bibliografía

- ABUSAH SAM & PINGIARO CATHERINE (2011). *Cost-effectiveness of regulatory impact assessment in Victoria*. Victorian Competition & Efficiency Commission, Staff Working Paper.
- AGÜERO FRANCISCO (2018). La regulación. Justificaciones, tipos, y organismos reguladores. Nota Técnica para la Comisión Nacional de Productividad.
- ALDUNATE FRANCISCO (2009). *Manual práctico de Derecho Administrativo*.
- ASTORGA EDUARDO y LUCENA AMALIA (2018). *Tiempos de Tramitación de los Permisos para el Desarrollo de Proyectos de Inversión*. Informe Banco Interamericano de Desarrollo.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT PRODUCTIVITY COMMISSION (2012). *Regulatory Impact Analysis: Benchmarking*. Research Report, Canberra.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT PRODUCTIVITY COMMISSION (2013). *Major Project Development Assessment Process*. Research Report, Canberra.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT (2014). *The Australian Government Guide to Regulation*. Commonwealth of Australia, Department of the Prime Minister and Cabinet.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT. "Deregulation Agenda" [en línea] Disponible en <<https://www.employment.gov.au/deregulation-agenda>> (Acceso: abril de 2019).
- AUSTRALIAN GOVERNMENT, DEPARTMENT OF FINANCE (2014). *Australian Government Cost Recovery Guidelines*. Resource Management Guide No. 304. 3^{era} edición.
- BANCO MUNDIAL (2018). "Indicadores Globales de Gobernanza Regulatoria" [en línea]. Disponible en <<https://databank.bancomundial.org/Governance-Indicators/id/2abb48da>> (Acceso: mayo de 2019).
- BAXTER LAWRENCE (2012). *Understanding Regulatory Capture: An Academic Perspective from the United States*. Duke Law School.
- BELL ROSALYN (2013). *Regulatory Impact Analysis: Australia's experience*. OECD Regulatory Reform Workshop, Stockholm.
- BERMÚDEZ JORGE (2005). *El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración como límite a la Potestad Invalidatoria*. Revista de Derecho Valdivia, XVIII, volumen 2.
- BERMÚDEZ JORGE (2014). *Derecho Administrativo General*. Tercera edición. Santiago: Thomson Reuters.
- BETTER REGULATION OFFICE (2009). *Consultation policy*. New South Wales Government.

- BUREAU OF LAND MANAGEMENT, ARIZONA STATE OFFICE (2015). "Cost Recovery Fee Schedule for the Public" [en línea]. Disponible en <<https://www.blm.gov/policy/im-az-2015-029>> (Acceso: abril de 2019).
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. Congreso de la Unión de México (2018). "Ley General de Mejora Regulatoria" [en línea]. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR_180518.pdf> (Acceso: febrero de 2019).
- CEA EGAÑA JOSÉ LUIS (2004). *La Seguridad Jurídica como derecho fundamental*. Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte-Sede Coquimbo, Sección Estudios, Año 11, N°1.
- CHILEATIENDE (2018). "Autorización de obras de agua potable o aguas servidas domésticas particular" [en línea]. Disponible en <<https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/16932-autorizacion-de-obras-de-agua-potable-o-aguas-servidas-domesticas-particular>> (Acceso: febrero de 2019).
- CHILEATIENDE (2018). "Aprobación de proyectos para instalaciones de eliminación de residuos peligrosos" [en línea]. Disponible en <<https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/58683-aprobacion-de-proyectos-para-instalaciones-de-eliminacion-de-residuos-peligrosos>> (Acceso: febrero de 2019).
- CHILEATIENDE (2018). "Autorización sanitaria para el tratamiento o disposición final de Residuos Sólidos Industriales No Peligrosos (RSINP)" [en línea]. Disponible en <<https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/16637-autorizacion-sanitaria-para-el-tratamiento-o-disposicion-final-de-residuos-solidos-industriales-no-peligrosos-rsinp>> (Acceso: febrero de 2019).
- CHILEATIENDE (2019). "Autorización de acceso a un camino público y/o concesionado" [en línea]. Disponible en <<https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/4432-autorizacion-de-acceso-a-camino-publico>> (Acceso: febrero de 2019).
- COCHILCO (2016). *Caracterización de la Mediana Minería Nacional*.
- COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA EVALUACIÓN DEL SEIA (2016). *Informe final*. Ministerio del Medio Ambiente.
- COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA, COFEMER (2013). *Regulatory Impact Evaluation Guide. Vol I, Methods and Methodologies*.
- COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA, COFEMER (2017). *Informe anual de desempeño COFEMER 2016-2017*.
- COMISIÓN NACIONAL DE MEJORA REGULATORIA, CONAMER (2019). *El nuevo Sistema Mexicano de Mejora Regulatoria*.
- COMISIÓN NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD (2016). *Revisión de las agendas de productividad*.

- COMISIÓN NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD (2017). *Productividad en la Gran Minería del Cobre*.
- COMISIÓN NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD (2018). *Informe Anual de Productividad*.
- COMMISSIONER FOR BETTER REGULATION (2018). *Better policy making using regulatory impact analysis*. Victoria State Government.
- CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL CONTRA LOS CONFLICTOS DE INTERÉS, EL TRÁFICO DE INFLUENCIAS Y LA CORRUPCIÓN (2015). *Informe final*.
- CONSORCIO PARA LA REFORMA DEL ESTADO (2009). *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma*.
- CORBO VITTORIO y GONZÁLEZ RICARDO (2014). *Growth Opportunities for Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- CORDERO EDUARDO (2013). "La nulidad de los actos administrativos y sus causales". En Ferrada Juan Carlos (Coord.), *La nulidad de los actos administrativos en el Derecho Chileno. IX Jornadas de Derecho Administrativo*. Primera edición, Santiago: Thomson Reuters.
- CORDERO LUIS (2010). *La jurisprudencia administrativa en perspectiva: entre legislador positivo y juez activista. Comentario desde el dictamen sobre la píldora del día después*. Anuario de Derecho Público, N° 1, 2010, Universidad Diego Portales.
- CORDERO LUIS (2012). "La jurisprudencia administrativa" [en línea]. Disponible en <www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Análisis-Juridico/2012/02/23/La-Jurisprudencia-Administrativa.aspx> (Acceso: febrero de 2019).
- CORDERO LUIS (2014). "¿Un año de redefiniciones para el Derecho Administrativo chileno?" [en línea]. Disponible en <www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Redes/Detalle-noticia.aspx?id=902795> (Acceso: febrero de 2019).
- CORDERO LUIS (2015). "Delimitando la falta personal" [en línea]. Disponible en <<http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Análisis-Juridico/2015/03/30/Delimitando-la-falta-personal.aspx>> (Acceso: febrero de 2019).
- CORDERO LUIS (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. 2ª Edición. Santiago: Thomson Reuters.
- CORDERO LUIS (2016). "La Corte Suprema y la naturaleza del contencioso administrativo" [en línea]. Disponible en <<http://www.elmercurio.com/legal/noticias/analisisjuridico/2016/05/27/la-corte-suprema-y-la-naturaleza-del-contencioso-administrativo.aspx>> (Acceso: febrero de 2019).
- COVER ROBERT (1981). *The Uses of Jurisdictional Redundancy: Interest, Ideology, and Innovation*. 22 Wm. & Mary L. Rev. 639.

- DIARIO FINANCIERO (2018). "Editorial: Contraloría: el deber de dar certeza jurídica" [en línea]. Disponible en <www.df.cl/noticias/opinion/editorial/contraloria-el-deber-de-dar-certeza-juridica/2018-12-19/194704.html> (Acceso: febrero de 2019).
- DIPRES (2018). "Indicadores de desempeño" [en línea]. Disponible en <<http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15220.html#antecedentes>> (Acceso: febrero de 2019).
- DIPRES (2018). "Indicadores de desempeño 2018" [en línea]. Disponible en <<http://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15157-24043.html>> (Acceso: febrero de 2019).
- DIVISIÓN GOBIERNO DIGITAL, SEGPRES (N.d.). "Sistema Único de Permisos Sectoriales (SUPER)" [en línea]. Disponible en <<https://digital.gob.cl/proyectos/sistema-unico-de-permisos-sectoriales-super>> (Acceso: enero de 2019).
- EUROPEAN PARLIAMENT & EUROPEAN COUNCIL (2008). *Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain directives*.
- FEDERAL GOVERNMENT OF GERMANY (2016). *Better Regulation 2015: More simplification. More transparency. More time for the essentials*. Federal Government Report pursuant to Section 7 of the Act on the Establishment of a National Regulatory Control Council.
- FEMENÍAS JORGE Y CIAPPA CARLOS (2019). *La regulación ambiental y su relación con la aprobación de proyectos de inversión en Chile*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- GARCÍA ENTERRÍA EDUARDO y FERNÁNDEZ TOMÁS-RAMÓN (2011). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I, 15ª edición.
- GOBIERNO DE MÉXICO (N.d.). "Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)" [en línea]. Disponible en <<https://www.gob.mx/conamer/acciones-y-programas/manifestacion-de-impacto-regulatorio-mir>> (Acceso: marzo de 2019).
- GOVERNMENT OF CANADA (2016). "Annual Scorecard Reports" [en línea]. Disponible en <<https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/annual-scorecard-reports.html>> (Acceso: marzo de 2019).
- GOVERNMENT OF CANADA (2018). *Better rules for major project reviews. To protect Canada's environment and grow the economy, A Handbook*. Canada Environmental Reviews.
- GOVERNMENT OF CANADA (2019). "Environmental Assessment of Designated Projects" [en línea]. Disponible en <<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-15.21/page-8.html#h-62734>> (Acceso: febrero de 2019).

- GOVERNMENT OF MALAYSIA (2016). *Annual Report of Modernisation of Regulations*.
- GUERRA FELIPE (2017). *Redundancia jurisdiccional como estrategia en ámbitos conflictivos del contencioso-administrativo en Chile*. Revista de Derecho Valdivia, Vol 30, Nº 1, pp. 153-177.
- HELFMANN CAROLINA (2016). "La impugnación de los actos administrativos: un tema pendiente y urgente" [en línea]. Disponible en <<http://www.elmercurio.com/legal/noticias/opinion/2016/09/30/laimpugnacion-de-los-actos-administrativos-un-tema-pendiente-y-urgente.aspx>> (Acceso: febrero de 2019).
- HELFMANN CAROLINA (2019). "A propósito de la incerteza jurídica en materia inmobiliaria: el rol de la Contraloría y la invalidación como mecanismo para dejar sin efecto permisos de edificación" [en línea]. Disponible en <<http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Opinion/2019/01/31/A-proposito-de-la-incerteza-juridica-en-materia-inmobiliaria-el-rol-de-la-Contraloria-y-la-invalidacion-como-mecanismo-para-dejar-sin-efectospermisos-de-edificacion.aspx>> (Acceso: febrero de 2019).
- HM TREASURY UK (2018). *Managing Public Money*.
- HUEPE ARTIGAS FABIÁN (2018). *Discrecionalidad Administrativa y Razonabilidad*. Primera edición. Santiago: Thomson Reuters.
- HUNTER AMPUERO IVÁN (2014). *Reclamo de ilegalidad municipal en la jurisprudencia: caos interpretativo y criterios dudosos*. Revista de Derecho, vol. XXVII, Nº 2, diciembre 2014, pp. 203 - 204.
- INTENDENCIA REGIÓN METROPOLITANA (n.d.). "Estrategia de Desarrollo Regional" [en línea] Disponible en <<https://www.gobiernosantiago.cl/estrategia-desarrollo-regional>> (Acceso: febrero de 2019).
- JEFATURA DEL ESTADO DE ESPAÑA (1992). "Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común" [en línea] Disponible en <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318&tn=0&p=20180904>> (Acceso: febrero de 2019).
- JEFATURA DEL ESTADO DE ESPAÑA (2015). "Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas" [en línea]. Disponible en <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565#ddunica>> (Acceso: febrero de 2019).
- LARA ARROYO JOSÉ LUIS y GUERRERO VALLE GONZALO (2011). Aspectos críticos de la invalidación administrativa en la Ley 19.880: Análisis en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República a 8 años de su vigencia. *Revista de Derecho Escuela de Postgrado*. Nº 1. diciembre 2011. pp. 17-44.

- LEIVA JORGE y RIVERA EUGENIO (2012). "Las crisis de la política pública en el área económica y el Centro de Gobierno: proposiciones para una nueva institucionalidad". En María de los Ángeles Fernández y Eugenio Rivera, *La Trastienda del Gobierno*. Santiago, Catalonia, 2012.
- MCCLUSKEY S., The Hon Nick Greiner AC., & Stewart-Weeks, M. (2017). *NSW Regulatory Policy Framework: Independent Review*. New South Wales.
- MICROSYSTEM (2016). *Estudio de Requerimientos de un Sistema de Gestión Documental para el Estado*. Consultoría para Ministerio de Hacienda y Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- MIJANGOS-RICARDEZ ÓSCAR y LÓPEZ LUNA JAIME (2013). *Metodologías para la identificación y valoración de impactos ambientales*. Temas de Ciencia y Tecnología, Vol. 17, N° 50, pp. 37-42.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL (2019). *Informe final: Convenio de Transferencia de Recursos entre la Subsecretaría de Energía y la Corporación Nacional Forestal*. 11 de enero de 2019.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (n.d.). "Oficina de Productividad y Emprendimiento Nacional" [en línea]. Disponible en <<https://open.economia.cl/>> (Acceso: marzo de 2019).
- MINISTERIO DE ENERGÍA (2019). "Alianza estratégica entre Energía y Bienes Nacionales busca potenciar el desarrollo de proyectos energéticos en Atacama" [en línea]. Disponible en <<http://www.energia.gob.cl/tema-de-interes/alianza-estrategica-entre-energia>> (Acceso: febrero de 2019).
- MINISTERIO DE ENERGÍA (2019). "Reglamento de los sistemas de transmisión y de la planificación de la transmisión" [en línea]. Disponible en <<http://www.energia.gob.cl/participa/consultas-ciudadanas/reglamento-de-los>> (Acceso: enero de 2019).
- MINISTERIO DE HACIENDA DE ESPAÑA (n.d). *Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo*.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE ESPAÑA (2015). "Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público" [en línea]. Disponible en <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719#ddunica>> (Acceso: febrero de 2019).
- MINISTERIO DE MINERÍA (2018). "Repositorio de Permisos y Obligaciones Normativas para un Proyecto Minero" [en línea]. Disponible en <<http://sisnor.minmineria.cl/>> (Acceso: enero de 2019).
- MINISTERIO DE SALUD (n.d.). "Sistema OIRS" [en línea]. Disponible en <<http://oirs.minsal.cl/tramiteseremi.aspx>> (Acceso: febrero de 2019).

- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (n.d.). "Circulares División de Desarrollo Urbano" [en línea]. Disponible en <http://minvuhistorico.minvu.cl/opensite_20070213091658.aspx> (Acceso: febrero de 2019).
- MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA (2016). *Conceptos Generales Sobre Delitos Funcionarios*. Documento Técnico N° 91, Versión 0.2.
- MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA (2019). "Guía de Digitalización" [en línea]. Disponible en <https://digital.gob.cl/doc/Manual_de_servicios_digitales.pdf> (Acceso: abril de 2019).
- NAVARRO ENRIQUE (2012). *Jurisprudencia constitucional en materia de control de legalidad (toma de razón y potestad dictaminante) de la Contraloría General de la República*. Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, Sección Comentarios de Jurisprudencia, Año 19, N° 2, 2012.
- NATIONAL REGULATORY CONTROL COUNCIL (2018). *Germany: Less Bureaucracy, More Digital Services, Better Regulation. Let's get to it!*. National Regulatory Control Council Annual Report.
- NEW ZEALAND GOVERNMENT (2009). *Regulatory Impact Analysis Handbook*.
- NORWEGIAN WATER RESOURCES AND ENERGY DIRECTORATE (2018). "Licensing" [en línea]. Disponible en <<https://www.nve.no/licensing/>> (Acceso: febrero de 2019).
- OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (2003). *Circular A-4. Subject: Regulatory Analysis*.
- OFICINA DE GESTIÓN DE PROYECTOS SUSTENTABLES. "Oficina GPS" [en línea]. Disponible en <<https://www.oficinagps.cl/>> (Acceso: mayo de 2019).
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, OCDE (1999). *Regulatory Reform in the Netherlands. Government Capacity to Assure High Quality Regulation*.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, OCDE (2009). *Better Regulation in the Netherlands*. Better Regulation in Europe: An assessment of regulatory capacity in 15 member states of the European Union.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, OCDE (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, OCDE (2014). *The Governance of Regulators*. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, OCDE (2015). *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. OECD Publishing, Paris.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, OCDE (2016). *Regulatory policy in Chile. Government capacity to ensure high-quality regulation*. OECD Reviews of Regulatory Reform.

- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, OCDE (2018). *Estudios Económicos de la OCDE: Chile*.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, OCDE (2018). *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. OECD Publishing, Paris.
- PRECHT REYES SALAMANCA (2016). *El Ordenamiento Territorial en Chile*. Ediciones UC.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS, PWC (2005). *Economic Impact of Accelerating Permit Processes on Local Development and Government Revenues*. Reporte preparado para American Institute of Architects.
- RENDA ANDREA (2015). "Regulatory Impact Assessment and Regulatory Policy". En Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, *Regulatory Policy in Perspective: A reader's companion to the OECD regulatory policy Outlook 2015*. OECD Publishing, Paris.
- ROMÁN CORDERO CRISTIÁN (2011). "Lección 11. Presupuesto especial de la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado por acción irregular: la "infracción o "contravención"", en *Responsabilidad del Estado*, Apuntes de Clases.
- RODRIGUEZ MARIOLA (2009). *Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local*. Anuario del Gobierno Local 2009, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Public.
- RUBANO MARIELA (2017). *La responsabilidad del Gobierno en el Constitucionalismo Chileno*. Serie Creación n° 22. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Centro de Investigación Sobre Educación Superior CIES-USS, Santiago.
- SCHWAB KLAUS (2018). *Reporte de Competitividad Mundial*. Foro Económico Mundial.
- SEREMI DE SALUD ATACAMA (n.d.). *Trámite sin visita: Instructivo para la obtención de autorización sanitaria de establecimientos que expenden alimentos no perecibles de fábricas autorizadas, frutas y verduras frescas*. Departamento de Acción Sanitaria.
- SEREMI DE SALUD REGIÓN METROPOLITANA, OFICINA ATENCIÓN USUARIO (n.d.). *Tipos de formalización sanitaria y trámite cero*. Presentación SEREMI de Salud.
- SERNAGEOMIN (2019). *Proceso de evaluación de proyectos: Bitácora del proceso de movilización de una organización para mejorar los procesos de evaluación*. Documento interno de permanente actualización.
- SNL METALS AND MINING (2016). *Permitting, Economic Value and Mining in the United States*. Reporte preparado para la Asociación Nacional de Minería de Estados Unidos.
- SOTO KLOSS EDUARDO (2006). *Urbanismo, Contraloría General de la República y tribunales de justicia. A propósito de la acción de protección deducida por la Fundación Club Deportivo de la Universidad Católica de Chile*. Sentencias Destacadas 2006.

- SUBDERE (2010). *Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Contenido y Procedimientos*. División de Políticas y Desarrollo Territorial, Departamento de Políticas y Descentralización.
- SUPERINTENDENCIA DE MEDIO AMBIENTE, SMA (n.d.). "Registro Nacional de Entidades Técnicas de Fiscalización Ambiental" [en línea]. Disponible en <<https://entidadestecnicas.sma.gob.cl/Home/ListadoEtfas>> (Acceso: abril de 2019).
- SUPERINTENDENCIA DE MEDIO AMBIENTE, SMA (n.d.). "Registro Nacional de Entidades Técnicas de la SMA" [en línea]. Disponible en <<http://entidadestecnicas.sma.gob.cl/>> (Acceso: marzo de 2019).
- TREASURY BOARD OF CANADA SECRETARIAT (2007). *Canadian Cost-Benefit Analysis Guide. Regulatory Proposals*.
- UK DEPARTMENT FOR BUSINESS, INNOVATION & SKILLS (2014). *The ninth statement of new regulation*.
- UK DEPARTMENT FOR BUSINESS, INNOVATION & SKILLS (2015). *Better regulation framework manual*. Practical Guidance for UK Government Officials.
- UK GOVERNMENT (2016). "Government going further to cut red tape by £10 billion" [en línea]. Disponible en <<https://www.gov.uk/government/news/government-going-further-to-cut-red-tape-by-10-billion>> (Acceso: marzo de 2019).
- UK GOVERNMENT (2018). "Guidance: New hydropower scheme: apply to build one" [en línea]. Disponible en <<https://www.gov.uk/guidance/new-hydropower-scheme-apply-to-build-one>> (Acceso: febrero de 2019).
- UK GOVERNMENT (2019). "Guidance. Waste: environmental permits" [en línea]. Disponible en <<https://www.gov.uk/guidance/waste-environmental-permits#how-to-apply-for-a-standard-rulesenvironmental-permit>> (Acceso: febrero de 2019).
- UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (n.d.). "Hazardous Waste Permitting" [en línea]. Disponible en <<https://www.epa.gov/hwpermitting>> (Acceso: febrero de 2019).
- VERGARA ALEJANDRO (2017). *El mito de la inexistencia de plazos fatales para la administración y el "decaimiento" en los procedimientos administrativos*. Estudios Públicos N° 148, pp. 79-118.
- VERGARA ALEJANDRO (2019). "¿No existen plazos fatales para la Administración? Análisis jurisprudencial" [en línea] Disponible en <www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2019/04/05/No-existen-plazos-fatales-para-laAdministracion-Analisis-jurisprudencial.aspx?disp=1> (Acceso: mayo de 2019).

Agradecimientos

Entidades Públicas

- SEREMI Bienes Nacionales Región de Antofagasta
- Subsecretaría de Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa
- Corporación Nacional Forestal (CONAF)
- Comisión para el Mercado Financiero (CMF)
- Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)
- Dirección General de Aguas (DGA)
- Consejo de Monumentos Nacionales (CMN)
- Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN)
- SEREMI de Salud Región Metropolitana
- Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)
- SEREMI de Medio Ambiente Región Metropolitana
- Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) Región Metropolitana
- Coordinador Eléctrico Nacional (CEN)
- Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC)
- Superintendencia del Medio Ambiente (SMA)
- Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC)
- Unidad de Gestión de Proyectos, Ministerio de Energía
- Departamento de Salud Ambiental, Ministerio de Salud
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
- Dirección de Presupuestos (DIPRES)
- División de Desarrollo Sustentable, Ministerio de Minería

Gremios/Asociaciones

- Sociedad Nacional de Minería (SONAMI)
- Consejo Minero
- Cámara Chilena de la Construcción (Comité de Vivienda - Comité de Vivienda Social - Comité de Infraestructura)
- Cámara Marítima y Portuaria de Chile (CAMPORT)
- Asociación Gremial de Generadoras de Chile
- Asociación Gremial de las Empresas Eléctricas
- Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA)
- Asociación Nacional de Empresas de Servicios Sanitarios
- Asociación Gremial de Industriales Químicos de Chile (ASIQUM)
- Asociación de Pequeñas y Medianas Centrales Hidroeléctricas (APEMEC)
- Salmón Chile
- Cámara Chilena Norteamericana de Comercio (AMCHAM)
- Asociación Chilena de Energías Renovables y Almacenamiento (ACERA)
- Corporación Chilena de la Madera (CORMA)

Empresas

- AES Gener
- AGROSUPER
- Anglo American
- Antofagasta Minerals
- Arauco
- Australis
- Badia + Soffia Arquitectos
- Cerro Dominador

Empresas

- Colbún
- Echeverría Izquierdo
- EELAW
- ENEL
- ENGIE
- Grupo Minero Las Cenizas
- Inmobiliaria Domus
- Metro de Santiago
- Pampa Camarones
- Statkraft
- TRANSELEC
- Todas las empresas asistentes a talleres de validación de información, coordinados en conjunto con Fundación Chile, realizados entre el 10 y 31 de agosto de 2018.

Consultores externos y colaboradores

- ANAGEA
- Rodrigo Benítez y Edesio Carrasco
- Francisco Agüero
- Mesenia Atenas
- Umberto Bonomo
- Luis Cordero
- Jorge Femenías y Carlos Ciappa
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Fundación Chile

