

## ONCE PROPUESTAS PARA ENFRENTAR LA PERMISOLOGÍA<sup>1</sup>

- La “permisología” en Chile se ha transformado en una barrera para el crecimiento económico y la inversión.
- Para hacer frente a ello, se sugieren propuestas, tales como consolidar al SEIA como una “ventanilla única” efectiva, agilizar los permisos críticos y establecer sanciones e incentivos para que los funcionarios de la Administración cumplan con los plazos.
- Adicionalmente, un aspecto que resulta primordial de abordar es la incertidumbre que genera la excesiva judicialización de los permisos, para lo cual se plantean medidas para acotar sus espacios.

La “permisología” en Chile se ha transformado en una barrera para el desarrollo. Durante el último tiempo se ha acuñado este concepto para referirse a los problemas aparejados al exceso de trámites que se solicitan para el desarrollo de proyectos de inversión e infraestructura, así como los extensos plazos de tramitación. Adicionalmente, diseños deficientes de organismos resolutivos han derivado en superposición de competencias y demora en la toma de decisiones, excesiva judicialización y la captura de grupos de interés. Todo lo anterior genera incertidumbre jurídica y dificulta el desarrollo de nuevos proyectos en Chile.

Un estudio de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP)<sup>2</sup> acerca de los permisos sectoriales claves para el desarrollo de proyectos de inversión -excluyendo aquellos que se tramitan dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)- concluyó que pese a la heterogeneidad se observa una notable extensión en los plazos de tramitación, alcanzando un promedio de 17 meses en el caso de los permisos de mayor complejidad, con una tasa de rechazo cercana al 40%. Por el contrario, los permisos de menor complejidad, que se utilizan de manera intensiva, se tramitan en plazos más cortos (aproximadamente 2 meses en promedio) y tienen una baja tasa de rechazo (15%).

Un gran número de las iniciativas de inversión requieren, además de obtener sus permisos sectoriales, someterse al SEIA. De acuerdo al informe del Comité de

<sup>1</sup> En este informe se entregan propuestas concretas en la materia, buscando ser un aporte en la elaboración de contenidos de las distintas candidaturas presidenciales.

<sup>2</sup> CNEP (2023), “Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile”, disponible [aquí](#).

Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial en el año 2023, el SEIA tomó, en promedio, 405 días para la aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental y 646 para su rechazo<sup>3</sup>. A dichos plazos habría que sumarle las rondas posteriores de reclamación administrativa y judicial. El tiempo promedio de las sentencias en primera instancia es de 381 días corridos y se suman otros 314 días a los casos que llegan a la Corte Suprema. Hasta el primer semestre de 2023 y desde la existencia del SEIA, 187 proyectos de inversión aprobados se han judicializado, representando US\$ 51.088 millones<sup>4</sup>.

Finalmente, y según da cuenta el mismo informe, una reducción de un tercio en el plazo promedio de tramitación de los permisos implicaría un aumento del PIB de 2,4% en 10 años<sup>5</sup>. Así, un sistema de permisos engorroso, poco predecible y excesivamente extenso, se erige como una suerte de impuesto indirecto a la inversión. Teniendo en cuenta este contexto, a continuación, se presentan propuestas para (i) dismantelar la permisología, (ii) generar incentivos efectivos para el cumplimiento de los plazos administrativos y (iii) limitar la judicialización temeraria tanto en el SEIA como en los permisos sectoriales.

#### **i. DESMANTELAR LA PERMISOLOGÍA**

Terminar con trámites excesivos, redundantes y que no agregan valor a la definición de los proyectos de inversión requiere modificaciones tanto al SEIA como a los permisos que distintos entes sectoriales exigen.

##### **- Desafíos del SEIA**

Al SEIA ingresan los proyectos de inversión más significativos para el país. Este es un instrumento de gestión ambiental de carácter preventivo que culmina con la dictación de una Resolución de Calificación Ambiental (RCA)<sup>6</sup> y que permite introducir

---

<sup>3</sup> Informe Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial (2023), p.24, disponible [aquí](#).

<sup>4</sup> Ídem, p.25.

<sup>5</sup> Ídem, p. 23 y ss.

<sup>6</sup> Se someten al procedimiento de evaluación de impacto ambiental los proyectos listados en el artículo 10 de la Ley 19.300 y detallados en el artículo 3 del Reglamento. También se someten al procedimiento las modificaciones a estos proyectos, siempre que sean de consideración (según el artículo 2° literal g del Reglamento). Ingresan como Estudios de Impacto Ambiental aquellos proyectos o actividades que generan impactos significativos (es decir, efectos, características o circunstancias señalados en el artículo 11 de la Ley, y detallados en los artículos 3 a 10 del Reglamento). Los demás proyectos ingresan como Declaración de Impacto Ambiental (DIA). Sobre la base de un Estudio o Declaración, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes. Este proceso

la dimensión ambiental en el diseño y la ejecución de los proyectos. Sin embargo, los excesivos tiempos de tramitación para obtener una RCA, que incluye las demoras asociadas a la participación ciudadana y a la consulta a pueblos indígenas de los proyectos<sup>7</sup>, sumados a los tiempos e incertidumbre de las reclamaciones administrativas y judiciales, así como a la intervención de múltiples organismos sectoriales en el otorgamiento del permiso, constituyen desafíos que requieren ser abordados con urgencia. Para hacer frente a ello, se proponen las siguientes medidas:

### **1. Consolidar al SEIA como una verdadera y efectiva “ventanilla única”.**

Una medida que haría más eficiente y ágil el otorgamiento de una RCA es permitir que la obtención de los permisos ambientales sectoriales (PAS), es decir, aquellos de carácter ambiental que deben emitir otros organismos del Estado, sean de contenido puramente ambiental o mixtos, sean otorgados a través del SEIA, sin necesidad de un proceso posterior a la RCA.

Actualmente, un permiso para instalar un terminal marítimo o para realizar actividades de acuicultura se tramita completamente dentro del SEIA, bastando solo una RCA favorable. Por el contrario, otro tipo de inversiones como un permiso para el almacenamiento de residuos peligrosos requiere, además de la RCA que se analiza dentro del SEIA, de la autorización sanitaria de la SEREMI de Salud.

Este diseño, complejiza y ralentiza, pues la obtención de una RCA favorable no es el hito final. Por ello, es necesario avanzar hacia una efectiva ventanilla única. Esta idea se discute en el proyecto de ley que modifica la institucionalidad ambiental<sup>8</sup>, donde se busca que los permisos sectoriales se entreguen dentro del SEIA, sin que se requiera ningún procedimiento posterior.

En similar dirección apunta la modificación al Reglamento del SEIA (RSEIA) impulsada por el actual Ejecutivo, sometida recientemente a consulta pública, la que termina con la distinción entre PAS ambientales y mixtos<sup>9</sup> y define nuevas reglas para el

---

de evaluación culmina con la dictación de una RCA, favorable o desfavorable, la que puede ser reclamada en sede administrativa y luego judicial.

<sup>7</sup> La media de duración de la consulta a pueblos indígenas ha sido de 22 meses, casi cinco veces el plazo de 100 días hábiles establecidos en el reglamento (Decreto Supremo N° 66, de 2013, del Ministerio de Desarrollo Social). Ver [aquí](#).

<sup>8</sup> Boletín 16.552-12, Modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia.

<sup>9</sup> El Anteproyecto de Reforma al RSEIA, propone que: (i) un total de 31 PAS sean tramitados íntegramente en el SEIA, 14 de ellos corresponden a actuales “PAS de contenidos únicamente ambientales”, mientras que los restantes 17 corresponden a actuales PAS Mixtos que fueron reclasificados a esta categoría, (ii) un total de 5

otorgamiento de los PAS dentro del SEIA, buscando reducir, por tanto, las gestiones posteriores que deben realizar los titulares con RCA favorable. Ahora bien, estas medidas pierden fuerza con el establecimiento de una excepción que permite la postergación del permiso, la que puede prestarse para abusos. Por ello, consolidar al SEIA como una ventanilla única efectiva y sin excepciones, es sin duda, urgente para agilizar los plazos de tramitación de los proyectos.

## **2. Consulta de pertinencia vinculante y causales de rechazo a nivel legal.**

Junto con promover que el SEIA sea una ventanilla única, existen otras modificaciones que resultan útiles para agilizar la obtención de una RCA y entregar mayor certeza. Sobre este último aspecto, sería conveniente explicitar que las consultas de pertinencia, a través de las cuales los titulares de los proyectos voluntariamente preguntan si deben ser parte del SEIA, tengan efecto vinculante. Al mismo tiempo, siguiendo el modelo de un sistema de evaluación ambiental que funciona bajo una lógica aprobatoria de proyectos de inversión, debieran incluirse a nivel legal causales taxativas que impliquen el rechazo de un proyecto, de modo de reducir espacios de discrecionalidad.

### **- Permisos sectoriales**

Dado que los mayores plazos de tramitación están concentrados en un número acotado específicas, se deben abordar con propuestas específicas a ellos. Además, debe haber una revisión periódica de las exigencias.

## **3. Evaluación periódica de permisos exigidos por el Estado.**

Se requiere una revisión periódica de la pertinencia de los permisos exigidos por el Estado. Esta evaluación puede fortalecerse mediante una mirada externa, técnica e independiente. En este sentido, la Agencia de Calidad de Políticas Públicas<sup>10</sup> cuya creación se está discutiendo en el congreso aparece como una institución idónea para asumir este rol.

## **4. Tramitación de las concesiones marítimas**

Las concesiones marítimas tienen un tiempo promedio de tramitación de casi cuatro años, convirtiéndose en un símbolo de los permisos críticos que traban la

---

pronunciamientos especiales sectoriales, 1 de ellos existe actualmente, y los otros 4 corresponden a PAS Mixtos reclasificados como pronunciamientos especiales sectoriales. Adicionalmente, la propuesta elimina del RSEIA 15 permisos: 14 corresponden a PAS que pasara n a ser tramitados de forma sectorial fuera del SEIA, y 1 PAS corresponde a un permiso derogado expresamente por la Ley Nº 21.600.

<sup>10</sup> Actualmente en tramitación en el Congreso Nacional (boletín Nº 16.799-05), la cual contará, entre sus atribuciones, con mecanismos de mejora regulatoria.

inversión<sup>11</sup>. El traspaso de la administración del borde costero y de la potestad para otorgar concesiones marítimas desde el Ministerio de Defensa al Ministerio de Bienes Nacionales que propone el Ejecutivo<sup>12</sup>, podría ser una medida razonable, considerando la experiencia de este último en la gestión y asignación de bienes fiscales. Sin embargo, por sí sola no es suficiente. Mientras no se contemplen medidas que acorten los tiempos de respuesta (permitiendo, por ejemplo, que el subsecretario y no necesariamente el Ministro pueda suscribir los otorgamientos), nada garantiza que el traspaso entre ministerios se traduzca en una mejora sustantiva.

#### **5. Reformas al Consejo de Monumentos Nacionales.**

Por su parte, el CMN es el tercer organismo con mayor cantidad de solicitudes de permisos recibidas durante el período estudiado en el último informe de la CNEP. Por ende, reformular como trabaja este organismo es fundamental. Como primera medida, proponemos modificar su composición, de modo tal de reducir el número de sus integrantes de 23 a no más de 10 personas. Estos deben ser elegidos por el Presidente de la República de una terna elaborada por ADP, desde un perfil que defina nítidamente los conocimientos y experiencia exigida para integrar dicho consejo, equilibrando el impacto patrimonial, social y económico de los proyectos. Ello contribuiría a simplificar el proceso de toma de decisiones y garantizar una mayor imparcialidad y *expertise* de sus miembros.

Por último, se deben precisar los objetos de protección que son de competencia del CMN.

#### **ii. MEDIDAS PARA INCENTIVAR EL CUMPLIMIENTO DE PLAZOS POR PARTE DEL ESTADO**

Parece paradójico establecer incentivos para que el Estado realice su trabajo en tiempo y forma. Sin embargo, la realidad dicta que se requieren mayores incentivos y nuevas herramientas.

#### **6. Introducir sanciones para las jefaturas de los servicios responsables.**

Se propone que, ante el incumplimiento de plazos, quienes sean responsable del otorgamiento de las autorizaciones sectoriales reciban una multa a la remuneración mensual, proporcional al tiempo promedio de atraso. La multa se aplicaría tras la

---

<sup>11</sup> Ver Informes CNEP (2019, 2023).

<sup>12</sup> Indicación sustitutiva del Gobierno al proyecto de ley sobre administración del borde costero y concesiones marítimas (boletín 8.467-12).

instrucción de una investigación sumaria o sumario administrativo realizado por la Contraloría General de la República.

Al respecto, cabe señalar que hay al menos dos ejemplos normativos donde el legislador optó por este tipo de sanciones. El primero es la Ley de Acceso a la Información Pública que dispone que la autoridad o jefatura será sancionada con una multa de 20% a 50% de su remuneración ante denegación infundada o no entrega de la información<sup>13</sup>. El segundo, la Ley Marco de Cambio Climático, que dispone de multas al alcalde que no elabore el Plan de Acción Comunal de Cambio Climático, y a la jefatura o jefe superior del órgano público por no elaborar, implementar o hacer seguimiento del Plan Sectorial de Mitigación y Adaptación de Cambio Climático<sup>14</sup>.

Si se optó por sancionar no entregar información pública y no elaborar informes de cambio climático, pareciera razonable avanzar en esta línea, de tal modo que se incentive la adopción de medidas para una mejor gestión del personal al interior del servicio.

#### **7. Incluir indicadores de tiempos de tramitación en mecanismos de gestión del Estado.**

Se deben incorporar en los instrumentos de gestión pública vigentes de los órganos responsables de otorgar autorizaciones, indicadores asociados al cumplimiento a tiempo de los plazos máximos de tramitación. En ese sentido, deben incorporarse indicadores a los Convenios de Desempeño Colectivos que permiten acordar metas más específicas con los equipos responsables de las autorizaciones, y en los convenios de desempeño de cada autoridad seleccionada mediante el Sistema de Alta Dirección Pública. Estos últimos incentivaría a las jefaturas a buscar las mejores estrategias para modernizar su servicio o división, y dar cumplimiento con el objetivo. De una revisión de estos últimos convenios, solo existen dos con indicadores relacionados con autorizaciones sectoriales, la Superintendencia de Electricidad y Combustible y la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

---

<sup>13</sup> Los casos de sanciones se detallan en el Título VI de la Ley N°20.285 y corresponden a la denegación infundada de la información, la no entrega oportuna de la información ordenada por resolución a firme y por el incumplimiento injustificado de las normas de transparencia activa. Las sanciones son aplicadas por el Consejo para la Transparencia.

<sup>14</sup> Artículos 12° y 17°, respectivamente, de la Ley N°21.455. En el caso de la multa asociada al Plan Sectorial de Mitigación y Adaptación de Cambio Climático, se requiere en forma previa una investigación sumaria o sumario administrativo de la Contraloría General de la República.

### **8. Avanzar en la colaboración público-privada para la fiscalización de ciertos permisos.**

En materia de permisos sectoriales, contar con un registro de profesionales y entidades privadas que colaboren con el Estado en la certificación del cumplimiento de normas técnicas y requisitos normativos puede agilizar los procesos y reforzar la capacidad operativa del Estado, sin afectar su rol fiscalizador<sup>15</sup>. Esto permitirá una tramitación más oportuna y es lo que hoy se hace, por ejemplo, con los permisos de instalaciones eléctricas y de gas de competencia de la Superintendencia de Electricidad y Combustible, los cuales son tramitados por colaboradores externos, siendo en la actualidad su tiempo de tramitación 35% bajo lo estipulado en la norma sectorial<sup>16</sup>.

### **9. Ampliar el uso de declaraciones juradas.**

Ampliar el uso de declaraciones juradas en reemplazo de autorizaciones en contextos de bajo riesgo daría mayor dinamismo al desarrollo de proyectos y permitiría a los organismos públicos enfocarse en la fiscalización. Para ello, es necesario no solo ampliar los supuestos de aplicación, sino también agilizar su implementación.

Si bien parte de estas propuestas están recogidas en el proyecto de Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales (boletín N°16.566-03), el principal desafío es que la regulación reglamentaria incorpore la mayor cantidad posible de supuestos en los que procede el uso de declaraciones juradas, evitando una posición normativa restrictiva en esta materia.

### **iii. MAYOR CERTEZA JURÍDICA**

Por último, un aspecto que resulta primordial de abordar es la judicialización de los permisos. De poco sirve avanzar en propuestas para obtener una tramitación más ágil y eficiente si posteriormente se abre una arista judicial que dilate o frene el desarrollo de proyectos. Frente a ello, se propone:

### **10. Recurso único de reclamación en contra de la RCA.**

En los proyectos que ingresan al SEIA se utilizan actualmente diversas vías de impugnación. En efecto, tanto los titulares de los proyectos como quienes formulan observaciones en el proceso de participación ciudadana, disponen de un procedimiento administrativo previo a la revisión judicial, que es resuelto por la

<sup>15</sup> Adicionalmente, la CNEP (2019) recomienda aplicar estos mecanismos pues son utilizados en países desarrollados para hacer frente a las brechas de recursos humanos sin elevar el costo fiscal y que ayudan en lograr mayor eficiencia en el sistema.

<sup>16</sup> CNEP (2019).

Dirección Ejecutiva del SEA o el Comité de Ministros, según corresponda. Dicha decisión puede ser reclamada ante los Tribunales Ambientales, e incluso terminar en la Corte Suprema.

Por su parte, los terceros que no formularon observaciones durante el proceso de evaluación ambiental, utilizan otras vías, tales como recursos de protección, acciones de nulidad de derecho público, o bien, solicitan al órgano que calificó el proyecto que la RCA sea invalidada. Respecto de esta última vía -la potestad invalidatoria- la jurisprudencia ha establecido diferentes criterios respecto a quiénes pueden ejercerla y en qué plazo, lo que ha generado incertidumbre y una evidente desigualdad respecto de los reclamantes.

Por ello se propone avanzar en la idea de la creación de un único recurso de reclamación ante el Tribunal Ambiental que pueda interponer tanto el titular del proyecto, como los observantes del proceso de participación ciudadana o cualquier persona que tenga interés legítimo en el procedimiento, el que deberá ejercerse dentro de 30 días de la notificación de resolución que resuelva la reclamación administrativa o de notificada la RCA, en caso que el reclamante quiera optar por acudir derechamente a tribunales, sin necesidad de agotar la vía administrativa. Esto debe ir de la mano con explicitar que frente a una RCA no procederá la acción de invalidación de la Ley N°19.880 que permite dejar sin efecto actos administrativos y que se puede ejercer dentro de 2 años de notificado el acto. Además, deben establecerse causales específicas por las que se podría reclamar de la RCA, lo que llevaría a acotar aún más los espacios de judicialización.

#### **11. Sancionar la litigación temeraria.**

Adicionalmente, se debe poner freno a la litigación temeraria o extorsiva. Una alternativa sería establecer sanciones económicas para quienes litigan sin fundamentos técnicos o jurídicos, con el solo fin de dilatar el proyecto (por ejemplo, condena en costas o multas). Otra opción es avanzar hacia una fórmula de caución o garantía para poder litigar, que implique a quien busca litigar hacerse cargo de las consecuencias que conlleva su acción. Respecto de esto último, en nuestra legislación existen ciertos ejemplos que podrían tenerse a la vista, por ejemplo, en la Ley General de Servicios Eléctricos<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Artículo 34 bis. Esta norma dispone que, siempre que, en un juicio posesorio, el juez decreta la suspensión o paralización de las obras que se lleven a cabo en virtud de una concesión eléctrica, se suspenderán los efectos de dicha orden de paralización o suspensión de obras si el concesionario consigna en la cuenta corriente del tribunal caución suficiente para responder de la demolición de la obra o de la indemnización de los perjuicios que, de continuarla, pudieran seguirse al contendor en tales juicios, en caso que a ello sea condenado por sentencia firme, según corresponda.