

P.

puntos de referencia

CENTRO
DE ESTUDIOS
PÚBLICOS

EDICIÓN DIGITAL
N° 690, MAYO 2024

POLÍTICA Y DERECHO

Permisología Sectorial ante el Congreso

Examen crítico y propuestas de mejora

LUIS EUGENIO GARCÍA-HUIDOBRO, JOSÉ FRANCISCO GARCÍA Y
EDESIO CARRASCO



RESUMEN

- Actualmente se encuentra en discusión ante el Congreso Nacional el proyecto de Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales. Esta iniciativa es parte de un conjunto de medidas de estímulo al crecimiento económico que contempla el llamado Pacto Fiscal, con la que se busca simplificar y modernizar el marco regulatorio nacional y minimizar los impactos negativos que tiene el sistema de permisos administrativos en el desarrollo de proyectos o actividades de inversión. Sin embargo, el proyecto solo cumple de manera parcial tales objetivos.
- Este avanza en una modernización regulatoria pero muy poco en su simplificación. Los cambios propuestos ordenan y sistematizan la tipología autorizatoria sectorial y proponen una institucionalidad para una mejora regulatoria. Pero no avanzan en modificar el paradigma existente desde un modelo de control ex-ante hacia uno de carácter ex-post, potenciando las técnicas habilitantes alternativas a las autorizaciones.
- El proyecto replica parte de las reglas, principios y estándares de la legislación sectorial vigente, pero sin la precisión y la comprensión adecuada de los bienes jurídicos que resguarda cada uno de ellos, la sofisticación técnica que presenta cada permiso y las dificultades que, en materia de personal y capacidades institucionales, enfrenta cada servicio público al tramitar y resolver cada procedimiento sometido a su competencia. Por otro lado, trata de manera imprecisa y parcial a diversos servicios públicos y procedimientos sensibles en esta materia, como el Consejo de Monumentos Nacionales, o el procedimiento para el otorgamiento de concesiones marítimas ante la Subsecretaría de Fuerzas Armadas. Adicionalmente, no propone modificaciones en la tramitación de permisos de edificación y sus recepciones finales en manos de las Direcciones de Obras Municipales.
- Si bien deben destacarse aspectos positivos de la Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales, ellas parecen replicar en distinta medida algunos defectos que caracterizan los esfuerzos de mejora regulatoria que se ha impulsado en nuestro país en la última década, los que han estado caracterizado por iniciativas fragmentadas, aisladas y desconectadas entre sí, que esperablemente han tenido un impacto y resultado menor al esperado. Este riesgo también podría producirse respecto de esta propuesta legislativa.
- Se sugieren finalmente una serie de lineamientos para avanzar en la mejora del proyecto de ley, entre los cuales destaca la reformulación de sus objetivos, reducir sus ámbitos de exclusión e intervenir procedimientos que presentan evidentes deficiencias en cuanto a su diseño y a los plazos involucrados. Se propone además tener una aproximación más audaz en la extensión con que se introducen las declaraciones juradas y avisos como alternativas de intervención regulatoria. Asimismo, se sugiere repensar el Servicio para la Regulación y la Evaluación Sectorial, que requiere ser justificado con mayor detención y precisar su rol institucional. Se recomienda también explorar modelos de invariabilidad o congelamiento regulatorio respecto de permisos sectoriales prioritarios y utilizar el articulado transitorio para resolver el problema del stock de autorizaciones pendientes antes de la entrada en vigencia del proyecto de ley.

Palabras clave: Autorizaciones administrativas, mejora regulatoria, simplificación administrativa, regulación, permisología.

LUIS EUGENIO GARCÍA-HUIDOBRO, Investigador del Centro de Estudios Públicos y Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica.

JOSÉ FRANCISCO GARCÍA, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica.

EDESIO CARRASCO, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica.

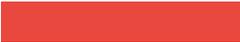
Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por Aldo Mascareño, Leonidas Montes, Sebastián Izquierdo y Trinidad Pacareu a una versión previa de este documento. También agradecen a Marcelo Alvarado por su contribución en la investigación realizada para su elaboración.



INTRODUCCIÓN

En el marco de las medidas para estimular el crecimiento económico que comprende el llamado Pacto Fiscal (Hacienda 2023), actualmente se encuentran en tramitación ante el Congreso Nacional los proyectos de ‘Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales’ (Boletín N° 16.566-03) y de ‘Evaluación Ambiental 2.0’ (Boletín N° 16.552-12). La primera introduce diversos cambios legislativos que buscan establecer un sistema para mejorar la regulación sectorial existente y propender a su simplificación, así como incentivar la utilización de técnicas habilitantes alternativas a la autorización administrativa. La segunda busca fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia, para lo cual propone diversas modificaciones al Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y de otros aspectos centrales de dicha institucionalidad.

Ciertamente se trata de iniciativas relevantes y oportunas, que deben ser analizadas con detención. Ambas han sido consideradas por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda como herramientas relevantes de una agenda de reactivación económica de corto plazo, a fin de promover una simplificación de nuestro complejo entramado regulatorio y generar una mayor confianza y certeza jurídica a los inversionistas. Por ejemplo, en el discurso del Presidente Gabriel Boric de fecha 10 de enero de 2024, al presentar ambos proyectos de ley, se señala que “[e]l Proyecto de Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales va a crear, por primera vez, un Sistema Inteligente de Permisos que va a estandarizar y simplificar la entrega de los permisos no ambientales.” (Presidencia de la República 2024). Sobran motivos para avanzar en este sentido: entre los países integrantes de la OCDE, Chile es uno de los que evidencia mayor complejidad en sus procedimientos regulatorios (OCDE 2018).



Entre los países integrantes de la OCDE, Chile es uno de los que evidencia mayor complejidad en sus procedimientos regulatorios.

Ambas propuestas legislativas descansan en algunos de los diagnósticos y propuestas de diversos informes elaborados por la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP 2023, CNEP 2021, CNEP 2019), así como también en el reciente informe preparado por el Comité de Expertos del Pacto Fiscal (Comisión Marfán 2023). El proyecto de Evaluación Ambiental 2.0 también considera las recomendaciones del Informe Final de la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA

(2016) y las conclusiones de la Comisión Sindical Cívico Parlamentaria para la reforma al SEIA (CSCP 2018).

Buscando contribuir en este debate todavía incipiente ante el Congreso Nacional, este documento proporciona un análisis crítico de la primera de las iniciativas, dejando para un segundo documento un examen crítico del proyecto sobre Evaluación Ambiental 2.0. Con este objetivo, se evalúa el proyecto de Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales (Proyecto) en el contexto del marco regulatorio general en el que éste procura introducir mejoras institucionales. También se examina si efectivamente contribuye o no al propósito de mejora y simplificación regulatoria buscado.

Entre sus principales conclusiones, este documento sugiere que el Proyecto evidencia importantes vacíos y no proporciona un marco comprensivo para desarrollar un adecuado proceso de simplificación regulatoria. Los cambios propuestos no ofrecen soluciones de diseño institucional que aborden en su complejidad los problemas y desafíos que buscan corregir. Es cierto que existen aspectos a destacar, como el esfuerzo por estructurar la frondosa —y a veces caótica— tipología autorizatoria sectorial o el establecimiento de un proceso periódico de evaluación regulatoria. Pero ella está lejos de ofrecer un cambio de paradigma respecto del modelo de control ex-ante que actualmente existe.



El Proyecto evidencia importantes vacíos y no proporciona un marco comprensivo para desarrollar un adecuado proceso de simplificación regulatoria.

Para organizar nuestro análisis y facilitar su lectura, el documento se estructura en ocho partes. La siguiente sección comienza examinando los diversos esfuerzos de mejora regulatoria desarrollados en el país en la última década, el contexto institucional que se pretende perfeccionar y las debilidades regulatorias que surgen de este. En la tercera sección se ofrece un diagnóstico respecto del problema existente en nuestro país en materia de permisos y autorizaciones administrativas, así como el impacto negativo que su marco regulatorio está teniendo en el desarrollo de proyectos de inversión. En la cuarta sección se describen los principales cambios legislativos propuestos por el Proyecto. A continuación, en la quinta sección se revisan algunos aspectos de la experiencia comparada que podrían ser útiles al evaluar los cambios legales que propone el Proyecto. Enseguida, la sexta sección proporciona un análisis crítico de los principales aspectos del Proyecto, haciendo especial énfasis en las debilidades a las que debería prestarse especial atención durante su discusión legislativa. Posteriormente, en la séptima sección se ofrecen lineamientos de mejora al Proyecto. Por último, se finaliza con algunas conclusiones.



LA EXPERIENCIA PREVIA DE MEJORA REGULATORIA EN CHILE

El Proyecto es uno de los muchos esfuerzos en materia de mejora regulatoria que se han impulsado en nuestro país en las últimas décadas. El marco institucional que estructura la tramitación y otorgamiento de autorizaciones administrativas es, en efecto, solo una parte de un engranaje regulatorio mayor que no puede ser omitido. De ahí que resulte conveniente comenzar reseñando la experiencia previa en esta materia, a fin de contextualizar la discusión de sobre el Proyecto en un contexto mayor de mejora regulatoria.

A nivel comparado, la OCDE ha tenido un rol protagónico en avanzar a escala transnacional una agenda de mejora regulatoria, en la que se promueven principios de buena regulación y de participación ciudadana (consultas públicas), así como buenas prácticas de gobernanza regulatoria. En ella también se proponen reformas de simplificación administrativa, de gobierno digital (*e-government*), de evaluaciones ex-ante de legislación y regulación basados en un análisis de impacto regulatorio (RIA), como también de su seguimiento ex-post (OCDE 2012, OCDE 2020).

De igual manera, sus informes de Indicadores sobre Política y Gobernanza Regulatoria (también llamados ‘iREG’),¹ desarrollados a partir de las Recomendación sobre Política y Gobernanza Regulatoria (OCDE 2012), han cobrado una creciente relevancia a nivel global para orientar los procesos de mejora regulatoria (Shultz et al. 2019). América Latina no ha sido ajena a esta influencia, como evidencian los reportes preparados por la OCDE para la región (OCDE 2019, OCDE 2017).

En Chile han sido especialmente influyentes los informes sobre prácticas y gobernanza regulatoria (OCDE 2012) y sobre análisis de impacto regulatorio (OCDE 2020), además de los informes especialmente preparados sobre la realidad nacional en indicadores de gestión regulatoria (OCDE 2011), sobre evaluación de la legislación y la regulación realizados por la Cámara de Diputados (OCDE 2012), sobre la auditoría y control desarrollado por la Contraloría General de la República (OCDE 2014), sobre política regulatoria (OCDE 2016) y sobre evaluación de impacto regulatorio (OCDE 2017).

Por otro lado, los esfuerzos nacionales en mejora regulatoria también se han visto fuertemente influenciados por la experiencia europea y norteamericana de las últimas décadas, que abordaremos con mayor detalle en la quinta sección. El protagonismo de la OCDE y las lecciones proporcionadas por la experiencia comparada han influido decisivamente en nuestra manera de estructurar los esfuerzos de mejora regulatoria, por lo que tales recomendaciones y experiencias deben servir como un estándar de

¹ Disponibles en <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm> (último acceso: 25 de marzo de 2024).

comparación y orientación para cualquier propuesta regulatoria futura. Así, la iniciativa legal analizada, insistimos, debe ser considerada en el marco de una discusión mayor en esta materia y conectarse con ella.

Dicho lo anterior y sin perjuicio de los esfuerzos e iniciativas valiosas en este ámbito, la experiencia de mejora regulatoria en nuestro país ha estado caracterizado por iniciativas fragmentadas, aisladas y desconectadas, que han sido desarrolladas a través de diversas agendas públicas y proyectos de ley de diferentes gobiernos, muchas veces sin éxito. Pero incluso respecto de los esfuerzos que han tenido éxito, algunos de ellos han terminado por duplicar esfuerzos regulatorios y han complejizado aún más el accionar de la Administración del Estado.

En primer lugar, existen diferentes cuerpos legales que abordan aspectos relativos a mejora regulatoria. En materia de coordinación regulatoria, la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos (LBPA) establece un mecanismo para la dictación de actos administrativos de carácter general por parte de un órgano del Estado que pueda afectar las competencias de otro. Si bien se trata de una regla aplicable a toda la Administración del Estado, la Corte Suprema ha venido exigiendo insistentemente su utilización en los últimos años.² De igual manera, la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE) establece como un estándar exigible de toda actuación administrativa los principios de eficiencia, eficacia, coordinación y transparencia, a los que se suman los principios de celeridad, economía procedimental y no formalización demandados por la LBPA. Sin embargo, en la práctica chilena estos principios administrativos no suelen traducirse en estándares o parámetros de control judicial sobre actuaciones regulatorias (García 2011).

La experiencia de mejora regulatoria en nuestro país ha estado caracterizado por iniciativas fragmentadas, aisladas y desconectadas, que han sido desarrolladas a través de diversas agendas públicas y proyectos de ley de diferentes gobiernos, muchas veces sin éxito.

También existe una regla de estimación simple del impacto social y económico que toda nueva regulación generará en las empresas de menor tamaño (art. 5, Ley N° 20.416). A nivel sectorial, se exige un análisis de impacto económico y social para la dictación de normas de calidad ambiental (art. 32, Ley N° 19.300). Se requiere además que las propuestas regulatorias ambientales, de carácter legal o administrativo, sean revisadas previamente por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático antes que el Presidente de la República tome una decisión.

² Sentencias de la Corte Suprema roles N° 21.432-2019 (24/10/2019), N° 118-2018 (27/8/2018), N° 43.910-2020 (31/7/2020), N° 58.971-2016 (13/3/2017).

En materia de autorregulación, la Ley N° 21.000 que crea la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), ofrece a las entidades que deben autorregularse la alternativa de dictar sus propias normas y códigos de conducta o de participar del Comité de Autorregulación Financiera. La creación de la CMF fue, en sí misma, un gran avance de mejora regulatoria respecto de nuestro viejo modelo de superintendencias (Cordero & García 2012, García & Verdugo 2010, García 2009), que fue posible gracias al trabajo de la Comisión de Reforma a la Regulación y Supervisión Financiera (Comisión Desormeaux 2011).

Estas normas legales con implicancias regulatorias se han visto complementadas por diversos instructivos presidenciales han tenido un rol destacado en la materia, aun a pesar de su debilidad normativa. Entre ellos destacan el instructivo sobre buenas prácticas regulatorias (001-2014), el que incorpora un informe de productividad en algunas iniciativas legales (002-2016), el que instruye sobre la elaboración de informes de impacto regulatorio (003-2019)³ y el que establece medidas de simplificación regulatoria y legislativa (004-2019).

En segundo lugar, se deben subrayar diversas iniciativas específicas del Ministerio de Economía durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022), como la creación de la Oficina de Grandes Proyectos o de Gestión de Proyectos Sustentables (OGP, ex GPS) a cargo de monitorear el avance de los grandes proyectos de inversión, de la Oficina de Productividad y Emprendimiento Nacional (OPEN) responsable de reducir procedimientos burocráticos y de propender a una simplificación regulatoria, y la Plataforma de Sistema Unificado para Tramitación Electrónica de Permisos (SUPER), que busca servir como una ventanilla única en materia de permisos y autorizaciones. Esta última está actualmente siendo objeto de una evaluación por parte de un Consejo Asesor del Ministerio de Economía a fin de fortalecer su utilización (Decreto MEFT N° 85/2022)

En tercer lugar, también son destacables las contribuciones de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) —creada en 2015 y reformada en 2021— para fortalecer la calidad de regulaciones y la evaluación de políticas públicas. En la siguiente sección analizaremos con mayor detalle las contribuciones que sus informes ofrecen para desarrollar un diagnóstico de las principales debilidades y carencias del sistema de autorizaciones administrativas de nuestro país.

En cuarto lugar, en materia de evaluación regulatoria, cabe destacar el rol preponderante que ejerce la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES). Ella no solo realiza evaluaciones ex-ante y ex-post de programas gubernamentales y políticas públicas (Art. 52, DL 1263/1975), sino que además desempeña un destacado papel en la evaluación de proyectos de ley durante su discusión legislativa, en términos similares a un análisis de impacto regulatorio.

Dentro del Congreso Nacional también se han desarrollado distintas iniciativas para fortalecer la evaluación de políticas públicas y nuevas regulaciones. Por ejemplo, la Cámara de Diputados cuenta con

³ Los informes realizados a la fecha pueden ser revisados en el siguiente enlace: <https://open.economia.cl/informes-de-impacto-regulatorio/> (último acceso: 25 de marzo de 2024).

un Departamento de Evaluación de Ley, creado en 2010 con el fin de evaluar la eficacia e influencia social de legislación recientemente aprobada, así como para proponer medidas correctivas durante su implementación en caso de ser necesarias (BCN 2020).⁴ Este departamento fue destacado en 2012 por la OCDE como un esfuerzo temprano en evaluación legislativa ex-post y, luego de analizarlo en profundidad, ofreció diversas recomendaciones de perfeccionamiento (OCDE 2012). Ninguna de ellas parecería haberse implementado y, desafortunadamente, existe escasa información disponible sobre las evaluaciones en desarrollo durante la presente legislatura (DEL 2024).

Por otro lado, el Senado dispone de una Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria a cargo de asesorar a la Comisión Especial Mixta de Presupuesto y de dar seguimiento a la ejecución presupuestaria, para lo cual elabora informes sectoriales en forma permanente y realiza un seguimiento y análisis de diversas acciones de política pública (Resolución SGS N° 41/2021). No obstante esta Oficina es el resultado de una década de esfuerzos por desarrollar una institucionalidad de evaluación legislativa en materia presupuestaria y fiscal, ella todavía está lejos de cumplir con las recomendaciones, estándares y buenas prácticas que prevalecen a nivel comparado (García-Huidobro, Leitch & Lang 2023).

En estos esfuerzos de mejora regulatoria han quedado en el camino una serie de iniciativas asociadas a diversas agendas pro-crecimiento, productividad, innovación y simplificación regulatoria.⁵ Así, por ejemplo, ocurrió con un proyecto de ley de 2018 que establece medidas para impulsar la productividad y el emprendimiento (Boletín N° 12.025-03), en el que se incorpora el deber de realizar un ‘informe de productividad y coherencia regulatoria’ a todos los proyectos sometidos a discusión legislativa. Algo similar puede decirse de los esfuerzos sin éxito en materia de modernización regulatoria del Estado, como por ejemplo la creación de una Agencia de Evaluación de Políticas Públicas (Boletín N° 9.247-31) o, en el contexto del último proceso constituyente, la creación de un Consejo de Evaluación de Leyes y Políticas Públicas (Propuesta Constitucional 2023, art. 112).

A pesar de los avances de la última década y que nuestro país ha sido un laboratorio de diversas estrategias de mejora regulatoria (Muñoz & Muñoz 2022), la literatura especializada y la escasa evidencia sobre el impacto que han tenido las iniciativas de cambio regulatorio en nuestro país, tienden a dar cuenta de la insuficiencia de las medidas adoptadas y el largo camino que todavía queda por recorrer. En este sentido, se ha destacado la fragilidad de las bases normativas y las limitaciones de los instructivos presidenciales en materia regulatoria. También se menciona la baja calidad, cantidad y la fragmentación sectorial de los análisis de impacto regulatorio, especialmente las deficiencias y subutilización

⁴ Las evaluaciones realizadas a la fecha pueden ser revisadas en el siguiente enlace: <https://www.evaluaciondelaley.cl/leyes-evaluadas/> (último acceso: 12 de abril de 2024).

⁵ Entre las diversas agendas públicas que se han propuesto y que han contenido propuestas para abordar el problema de las autorizaciones o permisos administrativos, cabe destacar la de Productividad, Innovación y Crecimiento de mayo de 2014, Pro Inversión de mayo de 2018, de Productividad y Competitividad de agosto de 2018, de Modernización del Estado de julio de 2019, la de Reimpulso Económico de septiembre de 2019, Pro Inversión de septiembre de 2022 y la de Productividad de enero de 2023.

del formulario contenido en el Instructivo N° 003-2009 (Muñoz 2021). Se han criticado, asimismo, los escasos y deficientes mecanismos de participación ciudadana en los procesos regulatorios, sus fallencias metodológicas y la falta de incidencia que tendrían los posibles afectados con nuevas regulaciones (Muñoz 2023). Por otro lado, también ha sido objeto de cuestionamientos la baja autonomía y especialización de los órganos del Estado que participan en los procesos regulatorios o que buscan su mejora (Muñoz 2021), así como la inexistencia de un órgano especializado que cumpla un rol protagónico en esta materia, como el que existe en España (Oficina de Coordinación y Calidad Normativa), en los Estados Unidos (Office of Information and Regulatory Affairs) o en el Reino Unido (Regulatory Policy Committee) (Muñoz 2021, Alemparte 2018).

La literatura especializada y la escasa evidencia sobre el impacto que han tenido las iniciativas de cambio regulatorio en nuestro país, tienden a dar cuenta de la insuficiencia de las medidas adoptadas y el largo camino que todavía queda por recorrer.

De igual manera, se destaca el desarrollo inorgánico de distintas estrategias de regulación y la ausencia de una política regulatoria que promueva la adopción de modelos adecuados a los objetivos planteados (Muñoz & Muñoz 2022), así como problemas en el diseño institucional y en las metodologías adoptadas por el Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados y por la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado, como también su falta de coordinación con los órganos administrativos (García-Huidobro, Leitch & Lang 2023, Muñoz 2021). Por último, suele enfatizarse las carencias y desafíos existentes en la aplicación de modelos de supervisión regulatoria basados en riesgo (Costa et al. 2022, Arancibia 2016).



BREVE DIAGNÓSTICO DE LA 'PERMISOLOGÍA': DEFINIENDO EL PROBLEMA A RESOLVER

Uno de los principales objetivos buscados por el Proyecto es establecer un marco regulatorio de autorizaciones sectoriales que fomente el desarrollo económico (Mensaje Proyecto 2024, 4). De ahí que se le considere, entre las distintas medidas que comprende el Pacto Fiscal, como una destinada a servir de estímulo al crecimiento económico. En este sentido, la Comisión Marfán destacó recientemente que una reducción de un tercio en el plazo de los permisos administrativos implicaría un aumento del PIB de 2,4% en 10 años, con una mayor recaudación anual promedio de 0,32% del PIB (Comisión Marfán 2023, 5).

En esta misma línea, el mensaje del Proyecto ofrece un claro diagnóstico del problema a solucionar. Basándose en el Informe Anual de Productividad de la CNEP de 2019, el mensaje señala que “existe consenso en que la obtención de autorizaciones se ha transformado en una de las restricciones críticas a la materialización de inversiones en Chile. Los distintos servicios del Estado y los(as) titulares de proyectos coinciden en la falta de coherencia regulatoria, duplicación y superposición de autorizaciones y vacíos normativos que generan demoras e incerteza jurídica” (Mensaje Proyecto 2024, 5). Ello se asocia directamente con el aumento inorgánico de las autorizaciones sectoriales y una amplia dispersión normativa. Se asocia también a la inexistencia de una institucionalidad revisora y racionalizadora de los procesos de autorizaciones sectoriales que sea responsable de armonizar y aproximarse sistemáticamente al régimen regulatorio de autorizaciones. Contribuye en ello además la inexistencia de espacios efectivos de coordinación y trabajo conjunto entre los órganos estatales que participan del proceso de autorizaciones sectoriales. Se sugiere asimismo que se requiere una inyección de recursos que permita evaluar la normativa vigente, explorar opciones de mejora, y un aumento de la coordinación intersectorial (Mensaje Proyecto 2024, 4).

Uno de los principales objetivos buscados por el Proyecto es establecer un marco regulatorio de autorizaciones sectoriales que fomente el desarrollo económico.

Según el Proyecto, existen además cuatro carencias del régimen de autorizaciones administrativas que impactan negativamente en el desarrollo de actividades o proyectos de inversión. Primero, los extensos tiempos que demanda la tramitación de las autorizaciones. Diversos informes de la CNEP dan cuenta de esta realidad (CNEP 2019, CNEP 2023), destacándose, por ejemplo, que las autorizaciones de mayor flujo poseen demoras de hasta un 300% respecto de los plazos legales establecidos (Mensaje Proyecto 2024, 7). Segundo, la falta de certeza jurídica que proporciona el régimen de autorizaciones sectoriales. Siguiendo al CNEP (2019), ello se manifiesta, por ejemplo, en una percepción de menor previsibilidad respecto de los criterios de evaluación, la presencia de requisitos no reglados y la falta de claridad del régimen recursivo (Mensaje Proyecto 2024, 8). Tercero, la falta de proporcionalidad en el régimen de autorizaciones sectoriales, especialmente en relación con el nivel de riesgo asociado a los proyectos sujetos a autorizaciones (Mensaje Proyecto 2024, 8). Cuarto, la falta de información existente, asociada a procesos de autorizaciones poco transparentes y a las diferencias en los criterios de evaluación (Mensaje Proyecto 2024, 9).

“Existe consenso en que la obtención de autorizaciones se ha transformado en una de las restricciones críticas a la materialización de inversiones en Chile. Los distintos servicios del Estado y los(as) titulares de proyectos coinciden en la falta de coherencia regulatoria, duplicación y superposición de autorizaciones y vacíos normativos que generan demoras e incerteza jurídica”.

Como se desprende del propio mensaje, pero también del impacto que han tenido en el debate académico y político sobre la materia, los informes de la CNEP han tenido un rol protagónico en la construcción de un diagnóstico sobre las principales carencias y desafíos del régimen de autorizaciones sectoriales. En este sentido, en materia de permisología son destacables los informes sobre calidad regulatoria en sectores estratégicos (CNEP 2019), sobre productividad en el sector de construcción (CNEP 2020), sobre revisión regulatoria para micro, pequeñas y medianas empresas (CNEP 2021), y sobre medición de tiempos de tramitación de permisos mineros (CNEP 2024).

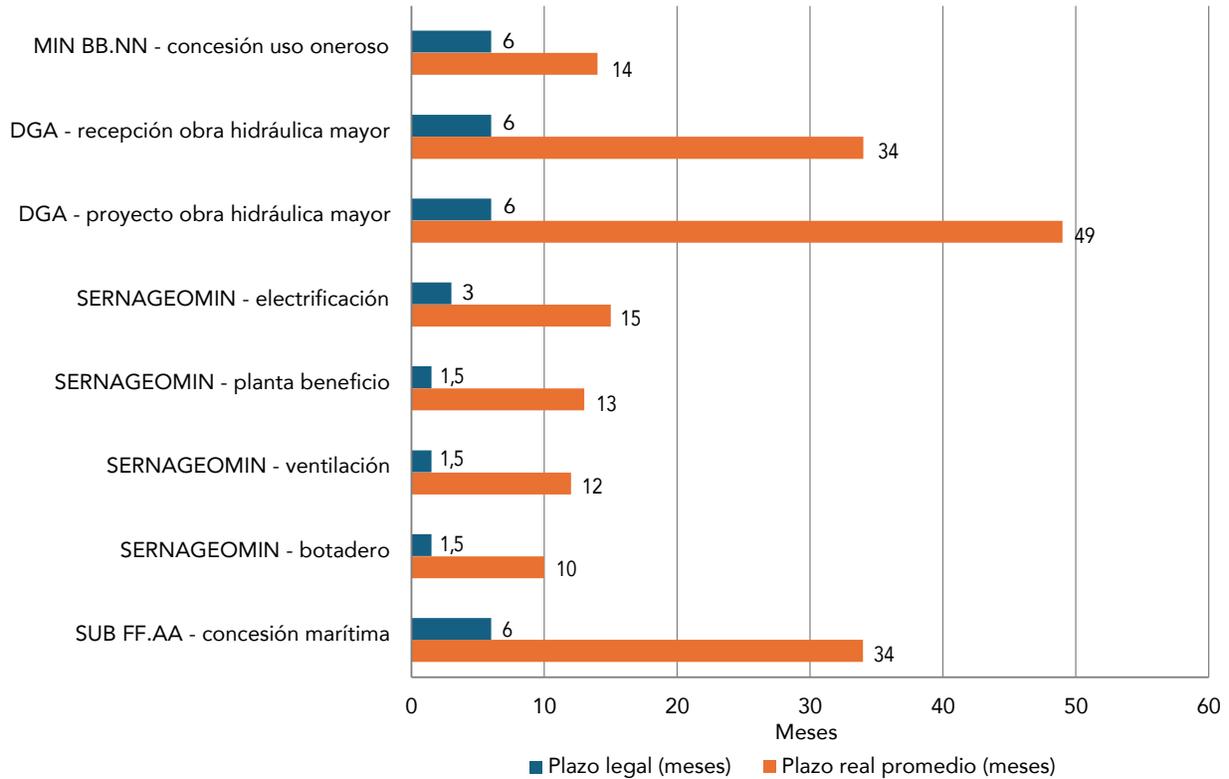
Pero entre las distintas contribuciones de la CNEP, es especialmente relevante el informe de 2023 sobre permisos sectoriales prioritarios para la inversión, en el que se identifican y analizan con precisión los permisos y servicios públicos críticos que generan barreras de entrada críticas en materia de inversiones (CNEP 2023). Este informe identifica 439 trámites que afectan los procesos de inversión en sus distintas etapas, de los cuales se identifican 309 permisos sectoriales que podían convertirse en una barrera para las inversiones al requerir un pronunciamiento favorable de algún servicio público.

Dentro de este universo, se identifican también 63 permisos sectoriales prioritarios por su importancia crítica o su potencialidad para detener un proyecto de inversión, sin considerar los que se tramitan en el marco del SEIA (CNEP 2023, 9). En este análisis se evidencia la falta de transparencia que afecta el régimen de permisos chileno: de los 63 permisos prioritarios, 21 no fueron evaluados por falta de información disponible (CNEP 2023, 46).

Existen 439 trámites que afectan los procesos de inversión en sus distintas etapas, de los cuales se identifican 309 permisos sectoriales que podían convertirse en una barrera para las inversiones al requerir un pronunciamiento favorable de algún servicio público.

Del análisis realizado por la CNEP, consideramos necesario destacar tres elementos específicos del diagnóstico. En primer lugar, al analizar un universo de 128.000 permisos tramitados en los últimos 5 años, con foco en 40 de los permisos prioritarios, se concluyó que los permisos de menor complejidad son utilizados de manera intensiva, se tramitan en plazos cortos (2 meses en promedio) y tienen una baja tasa de rechazo (15%). Pero a medida que aumenta la complejidad, los plazos promedio llegan a 17 meses, presentan una tasa de rechazo de 40% y, en el caso de los permisos de mayor complejidad, se evidencia un elevado número de permisos pendientes (CNEP 2023, 10). Respecto de algunos permisos específicos definidos como prioritarios por la CNEP, el Gráfico N° 1 evidencia diferencias significativas entre los plazos legales establecidos y los que efectivamente toma su tramitación, entre los que destacan especialmente los procedimientos de concesiones marítimas (Subsecretaría de FF.AA.) y de obra hidráulica mayor (Dirección General de Aguas).

En segundo lugar, el informe de la CNEP identifica con precisión permisos y servicios públicos críticos que generan retrasos significativos en el desarrollo de proyectos, como es el caso de las concesiones marítimas (Subsecretaría de FF.AA.), el Informe Favorable para la Construcción (Ministerio de Vivienda y Urbanismo / Servicio Agrícola y Ganadero), los permisos del Consejo de Monumentos Nacionales y las consultas de pertinencia de ingreso al SEIA (CNEP 2023, 11). En el Cuadro N° 1 se sintetizan las complejidades y problemas asociados a cada uno de estos permisos.

GRÁFICO N° 1: Plazo de revisión legal vs/real periodo 2018-2022 (en meses)

FUENTE: CNEP (2023, 55).

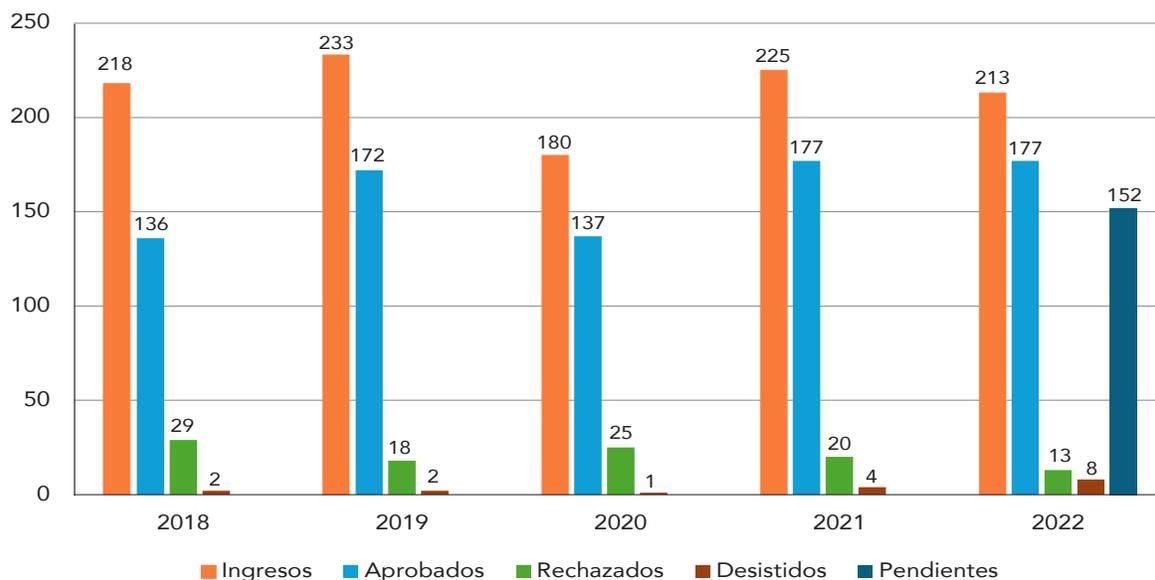
Finalmente, al igual como ocurre respecto de las complejidades asociadas a las concesiones marítimas, existen dos permisos otorgados por el Consejo de Monumentos Nacionales que importan una mayor intensidad de uso ('Intervención en Monumento Histórico' y 'Zona Típica') y respecto de los cuales se evidencia un número relevante de tramitaciones en estado pendiente de resolución, como dan cuenta los Gráficos N° 2 y N° 3.

CUADRO N° 1: Casos especialmente complejos de permisos sectoriales

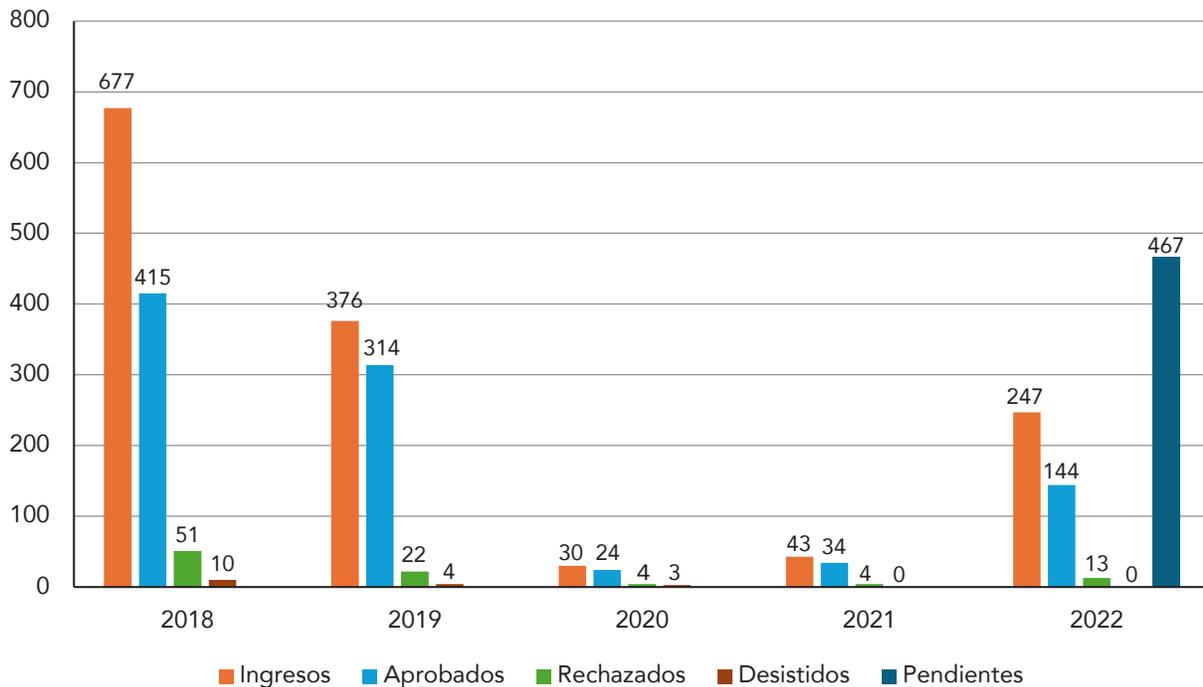
Permiso	Organismo	Problemática
Concesión marítima	Subsecretaría FF.AA.	Existe un alto stock de tramitaciones pendientes y se expone al riesgo de aumentar significativamente, dado el aumento del número de nuevas solicitudes que ingresan año tras año y los extensos plazos de tramitación que exhibe actualmente este permiso (entre 2 y 3 años)
Informe Favorable para la Construcción	MINVU/SAG	Este permiso sectorial prioritario destaca por su alta intensidad de uso, que tiende a aumentar año tras año y que históricamente ha generado conflictos en cuanto a su interpretación, en particular respecto de las condiciones necesarias para su aprobación.
Permisos Consejo de Monumentos Nacionales	Consejo de Monumentos Nacionales (CMN)	El CMN tramita diversos permisos sectoriales prioritarios, respecto de los cuales se ha detectado un aumento del stock de tramitaciones pendientes, no obstante que no se trata de permisos del mayor nivel de complejidad. El diseño de la orgánica del CMN ha sido identificado como uno de los principales causantes del problema.
Consulta de Pertinencia de Ingreso al SEIA	Sistema de Evaluación Ambiental (SEA)	Este trámite facultativo, creado como un mecanismo para determinar la necesidad de ingreso al SEIA, se ha convertido de facto en pre-requisito obligatorio para la tramitación de ciertos permisos sectoriales prioritarios, retrasando el proyecto en cerca de seis meses y sobrecargando la labor del SEA.

FUENTE: CNEP (2023, 72-73).

GRÁFICO N° 2: Comportamiento anual del CNM en Monumento Histórico (2018-2022)



FUENTE: CNEP (2023, 69).

GRÁFICO N° 3: Comportamiento anual del CNM en Zona Típica (2018-2022)

FUENTE: CNEP (2023, 69).

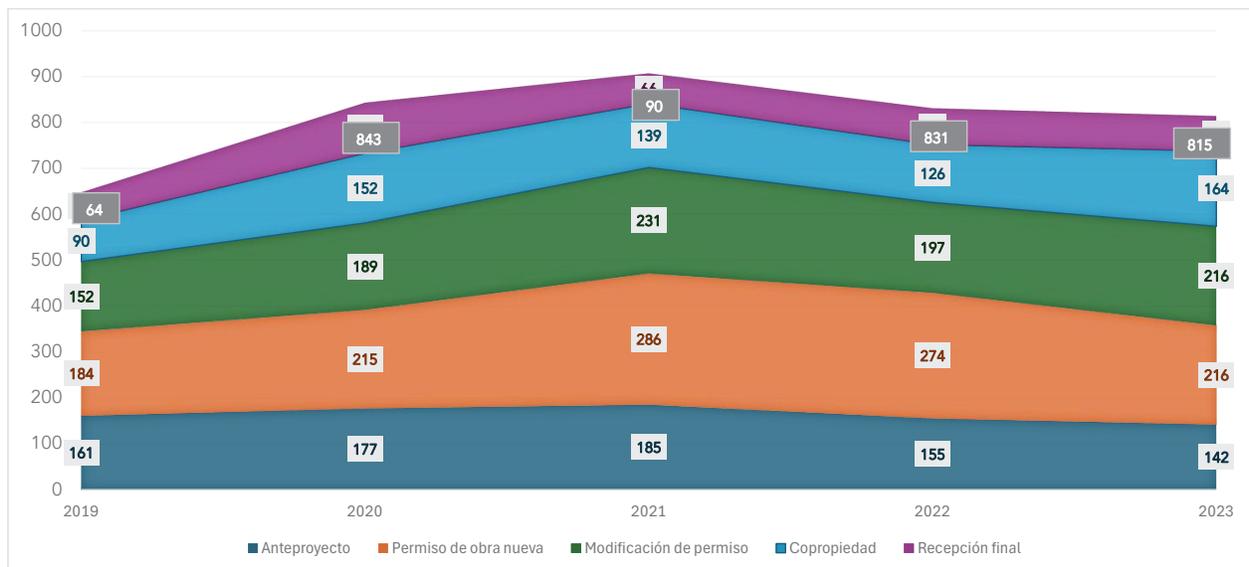
Para hacer frente al impacto negativo que produce la debilidad institucional del sistema de monumentos nacionales, en los últimos meses se han presentado diversas propuestas legislativas que buscan corregir estas deficiencias, entre las que destacan dos mociones patrocinadas por diputados que actualmente están siendo debatidas legislativamente. La primera busca hacer aplicable el silencio administrativo en las solicitudes presentadas ante el CMN (Boletín N° 16.565-24), mientras que la segunda busca establecer un plazo para la realización de excavaciones ante hallazgos arqueológicos, antropológicos o paleontológicos (Boletín N° 16.473-03).

Si bien no es abordado por el informe de la CNEP, una situación similar que se observa respecto de los diversos permisos o autorizaciones de edificación otorgados por las Direcciones de Obras Municipales (DOM). Así lo sugiere un estudio reciente desarrollado por la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios y TOCTOC, que analiza los expedientes municipales entre 2019 y 2023 respecto de cinco trámites administrativos en las municipalidades de la Región Metropolitana.⁶ Entre sus principales hallazgos, el estudio sugiere que los tiempos de tramitación han aumentado en un 25,8%, aún a

⁶ Los permisos municipales analizados son a) anteproyecto, b) permiso de edificación de obra nueva, c) modificación de permiso, d) copropiedad inmobiliaria, y e) recepción definitiva de obras de edificación (ADI-TOCTOC 2023).

pesar del menor número de solicitudes presentadas respecto de periodos anteriores. Ese mayor plazo es atribuible a las DOMs en un 73,7% de los casos y se observa con mayor frecuencia respecto del permiso de edificación de obra nueva, de la modificación del permiso y del de copropiedad inmobiliaria (ADI-TOCTOC 2023, 3). Se sugiere además que no existe una correlación significativa entre el tamaño del proyecto y su plazo total de tramitación ni entre la cantidad de solicitudes presentadas en una municipalidad y los plazos promedios de tramitación (ADI-TOCTOC 2023, 3). El Gráfico N° 4 presenta los plazos que en promedio toma la resolución de las distintas solicitudes analizadas en las comunas de la Región Metropolitana.

GRÁFICO N° 4: Plazos de tramitación permisos DOM 2019-2023 (días)



Fuente: ADI-TOCTOC (2023, 10).

Las carencias y problemas asociados a estos permisos de edificación también se explican por los vacíos e indeterminaciones en la regulación de los plazos y procedimientos al que ellos deben someterse, como se observa especialmente respecto de la copropiedad inmobiliaria y la recepción definitiva (ADI-TOCTOC 2023, 8). Ello ha motivado la presentación de diversas mociones parlamentarias para corregir tales carencias o perfeccionar la regulación urbanística, entre las que destacan propuestas para la reducción de plazos y el establecimiento de sanciones en caso de ser incumplidos (Boletín N° 15.534-14, Boletín N° 12.690-14), para ofrecer mayor certeza jurídica en materia de permisos de edificación (Boletín N° 12.432-14), así como para flexibilizar el otorgamiento de recepciones definitivas o su regulaciones en ciertas circunstancias (Boletín N° 16.662-14, Boletín N° 16.677-14, Boletín N° 16.418-14, Boletín N° 14.929-14)

Como veremos en las siguientes secciones, ante el diagnóstico negativo y crítico que ofrece el Proyecto respecto del régimen nacional de permisos sectoriales (concordante en muchos aspectos con los informes de la CNEP), sus propuestas en materia de diseño institucional e instrumentos regulatorios no parecen ser adecuados ni proporcionales al problema que se busca abordar. Ello se vuelve especialmente evidente respecto de los aspectos más críticos que se retratan en la sección sexta.

IV.

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE LEY MARCO DE AUTORIZACIONES SECTORIALES

El Proyecto tiene por objeto agilizar el otorgamiento de las autorizaciones sectoriales necesarias para el desarrollo de proyectos de inversión, simplificando su tramitación acorde a sus riesgos asociados, ofreciendo mayor certeza jurídica y aumentando la transparencia de los procedimientos involucrados. Según indica el Proyecto, todo ello se busca realizar sin reducir ni desregular los mecanismos de protección al medio ambiente y las personas.

Este se estructura en 38 artículos permanentes y 25 transitorios. En sentido estricto, el artículo primero del Proyecto contiene la Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales, de 71 artículos estructurados en siete títulos: (I) Disposiciones Generales, (II) Autorizaciones sectoriales y otras técnicas habilitantes, (III) Del procedimiento aplicable a las autorizaciones sectoriales, (IV) Profesionales y entidades técnicas colaboradoras, (V) Servicio para la Regulación y Evaluación Sectorial, (VI) Sistema de Información Unificado de Permisos Sectoriales y (VII) Mecanismos de mejora regulatoria.

El Cuadro N° 2 presenta un resumen del contenido de los siete títulos de la Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales.

Uno de los aspectos más novedosos de la propuesta, que se ilustra en la Infografía N° 1, dice relación con el modelo de revisión de mejora regulatoria que dará lugar a un reporte elaborado por el órgano sectorial que será remitido al Servicio, respecto del cual este último podrá hacer comentarios y observaciones. Sin embargo, como examinaremos más adelante, este procedimiento presenta complejidades y características que podrían llevarlo a eventualmente comprometer su eficacia.

CUADRO N° 2: Resumen de la Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales

Título	Nombre	Contenido relevante
I	Disposiciones Generales	Se establece principalmente el objeto de esta iniciativa legal, define su ámbito de aplicación y crea el <i>Sistema para la Regulación y Evaluación Sectorial</i> (Sistema). Define asimismo como sus principios rectores la estandarización, facilitación, previsibilidad, proporcionalidad y simplificación administrativa.
II	Autorizaciones sectoriales y otras técnicas habilitantes	Se clasifican las autorizaciones según su objeto, distinguiéndose entre (a) autorización de administración o disposición, (b) autorización de localización, (c) autorización de proyecto, (d) autorización de funcionamiento, (e) autorización de profesional o servicio, y (f) otras autorizaciones. Posteriormente se regulan las técnicas habilitantes alternativas a la autorización, que se instituyen como una excepción al régimen de autorizaciones.
III	Del procedimiento aplicable a las autorizaciones sectoriales	Se tratan aspectos procedimentales relativos al otorgamiento de los permisos sectoriales, entre los cuales destaca un plazo máximo de 30 días corridos para evacuar el informe requerido a algún órgano de la Administración del Estado sobre el permiso sectorial y las reglas que han de seguirse en caso de no evacuar informe dentro de plazo, dependiendo de si este es vinculante o no (art. 19). Es importante también destacar que el proyecto incluye el silencio administrativo, tanto estimatorio o positivo como desestimatorio o negativo (art. 24). Este título también se refiere a los proyectos o actividades priorizadas y su 'tramitación ágil'.
IV	Profesionales y entidades técnicas colaboradoras	Regula dos mecanismos de colaboración de profesionales y entidades técnicas en la tramitación de autorizaciones sectoriales. El primero se refiere a uno de carácter temporal para la ejecución de acciones de apoyo de carácter técnico y el segundo establece un estatuto legal para la habilitación de registros de profesionales y entidades técnicas contratados por los solicitantes.
V	Servicio para la Regulación y la Evaluación Sectorial	Este Servicio se define como un órgano público funcionalmente descentralizado, técnico, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su párrafo 2° regula su estructura funcional, destacando la existencia de un Director como jefe superior del servicio, con labores de dirección, organización y decisión para efectos del buen desarrollo del sistema. Se impone asimismo un deber de reserva de toda información referida a actividades y proyectos sometidos a consideración del Servicio, buscando con ello proteger la privacidad y los derechos comerciales y económicos de los particulares. El Servicio tiene por objeto velar por el correcto funcionamiento del Sistema para la Regulación y Evaluación Sectorial y por el progresivo perfeccionamiento de la normativa sectorial (art. 41). En el ejercicio de sus funciones, se establece que el Servicio debe mantener una visión general y sistemática de la regulación sectorial, propiciando el desarrollo económico sostenible y, en general, la eficiencia administrativa y la protección del interés general. Se establecen como sus principales funciones y atribuciones (a) velar por la coordinación y cooperación entre órganos sectoriales, sirviendo como facilitador entre estos; (b) cumplir funciones de asesoramiento para la formulación o modificación de políticas y medidas de gestión interna de la gestión gubernamental sobre mecanismos de mejora regulatoria; (c) calificar los proyectos o actividades que deberían ser priorizadas para su tramitación ágil por parte de los órganos sectoriales, garantizar el funcionamiento adecuado y la publicidad del Sistema de Información Unificado de Permisos Sectoriales; (d) elaborar reportes sobre la agenda de mejora regulatoria propuesta por el Comité de Subsecretarios; y, (e) proponer al Presidente de la República modificaciones legales y reglamentarias necesarias. Por último, en el párrafo 3° de este título se crea el <i>Comité de Subsecretarías y Subsecretarios para la Regulación y Evaluación Sectorial</i> , que cumplirá un rol de coordinación y colaboración entre los órganos de la Administración del Estado vinculados al otorgamiento de autorizaciones sectoriales aplicables a proyectos y actividades. Este sesionará al menos una vez por trimestre y contará con una Secretaría Técnica para el cumplimiento de sus funciones, que dependerá del Servicio.
VI	Sistema de Información Unificado de Permisos Sectoriales	Se trata de un sistema electrónico de información y gestión de autorizaciones sectoriales, suscripción y presentación de declaraciones juradas y presentación de avisos, que reemplaza la plataforma SUPER. La información de este Sistema será pública, pero deberá resguardar la privacidad y los derechos comerciales y económicos de las personas que soliciten autorizaciones sectoriales.
VII	Mecanismos de mejora regulatoria	Entre ellos destaca especialmente el Procedimiento de Recomendación de Mejora Regulatoria, que mandata a los órganos sectoriales a realizar una revisión periódica de la regulación aplicable a los proyectos de su competencia. En esta revisión, ellos deberán atender a los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad con los objetivos perseguidos (art. 62). A esto se suma el reconocimiento del principio de diversidad territorial para la adaptación de ciertos procedimientos. También se regula la publicidad de los informes de mejorar regulatoria en el Sistema de Información Unificado y otros aspectos de relación interministerial. Cabe finalmente destacar que, tanto los informes de mejora regulatoria como de recomendaciones de técnicas alternativas, serán presentadas al Comité de Subsecretarios para definir o actualizar una agenda de mejora regulatoria.

Fuente: Elaboración propia.

INFOGRAFÍA N° 1: Procedimiento sobre Recomendaciones de Mejora Regulatoria



Fuente: Elaboración propia.

INFOGRAFÍA N° 2: Procedimiento sobre Recomendaciones de Técnicas Alternativas a Autorizaciones



Fuente: Elaboración propia.

Como se ilustra en la Infografía N° 2, el Título VII también regula un procedimiento al que deberá someterse el Servicio al evaluar los Reportes de Evaluación de Autorizaciones que deberán preparar periódicamente los órganos sectoriales y que podrían llevarlo a sugerir al Comité de Subsecretarios el reemplazo o eliminación de una autorización sectorial.

Por otra parte, los artículos segundo a trigésimo octavo del Proyecto proponen distintas modificaciones a otros cuerpos normativos, entre las que destacan las presentadas en el Cuadro N° 3.

CUADRO N° 3 Otras modificaciones legales propuestas en el Proyecto

Cuerpo legal modificado	Modificación propuesta
Código de Aguas	Se propone disminuir los tiempos de respuesta en el procedimiento otorgamiento de derechos de aprovechamiento de aguas, para lo cual se modifica su procedimiento y se establecen plazos máximos para aprobación de proyectos de competencia de la Dirección General de Aguas.
Código Sanitario	Se busca eliminar la necesidad de informe sanitario para ciertas actividades en que resultaría innecesario, ampliando la posibilidad de emitir declaraciones juradas en su reemplazo
Ley N° 20.551 de Cierre de Faenas e Instalaciones Mineras	Se busca actualizar el procedimiento de aprobación del Plan de Cierre a fin de mejorar su relación con la Resolución de Calificación Ambiental (RCA).
Decreto con Fuerza de Ley N° 850 del Ministerio de Obras Públicas (1997)	Se modifican las funciones del Ministerio de Obras Públicas, al facultarlo para dictar un reglamento que establezca los supuestos en que procede la aplicación de técnicas habilitantes alternativas a autorizaciones administrativas cuando ello sea suficiente para resguardar los objetivos que busca cautelar el Sistema.
Ley General de Servicios Eléctricos	Se faculta al Coordinador Eléctrico Nacional para procurar que las autorizaciones que sean de su competencia cumplan con los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, pudiendo proponer a la autoridad correspondiente su modificación, eliminación o, alternativamente, la aplicación de técnicas habilitantes alternativas. Se lo faculta también a contratar profesionales y personas jurídicas de derecho privado para encomendarle acciones puntuales de apoyo a la tramitación de autorizaciones sectoriales (atribución que también se introduce en las modificaciones propuestas en materia sanitaria, urbanística, minera o de telecomunicaciones).

Fuente: Elaboración propia.

V.

LA LEY MARCO DE AUTORIZACIONES SECTORIALES EN PERSPECTIVA COMPARADA: ESPAÑA, PORTUGAL Y ESTADOS UNIDOS COMO REFERENTES

A efectos de presentar un marco para analizar el Proyecto desde una perspectiva comparada, se ofrece una breve reseña de la experiencia de dos países de la Unión Europea y de los Estados Unidos.

Indudablemente los esfuerzos de mejora regulatoria adoptan diversos énfasis idiosincráticos y están fuertemente influenciados por las tradiciones legales y administrativas de cada país (Peters 2021, Painter & Peters 2010). Cada uno de ellos se aproxima en forma diferente a la ‘buena regulación’, ‘better regulation’, ‘smart regulation’ o ‘meta regulación’ (Baldwin, Cave & Lodge 2012). Sin embargo, la experiencia de la Unión Europea y de los Estados Unidos ha sido particularmente influyente en nuestra forma de aproximarnos a los esfuerzos de mejora regulatoria, por lo que proporcionan un marco apropiado para analizar los cambios legales propuestos.

5.1. La Unión Europea: España y Portugal

La Unión Europea cuenta con una larga tradición de mejora regulatoria que se remonta a comienzos de la década de 1990. Esta tradición ha ido consolidándose con diversas comunicaciones de la Comisión Europea, entre las que destacan aquellas para ‘Simplificar el Marco Regulatorio’ de 2005 (Comisión Europea 2005) y sobre ‘Normativa Inteligente’ de 2010 (Comisión Europea 2010). También tiene un rol importante en esta consolidación el posterior Programa Europeo de Reducción de Cargas (Miquez 2019, Sánchez et al. 2019). Todo ello ha contribuido a que el sistema de mejora regulatoria de la Comisión Europea sea considerado hoy día como uno de los mejores del mundo (OECD 2018).

Buscando contribuir a que los Estados miembros desarrollen este proceso de mejora regulatoria, la Comisión Europea ha implementado directrices y herramientas para avanzar en tal sentido. Son especialmente rescatables la ‘Better Regulation Guidelines’ (2021) y el posterior ‘Better Regulation Toolbox’ (2023), con las que se busca implementar el mandato contenido en la Comunicación de la Comisión Europea sobre Mejora Regulatoria de 2019 (Comisión Europea 2019). En esta última se enfatiza la necesidad de simplificar la legislación existente, fortalecer el desarrollo de políticas públicas transparentes y basadas en la evidencia, así como el involucramiento de las diversas partes interesadas (stakeholders) a través de procesos de consulta pública, la aplicación de un enfoque ‘uno dentro, uno fuera’ (*‘one in, one out’* o enfoque ‘OIOO’), para gestionar las cargas regulatorias, la integración de los objetivos de desarrollo sostenible y el fomento en la transformación digital de las estructuras burocráticas.

En nuestro análisis es especialmente importante la Directiva 2006/123/CE de 2006, conocida popularmente como la Directiva Bolkenstein. Con ella se busca eliminar obstáculos al comercio y prestación de servicios transnacionales en Europa y, para lo que nos interesa, desarrolla un proceso de simplificación administrativa a fin de unificar los criterios para garantizar un mercado de servicios sin restricciones y una cooperación interestatal eficaz. Sin perjuicio de las diversas y disímiles experiencias europeas, a nivel nacional existen dos casos de implementación (transposición) de esta Directiva que merecen especial atención: España y Portugal. Tal elección se justifica en la fuerte influencia que históricamente tales culturas jurídicas han ejercido en nuestro derecho público o por sus similitudes con la nuestra. Además, el modelo español evidencia un sofisticado desarrollo de mejoras regulatorias a nivel regional-autonómico (Román & Riscos 2019) y local (Prieto 2019), que debería ser examinado con detención ante el importante atraso que existe en nuestro país en materia de descentralización administrativa.

España: fortaleciendo las técnicas alternativas y racionalizando la autorización con énfasis en las PYMES

La Directiva Bolkenstein fue introducida a la legislación española en 2009 a través de diversas reformas legales. Destacan especialmente la Ley N° 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y la Ley N° 25/2009, que modifica diversos cuerpos normativos a efectos de adaptarlos a los cambios introducidos por la primera. Es importante destacar que la mencionada Directiva no comprende todas las actividades económicas, en tanto excluye de su aplicación la regulación bancaria, sanitaria, de transporte, de telecomunicaciones, y los servicios en red. Además, su foco central son las actividades desarrolladas por las pequeñas y medianas empresas (PYME). Con todo, ella da cuenta de una tendencia creciente hacia avanzar en esfuerzos de simplificación regulatoria que descansan en el repliegue de la técnica de la autorización como control previo al acceso y ejercicio de diversas actividades económicas. Esta técnica es reemplazada por un modelo de control ex-post que descansa en técnicas alternativas como comunicaciones previas y declaraciones juradas (Esteve Pardo 2015).

El artículo 1° de la Ley 17/2009 reafirma con claridad su compromiso con una cláusula general de libertad económica:

Artículo 1°. Objeto. Esta Ley tiene por objeto establecer las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre prestación de servicios, simplificando los procedimientos y fomentando, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios, así como evitar la introducción de restricciones al funcionamiento de los mercados de servicios que, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, no resulten justificadas ni proporcionales.

Asimismo, el artículo 5°, sobre ‘régimen de autorización’, establece expresamente que “[l]a normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo excepcionalmente y siempre que concurran las siguientes

condiciones, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen...". Estas condiciones se asocian al ‘triple test’ de un régimen de autorización que no sea discriminatorio, esté justificado sobre la base de criterios objetivos (necesidad) y que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución de los objetivos regulatorios perseguidos, no existiendo otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado (proporcionalidad).

Este esfuerzo por racionalizar o minimizar la técnica autorizatoria, que se materializa a través de la aplicación del ‘triple test’, da cuenta que solo podrá operar, de manera excepcional, una autorización administrativa si copulativamente ella no es discriminatoria, está justificada por una razón imperiosa de interés general y si su objetivo no puede conseguirse con una medida menos restrictiva (Parejo 2009, Moreu 2010, Trayter 2016).

Como resultado, este nuevo modelo pasa a centrarse en los desafíos que enfrentan las técnicas alternativas a la autorización, su régimen jurídico aplicable, las capacidades de fiscalización y sanción administrativa bajo estos nuevos modelos y la responsabilidad patrimonial del Estado por el daño causado ante la ausencia o deficiencias en su control (Esteve Pardo 2015). Si bien existen buenas razones —especialmente tecnológicas— para favorecer este nuevo equilibrio entre técnicas regulatorias por sobre un énfasis en las autorizaciones ex-ante, suele enfatizarse que este tránsito requiere previamente de una modernización de las estructuras estatales que posibiliten viabilizar un modelo efectivo de control ex-post (Doménech 2017).

Cabe destacar que ha existido un intenso debate académico sobre los efectos y resultados de estos cambios legales, especialmente respecto si efectivamente han contribuido a ofrecer mayores grados de certeza jurídica, sobre el rol que ha jugado el silencio administrativo, o respecto del papel que han desempeñado las decisiones judiciales en algunos de los elementos centrales del régimen de comunicaciones y declaraciones (Muñoz Machado 2010, Gavieiro-González 2018, Gavieiro-González 2020).

Otra dimensión importante de considerar en esta experiencia ha sido el impacto y consecuencias económicas que tuvo la pandemia del COVID-19. Esta legislación fue fundamental para fortalecer el proceso de simplificación administrativa que venía desarrollándose desde 2009, por cuanto en ese contexto fue utilizada para favorecer la reactivación de la economía nacional y regional. Un buen ejemplo es lo desarrollado en 2020 por la Comunidad Autónoma de Madrid. A través de una modificación a la Ley de Suelo que buscaba impulsar y reactivar la actividad urbanística, se sustituyeron las autorizaciones urbanísticas por una ‘declaración responsable’ (Gavieiro-González 2020). Pero más allá de este caso particular, es una práctica cada vez más extendida a nivel de las legislaturas regionales reemplazar las autorizaciones por comunicaciones para la realización de ciertas obras menores e instalaciones o el desarrollo de actividades que no tengan mayor impacto ambiental (Esteve Pardo 2015)

Portugal: simplificación regulatoria sectorial a través de programas SIMPLEX

En este caso la transposición de la Directiva Bolkenstein se materializó a través del Decreto Ley Nº 92/2010 de 26 de julio de 2010. En línea con la aproximación española, esta legislación establece

que los permisos o autorizaciones administrativas serán exigibles cuando una actividad no pueda ser desarrollada libremente a través de una simple comunicación previa. Este primer avance fue posteriormente complementado por el Decreto Ley N° 48/2011 de 1° de abril de 2011 que, en el marco de la iniciativa ‘Licenciamiento Cero’, tuvo por objetivo reducir las cargas administrativas sobre la ciudadanía y las empresas mediante la eliminación de autorizaciones, licencias o validaciones ex-ante. Todas ellas son reemplazadas por un régimen de comunicaciones previas, que en contraprestación fortalece el régimen de control ex-post sobre tales actividades (Gavieiro-González 2020). Esta aproximación también se observa en la dictación del Código de Procedimiento Administrativo de 2015 y su posterior reforma en 2021 (Silveira et al. 2022).

De la experiencia portuguesa son también destacables los esfuerzos de modernización regulatoria desarrollados a través de los Programas SIMPLEX. Estos comenzaron a ser desarrollados en 2006, tienen una duración anual y son complementados con Programas SIMPLEX Sectoriales, lo cual permite establecer un marco general de mejora regulatoria que es complementado sectorialmente y que también ambos puedan ser objeto de evaluaciones periódicas (Almeida & Ferreira 2019, Sá 2019). Desde un comienzo todos ellos han adoptado un enfoque en la transformación digital de la burocracia administrativa (Estévez et al. 2021, Nascimento & Duarte 2019) y en la participación ciudadana, en la que se involucra activamente a interesados en la creación e implementación de soluciones regulatorias. Esto incluye métodos participativos como el *Simplex Tour* y el *Simplex Jam*, a través de los cuales se recogen propuestas de ciudadanos, emprendedores y funcionarios públicos para refinar y desarrollar nuevos servicios (OPSI 2024).

Específicamente, el Programa SIMPLEX 2010 es considerado como el punto de partida de los esfuerzos de simplificación regulatoria y suele destacarse por dos razones (Silveira et al. 2022). Primero, porque implementa diversas medidas de modernización regulatoria, como la sustitución de autorizaciones por comunicaciones previas; el establecimiento de mecanismos de asistencia para orientar a privados en los procesos regulatorios (soporte electrónico, centros de ayuda a personas o PYMES, guías de información fácilmente comprensibles, etc.); la celebración de ‘conferencias procedimentales’, es decir, instancias formales en las que se invita a participar a todos los interesados en la toma de decisiones; y, el establecimiento de una ventanilla única electrónica. Segundo, por el enfoque holístico que adopta al integrar diversos organismos públicos, a fin de asegurar un esfuerzo coordinado en la simplificación regulatoria.

La evaluación periódica que estos programas suponen ha permitido desarrollar un proceso de mejora constante, ya que cada año pueden introducirse novedades específicas para perfeccionar el marco regulatorio. Por ejemplo, *SIMPLEX+2016* propuso 17 medidas para simplificar el acceso a diversas autorizaciones, *SIMPLEX+2017* buscó armonizar procedimientos municipales en áreas de urbanismos, contratación pública y autorizaciones municipales, y *SIMPLEX+2019* introdujo en materias regulatorias nuevas tecnologías como inteligencia artificial o blockchain (Gavieiro-González 2020).

Como decíamos, estos programas son además complementados con SIMPLEX Sectoriales, como puede ilustrarse en materia urbanística con el Decreto Ley N° 10/2024 de 8 de enero de 2024 (SIMPLEX

Urbanístico). Este decreto introduce múltiples cambios a la Ley de Urbanismo y Construcciones de 1999 en materia de permisos para el desarrollo urbano, para lo cual elimina o disminuye las exigencias legales y parámetros utilizados para la evaluación de proyectos, y reduce el margen de intervención de los órganos sectoriales. Por ejemplo, aumenta el ámbito de acciones de desarrollo urbano que pasarán al régimen de comunicación previa o quedarán exentas de controles ex-ante. Esta nueva legislación incluye un cronograma de plazos máximos para resolver estos permisos que van de 120 a 200 días hábiles. En caso de excederse estos plazos, opera una aprobación automática del proyecto (silencio positivo), debiendo así generarse un certificado a partir del cual pueden comenzar a desarrollarse las obras (Cuatrecasas 2024).

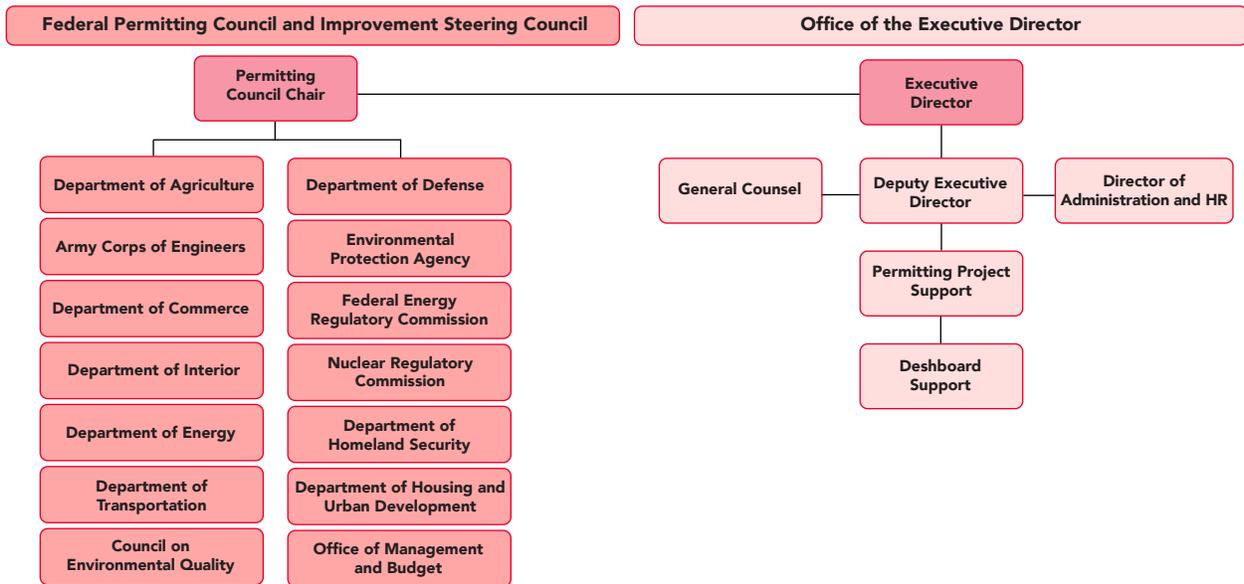
5.2. Estados Unidos: el largo combate a la permisología en múltiples frentes

En los últimos años se han aprobado reformas relevantes a la legislación federal norteamericana en materia de permisos que evidencian una aproximación más pragmática en la materia y que se aleja del carácter ideológico que tuvieron estas discusiones durante la década de 1990 (Epstein 1995, Freeman 2000, Biber & Ruhl 2014). Una reforma central en esta materia fue la *Fixing America's Surface Transportation Act* de 2015 (FAST), a través de la cual se establece la *Federal Permitting Improvement Steering Council* (FPISC).

La FPISC es la agencia federal encargada de mejorar la transparencia y predictibilidad de la evaluación ambiental federal y de los procesos autorizatorios de proyectos de infraestructura críticos. Ella está dirigida por un Director Ejecutivo, que encabeza un consejo que comprende a personas designadas del nivel de subsecretarios o equivalentes de los ministerios de Agricultura, Comercio, Interior, Energía, Transportes, Defensa (incluido el Cuerpo de Ingenieros del Ejército), Seguridad Interior (Homeland Security), Vivienda y Urbanismo, además del Director de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) y de los presidentes de las comisiones federales de regulación de energía (FERC), energía nuclear (NRC) y del Consejo Asesor de Preservación Histórica (ACHP). También lo integra el director del Consejo de la Presidencia para Calidad Ambiental y el Director de la *Office of Management and Budget* (OMB, equivalente a nuestra DIPRES).

El *Permitting Council* coordina las evaluaciones ambientales federales y las autorizaciones de los proyectos que se inscriben y califican para el programa FAST-41, con los que se busca cumplir la misión institucional de modernizar la infraestructura del país. Estos proyectos FAST-41 se benefician de cronogramas precisos para la tramitación de los procesos autorizatorios y su tramitación es monitoreada por el *Federal Permitting Dashboard*, una plataforma electrónica diseñada para mejorar la transparencia y la coordinación en los procesos federales de revisión y autorización de proyectos de infraestructuras grandes o complejos. Este sirve a todas las partes interesadas para dar seguimiento a los proyectos de infraestructura a través de las distintas etapas del proceso de autorización. Además de su función de coordinación, este dashboard también está diseñado para resolver posibles conflictos o cuellos de botella en forma más eficiente.

GRÁFICO N° 5: Organigrama del *Federal Permitting Improvement Steering Council* (FPISC)



FUENTE: FPISC (2022, 3).

Los proyectos de inversión que pueden acogerse al FAST-41 están vinculados a la producción de energía renovable o convencional, transmisión eléctrica, almacenamiento energético, transporte terrestre y aéreo, puertos y canales navegables, aguas, telecomunicaciones (*broadband pipelines*), fábricas, minería, captura de carbón, semiconductores, inteligencia artificial u aprendizaje de maquinaria, computación, software y hardware avanzado, ciencia informática cuántica y tecnología, almacenamiento y manejo de datos y ciberseguridad.

El Director Ejecutivo es responsable de cumplir el mandato institucional del Consejo, para lo cual puede desarrollar las guías y marcos del FAST-41, formular recomendaciones anuales de buenas prácticas de revisión y permisos, y proponer mejoras en los permisos en base a la evidencia y lecciones aprendidas.

El Plan Estratégico del Consejo para el periodo 2022-2026 (FPISC 2022), el primero de la institución, establece su misión, los valores, y cuatro metas institucionales, con sus respectivos objetivos específicos. Directamente relacionado con ello, la *Inflation Reduction Act* de 2022 entregó 350 millones de dólares al FPISC para introducir mejoras al régimen de permisos.

Estos esfuerzos recientes se enmarcan en una tradición de mejora regulatoria que se inició hace casi cinco décadas. Así lo evidencia la *Paperwork Reduction Act* de 1979, que busca reducir la carga burocrática de quienes interactúan con el gobierno, como también la *Regulatory Flexibility Act* de 1980, que mandata a las agencias federales a evaluar el impacto de sus regulaciones sobre las pequeñas y medianas empresas, a fin de evitar imponer sobre ellas cargas regulatorias desproporcionadas.

La experiencia norteamericana puede ser además iluminadora por otras dos razones. Primero, porque los esfuerzos de mejora regulatoria han estado por décadas asociados a una institucionalidad con un claro protagonismo: la *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA), una agencia que forma parte de la OMB y que es responsable de revisar las regulaciones del Ejecutivo, aprobar la recolección de información y las prácticas estadísticas del gobierno, y la coordinación de las políticas de privacidad federal (Dudley 2022, Tozzi 2019, Copeland 2005). Ella está encabezada por un director que, no obstante ser propuesto por el Presidente, debe ser confirmado por el Senado, lo que entrega al Congreso cierta influencia sobre este ‘zar regulatorio’ (Sunstein 2013). Desde sus inicios esta agencia ha estado marcada por la *Paperwork Reduction Act* y su vocación desreguladora (Sunstein 2019), sin perjuicio que su rol institucional ha sido objeto de perfeccionamientos durante las administraciones Clinton (Executive Order N° 12.866-1993) y Obama (Executive Order N° 13.563-2011). Esta última enfatiza la utilización del análisis costo-beneficio que debe acompañar toda nueva regulación, perfecciona mecanismos de participación pública y exige un análisis periódico de la regulación existente para evaluar su perfeccionamiento o derogación. También promueve enfoques regulatorios innovadores que consideren criterios cualitativos y que favorezcan una mayor flexibilidad regulatoria, como también propende hacia una mayor coordinación entre agencias para reducir regulaciones superpuestas.

Este protagonismo no significa que los esfuerzos de mejora regulatoria se circunscriban únicamente a esta agencia. Por de pronto, desde 1981 toda propuesta de nueva regulación debe estar precedida por un análisis de costo-beneficio —similar al impacto regulatorio europeo— con independencia de la agencia en que se origine (Executive Action N° 12.291-1981). Este análisis ha sido objeto de un escrutinio judicial que ha reforzado su utilización, como evidencia la decisión de la Corte Suprema en el caso *Michigan v. EPA* (2015). En ella la Corte rechazó la aproximación de la agencia federal medioambiental (EPA) de excluir el análisis de los costos involucrados en una nueva regulación sobre contaminantes que generan riesgos para la salud y el medioambiente (Cecot 2019, Sunstein 2017).

Esta decisión pone en evidencia que la evaluación e implementación de nuevas regulaciones es un proceso complejo en el que deben intervenir diversos actores institucionales y en el que es necesario ponderar la infinidad de variables involucradas. Así lo sugiere, por ejemplo, el marco regulatorio en materia de pequeñas y medianas empresas: cada agencia sectorial, como ocurre en materia medioambiental (EPA) y laboral (OSHA), debe incluir en sus regulaciones disposiciones especiales —sea en la forma de regímenes especiales o exenciones— para ofrecer flexibilidad o exenciones a dichas empresas. También existe la agencia *Small Business Administration* a cargo de guiar y apoyar a dichas empresas, para lo cual cuenta con programas diseñados para ayudarlas a gestionar el cumplimiento de la regulación federal o incluso otorgarle exenciones regulatorias (Dilger 2019). Así, ante la pluralidad de actores involucrados es importante la existencia de una institución como la OIRA que cumpla un rol protagónico en la coordinación de los diversos aspectos asociados a los procesos regulatorios.

La experiencia norteamericana es también relevante porque permite ilustrar que muchas discusiones de mejora regulatoria todavía han sido fuente de profundas controversias políticas. En este sentido, la dictación de la Executive Order N° 13.771-2017 durante la administración Trump estuvo acompa-

ñada de una intensa polémica. Con ella se buscaba introducir dos grandes cambios regulatorios: (i) la imposición que toda nueva regulación deba tener ‘costo cero’, buscando con ello reducir las cargas regulatorias existentes; y (ii) la adopción del modelo de ‘una regulación adentro, dos afuera’ (*‘one in, two out’*), para reducir el flujo de nuevas regulaciones (Sunstein 2020, Dooling et al. 2019, Renda 2017). Si bien esta segunda medida es similar —o incluso menos audaz— que las estrategias de simplificación regulatoria adoptadas en otras experiencias (como la de la Unión Europea), ella igualmente fue objeto de múltiples reparos (Freeman & Jacobs 2021, Sunstein 2020, Cecot 2019, Davis & Revesz 2019), lo que llevó al Presidente Biden a revocarla en enero de 2021.

VI.

EXAMEN CRÍTICO DE LA LEY MARCO DE AUTORIZACIONES SECTORIALES

Como su nombre lo indica, el proyecto sobre Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales es una iniciativa orientada a disciplinar y ordenar un sistema disperso y fragmentado de autorizaciones o permisos administrativos, que además busca crear un Sistema para la Regulación y Evaluación Sectorial.

Más allá de la discusión técnica sobre la utilización y eficacia de las leyes ‘marco’ o de ‘bases’ para organizar y disciplinar la institucionalidad administrativa en Chile (Cordero 2023),⁷ esta pretensión sistémica puede ser una fortaleza del proyecto, pero también su mayor debilidad por dos razones. Primero, porque su ambición omnicompreensiva puede terminar enfrentándose a la promesa de simplificación regulatoria que formula incorporando complejidades donde no se requiere. Segundo, porque aun a pesar de su pretensión sistémica, excluye de su aplicación a los permisos sectoriales ambientales emanados del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, los actos administrativos tributarios, las patentes y permisos municipales, las concesiones administrativas, las autorizaciones para minerales no concesible, así como otras técnicas de regulación administrativa. A ello debe sumarse el tratamiento deficitario, impreciso y parcial, y que ha generado razonable confusión, de los permisos identificados como prioritarios por la CNEP (2023), como las concesiones marítimas, los informes favorables para

⁷ Para una conceptualización del rol institucional de las ‘leyes de bases’ por parte del Tribunal Constitucional, véase la sentencia recaída en el rol N° 2.367-12, en la que se afirma que “[la LOCGBAE] es una ley de bases, por lo que puede referirse y regular únicamente principios y normas generales, de manera de establecer los cimientos en que descansarán los elementos orgánicos de la Administración. Esta norma debe contener únicamente el estatuto básico y común de la Administración, tanto porque así lo señala la Constitución como por una serie de otras razones. Por un lado, muchos órganos encuentran una regulación básica en la misma Carta Magna, o el propio constituyente señala que deben regularse en otras leyes orgánicas. Luego, porque al tener que abordar solo las bases, la ley común debe desarrollar el resto de la regulación, por lo que no puede exceder su ámbito. Finalmente, porque los órganos de la Administración son heterogéneos, por lo que no pueden compartir más que una normativa básica”. Tribunal Constitucional rol N° 2.367-12 (16/1/2013) (cons. 16° y 17°).

la construcción y los permisos otorgados por el CMN, así como aquellos de carácter municipal en materia de edificación.

Dicho lo anterior, en términos generales la propuesta de Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales avanza en modernización regulatoria pero muy poco en su simplificación. La experiencia comparada da cuenta de la necesidad y posibilidad de avanzar en ambas direcciones. Si bien la iniciativa ordena la frondosa —y a veces caótica— tipología autorizatoria sectorial y propone una institucionalidad para la mejora regulatoria, no contribuye a cambiar el paradigma existente desde un modelo de control ex-ante a uno ex-post. Tampoco favorece un uso más intenso de las técnicas alternativas a la autorización, una utilización más equilibrada o inteligente del silencio administrativo positivo, ni fortalece la autonomía técnica de las instituciones que intervienen en los procesos regulatorios.

En términos generales la propuesta de Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales avanza en modernización regulatoria pero muy poco en su simplificación.

En este sentido, podría existir la tentación de interpretar la Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales como un régimen general de ejercicio de actividades económicas. En otras palabras, considerar que toda actividad económica queda condicionada a un régimen de autorizaciones administrativa y que la regulación dictada en aplicación de ella solo debe determinar la tipología de la autorización de acuerdo al riesgo de la actividad. En relación con este punto, es común pero errado el entendimiento que la autorización es en sí misma una prohibición que debe levantarse. En efecto, desde el punto de vista del derecho administrativo, la autorización o permiso suele asimilarse a una prohibición.⁸ Sin embargo, ella no es un acto administrativo que levante una prohibición, sino una condición imperativa que debe cumplirse previamente para desarrollar una actividad económica. No se trata así de una prohibición que sea levantada, sino una modalidad en el ejercicio de una actividad económica. Lo suspendido hasta la obtención de dicho permiso es el ejercicio del derecho, no la existencia de este (Arancibia 2020). No debe olvidarse que, en paralelo a las autorizaciones o permisos administrativos, también existen otras muchas técnicas de intervención regulatoria menos intrusivas de la libertad a desarrollar actividades económicas, como las comunicaciones, declaraciones juradas y otros mecanismos de control ex-post.

De ahí que el paradigma sobre el que descansa conceptualmente el Proyecto debe ser debatido en profundidad en el Congreso Nacional. Este debe ser reconsiderado a nuestro juicio, ya que supone una interpretación débil del derecho constitucional a desarrollar actividades económicas (Constitución,

⁸ Hacemos presente que la literatura administrativa suele distinguir la autorización de los permisos, por el carácter más precario del segundo (Bermúdez 2014). Sin embargo, ambos conceptos serán utilizados indistintamente por tratarse de una distinción doctrinaria que no tiene mayor asidero legal.

art. 19 n° 21). Por lo demás, esta aproximación conceptual ha ido tomado fuerza en distintos frentes, como evidencia por ejemplo la jurisprudencia de la Corte Suprema que considera sectores económicos liberalizados como ‘servicios públicos materiales’,⁹ los dictámenes de Contraloría General de la República que introducen criterios restrictivos en materia urbanística,¹⁰ o las decisiones del Consejo para la Transparencia que ordenan la entrega de información secreta y sensible, de carácter privado, que obra en manos de un órgano público.¹¹

Frente a ello, parece importante reafirmar un paradigma alternativo al propuesto por el Proyecto, a fin de fortalecer la libertad económica y el derecho a desarrollar actividades económicas en los términos robustos que lo reconoce la Constitución, así como para cumplir en el corto plazo el propósito de reactivación económica y simplificación regulatoria que este declara perseguir.

El paradigma sobre el que descansa conceptualmente el Proyecto debe ser debatido en profundidad en el Congreso Nacional. Este debe ser reconsiderado a nuestro juicio, ya que supone una interpretación débil del derecho constitucional a desarrollar actividades económicas.

Como consecuencia, nuestra primera recomendación es revisar las exclusiones que establece el Proyecto respecto de distintos permisos sectoriales de carácter prioritario que podrían limitar comprometer la modernización y simplificación regulatoria buscada. También sugerimos reconsiderar el objeto establecido por la Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales en su primer artículo, en el sentido de estructurar el régimen de autorizaciones administrativas en torno al mandato orientador del derecho constitucional a desarrollar libremente actividades económicas. El modelo español que reseñamos en la sección anterior proporciona una fórmula atractiva de considerar para avanzar en esta línea (Ley N° 17/2009, art. 1°). Somos conscientes que esta última propuesta involucra reconfigurar algunos pilares fundamentales del Proyecto, para lo cual se ofrecen algunas recomendaciones en la siguiente sección de este documento.

⁹ En este sentido, véase las sentencias de la Corte Suprema roles N° 33.588-2019 (11/11/2020), N° 3211-2015 (29/7/2015), N° 3213-2015 (29/7/2015) y N° 4365-2015 (29/7/2015). Sobre el desarrollo de la doctrina del ‘servicio público material’ véase Cordero (2015) y (2020).

¹⁰ En este sentido, véase Dictámenes de la Contraloría General de la República N° 40.730/2017 (21/11/2017) y N° 40.724/2017 (21/11/2017) en materia de incentivos urbanísticos para constructibilidad

¹¹ En este sentido, véase las decisiones del Consejo para la Transparencia Rol-Amparo N° C5096-18 (28/5/2019) y Rol-Amparo N° C4649-21 (08/10/2021).

Ahora bien, para facilitar la evaluación de los cambios legislativos propuestos por el Proyecto, a continuación ofrecemos un análisis crítico de nueve aspectos centrales que deben considerarse en su examen y a los cuales debe prestarse especial atención durante la deliberación parlamentaria.

6.1. Centralidad de las Autorizaciones Administrativas: ¿hacia una simplificación regulatoria?

Un examen de los principales elementos del Proyecto lleva, en primer lugar, a dar cuenta de la centralidad de las autorizaciones o permisos como pilar conceptual y estructural de los cambios propuestos y del sistema que se busca crear. El Proyecto establece una tipología de las autorizaciones entre las que se incluye las (a) de administración o disposición, (b) de localización, (c) de proyecto, (d) de funcionamiento y (e) de profesional o servicio. Sin embargo, también contiene una categoría final abierta relativa a ‘otras autorizaciones’ (art. 7° letra f). Ello evidentemente erosiona el sentido de la clasificación propuesta, dejándola abierta en vez de generar un *numerus clausus*.

La primera observación que puede formularse sobre este aspecto es cuestionar si esta tipología es la adecuada o si es técnicamente precisa, ya que existe una superposición entre algunas de ellas. También pueden discutirse el tipo de incentivos institucionales y comportamiento estratégico que genera, al entregar al Servicio y al Ministerio de Economía el proceso de clasificación inicial que deben realizar los órganos sectoriales respectivos. En tal sentido, la existencia de una causal abierta sobre ‘otras autorizaciones’ puede terminar transformándose en una puerta demasiado abierta y flexible que condicione la efectividad de este aspecto central del Proyecto al comportamiento discrecional de las autoridades responsables de su implementación.

En este punto, conviene recordar que estamos ante una cuestión medular del Proyecto: la clasificación de las autorizaciones se vincula a los plazos máximos establecidos para cada una de ellas (art. 20). Mientras las autorizaciones de funcionamiento están sujetas a un plazo de 25 días, en las de administración o disposición este se extiende hasta por 120 días. Por otro lado, las autorizaciones sectoriales que no hayan sido comprendidas bajo la tipología del Proyecto quedarán sujetas a un plazo máximo que no podrá exceder de 60 días (art. 20 inc. 2). Esta indeterminación e inexactitud es una cuestión de máxima importancia, porque como sabemos, el incumplimiento de los plazos máximos conlleva una serie de consecuencias jurídicas. Por ejemplo, puede gatillar causales de responsabilidad administrativa (art. 20 inc. final) o la procedencia del silencio administrativo, especialmente en su dimensión positiva respecto de algunas autorizaciones (art. 24).

Por otro lado, también debe considerarse que el Proyecto limita la utilización de técnicas regulatorias alternativas únicamente a las autorizaciones de funcionamiento y de profesionales y servicios, limitación que únicamente procede “en los casos en que el respectivo reglamento las reconozca como suficientes” (art. 10), reglamento que será expedido por el Ministerio de Economía. De ello surge otra crítica al Proyecto: la aproximación conservadora que adopta en el reemplazo de permisos o autorizaciones por otras técnicas alternativas de regulación centradas en un control ex-post.

Esto último se evidencia en la conceptualización que hace el Proyecto del llamado ‘triple test’, esto es, la aplicación de los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad. Este se establece al comienzo del Proyecto como un parámetro de evaluación de las limitaciones regulatorias que opera en forma similar al test de proporcionalidad de una limitación a derechos fundamentales (art. 1 inc. 2°). Luego opera como estándar demarcatorio entre las autorizaciones y las técnicas habilitantes (art. 62), orientando el mandato de evaluación periódica que se impone a los órganos sectoriales respecto de las autorizaciones de su competencia, que se materializa en el Reporte de Evaluación de Autorizaciones (art. 63, art. 5.16).

El ‘triple test’ opera así solo como un criterio potencial de orientación y a futuro en el proceso de evaluación y formulación de recomendaciones sobre las autorizaciones. No lo hace como un mandato directo de aplicación inmediata a los órganos sectoriales en la revisión de las autorizaciones actualmente existentes que debe guiar la propuesta de clasificación de las autorizaciones (art. 8°).

Puede decirse entonces que la Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales no tiene, en sí misma, una vocación de simplificación regulatoria o de favorecer técnicas alternativas basadas en controles ex-post que sustituyan las autorizaciones administrativas. Tampoco consagra como criterio general la libertad en el desarrollo de actividades o proyectos, ni establece un listado de materias o actividades que puedan quedar exentas de autorizaciones o ser sujetas de pleno derecho a técnicas habilitantes alternativas bajo fórmulas de declaraciones o avisos. Difícilmente puede hablarse así de una vocación fuerte de simplificación regulatoria.

La Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales no tiene, en sí misma, una vocación de simplificación regulatoria o de favorecer técnicas alternativas basadas en controles ex-post que sustituyan las autorizaciones administrativas.

Por el contrario, cualquier avance real hacia técnicas habilitantes regulatorias alternativas queda condicionado a un encadenamiento que supone varias etapas: comienza con la propuesta de clasificación de las autorizaciones que realicen los órganos sectoriales al Servicio a partir de la tipología establecida por el proyecto, que luego serán recogidas en un Reglamento del Ministerio de Economía. Como resultado, la procedencia de estas técnicas alternativas dependerá del número de autorizaciones que entren en las categorías de autorizaciones de funcionamiento y de profesionales y servicios, así como a la flexibilidad con la que el mencionado Reglamento admita la intervención de dichas técnicas bajo el criterio de suficiencia. Dependerá también del espacio que quieran darles a estas técnicas los órganos sectoriales al realizar sus Reportes de Evaluación de Autorizaciones y de la recepción que tengan estas recomendaciones en los restantes órganos vinculados a los procesos de mejora regulatoria.

En definitiva, el modelo propuesto indudablemente contribuye a sistematizar y ordenar el fragmentado sistema de permisos existentes. En este sentido, cabe recordar que una de las debilidades de nuestro régimen autorizatorio es la confusión conceptual con que a nivel legislativo, jurisprudencial y doctrinario suelen abordarse las categorías de concesiones autorizaciones y concesiones administrativas (Arancibia 2020, Lara & García-Huidobro 2014). Pero más allá de ello, solo avanza de manera parcial y modesta en dos valiosas recomendaciones que la CNEP recoge a partir de la experiencia comparada e internacional: la adopción de estrategias de simplificación en la tramitación y otorgamiento de las autorizaciones existentes y el reemplazo del modelo clásico de autorizaciones administrativas por uno de regulación basado en el riesgo de la actividad o proyecto desarrollado (CNEP 2023). Por lo demás, así lo recordó el Presidente de la CNEP en su reciente presentación ante la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados.¹²

6.2. Silencio administrativo: ¿más de lo mismo?

Un segundo aspecto importante del Proyecto es que el silencio administrativo operará en sentido negativo respecto de la mayoría de las autorizaciones, es decir, el cumplimiento de los plazos operará como un rechazo tácito de la autorización solicitada (art. 24 inc. 5 n° 2). Solo respecto de las autorizaciones de proyecto y de funcionamiento este operará de manera positiva, es decir, como una aceptación de la autorización solicitada en caso de transcurrir el plazo legal sin que exista un pronunciamiento del órgano sectorial (art. 24 inc. 5 n° 1).

Ante ello es muy probable que la inercia institucional siga manteniéndose (Cordero Quinzacara 2023). En los casos en que proceda el silencio positivo —como se establece por ejemplo en la Ley N° 20.283 de Bosque Nativo (art. 8°)—, el solicitante deberá acudir a solicitar el certificado de vencimiento del plazo (art. 24 inc. 2). Pero aún respecto de estos casos excepcionales, debe hacerse presente que la Contraloría General de la República ha sido contraria a reconocer el valor de este tipo de silencio, estimando que incluso los rechazos fuera de plazo son igualmente válidos (Dictamen N° 39.1709/2023). En caso contrario, el silencio con efecto desestimatorio seguramente se traducirá en que el solicitante prefiera esperar al pronunciamiento del órgano sectorial para tomar conocimiento de los fundamentos de su rechazo y así accionar administrativa o judicialmente en contra de ellos.

El proyecto supone así un avance en la utilización del silencio administrativo, pero uno de carácter modesto. Sobre este punto, cabe señalar que una de las recomendaciones de la CNEP (2019) era justamente avanzar hacia un enfoque equilibrado del uso del silencio administrativo como herramienta regulatoria. Así lo recordó además su presidente en su reciente intervención en la Comisión de Economía de la Cámara, quien además manifestó su preocupación de que se mantenga la práctica actual aún a pesar de esta reforma, ya que ante la falta de recursos y procesos que garanticen una

¹² Su presentación sobre 'Permisos críticos para la inversión' se desarrolló con fecha 12 de marzo de 2024 en la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados. Ella puede revisarse en este enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=fdrIfORXo7Y> (último acceso: 12 de abril de 2024).

adecuada evaluación, los órganos sectoriales seguirán teniendo incentivos para rechazar la solicitud de permisos.¹³

Todo ello nos lleva a una segunda observación general del Proyecto: los esfuerzos de mejora regulatoria necesariamente deben estar acompañados de una profunda modernización de las capacidades institucionales de los órganos sectoriales. El foco de la Ley Marco debería así también estar puesto en garantizar un diseño institucional que promueva dentro de los órganos sectoriales una evaluación rigurosa, eficiente, y ágil, con el propósito de minimizar y no ampliar los flancos de judicialización o impugnación de un determinado proyecto de inversión. El silencio administrativo, como se concibe en este Proyecto, supone un avance modesto e insuficiente para alcanzar tal objetivo.

Los esfuerzos de mejora regulatoria necesariamente deben estar acompañados de una profunda modernización de las capacidades institucionales de los órganos sectoriales.

Con todo, cabe hacer presente que el Ministerio de Economía ha señalado que en paralelo a la Ley Marco está evaluando otras medidas para mejorar la gestión regulatoria, como el fortalecimiento de la plataforma SUPER, el desarrollo de un nuevo indicador PMG (Programa de Mejoramiento de Gestión) asociado al tiempo de resolución de autorizaciones críticas para la inversión, aumentos de la dotación de personal para la revisión de permisos en los órganos sectoriales, así como la simplificación de los permisos otorgados por la Dirección de Obras Municipales.

6.3. Proyectos o actividades priorizadas: menos discrecionalidad, más certeza

En tercer lugar, el establecimiento de ‘proyectos o actividades priorizadas’ sujetas a un procedimiento de ‘tramitación ágil’ debe ser examinado con cautela (art. 27 y ss.). Para ello, conviene tener presente que un reglamento del Ministerio de Economía regulará los requisitos y condiciones de esta postulación (art. 27 inc. final), mientras que otro suscrito también por los Ministerios de Hacienda y Medioambiente determinará los parámetros y condiciones para evaluar la calificación de los proyectos para su priorización (art. 28 inc. 1). En forma complementaria, quedará entregado al Servicio la posibilidad de evaluar aspectos no parametrizados o cuantificables. Por último, una resolución del Servicio determinará las condiciones de acceso al procedimiento de priorización y su evaluación (art. 28 inc. final).

¹³ Ibidem.

Más importante aún, el Proyecto establece los parámetros básicos o criterios orientadores para la definición de actividades o proyectos prioritarios, los que realmente no son básicos ni orientadores. En este sentido, en esta calificación deberá considerarse:

...el aporte que representa un proyecto o actividad al equitativo desarrollo económico, social y cultural de las personas y los territorios del país; el monto de inversión que conlleva y su impacto en el empleo, y el cumplimiento de los compromisos de descarbonización adoptados por Chile. Además, se deberá considerar si el proyecto o actividad, contempla medidas conducentes a prevenir la alteración del clima, la pérdida de naturaleza y biodiversidad, la reducción en las emisiones de gases de efecto invernadero y, en general, de la contaminación y residuos (art. 28 inc. 3°).

Se trata de parámetros o estándares abiertos que, en consecuencia, pueden abrir importantes espacios de discrecionalidad administrativa e interferencia con las competencias de otros servicios públicos. En este sentido, conviene recordar que las políticas de priorización de actividades estratégicas, cuando están diseñadas sobre la base de potestades discrecionales, pueden producir dinámicas institucionales problemáticas. Así lo evidencia por ejemplo la experiencia brasileña en la ‘Política de los Campeones Nacionales’, con la que se perseguía promover el crecimiento de empresas multinacionales brasileñas para hacerlas competitivas a nivel internacional y que involucraba diversos beneficios regulatorios y financieros para las empresas seleccionadas (Musacchio & Lazzarini 2014). Solo posteriormente se sabía que muchas de las beneficiarias efectuaron donaciones durante y después de campañas electorales buscando acceder a algunos de estos beneficios (Riciz & Schedelik 2023). Si bien se trata de contextos y políticas públicas completamente diferentes, con este ejemplo se busca retratar los riesgos asociados al diseño de privilegios regulatorios que descansan en la discrecionalidad de la autoridad (Falck, Gollier & Woessmann 2011).

Se trata de parámetros o estándares abiertos que, en consecuencia, pueden abrir importantes espacios de discrecionalidad administrativa e interferencia con las competencias de otros servicios públicos.

Con ello no se busca sugerir en caso alguno que este mecanismo deba desestimarse. Simplemente se sugiere que los criterios o parámetros sobre los que descansan deberían revisarse y circunscribirse a criterios que limiten la discrecionalidad de la autoridad y no sean discriminatorios.

Cabe además cuestionar otros dos aspectos en esta materia. Primero, se excluye explícitamente de su aplicación las autorizaciones municipales en materia de edificación y otros permisos prioritarios para la inversión. Ello es especialmente relevante, ya que tales autorizaciones tienen importancia crítica para

el desarrollo de muchos de estos proyectos. Ello que podría llevar a que, aún a pesar de someterse al procedimiento de tramitación ágil, el desarrollo del proyecto de inversión quede igualmente supeditado a los extensos plazos municipales. Para ello se recomienda considerar como modelo a seguir el proporcionado por la experiencia norteamericana, que a través del FPISC se busca ofrecer una solución integral y comprensiva a la evaluación de proyectos de inversión que son considerados estratégicos.

Segundo, la Ley Marco explícitamente reconoce que el Servicio, al evaluar una solicitud de priorización, deberá considerar la capacidad de los órganos sectoriales con competencia sobre las autorizaciones requeridas por dicho proyecto o actividad (art. 28 inc. 2°). De esta manera, la efectividad de este procedimiento queda entregado a las circunstancias contingentes de cada órgano sectorial, introduciendo un elemento de incertidumbre que poco contribuye al incentivo que este procedimiento busca ofrecer respecto de proyectos o actividades estratégicas.

6.4. Profesionales y colaboradores privados: ¿por qué no traspasar el costo al usuario?

La Ley Marco también contempla la creación de un registro de profesionales y entidades técnicas que colaboren con los órganos sectoriales. Como regla general, este modelo de colaboración solo opera ante una decisión facultativa de los órganos sectoriales, de carácter temporal y sujeto a disponibilidad presupuestaria (art. 29 inc. 1). Dicha colaboración consiste en que los profesionales y entidades privadas realizan ‘acciones puntuales de apoyo’ en la evaluación de las autorizaciones sectoriales con el objeto de cumplir los plazos establecidos en la ley, estando sujetos a una serie de condiciones y limitaciones (art. 29) y bajo un estricto marco sancionatorio (art. 33 y ss.). La creación de este registro, así como las condiciones y limitaciones a las que quedan sujetos los colaboradores privados, queda entregado a un reglamento del ministerio que se vincule con el órgano sectorial respectivo (art. 32).

Esta propuesta acoge solo parcialmente la recomendación de la CNEP de “fomentar y extender el uso de mecanismos de traspaso de costo al usuario” (CNEP 2023). Este principio orientador, que busca convertirse en un pilar relevante en la estrategia general de reducir los plazos de tramitación de los permisos, descansa en un diagnóstico crítico acerca de las limitaciones técnicas de los órganos sectoriales y la complejidad involucrada en algunos permisos, que usualmente repercute en su demora y/o rechazo.

Un buen ejemplo de la aproximación limitada que adopta la Ley Marco en esta materia es que ella no recoge la propuesta de la CNEP de adoptar un modelo formal de revisión previa de las solicitudes de permisos más complejos que queda a cargo de las entidades colaboradoras. Este mecanismo, que ha sido implementado por la Dirección General de Aguas, descansa en un modelo de cooperación entre el órgano sectorial y el interesado solicitante, con el objetivo explícito de validar previamente el contenido del expediente de tramitación antes de su presentación formal (CNEP 2023). Sería entonces conveniente reconsiderar las limitaciones con que la Ley Marco recoge la colaboración técnica de privados, ante las posibilidades que ofrece esta herramienta para mejorar una de las mayores carencias de nuestro sistema autorizador.

Esta discusión, por lo demás, estará directamente asociada a un elemento central del diagnóstico sobre el cual descansa la propuesta de la Ley Marco: ¿cuáles son las razones que dan cuenta de los plazos excesivos que afectan en la actualidad a múltiples proyectos de inversión? El Proyecto, siguiendo los informes del CNEP, se inclina por asignar una cuota importante de responsabilidad a la falta de eficacia y eficiencia de los 38 órganos sectoriales que —según el Proyecto— intervienen en las autorizaciones administrativas, así como en los problemas de coordinación y asimetrías de información que surgen de estas interacciones. Pero ante la pregunta sobre los remedios institucionales para enfrentar este problema, la CNEP sugiere que las limitaciones institucionales y técnicas de dichos órganos pueden ser suplidas de manera costo-efectiva por los propios interesados a través de mecanismos de revisión previa. El diseño propuesto por la Ley Marco, sin embargo, no parece compartir esta posible solución institucional: no solo limita su utilización a la discrecionalidad del órgano sectorial, sino que además le entrega el costo de este mecanismo en vez de al privado interesado.

La alternativa propuesta por la CNEP debe ser debidamente ponderada durante el debate legislativo ante la probabilidad que se proponga como alternativa la expansión de la dotación y presupuesto del órgano sectorial para fortalecer su eficacia. Esta última alternativa no solo arriesga transformar esta discusión en un debate sobre el tamaño del Estado y no sobre el remedio institucional más adecuado para corregir las carencias institucionales, sino que tampoco parece aconsejable en un escenario de estrechez fiscal como el que experimenta el país.

6.5. Servicio para la Regulación y la Evaluación Sectorial: tres posibilidades de mejora

La propuesta legislativa también crea el Servicio para la Regulación y la Evaluación Sectorial, cuya principal responsabilidad es velar por el correcto funcionamiento del Sistema para la Regulación y la Evaluación Sectorial y por el progresivo perfeccionamiento de la regulación sectorial (art. 41). Se define como un órgano técnico, descentralizado y que se relaciona con el Presidente a través del Ministro de Economía.

En principio, parece atractiva la creación de este Servicio, su objeto y los criterios orientadores que deben guiar su mandato institucional. La existencia de un órgano que lidere los procesos de mejora regulatoria en materia de permisos y sea responsable de implementar los cambios propuestos por la Ley Marco parece adoptar el diseño institucional de experiencias regulatorias exitosas a nivel comparado, como la británica, española o norteamericana.

Dicho lo anterior, existen al menos tres aspectos que deben perfeccionarse en esta materia. Primero, el Proyecto no aborda en profundidad las razones que justifican la creación de este nuevo servicio. Tal vez como consecuencia de esta indeterminación, sus potestades de supervisión son débiles, como evidencian los verbos rectores utilizados para describirlas: se asocian a promover, coordinar, cooperar, asesorar o calificar. Debe entonces revisarse la forma en que se diseñan las potestades del Servicio, a fin de fortalecer su rol dentro del proceso de mejora regulatoria. Para ilustrar este punto, puede recurrir-

se a la experiencia norteamericana: es claro que el Servicio no sigue el modelo de la OIRA, pero sus competencias y potestades tampoco parecen buscar entregarle un protagonismo coordinador como el de la FPISC.

Para retratar este dilema, conviene hacer presente una de las debilidades estructurales de nuestro derecho administrativo: la forma en que se ejerce la coordinación inter-institucional. El principio de coordinación administrativa suele entenderse como la “ordenada disposición del esfuerzo del grupo a fin de conseguir la unidad de acción en la persecución de un propósito común” (Cordero Vega 2015, 204). Esto es precisamente lo que se busca en materia regulatoria a través de la creación del Servicio. Sin embargo, la coordinación como modo de ejercer competencias demanda irremediablemente establecer métodos y sistemas de interacción que permitan el intercambio de información mutua y la uniformidad técnica en ciertos aspectos, donde el sistema legal busca que se ejecuten acciones conjuntas entre los diferentes órganos del Estado, con el fin de lograr un resultado integrado o global (Cordero Vega 2015, Cordero Quinzacara 2023). En esta última forma de entender la coordinación, las potestades del Servicio son sumamente débiles, lo que lleva a cuestionar si podrá realmente cumplir el rol que la Ley Marco busca encomendarle.

Segundo, al adoptarse un modelo de Servicio coordinador y no que intervenga protagónicamente en la evaluación ex ante de regulaciones (como la OIRA norteamericana) o cuya vocación esté centrada en detectar y promover un reemplazo de autorizaciones por técnicas habilitantes alternativas de manera más ágil y eficaz (como la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa española), parece conveniente considerar modelos alternativos que no dependan de instituciones posteriores para materializar sus recomendaciones. Alternativamente, como ya hemos enfatizado, sería conveniente fortalecer la institucionalidad existente a nivel sectorial.

Finalmente, de avanzarse en la alternativa propuesta por la Ley Marco, debe necesariamente fortalecerse el grado de autonomía técnica que debe tener un órgano de esta naturaleza respecto del Gobierno, como la literatura ha venido señalando desde hace largo tiempo (Cordero & García 2012). No debemos olvidar que una de los principales cuestionamientos que existe a los órganos sectoriales es su baja autonomía (Muñoz 2021).

6.6. Mecanismo de mejora regulatoria: ¿cómo evitar el statu quo?

La Ley Marco establece asimismo mecanismos de mejora regulatoria. Este es quizás uno de los elementos más relevantes para institucionalizar una estrategia de perfeccionamiento regulatorio de largo plazo. Es también el elemento central de una futura estrategia de simplificación regulatoria.

Debe celebrarse un esfuerzo por establecer mecanismos de esta naturaleza, que contribuyen a institucionalizar procesos de mejora regulatoria permanentes. Con todo, se trata de un conjunto de procedimientos complejos, que involucran informes de evaluación y recomendación normativa que son enviados por los órganos sectoriales al Servicio y en la que posteriormente también participa el Comité de Subsecretarios. Pero todo ese trabajo no tiene vinculatoriedad alguna. Las Infografías N° 1 y N° 2

(sección cuatro) dan cuenta de la complejidad de estos procesos y de las distintas etapas que ellas involucran, así como los diversos actores que participan en cada una de ellas.

Un riesgo importante asociado a este diseño es que existen incentivos a mantener el *statu quo* y no innovar en el modelo de autorizaciones sectoriales existente. Por de pronto, la posibilidad real de incidencia de estos procesos quedará condicionada al rol estratégico que desempeñen los actores institucionales involucrados en la clasificación inicial de las autorizaciones. Pero además conviene tener presente que, la utilización del ‘triple test’ como mecanismo para reemplazar autorizaciones sectoriales por técnicas habilitantes alternativas (como avisos o declaraciones), involucra un cambio de paradigma en el rol ejercido por los órganos sectoriales. Supone que ellos transiten de los modelos existentes de control ex-ante hacia aquellos de carácter ex-post. Este cambio no solo importa alterar los procedimientos y la distribución de trabajo interna en la evaluación de permisos, sino que cambia completamente el rol institucional de la Administración del Estado, que pasa a centrarse en sus labores fiscalizadoras y sancionatorias. Ello demanda otras estrategias y capacidades por parte de las autoridades sectoriales, que tomará tiempo en desarrollar y que podría ser generar en ellos incentivos hacia una lenta y acotada utilización de estos mecanismos de mejora regulatoria.

La posibilidad real de incidencia de estos procesos quedará condicionada al rol estratégico que desempeñen los actores institucionales involucrados en la clasificación inicial de las autorizaciones.

Nuevamente relacionado con la coordinación administrativa, también resulta conveniente precisar la forma en que se diseñan las interacciones entre los tres actores involucrados en el proceso de mejora regulatoria (órgano sectorial/Servicio/Comité) así como aquellas que tienen lugar dentro del Comité de Subsecretarios. Con ello se busca favorecer la materialización efectiva de la coordinación que demandan los procesos de mejora regulatoria. Lo anterior no es trivial, porque las funciones asignadas a este órgano, replican, en parte, lo que ya realiza, a nivel ministerial, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático, el que bajo una perspectiva ambiental amplia, ya se pronuncia sobre diversos los proyectos de ley y actos administrativos propuestos previo a su presentación ante el Congreso Nacional o a su dictación por parte del Presidente de la República, según sea el caso, formulando las observaciones que estime pertinentes.

6.7. Otras observaciones de técnica legislativa

Además de las observaciones que hemos formulado al diseño propuesto en la Ley Marco, existen otros cuestionamientos vinculados a la técnica legislativa que se emplea y que deben ser examinados para

mejorar esta iniciativa legislativa en términos de precisión y rigor técnico. Esto puede ilustrarse a través de tres ejemplos.

En primer lugar, la Ley Marco establece una gravosa sanción en caso de un aviso o declaración jurada que contenga una falsedad, inexactitud u omisión de carácter *esencial*. En tal caso, se habilita al fiscalizador sectorial a revocarla y puede dar lugar, además, a responsabilidades penales, civiles y administrativas (art. 12 inc. 2).

Esta norma y el carácter esencial que se asigna a la información mal provista u omitida ha sido tomada casi literalmente de la legislación española. Pero en dicho país esta fórmula ha llevado a un intenso debate en la literatura y jurisprudencia, en el que se cuestiona la ‘esencialidad’ como un ‘elemento perturbador’ y como una deficiencia de técnica legislativa. Se sugiere al respecto que el carácter esencial es un concepto jurídico indeterminado que, en este caso, tiene consecuencias sumamente gravosas (Moreu 2010).

Para ofrecer seguridad jurídica a los posibles afectados con la incertidumbre que dicha norma supone, en el caso español se ha recomendado que se delimiten y establezcan los elementos del aviso o declaración jurada que tengan el carácter de esencial. También se ha sugerido que, durante el proceso de fiscalización, se conceda a la persona interesada la posibilidad de corregir la inexactitud, falsedad u omisión detectada y que, en caso de ser corregida, no se proceda a la revocación de la actuación comunicada o declarada (Gavieiro-González 2020, Trayter 2016).

En segundo lugar, es confusa la manera en que la Ley Marco estructura la prelación de la legislación aplicable a los procedimientos sectoriales. En ella se señala que se establecen y regulan “las normas mínimas aplicables a los procedimientos administrativos seguidos para el otorgamiento de autorizaciones sectoriales” (art. 13 inc. 1), lo que podría interpretarse como un estándar mínimo exigible a todo procedimiento sectorial. Pero inmediatamente después se señala que, en caso de existir procedimientos especiales de carácter legal, la Ley Marco se aplicará con carácter supletorio, “sin perjuicio de lo cual los órganos sectoriales aplicarán dichos procedimientos procurando alcanzar la mayor concordancia posible entre aquéllos y las normas contenidas” en esta propuesta legislativa (art. 13 inc. 2). Por otro lado, nada se menciona respecto de la posición que ocupa la LBPA en esta prelación, aún a pesar de ser la norma supletoria por excelencia en nuestro derecho administrativo. Parece así necesario delimitar con mayor rigor el orden de prelación que pretender introducir esta propuesta legislativa, pues de lo contrario esta discusión interpretativa se desplazará a la Contraloría General de la República y a los tribunales justicia, quienes zanjarán caso a caso el sentido, alcance y prelación correspondiente, afectando la certeza jurídica que el Proyecto busca ofrecer.

En tercer lugar, en la parte final del Proyecto se proponen una serie de cambios legislativos a diversas normas sectoriales en materia eléctrica, sanitaria, de transporte y telecomunicaciones, hídrica, de obras públicas, urbanística, minera, de pesca, nuclear y de biodiversidad y áreas protegidas. No obstante, todos ellos representan un esfuerzo modesto y que difícilmente contribuye a un verdadero esfuerzo de mejora regulatoria.

Es cierto que en materia sanitaria (Secretarías Regionales Ministeriales de Salud) e hidrológicas (Dirección General de Aguas) se proponen modificaciones procedimentales y de plazos que apuntan a una simplificación regulatoria en la dirección correcta. Pero consideradas en su conjunto, estas propuestas ofrecen un archipiélago inconexo y anecdótico de cambios en los procedimientos y competencias de órganos sectoriales que no permite comprender cabalmente cómo cada uno de ellos se verán efectivamente beneficiados en términos de mejora y simplificación regulatoria. Ello es especialmente evidente respecto de reguladores sectoriales que no participan ni influyen de manera decisiva en actividades económicas desarrolladas en el país, como puede retratarse respecto de la actividad nuclear regulada por la Comisión Chilena de Energía Nuclear.

Este replica parte de las reglas, principios y estándares de la legislación sectorial vigente, pero sin la precisión y la comprensión adecuada de los bienes jurídicos que resguarda cada uno de ellos, la sofisticación técnica que presenta cada permiso y las dificultades que, en materia de personal y capacidades institucionales, enfrenta cada órgano sectorial al tramitar y resolver cada procedimiento sometido a su competencia.

De ello se desprende otra crítica que puede formularse respecto del Proyecto en materia sectorial: este replica parte de las reglas, principios y estándares de la legislación sectorial vigente, pero sin la precisión y la comprensión adecuada de los bienes jurídicos que resguarda cada uno de ellos, la sofisticación técnica que presenta cada permiso y las dificultades que, en materia de personal y capacidades institucionales, enfrenta cada órgano sectorial al tramitar y resolver cada procedimiento sometido a su competencia.

En este contexto, es llamativo el tratamiento parcial y deficitario con que el Proyecto aborda el procedimiento para el otorgamiento de concesiones marítimas ante la Subsecretaría de Fuerzas Armadas y de las autorizaciones otorgadas por el Consejo Nacional de Monumentos, dos permisos considerados como prioritarios por la CNEP (2023) y cuyos plazos de tramitación suelen ser sumamente extensos. Esta deficiencia se explica en parte por la falta de certeza respecto del estatuto jurídico que se busca aplicar en estas materias, como consecuencia de la regulación delineada por los artículos 3°, 4° y 5° N° 3 de la Ley Marco (art. 1° del Proyecto) y por las modificaciones a diversos cuerpos legales sectoriales. (art. 2° y siguientes del Proyecto). Pero también contribuye a ello diversas propuestas legislativas que actualmente están siendo tramitadas de manera paralela, como por ejemplo, aquella que modifica el régimen de concesiones marítimas (Boletín N° 8.467-12), la que establece una nueva instituciona-

lidad y perfecciona los mecanismos de protección del patrimonio cultural (Boletín N° 12.712-24), o la que simplifica los procedimientos administrativos en materia de permisos de edificación (Boletín N° 15.534-14).

Algo similar puede decirse respecto de los permisos de edificación que otorgan las DOMs, que también están explícitamente exceptuados de la aplicación de la Ley Marco y cuya legislación está siendo revisada a través de diversas mociones parlamentarias.¹⁴ En uno y otro caso recomendamos reconsiderar estas exclusiones, especialmente respecto a los permisos que la CNEP (2023) considera como prioritarios. No debe olvidarse que la experiencia nacional en materia de mejora regulatoria ha estado caracterizada por iniciativas fragmentadas, aisladas y desconectadas. Este es precisamente un riesgo que se corre al introducir estas exclusiones: muchos de los vacíos del Proyecto podrán comprometer el esfuerzo de modernización y simplificación regulatoria buscado o, alternativamente, ser abordados sin una mirada sistémica por los diversos proyectos de ley que actualmente están siendo debatidos en el Congreso Nacional. Y es que aún si finalmente no se compromete la modernización regulatoria buscada o su efectividad, no debe olvidarse que las soluciones legislativas fragmentadas y aisladas contrastan con experiencias exitosas como la de Portugal, que han adoptado aproximaciones holísticas y sistémicas a los esfuerzos de mejora regulatoria.

6.8. El permiso de edificación, el procedimiento administrativo urbanístico y el 'congelamiento normativo' como modelo de certeza jurídica

Sin perjuicio del silencio que el Proyecto guarda respecto de los permisos de edificación, la legislación en esta materia ofrece un modelo regulatorio interesante de considerar durante la discusión legislativa al evaluar alternativas que ofrezcan mayores certezas jurídicas en el desarrollo de proyectos de inversión.

Nuestra legislación en materia urbanística, en cuya base se encuentra la autorización o permiso de construcción, procura ofrecer un equilibrio entre el desarrollo de proyectos de infraestructura (que descansan en el ejercicio del llamado derecho de edificación o *ius aedificandi* de los titulares de los proyectos)¹⁵ con una planificación ordenada de las ciudades. Esto supone por ejemplo que los proyectos inmobiliarios internalicen las externalidades negativas que generan y se ajusten a los instrumentos de planificación territorial.¹⁶

¹⁴ Los boletines de las iniciativas legislativas que buscan introducir cambios legales en materia de permisos de edificación están individualizados en la cuarta sección.

¹⁵ Para Díaz de Valdés y Enteiche (2015, 246), “la naturaleza jurídica del permiso de construcción corresponde a un acto administrativo decisorio y favorable (además de autorizatorio), del que emanan derechos que se incorporan al patrimonio de sus destinatarios”.

¹⁶ Para la Corte Suprema, el dinamismo normativo propio de la legislación urbanística y la planificación territorial, “obliga a los jueces que, al momento de resolver las controversias en el área, deban necesariamente compatibilizar esa naturaleza y fines con los principios de estabilidad, seguridad y certeza jurídica, que en la mayoría de los casos se reúne en la denominada confianza legítima a la que tiene derecho el ciudadano frente al actuar de la Administración”. Sentencia de la Corte Suprema rol N° 6755-2019 (13/3/2020) (cons. 10°).

De esta manera, el permiso de construcción constituye un elemento central de la legislación urbanística, ya que supone el punto de encuentro entre las decisiones de política pública de planificación territorial (a través de los instrumentos de planificación) y el ejercicio del *ius aedificandi*, que se ejerce una vez determinado el contenido material del derecho de propiedad. En gran medida, el régimen urbanístico de la propiedad se concreta mediante un control previo ejercido por la autoridad competente, que emplea técnicas de autorización para levantar la prohibición general de construir, siempre dentro del marco regulador establecido por el permiso de construcción o la licencia urbanística (Cordero Quinzacara 2023, 34-35).

La lógica y estructura del permiso de edificación puede, en efecto, servir como un modelo de referencia para el equilibrio que el Proyecto debe ofrecer en el diseño de los regímenes de autorizaciones administrativas, en el sentido de preservar bienes sociales valiosos (algunos de ellos de carácter constitucional) y al mismo tiempo otorgar grados altos de certeza jurídica. Ello es especialmente importante si se persigue—como afirma el Proyecto— que la mejora regulatoria buscada sirva además como un instrumento de reactivación económica.

La lógica y estructura del permiso de edificación puede servir como un modelo de referencia para el equilibrio que el Proyecto debe ofrecer en el diseño de los regímenes de autorizaciones administrativas.

Para realizar cualquier construcción o loteo es necesario el permiso de edificación otorgado por la DOM. Para el otorgamiento de dicho permiso debe cumplirse con las normas urbanísticas aplicables al predio del que se trate, siendo una norma central en esta materia el artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC). Las normas urbanísticas, de acuerdo con su inciso 8°, quedan plasmadas en el Certificado de Informaciones Previas (CIP), el que “mantendrá su validez mientras no se modifiquen las normas urbanísticas”. Esto supone que las condiciones urbanísticas contenidas en el CIP se mantendrán inalteradas mientras dichas normas no sean modificadas, lo que otorga al solicitante una certeza jurídica sobre las condiciones que serán exigibles en el desarrollo del proyecto que se persigue.

Ahora bien, desde la aprobación del anteproyecto quedan fijas las condiciones urbanísticas bajo las cuales se aprobará el permiso de construcción. Así, luego de obtener el CIP y la aprobación del anteproyecto —respecto de las cuales la jurisprudencia ha ido especificando su naturaleza jurídica e incluso, en el último caso, admitiendo la posibilidad de generar derechos adquiridos—, de este permiso de construcción surgirán situaciones o posiciones jurídicas de contenido patrimonial que están amparadas por el derecho constitucional de propiedad. De esta manera, el otorgamiento del mencionado

permiso permite el ejercicio del *ius aedificandi*, que viene preconfigurado en el marco de las facultades y deberes inherentes del derecho de propiedad por la legislación urbanística y, particularmente, por los instrumentos de planificación territorial (Cordero 2023, 44-45, 48-50).

De lo anterior se desprende que, en el diseño del procedimiento administrativo para el otorgamiento de autorizaciones de edificación, se reconoce legalmente la doctrina de los derechos de confianza legítima (también llamada de derechos adquiridos) que le garantizan al titular del proyecto de edificación que la recepción definitiva de la obra se hará conforme a los permisos que se han autorizado (LGUC, arts. 20 inc. final y 144 inc. 4).

El permiso de edificación y su procedimiento administrativo descansan así sobre un modelo de ‘congelamiento normativo’ o de ‘invariabilidad regulatoria’, que se construye incrementalmente y que, entre nosotros, es considerado como un privilegio y excepción del derecho público chileno (Cordero Vega 2020). De manera específica, el artículo 116 de la LGUC es una de las piezas centrales de este modelo, ya que configura un procedimiento administrativo urbanístico de carácter incremental y acumulativo en la protección de los diversos bienes e intereses involucrados, buscando generar niveles altos de certeza jurídica a todos los actores involucrados (titular del proyecto, autoridad, terceros afectados y la comunidad en general), dotando de especial estabilidad a este permiso y generando altos grados de certeza jurídica.

Con este ejemplo se busca retratar, recurriendo a una realidad existente en nuestro marco regulatorio nacional, la posibilidad de establecer un modelo de invariabilidad regulatoria o congelamiento normativo, que sea aplicable para los proyectos o actividades que cumplan ciertas tipologías. Por ejemplo, este podría ser un modelo a explorar respecto de los permisos sectoriales que la CNEP considera como prioritarios, a fin de ofrecer garantías incrementales y acumulativas a los titulares de esos proyectos de inversión que ofrezca mayor certeza jurídica.

6.9. Corte Suprema y Contraloría General de la República: ¿qué hacer con los reguladores de facto?

Finalmente, es imposible obviar el rol que diversas instituciones como la Corte Suprema o la Contraloría General de la República han desarrollado como reguladores de facto. En el caso de la Corte Suprema, esto es especialmente evidente en materias como medioambiente, seguridad y salud, cuyas sentencias —algunas de ellas de carácter estructural (García 2023)— han tenido profundas implicancias en modelar el marco regulatorio de diversas actividades económicas. Así, por lo demás, se desprende del debate sobre activismo judicial que se ha desarrollado en nuestro país desde hace más de una década (García & Verdugo 2013).

Algo similar puede señalarse respecto de la Contraloría General de la República, cuya jurisprudencia, por ejemplo, ha sido especialmente relevante en materia urbanística (Fernández 2013, Boettinger 2009, Soto Kloss 2007) y, específicamente, de permisos de edificación (Gómez 2023, Valenzuela

2021, Fuentes 2020). Por su rol institucional y el ejercicio expansivo que ha desarrollado de sus competencias, dicho órgano ha desempeñado un papel trascendental dentro del proceso regulatorio (Jiménez 2021) y crecientemente actúa como un sustituto jurisdiccional (Jiménez 2023, Cordero Vega 2010).

Difícilmente podría culparse a la Ley Marco por no abordar esta materia, ya que se trata de un problema estructural del sistema de control chileno, como evidencian algunos de los debates que tuvieron lugar durante el proceso constituyente de 2023. Sin embargo, ello no obsta a considerar que se trata de una cuestión ineludible para el éxito de los esfuerzos de modernización regulatoria. Y es que más allá de los riesgos asociados a un potencial activismo regulatorio de ambas instituciones, ellas tendrán un rol central en la implementación del Proyecto. Ellas efectivamente tendrán la última palabra respecto del contenido y alcance de muchas instituciones creadas en los cambios legales propuestos, cuya implementación podría quedar en entredicho si ellas promueven una inercia institucional como el que la Contraloría a veces ha tenido respecto del silencio administrativo.

VII.

PROPUESTAS DE MEJORA AL PROYECTO

Sobre la base de las críticas y observaciones que hemos realizado anteriormente, en esta sección proponemos diversos lineamientos y propuestas de mejora para contribuir en la discusión legislativa y pública del Proyecto. Para ello prestamos especial atención a las recomendaciones formuladas por la CNEP y a las lecciones que ofrece la experiencia comparada que han sido reseñadas en las secciones anteriores.

7.1. Reconsiderar el paradigma del Proyecto

Esta primera recomendación apunta a reconsiderar el paradigma del Proyecto, que descansa en las autorizaciones administrativas como pilar conceptual sobre el cual se construyen los cambios legislativos propuestos. Para ello, se sugiere modificar el contenido del artículo 1 de la Ley Marco, incorporando en primer lugar una cláusula general de libertad económica concordante con la garantía que la Constitución reconoce en la materia. Para ello puede servir como modelo la legislación española (Ley N° 17/2019, art. 1). Se sugiere también incorporar dentro del objeto de la Ley Marco los objetivos de estímulo al crecimiento económico y de simplificación regulatoria (o administrativa). Con ello se busca que ambos operen como mandatos o criterios directrices del Legislador a los órganos del Estado responsables de la implementación e interpretación del Proyecto.

7.2. Técnicas habilitantes alternativas

Directamente relacionado con lo anterior, se sugiere hacer un uso más extensivo de técnicas habilitantes alternativas a las autorizaciones administrativas que sean menos intrusivas de la libertad económica, como las declaraciones juradas, avisos o comunicaciones. En línea con las recomendaciones de la CNEP y las mejores prácticas de la experiencia comparada, parece conveniente introducir técnicas regulatorias de carácter ex-post respecto de actividades y proyectos de bajo riesgo, promoviendo su uso inmediato en algunos ámbitos. Esto supone revisar la tipología de autorizaciones administrativas que recoge el título segundo de la Ley Marco y admitir la procedencia de técnicas habilitantes alternativas no solo respecto de autorizaciones de funcionamiento o de profesionales y servicios. Más allá de los cuestionamientos que puedan existir respecto a si la tipología propuesta es adecuada o técnicamente precisa, ella solo permite parcial y limitadamente el desarrollo de un modelo de técnicas de intervención regulatoria basadas en el riesgo involucrado. Por otro lado, esta recomendación supone además reconsiderar las debilidades que se observan respecto de los dos mecanismos de mejora regulatoria comprendidos en el Proyecto, a fin de evitar los incentivos a mantener el *statu quo* regulatorio. En ambos casos, resulta conveniente considerar las lecciones que ofrece la experiencia de España y Portugal en materia de simplificación regulatoria.

7.3. Revisar exclusiones

Se recomienda revisar las exclusiones que establece el Proyecto respecto de distintos permisos sectoriales de carácter prioritario que podrían comprometer la modernización y simplificación regulatoria buscada, así como afectar su carácter de ley marco o de bases. En este sentido, se sugiere reducir los ámbitos de exclusión del Proyecto que están listados en el artículo 4° de la Ley Marco e incorporar aquellas materias sobre las cuales la propuesta puede tener un efecto directo. Un buen ejemplo de ello es lo dispuesto en el inciso segundo de dicho artículo 4°, respecto del efecto del Proyecto sobre los permisos ambientales sectoriales que emanen o no del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Al respecto, se sugiere que los permisos que deban ser otorgado con posterioridad a la Resolución de Calificación Ambiental, deban sujetarse plenamente a las reglas, principios y estándares establecidos en la Ley Marco, despejando así las dudas a la que induce la propuesta legislativa en esta materia específica.

No debe olvidarse que la experiencia nacional en materia de mejora regulatoria ha estado caracterizada por iniciativas fragmentadas, aisladas y desconectadas. Este es precisamente un riesgo que se corre al introducir estas exclusiones: muchos de los vacíos del Proyecto podrán comprometer el esfuerzo de modernización y simplificación regulatoria buscado o, alternativamente, ser abordados sin una mirada sistémica por los diversos proyectos de ley que actualmente están siendo debatidos en el Congreso Nacional. Pero aún si no se compromete este esfuerzo de modernización, no debe olvidarse que las soluciones legislativas fragmentadas o aisladas contrastan con experiencias exitosas como la de Portugal, que han adoptado aproximaciones holísticas y sistémicas de mejora regulatoria.

7.4. Silencio administrativo y capacidades institucionales

El Proyecto avanza, aunque en forma modesta, en fortalecer el silencio administrativo. Pero estos esfuerzos de mejora regulatoria no serán eficaces sino van acompañados de una profunda modernización de las capacidades institucionales de los órganos sectoriales. Para fortalecer y darle eficacia al silencio administrativo como herramienta de mejora regulatoria, el Proyecto debe necesariamente dar cuenta de criterios orientadores de fortalecimiento institucional, más allá de las medidas administrativas o de gestión que se proponen. La utilización del silencio positivo y negativo, para ser efectivo, supone que con anterioridad se garanticen procesos adecuados y oportunos de evaluación por parte de los órganos sectoriales, a fin de evitar las prácticas institucionales que actualmente se observan. Esto es particularmente relevante respecto de aquellos permisos, procedimientos y órganos sectoriales respecto de los cuales se han identificado deficiencias (CNEP 2023).

De esta manera, parece inevitable la necesidad de abordar este vacío del Proyecto durante su discusión legislativa. De lo contrario, los resultados de la modernización regulatoria que impulsa el Proyecto serán disímiles respecto de cada órgano sectorial, al quedar condicionados a las capacidades institucionales de cada uno de ellos. La experiencia norteamericana es reveladora en este sentido: buscando evitar estas disparidades institucionales, la *Inflation Reduction Act* de 2022 entregó a las FPISC una suma considerable de dinero destinado exclusivamente a introducir mejoras institucionales en el régimen de permisos sectoriales.

Para avanzar en esta línea, proponemos dos recomendaciones. Primero, el articulado de la Ley Marco debería incluir criterios orientadores de fortalecimiento institucional, cuya aplicación debería ser también exigible respecto de los órganos sectoriales actualmente excluidos que tengan a su cargo tramitar permisos prioritarios. Segundo, el resto del articulado del Proyecto puede introducir los cambios legislativos que específicamente se requieran respecto de algunos órganos sectoriales sobre los que exista un diagnóstico claro acerca de sus debilidades institucionales. En línea con los informes del CNEP, nuestra sugerencia es priorizar los reguladores a cargo de permisos sectoriales prioritarios, como la Subsecretaría de Fuerzas Armadas (concesiones marítimas), el Consejo Nacional de Monumentos (zona típica y monumentos nacionales), las Direcciones de Obra Municipal (permisos de construcción) y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en conjunto con el Servicio Agrícola y Ganadero (informe favorable para construcción).

7.5. Repensar el Servicio para la Regulación y la Evaluación Sectorial

La creación de este Servicio busca replicar la experiencia exitosa de algunos países en que existe una institución que lidera los procesos de mejora regulatoria. Pero ante las debilidades que hemos observado en la sección anterior, sugerimos precisar el rol y mandato institucional del Servicio. En este sentido, las competencias del Servicio en materia de coordinación inter-sectorial y supervisión son débiles, como evidencian los verbos rectores que se utilizan para definirlos y la falta de vinculatoriedad

de sus recomendaciones. Para abordar esta carencia, recomendamos evaluar diseños institucionales alternativos como el de la FPISC norteamericana. Se sugiere además avanzar hacia un proceso más ágil y eficaz de evaluación, identificación y recomendación tanto de mejora regulatoria como de reemplazo de permisos por técnicas habilitantes alternativas. Para esto último, sugerimos disminuir el número de pasos y actores que considera la Ley Marco y fortalecer las potestades de coordinación del Servicio. También parece aconsejable fortalecer la autonomía del Servicio respecto del gobierno, sobre todo considerando que una de las principales debilidades que se observan respecto de nuestra institucionalidad regulatoria dice relación precisamente con este punto (Muñoz 2021).

7.6. Traspaso de costo a usuario

Ante la propuesta de crear un registro de profesiones y entidades técnicas que colaboren con los órganos sectoriales, sugerimos recoger la recomendación de la CNEP (2023) e implementar el principio de traspaso de costo a los privados en materia de revisión y evaluación de proyectos. Con ello se busca pasar de un modelo de contratación de servicios de profesionales y entidades externas hacia uno de certificación privada que puedan ser utilizado por los desarrolladores de proyectos. Esto permite no condicionar la utilización de esta herramienta a la decisión discrecional de la autoridad y a la disponibilidad presupuestaria.

7.7. Incorporar mecanismos de revisión previa

En línea con la recomendación de la CNEP (2023), proponemos formalizar la utilización amplia de mecanismos de revisión de las solicitudes de autorización a través de un modelo de cooperación entre el órgano sectorial y el interesado solicitante, con el objetivo explícito de validar previamente el contenido del expediente de tramitación antes de su presentación. Para ello pueden replicarse los modelos sectoriales existentes que han tenido buenos resultados en nuestro país, como el que ha sido implementado por la Dirección General de Aguas. Al establecer una instancia previa de revisión, la adopción de este modelo permite abordar el diagnóstico crítico que recoge el Proyecto sobre las limitaciones institucionales que se evidencian respecto de muchos órganos sectoriales para tramitar eficazmente las solicitudes de autorizaciones.

7.8. Modificar la lógica de los proyectos o actividades priorizadas

Se propone reconsiderar la discrecionalidad que subyace en un diseño del procedimiento de evaluación de proyectos o actividades priorizadas. Para ello se sugiere incorporar lineamientos o tipologías que respondan a parámetros objetivos, cuantificables y no contingentes, cuya determinación no quede entregada a diversos reglamentos y autoridades. Se recomienda asimismo que los proyectos o actividades amparados por este régimen especial estén sujetos a un procedimiento de tramitación ágil y que ofrezca soluciones integrales y comprensivas de evaluación, lo que demanda reevaluar las exclusiones

que establece el Proyecto respecto de ciertos permisos y no condicionar la utilización de este régimen a las capacidades contingentes de los órganos sectoriales. Un modelo interesante que cumple estos parámetros en la experiencia comparada es el FAST-41 norteamericano.

7.9. Modelo de invariabilidad regulatoria

Se recomienda evaluar la incorporación de modelos de congelamiento o invariabilidad regulatoria para ciertos proyectos o actividades de inversión de mayor complejidad, a fin de proporcionar garantías incrementales y acumulativas a sus titulares. Para ello puede utilizarse como modelo a seguir el establecido en el artículo 116 de la LGUC en materia de permisos de construcción. Sugerimos que esta alternativa sea considerada, al menos, respecto de los permisos sectoriales prioritarios de mayor complejidad. Esta propuesta permite corregir la incertidumbre jurídica y falta de transparencia que rodea el otorgamiento de aquellos permisos de mayor complejidad.

7.10. Problema de los permisos pendientes

A fin de enfrentar el problema del stock de autorizaciones pendientes de resolución que acumulan muchos órganos sectoriales, se sugiere utilizar el articulado transitorio del Proyecto para establecer un régimen de transición que permita solucionar este problema antes de su entrada en vigencia.

7.11. Corregir las imprecisiones técnicas y de técnica legislativa

En primer lugar, se recomienda delimitar y establecer los elementos del aviso y la declaración jurada que tengan el carácter de ‘esencial’, garantizando que en caso de imprecisiones u omisiones su corrección oportuna no importe la revocación. En segundo lugar, se debe clarificar la estructura de prelación legal aplicable a los procedimientos autorizatorios sectoriales, especialmente la relación de la Ley Marco con la supletoriedad de la LBPA. Finalmente, se aconseja precisar el estatuto aplicable a los permisos sectoriales prioritarios e instituciones respecto de los cuales se observan serias deficiencias en materia de tramitación de autorizaciones. Esta imprecisión se explica en parte por la falta de certeza respecto del estatuto jurídico aplicable en estas materias, como consecuencia de la regulación delineada por los artículos 3°, 4° y 5° N° 3 de la Ley Marco (art. primero del Proyecto) y por las modificaciones a diversos cuerpos legales sectoriales (art. segundo y siguientes del Proyecto). Pero también contribuye a ello la multiplicidad de iniciativas legislativas que en materia sectorial se tramitan en paralelo al Proyecto.

7.12. Régimen transitorio para reactivación económica

Muchas de estas propuestas buscan conectar los cambios legislativos propuestos con el objetivo de reactivación económica de corto plazo que subyace en el Proyecto. Para ello se recomienda considerar un régimen transitorio que establezca un rápido proceso de implementación y medidas que contribuyan a la eficacia de este. Para ello se sugieren las siguientes medidas:

1. Sujetar a un plazo determinado la dictación de los reglamentos que demanda la implementación de la Ley Marco;
2. Establecer un régimen de transición que permita solucionar antes de la entrada en vigencia de la ley el problema del stock de autorizaciones pendientes de resolución que acumulan muchos órganos sectoriales;
3. Identificar un conjunto inicial de permisos, procedimientos y órganos sectoriales que están operando de manera deficitaria y proponer los criterios generales de fortalecimiento institucional, evaluación, acompañamiento, indicadores, a fin de que ellos sean materializados por un reglamento; y,
4. Establecer un número inicial de declaraciones juradas y avisos, respecto de actividades de bajo riesgo, promoviendo su uso inmediato con la entrada en vigencia de la ley.

VIII.

CONCLUSIONES

Actualmente se encuentra en discusión ante el Congreso Nacional el proyecto de Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales. Esta iniciativa es parte de un conjunto de medidas de estímulo al crecimiento económico que contempla el llamado Pacto Fiscal, con la que se busca simplificar y modernizar el marco regulatorio nacional y minimizar los impactos negativos que tiene el sistema de permisos administrativos en el desarrollo de proyectos o actividades de inversión. El Proyecto, sin embargo, solo cumple de manera parcial tales objetivos.

La Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales avanza en una modernización regulatoria pero poco en su simplificación. Esta iniciativa ordena y sistematiza la tipología autorizatoria sectorial y propone una institucionalidad para una mejora regulatoria. Pero no avanza en modificar el paradigma existente desde un modelo de control ex-ante hacia uno de carácter ex-post, potenciando las técnicas habilitantes alternativas a las autorizaciones. La experiencia española y portuguesa ofrecen lecciones importantes que pueden servir de guía durante la discusión legislativa del Proyecto para avanzar en este sentido.

Por otro lado, el proyecto replica parte de las reglas, principios y estándares de la legislación sectorial vigente, pero sin la precisión y la comprensión adecuada de los bienes jurídicos que resguarda cada uno de ellos, la sofisticación técnica que presenta cada permiso y las dificultades que, en materia de personal y capacidades institucionales, enfrenta cada servicio público al tramitar y resolver cada procedimiento sometido a su competencia. Se excluye de su aplicación, además, a servicios públicos y

procedimientos sensibles en esta materia, que además han sido caracterizados por la CNEP (2023) como permisos sectoriales prioritarios, como aquellos otorgados por el Consejo de Monumentos Nacionales, el procedimiento para el otorgamiento de concesiones marítimas ante la Subsecretaría de Fuerzas Armadas y la tramitación de permisos de edificación y sus recepciones finales en manos de las Direcciones de Obras Municipales.

Si bien deben destacarse aspectos positivos del proyecto de Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales, ellas parecen replicar en distinta medida algunos defectos que caracterizan los esfuerzos de mejora regulatoria que se ha impulsado en nuestro país en la última década, los que han estado caracterizado por iniciativas fragmentadas, aisladas y desconectadas entre sí, que esperablemente han tenido un impacto y resultado menor al esperado.

Sin perjuicio de las críticas y observaciones al proyecto, se proponen una serie de lineamientos para avanzar en la mejora del Proyecto, entre los cuales destaca la reformulación de sus objetivos, reducir sus ámbitos de exclusión e intervenir procedimientos que presentan evidentes deficiencias en cuanto a su diseño y a los plazos involucrados. Se propone además tener una aproximación más audaz en la extensión con que se introducen las declaraciones juradas y avisos como alternativas de intervención regulatoria. Asimismo, se sugiere repensar el Servicio para la Regulación y la Evaluación Sectorial, que si bien busca replicar algunos modelos exitosos que proporciona la experiencia comparada, requiere ser justificado con mayor detención, así como precisar su rol institucional. Se recomienda también explorar modelos de invariabilidad o congelamiento regulatorio respecto de permisos prioritarios y utilizar el articulado transitorio para resolver el problema del stock de autorizaciones pendientes antes de la entrada en vigencia del Proyecto.

Referencias

Alamparte, B. 2018. Reforma regulatoria: hacia un organismo supervisor de las regulaciones del sector público en Chile. *Revista de Derecho Público*, número especial, 149-166.

Almeida, P., Ferreira, V. 2019. Uma estratégia de modernização para a administração pública em Portugal. *XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Buenos Aires, 1-9.

Arancibia, J. 2016. La supervisión basada en riesgo: notas sobre su aplicación en Chile. En: Ferrada, J.; Bermúdez, J.; Urrutia, O. (eds.), *Doctrina y enseñanza del derecho administrativo chileno: estudios en homenaje a Pedro Pierry Arrau*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso

Arancibia, J. 2020. Las autorizaciones administrativas: bases conceptuales y jurídicas. *Revista de Derecho Administrativo Económico* 32 (julio-diciembre 2020), 5-36.

Baldwin, R., Cave, M., Lodge, M. 2011. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice (2nd edn)*. Oxford: Oxford University Press.

Bermúdez, J. 2014. *Derecho Administrativo General*. Santiago: editorial Thomson Reuters.

Biber, E., Ruhl, J. 2014. The Permit Power Revisited: The Theory of Regulatory Permits in the Administrative State. *Duke Law Journal* 64(2), 134-234.

Boettiger, C. 2009. El principio de Buena fe n la jurisprudencia de la Contraloría General de la República en materia urbanística. *Revista Actualidad Jurídica UDD* N° 19, tomo I, 309-326.

Cecot, C. 2019. Deregulatory Cost-Benefit Analysis and Regulatory Stability. *Duke Law Journal*, 68, 1593-1650.

Comisión de la Unión Europea. 2005. Comunicación: Simplificar el Marco Regulatorio. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/simplifying-the-regulatory-environment.html> [08/04/2024]

Comisión de la Unión Europea. 2010. Comunicación: Normativa inteligente en la Unión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0543&rid=1> [08/04/2024]

Comisión de la Unión Europea. 2019. Comunicación: Better Regulation. Joining forces to make better laws. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2021:219:FIN> [08/04/2024].

Comisión de la Unión Europea. 2021. Better regulation Guidelines. Disponible en: https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf [08/04/2024]

Comisión de la Unión Europea. 2023. Better Regulation Toolbox. Disponible en: <https://commission.europa.eu/system/files/2023-09/BR%20toolbox%20-%20Jul%202023%20-%20FINAL.pdf> [08/04/2024]

Comisión de Reforma a la Regulación y Supervisión Financiera. 2011. Informe Final. Ministerio de Hacienda. Disponible en: http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/703/Comision_de_Reforma_a_la_Regulacion_y_Supervision_Financiera_.pdf?sequence=1 [08/04/2024]

Comisión Nacional de Evaluación y Productividad. 2019. Calidad Regulatoria en Chile: Una revisión de sectores estratégicos. Disponible en: <https://cnep.cl/estudios-finalizados/revision-regulatoria-de-sectores-estrategicos/> [08/04/2024]

Comisión Nacional de Evaluación y Productividad. 2021. Revisión Regulatoria Pymes. Disponible en: <https://cnep.cl/estudios-finalizados/revision-regulatoria-pymes/> [08/04/2024]

Comisión Nacional de Evaluación y Productividad. 2021. Revisión Regulatoria Pymes. Disponible en: <https://cnep.cl/estudios-finalizados/revision-regulatoria-pymes/> [08/04/2024]

Comisión Nacional de Evaluación y Productividad. 2023. Análisis Permisos Sectoriales Prioritarios para Invertir. Disponible en: <https://cnep.cl/estudios-finalizados/analisis-de-permisos-sectoriales-prioritarios-para-la-inversion-en-chile/> [08/04/2024]

Comisión Nacional de Evaluación y Productividad. 2023. Análisis Permisos Sectoriales Prioritarios para Invertir. Disponible en: <https://cnep.cl/estudios-finalizados/analisis-de-permisos-sectoriales-prioritarios-para-la-inversion-en-chile/> [08/04/2024]

Comisión Nacional de Evaluación y Productividad. 2024. Medición para Tramitar Permisos de Inversión en Minería. Disponible en: <https://cnep.cl/estudios-finalizados/medicion-tiempos-para-tramitar-permisos-de-inversion-en-mineria/> [08/04/2024]

Comisión Sindical Cívico Parlamentaria para la Reforma del SEIA. 2016. Informe. Disponible en: <https://www.fima.cl/biblioteca/infome-de-la-comision-sindical-civico-parlamentaria-para-la-reforma-del-seia/#:~:text=La%20CSCP%20nació%20como%20alternativa,para%20las%20reformas%20al%20SEIA> [08/04/2024]

Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial. 2023. Pacto Fiscal. Espacio fiscal que puede generar crecimiento económico en el período 2024-2034 considerando medidas de estímulo a la inversión, la productividad y la diversidad productiva. Disponible en: <https://hacienda.cl/noticias-y-eventos/pacto-por-el-crecimiento-el-progreso-social-y-la-responsabilidad-fiscal> [08/04/2024]

Consejo Constitucional. 2023. *Propuesta de nueva Constitución de Chile.* Disponible en: <https://www.procesoconstitucional.cl/consejo-constitucional/propuesta-de-nueva-constitucion/> [08/04/2024]

Copeland, C. 2005. The Role of the Office of Information and Regulatory Affairs in Federal Rulemaking. *Fordham Urb. Law Journal* 1257.

Cordero Vega, L. 2010. La jurisprudencia administrativa en perspectiva: entre legislador positivo y juez activista. Comentario desde el dictamen sobre la píldora del día después. En Couso, J. (ed.), *Anuario de Derecho Público 2010*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

Cordero Vega, L. 2015. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Santiago, Chile: Editorial Thomson Reuters.

Cordero Vega, L., García, JF. 2012. Elementos para la discusión sobre agencias independientes en Chile. El caso de las Superintendencias. En Couso, J. (ed.), *Anuario de Derecho Público 2010*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

Cordero, E. 2023. *Curso de Derecho Administrativo*. Santiago, Chile: Editorial Libromar y Derecho PUCV.

Cordero, L. “Declaración judicial de servicio público”, *El Mercurio Legal*, 28 de agosto de 2015. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2015/08/28/Declaracion-judicial-de-servicio-publico.aspx>

Cordero, L. “Delimitando los ámbitos de los permisos de edificación”, *El Mercurio Legal*, 30 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2020/01/30/908136/Delimitando-los-ambitos-del-permiso-de-edificacion.aspx>

Cordero, L. “Un servicio público espejo”, *El Mercurio Legal*, 27 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2020/11/27/909172/Un-servicio-publico-espejo.aspx>

Costa, E., Berríos, A., Soruco, M. 2022. Regulación del análisis de impacto regulatorio en Chile: el caso del medio ambiente y los recursos naturales. *Revista de Derecho Económico* 79 (2), 71-98.

Davis, B., Revesz, R. 2019. Regulation in Transition. *Minnesota Law Review* 104 (1), 1-100.

- Díaz de Valdés, J.M.; Enteiche, N.** 2015. La estabilidad de los actos administrativos urbanísticos. *Actualidad Jurídica* 31 (2015), 235-266.
- Dilger, R.** 2019. Small Business Administration (SBA). Funding: Overview and Recent Trends. *Congressional Research Service*. Disponible en: https://www.everycrsreport.com/files/20191227_R43846_e3cf9e8da7adc69d2834427d5fbb70e8862df14b.pdf [04/08/2024]
- Doménech, G.** 2017. ¿Mejor antes o después? Controles públicos previos ‘versus’ controles públicos posteriores. *Papeles de Economía Española* 151 (2017), 47-62.
- Dooling, B., Febrizio, M., Pérez, D.** 2019. Accounting for regulatory reform under Executive Order 13771: explainer and recommendations to improve accuracy and accountability. *Economic Studies at Brookings*. Disponible en: https://www.brookings.edu/wpcontent/uploads/2019/11/ES_11072019_DoolingFebrizioPerez.pdf [08/04/2024]
- Dudley, S.** 2020. The Office of Information and Regulatory Affairs and the durability of regulatory oversight in the United States. *Regulation & Governance* 16(1), 243-260.
- Epstein, R.** 1995. The Permit Power Meets the Constitution. *Iowa Law Review* 407(81), 407-422.
- Esteve Pardo, J.** 2015. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Madrid, España: Editorial Marcial Pons.
- Estévez, E., Fillottrani, P., Linares, S., Cledou, M.** 2021. *Portugal: el salto a la transformación digital*. Caracas: CAF.
- Falck, O., Gollier, C., Woessmann, L.** 2011. *Industrial Policy for National Champions*. Cambridge, EE. UU.: The MIT Press.
- Fernández, J.** 2013. Contraloría y Urbanismo. *Revista de Derecho Público* 78, 1er semestre, 51-61.
- Freeman, J.** 2000. Private parties, public functions and the new administrative law. *Administrative Law Review* 52 (3), 813-858.
- Freeman, J., Jacobs, S.** 2021. Structural Deregulation. *Harvard Law Review*, Administrative Law 135(585), 585-665.
- Fuentes, O.** 2020. Invalidación de los permisos de edificación. Criterios de la jurisprudencia. *Revista Chilena de la Administración del Estado* 4, segundo semestre, 21-42.
- García-Huidobro, L.E., Leitch, D., Lang, B.** 2023. Antecedentes para la discusión constitucional sobre una Oficina Parlamentaria de Presupuestos. *Puntos de Referencia*, edición digital N° 667, Centro de Estudios Públicos. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/investigacion/antecedentes-para-la-discusion-constitucional-sobre-una-oficina-parlamentaria-de-presupuestos/> [04/08/2024]
- García, J.F., Verdugo, S.** 2013. *Activismo judicial en Chile ¿Hacia el gobierno de los jueces?* Santiago: Ediciones Libertad y Desarrollo.
- García, J.F.** “Corte Suprema, Isapres y sentencias estructurales”, *El Mercurio Legal*, 29 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/legal/Analisis/index.aspx?userNameAutor=jgarc%C3%ADa&ti-poPortadilla=Autor>

- García, J.F.** 2009. ¿Inflación de superintendencias? Un diagnóstico crítico desde el derecho regulatorio. *Actualidad Jurídica UDD* 19 (Tomo I), 327-372.
- García, J.F.** 2011. El Tribunal Constitucional y el uso de “test”: una metodología necesaria para fortalecer la revisión judicial económica. *Revista Chile de Derecho* 38(1), 101-138.
- García, J.F., Verdugo, S.** 2010. De las superintendencias a las agencias regulatorias independientes en Chile: aspectos constitucionales y de diseño regulatorio. *Actualidad Jurídica UDD* 22, 263-305.
- Gavieiro-González, S.** 2020. Revisitación actualizada de la directiva de servicios y de la libertad de establecimiento. Análisis de diversos procesos de transposición en España, Italia y Portugal. *Revista de Derecho Constitucional Europeo* 34 (2020). Disponible en: https://www.ugr.es/~redce/REDCE34/articulos/06_GAVIEIRO.htm [08/04/2024].
- Gavieiro, S.** 2018. Análisis de la jurisprudencia sobre las comunicaciones previas y declaraciones responsables de actividades comerciales o de servicios. *Revista de Administración Pública* (205), 195-219.
- Gavieiro, S.** 2020. Declaraciones responsables y comunicaciones: efectos y tramitación. Especial referencia al ámbito urbanístico. Análisis jurisprudencial. *Revista Vasca de la Administración Pública*, sección Jurisprudencia 118 (diciembre 2020), 127-152.
- Gómez, R.** 2023. Caducidad de los permisos de construcción. *Revista Digital de Derecho Administrativo* 29, 159-177.
- Jiménez, G.** 2021. La Contraloría en el proceso regulatorio. *Revista de Derecho (Valdivia)* Vol. XXXIV (1), 209-231.
- Jiménez, G.** 2023. ¿Por qué los particulares litigan en la Contraloría? La potestad dictaminante como de resolución de disputas. *Revistas de Derecho Administrativo Económico*, 37 (2023), 165-192.
- Lara, J.L., García-Huidobro, L.E.** 2014. Sobre el Régimen Concesional Chileno: ¿Podemos hablar de un Modelo de Concesión? En Soto, E. *Administración y Derecho*, homenaje a los 125 años de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 89-195.
- Ministerio de Hacienda.** 2023. Pacto Fiscal para el Desarrollo. Disponible en: <https://www.hacienda.cl/areas-de-trabajo/politicas-tributarias/pacto-fiscal-por-el-crecimiento> [08/04/2024]
- Ministerio del Medio Ambiente.** 2016. *Informe Final: Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA*. Disponible en: <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/05/Informe-final-Comisión-Asesora-Presidencial.pdf> [08/04/2024]
- Miquez, L.** 2019. La mejora de la regulación: antecedentes y principios. *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía* 907, 9-21.
- Moreu, E.** 2010. La Administración “neopolicial”. Autorización administrativa y sistemas alternativos: comunicación previa y declaración responsable. *Revista Aragonesa de Administración Pública* 12 (N° Extra), 249-295.

- Muñoz Machado, S.** 2010. Las regulaciones por silencio. Cambio de paradigma en la intervención administrativa en los mercados. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 9 (enero 2010), 70-79.
- Muñoz, D.** 2021. Análisis de la metarregulación en Chile. *Revista de Derecho Administrativo Económico* N° 34 (2021), 69-95.
- Muñoz, D.** 2023. Participación ciudadana en la metarregulación chilena. *Revista de Derecho Administrativo Económico* N° 37 (diciembre 2022), 319-332.
- Muñoz, D., Muñoz, P.** 2022. Una revisión de las principales estrategias regulatorias y su implementación en Chile. *Revista de Derecho Aplicado LLM UC* 10 (2022), 1-47.
- Mussacchio, A., Lazzarini, S.** 2014. *Reiventing State Capitalism. Leviathan in Business, Brazil and Beyond*. Cambridge, EE. UU.: Harvard University Press.
- Nascimento, G., Duarte, A.** Desafios da gestão de pessoas na administração pública no contexto da revolução. XXIV Congreso Internacional del CLAD, Buenos aires. Disponible en: <https://ciencia.iscte-iul.pt/publications/desafios-da-gestao-de-pessoas-na-administracao-publica-no-contexto-da-revolucao-40/66146> [08/04/2024]
- Observatory of Public Sector Innovation, OCDE.** 2024. SIMPLEX. Case Study Library. Disponible en: <https://oecd-opsi.org/innovations/simplex/>
- OCDE.** 2011. Regulatory Management Indicators. Chile 2011. Disponible en: <https://web.archive.oecd.org/2012-06-14/96182-47827209.pdf> [08/04/2024]
- OCDE.** 2012. La Evaluación de Leyes y Regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile. Disponible en: <https://www.oecd.org/chile/la-evaluacion-de-leyes-y-regulaciones-9789264176362-es.htm> [08/04/2024]
- OCDE.** 2014. Chile's Supreme Audit Institution. Enhancing Strategic Agility and Public Trust. OCDE, 2014. Disponible en: <https://www.oecd.org/governance/chile-s-supreme-audit-institution-9789264207561-en.htm> [08/04/2024]
- OCDE.** 2016. Regulatory Policy in Chile. Government capacity to ensure high-quality regulation. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-chile_9789264254596-en#page4 [08/04/2024]
- OCDE.** 2017. Chile: Evaluation Report: Regulatory impact assessment. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Chile-Evaluation-Full-Report-web.pdf> [08/04/2024]
- OCDE.** 2017. Política regulatoria en América Latina. Un análisis del estado de juego. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-latin-america_2cb29d8c-en?_ga=2.169232737.1946609354.1633939668-1608936948.1592997028 [08/04/2024]
- OCDE.** 2018. Indicators of Product Market Regulation. Disponible en: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> [08/04/2024]

- OCDE.** 2018. Regulatory Policy Outlook. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018_9789264303072-en [08/04/2024]
- OCDE.** 2019. Indicadores de política y gobernanza regulatoria para América Latina. Disponible en: <https://web-archive.oecd.org/2021-04-13/548344-ireg-alc.htm> [08/04/2024]
- OCDE.** 2020. Assessing the efficiency of environmental policy design and evaluation: Results from a 2018 cross-country survey. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/assessing-the-efficiency-of-environmental-policy-design-and-evaluation-results-from-a-2018-cross-country-survey_482f8f8be-en [08/04/2024]
- Painter, M., Peters, B.** 2010. *Tradition and Public Administration*. New York: Palgrave Macmillan.
- Parejo, L.** 2009. La desregulación de los servicios con motivo de la directiva Bolkenstein. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 6 (junio 2009), 34-41.
- Peters, B.** 2021. *Administrative Traditions: Understanding the Roots of Contemporary Administrative Behavior*. Oxford: Oxford University Press.
- Prieto, C.** 2019. La mejora regulatoria en el ámbito de las entidades locales. *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía* 907, 131-144.
- Renda, A.** 2017. One Step Forward, Two Steps Back? The New U.S Regulatory Budgeting Rules in Light of the International Experience?. *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 8(3), 291-304.
- Ricz, J., Schedelik, M.** 2023. Brazil's National Champions Strategy (2007-13): A Critical Appraisal. *Competition & Change* 0(0).
- Román, M., Riscos, J.** 2019. La mejora de la regulación económica de la Comunidad Autónoma de Andalucía. *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía* 907, 115-130.
- Sá, P.** 2019. Alguns marcos do movimento da qualidade na administração pública em Portugal: que sinais o futuro? *The TQM Journal*, núm. Especial 10 anos, 61-80.
- Sánchez, R., Bueno, F., García, A.** 2019. La evaluación ex - ante. Una visión de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa. *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía* 907, 23-36.
- Schultz, R., Arndt-Basle, C., Davidson P., Gerloff B.** 2019. Better indicators for better regulation: the OECD iREG experience. *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía* 907, 51-67.
- Silveira, J., Fidalgo, T., Fabião, G., Assis, M.** 2022. The Simplification of Procedures in Portuguese Administrative Law. *Administrative Sciences* 12(1):9, 1-18.
- Soto Kloss, E.** 2007. 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, Libertad y Desarrollo, 131-144.
- Soto, V.** 2020. Mecanismos de evaluación de la ley y la obligación de acompañar informes de impacto normativo a los proyectos de ley en la experiencia comparada. *Serie de Informes N° 26-20*, Biblioteca del Congreso Nacional.

Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29248/1/N_26_20_Informe_de_impacto_normativo_y_evaluacion_de_ley.pdf [08/04/2024]

Sunstein, C. 2013. The office of information and regulatory affairs: myths and realities. *Harvard Law Review* 126(7), 1838-1878.

Sunstein, C. 2017. Cost-Benefit Analysis and Arbitrariness Review. *Harvard Environmental Law Review* 41, 1-41.

Sunstein, C. 2019. Sludge and Ordeals. *Duke Law Journal* 68(8), 1843-1883.

Sunstein, C. 2020. On Neglecting Regulatory Benefits. *Administrative Law Review* 72(3), 445-459.

Toctoc Empresas. 2023. Observatorio de Plazos ADI-TOCTOC, 4to trimestre 2023. Disponible: <https://adi-ag.cl/wp-content/uploads/2024/01/Informe-Observatorio-de-Plazos-VCVF.pdf> [08/04/2024]

Tozzi, J. 2019. Office of Information and Regulatory Affairs: past, present and future. *Journal of Benefit-Cost Analysis* 11(1), 2-37.

Trayter, J. 2016. Simplificación administrativa y modificación o supresión de las técnicas de limitación o intervención. *Revista Aragonesa de Administración Pública* N° 47-48, 8-44.

Valenzuela, P. 2021. Interpretación de la normativa que regula el otorgamiento de los permisos urbanísticos respecto de proyectos inmobiliarios que, a su vez, deben someterse a calificación ambiental. *Revista Chilena de la Administración del Estado* 6, segundo semestre, 139-146.

Referencias legislativas y reglamentarias

Fuentes nacionales

Ley N° 19.300 (D.O 09/03/1994), de Bases Generales del Medio Ambiente.

Ley N° 19.880 (D.O 22/05/2003), Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen a los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.

Ley N° 20.416 (D.O 03/02/2010), Fija normas especiales para las empresas de menor tamaño.

Ley N° 20.283 (D.O 30/07/2008), Sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal.

Ley N° 21.000 (D.O 23/02/2017), Crea la Comisión para el Mercado Financiero.

Decreto Supremo N° 85/2022 (D.O 30/09/2022). Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño.

Resolución SG N° 41/2021, establece la estructura orgánica y funcional de la oficina de información, análisis y asesoría presupuestaria del Senado. Senado, República de Chile, 7 de septiembre de 2021.

Instructivo Presidencial N° 001-2014 que imparte instrucciones sobre buenas prácticas regulatorias, con fecha 28 de febrero de 2014.

Instructivo Presidencial N° 002-2016 que instruye la emisión de informe de productividad en algunas iniciativas legales, con fecha 08 de noviembre de 2016.

Instructivo Presidencial N° 003-2019 que instruye sobre la elaboración de informes de impacto regulatorio, con fecha 15 de abril de 2019.

Instructivo Presidencial N° 004-2019 que establece medidas de simplificación regulatoria y legislativa, con fecha 12 de enero de 2019

Decreto Ley N° 1263 (D.O 28/11/1975), orgánico de administración financiera del Estado.

Fuentes extranjeras

Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior. Parlamento Europeo y Consejo Europeo, 12 dic. de 2006.

Ley 17/2009 sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, de 23 de noviembre de 2009. Publicada en el Boletín Oficial del Estado (España), núm. 283, de 24 de noviembre de 2009.

Ley 25/2009 de Modificación de Diversas Leyes para su adaptación a la Ley Sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su ejercicio, de 22 de diciembre de 2009. Publicada en el Boletín Oficial del Estado (España), núm. 308, de 23 de noviembre de 2009.

Decreto Ley N° 92/2010, de 26 de julio de 2010. Publicado en el Diário da República (Portugal), Nro. 130/2019, serie I de 10/07/2019.

Decreto Ley N° 48/2011, de 1 de abril de 2011. Publicado en el Diário da República (Portugal), Nro. 65/2011, serie I de 01/04/2011.

Decreto Ley N° 10/2024, de 8 de enero de 2024. Publicado en el Diário da República (Portugal), Nro. 5/2024, serie I de 08/01/2024.

Fixing America's Surface Transportation Act (2015), el 114° Congreso de los Estados Unidos.

Inflation Reduction Act (2022), el 117° Congreso de los Estados Unidos.

Paperwork Reduction Act (1980), el 96° Congreso de los Estados Unidos.

Regulatory Flexibility Act (1990), el 96° Congreso de los Estados Unidos.

Executive Order N° 12.866/1993 [EE. UU.], de 30 de septiembre de 1993.

Executive Order N° 13.563/2011 [EE. UU.], de 18 de enero de 2011.

Executive Order N° 13.771/2017 [EE. UU.], de 30 de enero de 2017.

Executive Action N° 12.291/1981 [EE. UU.], de 17 de febrero de 1981.

Proyectos de ley

Proyecto de Ley (Boletín 8467-12, 2012) de “Administración del borde costero y concesiones marítimas”. En segundo trámite constitucional en el Senado, ingresado por Mensaje con fecha 31 de julio de 2012.

Proyecto de Ley (Boletín 9.247-32, 2014) de “Evaluación de Políticas Públicas”. En trámite, ingresado por Mensaje con fecha 10 de enero de 2014

Proyecto de Ley (Boletín N° 12.025-03, 2018) que “Establece Medidas para Impulsar la Productividad y el Emprendimiento”. Archivado, ingresado por Mensaje con fecha 17 de agosto de 2018.

Proyecto de Ley (Boletín N° 12.690-14, 2019) que “Modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones para fijar plazo a la solicitud de recepción definitiva de obra y sancionar su cumplimiento”. En primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, ingresado por Moción en la Cámara de Diputados con fecha 05 de junio de 2019.

Proyecto de Ley (Boletín N° 12.432-14, 2019) que “Modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones para dar certeza jurídica en materia de aprobación de planos reguladores comunales y de permisos de edificación”. En primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, ingresado por Moción en la Cámara de Diputados con fecha 17 de enero de 2019.

Proyecto de Ley (Boletín N° 12.712-24, 2019) de Patrimonio Cultural. En segundo trámite constitucional en el Senado, ingresado por Mensaje con fecha 17 de junio de 2019.

Proyecto de Ley (Boletín N° 14.929-14, 2022) que “Renueva el plazo dispuesto en la ley n° 20.32, que regulariza la construcción de bienes raíces urbanos, sin recepción definitiva destinados a equipamiento de deporte y salud.

Proyecto de Ley (Boletín N° 15.534-14, 2022) que “Modifica la Ley General de Urbanismo y Construcción en materia de plazos y sanciones por incumplimiento”. En segundo trámite constitucional en el Senado, ingresado por Moción en la Cámara de Diputados con fecha 25 de noviembre de 2022.

Proyecto de Ley (Boletín N° 16.418-14, 2023) que “Modifica la ley N° 20.898, que establece un procedimiento simplificado para la regularización de viviendas de autoconstrucción, con el objeto de modificar el plazo para obtener los permisos de edificación y de recepción definitiva, tratándose de edificaciones destinadas a Microempresas Inofensivas o Equipamiento Social. En primer trámite constitucional en el Senado, ingresado por moción en el Senado con fecha 14 de noviembre de 2023.

Proyecto de Ley (Boletín N° 16.473-03, 2023) que “Modifica la ley N° 17.288, sobre Monumentos Nacionales, para fijar plazo a las excavaciones de carácter arqueológico, antropológico o paleontológico. En primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, ingresado por Moción en la Cámara de Diputados con fecha 21 de noviembre de 2023.

Proyecto de Ley (Boletín N° 16.677-14, 2024) que “Modifica la ley n° 20.234 para establecer un mecanismo excepcional de saneamiento del dominio para asentamientos con recepción provisoria. En primer trámite

constitucional en la Cámara de Diputados, ingresado por Moción en la Cámara de Diputados con fecha 09 de enero de 2024.

Proyecto de Ley (Boletín N° 16.566-03, 2024) que “Establece una Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales e Introduce Modificaciones en cuerpos legales que indica”. En primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, fecha de ingreso 15 de enero de 2024.

Proyecto de Ley (Boletín N° 16.565-24, 2024) que “Modifica la ley N° 17.288, para hacer aplicables las normas sobre silencio administrativo a las solicitudes que deba resolver el Consejo de Monumentos Nacionales”. En primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, ingresado por Moción de la Cámara de Diputados con fecha 10 de enero de 2024.

Proyecto de Ley (Boletín N° 16.552-12, 2024) que “Modifica Diversos Cuerpos Legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia”. En primer trámite constitucional en el Senado, fecha de ingreso 10 de enero de 2024.

Proyecto de Ley (Boletín N° 16.662-14) que “Modifica la ley N° 19.538, que regulariza la construcción de bienes raíces urbanos sin recepción definitiva, para facilitar la reconstrucción de viviendas afectadas por incendios, sismos u otras catástrofes. En primer trámite constitucional de la Cámara de Diputados, ingresado por Moción en la Cámara de Diputados con fecha 12 de marzo de 2024.

Jurisprudencia

Contraloría General de la República, Dictamen N° E391709/2021, 11 de septiembre de 2021.

Contraloría General de la República, Dictamen N° 40.730/2017, 21 de noviembre de 2017.

Contraloría General de la República, Dictamen N° 40.724/2017, 21 de noviembre de 2017. **Tribunal Constitucional**, rol N° 2.367-12, 16 de enero de 2013.

Consejo para la Transparencia, *Valentín Vera Fuentes con Superintendencia de Pensiones*, rol-amparo N°C5096-18, 21 de noviembre de 2017.

Consejo para la Transparencia, *Felipe López con Comisión para el Mercado Financiero* rol-amparo N°C4649-21, 08 de octubre de 2021.

Corte Suprema, *Compañía Eléctrica San Isidro S.A con Superintendencia de Electricidad y Combustibles*, causa rol N° 3.211, N° 3.213 y de N° 4.365, 29 de julio de 2015.

Corte Suprema, *Junta de Vigilancia del Río Huasco con Servicio Nacional de Geología y Minería*, causa rol N° 58.971-2016, 13 de marzo de 2017.

Corte Suprema, *Sociedad Educacional Winkler Contreras Ltda. con Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región de Los Lagos*, causa rol N° 118-2018, 27 de agosto de 2018.

Corte Suprema, *Rivera con Servicio de Evaluación Ambiental*, causa rol N° 21.432-2019, 24 de octubre de 2019.

Corte Suprema, *Rendón con Cataldo*, causa rol N° 43.910-2020, 31 de julio de 2020.

Corte Suprema, *Essbio S.A con Superintendencia de Servicios Sanitarios*, causa rol N° 33.588-2019, 11 de noviembre de 2020.

Corte Suprema, *Santa Cruz Eyzaguirre con Ilustre Municipalidad de Vitacura*, causa rol N° 6.755-2019, 13 de marzo de 2020.

Corte Suprema de los Estados Unidos, *Michigan v. EPA*, 576 US 743, 29 de junio de 2015.



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP.

Director: Leonidas Montes L.

Editor: Luis Eugenio García-Huidobro H.

Diagramación: Pedro Sepúlveda V.

VER EDICIONES ANTERIORES ↓