



Proyecto de Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales (Boletín N°16.566-03)

Comisión de Economía, Senado

Carlos Urenda A.
Gerente General

9 de diciembre de 2024



La fundamentación del proyecto es clara, contundente y la compartimos plenamente:

- *Las autorizaciones sectoriales constituyen instrumentos de regulación de vital importancia, ya que permiten conciliar el desarrollo de actividades económicas (...) con la protección de intereses públicos.*
- *Existe consenso en que la obtención de autorizaciones se ha transformado en una de las restricciones críticas a la materialización de inversiones en Chile.*
- *Actualmente, los problemas más relevantes que enfrentan titulares de proyectos de inversión son los extensos tiempos de tramitación, la falta de certeza jurídica, la falta de proporcionalidad y la falta de información en materia de autorizaciones sectoriales.*

Del primer trámite en la Cámara y del avance del debate en el Senado hemos percibido un alto consenso respecto a los objetivos del proyecto y sus principales contenidos.

Consideramos que las presentaciones hechas en el Senado han sido sólidas y contienen diversas propuestas valiosas. Teniendo esto en cuenta, evitaremos en esta presentación reiterar temas ya planteados por otros expositores y haremos un foco en lo siguiente:

1. Antecedentes sobre la tramitación de permisos para la minería
2. Sugerencias específicas para el proyecto
3. Necesidad de revisar otros proyectos de ley que contradicen los objetivos del proyecto acá analizado.

(1) Antecedentes sobre la tramitación de permisos para la minería



Línea de base y propuestas de medidas para reducir en un tercio el tiempo de tramitación de permisos para proyectos de inversión minera

En el marco del Protocolo de acuerdo de la ley N°21.591 sobre "Royalty a la Minería"

Santiago, marzo 2024

- Durante la tramitación de la Ley N°21.591 sobre “Royalty a la Minería” se acordó adoptar las medidas necesarias para reducir en un tercio el tiempo de tramitación de permisos para proyectos de inversión minera, sin afectar el cumplimiento de la normativa ambiental u otros objetos de protección.
- Una mesa técnica, en la que participamos como Consejo Minero, estuvo a cargo de identificar las medidas presupuestarias, administrativas y legales para cumplir el objetivo.
- Además, la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) construyó la línea de base de tiempos de tramitación de permisos y quedó con el encargo de reportar los avances.
- Una de las medidas recomendadas por la mesa es el proyecto de ley acá analizado, que ciertamente contó con el apoyo del Consejo Minero.

(1) Antecedentes sobre la tramitación de permisos para la minería

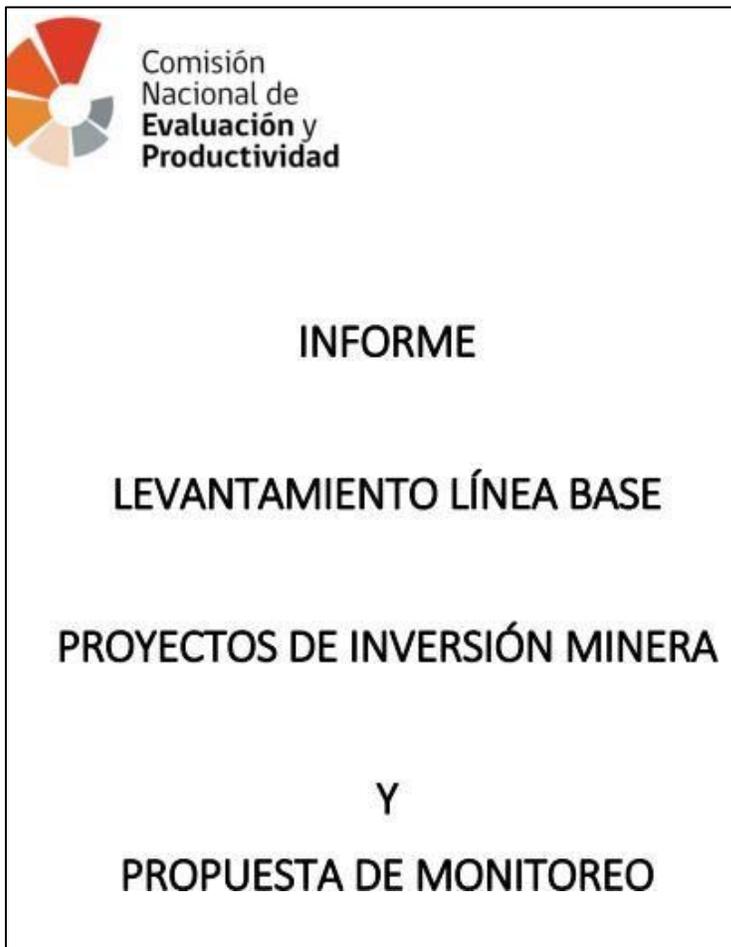


Tabla 16. Resumen líneas base.

TIPO PROYECTO	PLAZO EIA (meses)	PLAZO DIA (meses)
Explotación metálico básico nuevo	84	68
Explotación metálico básico existente	72	56
Explotación metálico con relave/obras hidráulicas nuevo	138	123
Explotación metálico con relave/obras hidráulicas existente	87	72
Explotación metálico complejo	138	-
Explotación metálico bajo 5.000 ton/mes	39 (no ingresa al SEIA)	
Explotación metálico mediana minería (entre 5.000 y 100.000 ton/mes)	72	56
Explotación no metálico	90	85
Planta desaladora/acceso agua mar	74	71
Puerto	73	38
Exploración	39 (no ingresa al SEIA)	

Nota: “Plazo EIA” se refiere al tiempo total de tramitación ambiental y sectorial de los proyectos que ingresan al SEIA vía Estudio. “Plazo DIA” se refiere a proyectos que ingresan vía Declaración.

(1) Antecedentes sobre la tramitación de permisos para la minería

Tabla 28. Resumen de permisos con mayor incidencia en la ruta crítica.

PERMISO CRÍTICO	ÓRGANO PÚBLICO	VARIABLE
Servidumbre bien fiscal	Min. Bienes Nacionales	Plazo extenso
Concesión marítima	Sub. FFAA	Plazo extenso
Permiso para hacer excavaciones de tipo arqueológico, antropológico y paleontológico	CMN	Plazo (trámite no previsto)
Permiso para la corta, destrucción o descepado de formaciones xerofíticas, DIN, Corta bosque nativo, Bosque preservación	CONAF	Nivel rechazo
RCA	COEVA	- Plazo para caracterización (hito 1) - Judicialización
Consulta pertinencia	SEA	Plazo (trámite no previsto)
IFC	Minvu-SAG	Plazo
Autorización proyecto/ funcionamiento agua potable	Seremi Salud	Rechazo
Autorización depósito relaves/ estériles/ Plan de cierre	Sernageomin	Plazo extenso
Modificación cauce/ autorización-recepción obra hidráulica mayor	DGA	Plazo extenso
Autorización/recepción construcción obra hidráulica mayor/traslado derechos de agua		

De todos los antecedentes anteriores se desprende lo siguiente:

- El tiempo excesivo de tramitación de permisos para proyectos mineros está cabalmente documentado (puede superar los 11 años).
- También se conoce con claridad qué permisos y qué órganos son los que más inciden en esos plazos excesivos.
- La expectativa es que este proyecto de ley de autorizaciones sectoriales, más otras medidas de la Mesa del Royalty, reduzcan significativamente los tiempos de tramitación de permisos para la minería (y otros sectores) .
- Adicionalmente, se espera que otras iniciativas regulatorias que van en la dirección opuesta, sean reconsideradas.

(2) Evaluación del contenido del proyecto

Exposiciones anteriores han hecho una buena descripción de los contenidos principales de este proyecto:

1. Sistema para la Regulación y Evaluación Sectorial
2. Tipología de autorizaciones y técnicas habilitantes alternativas
3. Normas mínimas de procedimiento
4. Proyectos priorizados
5. Profesionales y entidades técnicas colaboradoras
6. Oficina de Autorizaciones Sectoriales e Inversión
7. Sistema de Información Unificado de Permisos Sectoriales (Plataforma SUPER)
8. Mecanismos de mejora regulatoria
9. Modificaciones a otros cuerpos legales

Reiteramos nuestra postura global favorable hacia este proyecto de ley, que manifestamos en el primer trámite en Cámara.

Los comentarios y sugerencias que plantearemos a continuación están referidos a aspectos específicos del texto en análisis.

A. Tipología de autorizaciones y técnicas habilitantes alternativas

Requisito para las declaraciones juradas

- Las declaraciones juradas son una técnica habilitante alternativa que puede resultar muy útil para evitar trámites innecesarios.
- El artículo 12 establece que “quien presente información falsa, incluya datos inexactos a sabiendas u omita injustificadamente antecedentes en la declaración jurada o aviso, será sancionado con (...) presidio (...) y multa.”.
- **Problema:** con esta redacción, la sanción –de carácter penal- aplica a la “omisión injustificada de antecedentes”, lo que puede tener un margen amplio de interpretación.
- El requisito de dolo (“a sabiendas”) solo aplicaría a la información falsa o datos inexactos.
- Con esta redacción, es probable que la declaración jurada tenga un escaso uso, por el riesgo de sanción penal al que se expone el titular.
- **Recomendación:** que la omisión de antecedentes sea sancionada cuando haya dolo.

B. Normas mínimas de procedimiento

Silencio negativo

- El artículo 24 establece la posibilidad de que el titular haga valer el silencio administrativo cuando ha transcurrido el plazo legal para resolver una autorización sin el pronunciamiento del órgano sectorial.
- Cuando el efecto del silencio sea desestimatorio (silencio negativo), el titular podrá ejercer los recursos administrativos y las acciones judiciales que procedan como si se tratara de un rechazo.
- **Problema:** faltan reglas básicas para una situación atípica que enfrentará este recurso administrativo o judicial: el titular desconoce la postura del órgano sectorial, porque este último nunca resolvió la autorización, y por lo tanto el titular recurrente no sabe qué debe alegar ni menos probar.
- **Recomendación:** que en el recurso administrativo o acción judicial derivado de silencio negativo, el procedimiento contemple que el órgano sectorial que no resolvió en plazo es el que debe (i) probar que no corresponde dar la autorización o (ii) allanarse al otorgamiento de la autorización.

(2) Evaluación del contenido del proyecto

B. Normas mínimas de procedimiento

Sanción por incumplimiento de plazos en el otorgamiento de autorizaciones

- El artículo 26 establece que frente al incumplimiento de plazos, la jefatura superior del órgano será sancionada con un multa en su remuneración, previa investigación de Contraloría. El incumplimiento se medirá semestralmente, en base al promedio de atrasos.
- **Problemas:** esta fórmula da a entender que se sanciona a todo evento en caso de incumplimiento, sin dar la posibilidad de que el órgano pueda justificar su desempeño. Además, al basarse en el promedio de incumplimientos, no habría sanción en casos específicos de incumplimientos graves (e injustificados).
- Así, esta fórmula no resuelve adecuadamente el equilibrio entre (i) dar una señal clara para evitar los incumplimientos injustificados de plazos y (ii) no inducir a los órganos a rechazar artificialmente solicitudes de autorización (respuesta posible frente al riesgo de multa por incumplimiento de plazos).
- **Recomendación:** que cada incumplimiento sea reportado en la plataforma SUPER, dando derecho a que la jefatura del órgano justifique. Con ese antecedente, más otros que estime pertinentes, Contraloría decidiría si sanciona según las reglas generales. Además, ante incumplimientos reiterados, la nueva Oficina debería pedir a Contraloría un pronunciamiento explícito sobre la pertinencia de sanción.

(2) Evaluación del contenido del proyecto

C. Proyectos priorizados

- El artículo 28 establece que la nueva Oficina deberá convocar a concursos públicos para la postulación de proyectos a ser priorizados, y a los elegidos se les reducirá a la mitad los plazos de tramitación de autorizaciones.
- El artículo 29 establece que para la priorización, un reglamento considerará factores tales como: monto de inversión, impacto en empleo, aporte a regiones, a la descarbonización y encadenamientos productivos.
- **Problemas:** Varios han señalado que la priorización de esta ley debe ser consistente con la del SEIA contenida en la Ley 19.300, que tiene otros criterios y no considera concursos públicos. Coincidimos con este comentario.
- Además, observamos que falta como criterio fijar un máximo de proyectos priorizados, de modo que los órganos sectoriales no sean sobrepasados por la exigencia de menores plazos y se termine perjudicando la tramitación de los proyectos no priorizados. Y se debe considerar que los titulares necesitan conocer con anticipación las reglas de tramitación aplicables a sus proyectos.
- **Recomendación:** contar con un único sistema aplicable al SEIA y a los permisos sectoriales, que contemple concursos públicos realizados con al menos un año de anticipación, que determinen un número acotado de proyectos a ser priorizados. Esto es sin perjuicio de excepciones calificadas para casos de real urgencia.

(2) Evaluación del contenido del proyecto

D. Oficina de Autorizaciones Sectoriales e Inversión, y mecanismos de mejora regulatoria

- El artículo 41 crea esta Oficina dentro del Ministerio de Economía, con el rol de velar por el correcto funcionamiento del Sistema para la Regulación y Evaluación Sectorial, promover las técnicas administrativas eficaces y, en general, adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la presente ley.
- Los artículos 59 y siguientes detallan los mecanismos de mejora regulatoria, que entre otros incluye los informes de Recomendación de Mejora Regulatoria y de Recomendación de Técnicas Habilitantes Alternativas.
- **(Aparentes) problemas:** En la Cámara recomendamos que, en vez de un nuevo Servicio, se reforzara la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP). Sin embargo, con el ingreso del proyecto de ley que crea la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas (ACPP), que absorbe a la CNEP, más el cambio del Servicio por una Oficina, estimamos que el diseño institucional es adecuado.
- Otros expositores han señalado que ven un traslape entre la Oficina y la ACPP. Nosotros estimamos que la oficina tiene una valiosa función operativa dentro del Ejecutivo, mientras la ACPP, en lo que respecta a temas regulatorios, tiene un igualmente valioso rol de dar lineamientos, siendo clave su mayor independencia.
- **Recomendación:** aclarar en esta ley y/o en la que crea la ACPP, que los lineamientos de la ACPP sobre mejora regulatoria deberán ser considerados por la Oficina (adoptarlos o, de no hacerlo, explicar por qué).

(2) Evaluación del contenido del proyecto

E. Modificaciones a otros cuerpos legales más relevantes para la minería

- El artículo 80 modifica el Código de Aguas y en particular el N°17 exceptúa de la aprobación de la Dirección General de Aguas (DGA) los depósitos de relaves, relaveductos, concentraductos y mineroductos, manteniendo esta en manos del Servicio Nacional de Geología y Minería (Sernageomin).
 - Estimamos que este cambio es muy adecuado, ya que hoy existe una duplicidad de autorizaciones por parte de ambos servicios que no se justifica.
 - El único **problema** que vemos acá es que el artículo vigésimo transitorio establece que el cambio se implementará luego de la publicación de un reglamento del Código de Aguas que tiene un año para ser dictado. Dado que ese reglamento en nada afecta al trabajo que seguirá realizando Sernageomin, **recomendamos** aplicar a la fecha de publicación de la ley la eliminación de la duplicidad de autorizaciones DGA-Sernageomin.
- El artículo 92 modifica la ley de cierre de faenas mineras, aclarando el carácter sectorial del plan de cierre aprobado por Sernageomin y su vínculo con la autorización ambiental.
 - Cuando expusimos en la Cámara planteamos dudas sobre el alcance de esta modificación, pero posteriormente fueron despejadas, de modo que **no vemos problemas**.

(3) Necesidad de revisar otros proyectos de ley que contradicen los objetivos del proyecto acá analizado



- Tal como señalamos al comienzo de esta presentación, la mesa técnica del Royalty acordó medidas para reducir el tiempo de tramitación de permisos para proyectos mineros, donde una de ellas fue el proyecto de ley que acá evaluamos positivamente (sin perjuicio de algunas correcciones que recomendamos).
- Una segunda medida de esa mesa fue el ingreso de indicaciones al proyecto de ley sobre concesiones marítimas.
 - Lamentablemente, vemos que este proyecto está lejos de apuntar a una mejora regulatoria. Propone exigencias o condiciones ambientales duplicadas con el SEIA; otras exigencias o condiciones que provienen de documentos de estrategia o política cuyo alcance está indefinido; no se ciñe a los instrumentos de planificación territorial existentes; fija plazos de concesión que no conversan con la realidad de las actividades que se desarrollan a su amparo, entre otros problemas, todos lo cuales hacen menos eficiente la entrega de concesiones marítimas.
 - Los mismos problemas tiene el proyecto de ley sobre uso de agua de mar para desalinización.
- Otra medida de la mesa fue el ingreso de indicaciones al proyecto sobre patrimonio cultural.
 - Este proyecto tampoco apunta a una mayor eficiencia en la entrega de permisos, en este caso por parte del Consejo de Monumentos Nacionales. El potencial efecto positivo de radicar en las direcciones regionales el otorgamiento de autorizaciones, es anulado con creces por las dificultades que generará la incorporación del patrimonio cultural inmaterial como categoría de protección y los protocolos asociados a consulta indígena. Estos objetos de protección podrán discutirse en su mérito, pero si una aspiración del proyecto era contribuir a acelerar la entrega de permisos, no vemos que se esté logrando.

(3) Necesidad de revisar otros proyectos de ley que contradicen los objetivos del proyecto acá analizado

- Un cuarto proyecto de ley que va en contra de los objetivos perseguidos es el fiscalización ambiental.
 - No se trata estrictamente de un proyecto que apunte a la etapa de permisos.
 - Pero ahonda, en vez de resolver, los problemas de incerteza que dejó la Ley de Delitos Económicos en su componente de delitos contra el medio ambiente.
 - Lo anterior lleva a las empresas a exacerbar la búsqueda de protecciones formales que, entre otras cosas, recargan a los órganos públicos, desviando recursos que podrían destinarse a agilizar la entrega de permisos.
 - Además va en contra del objetivo final de la agilización de permisos, que es estimular la inversión y el crecimiento, porque, ante el riesgo de que ciertas acciones de las empresas destinadas a aumentar productividad o eficiencia puedan ser catalogadas como delitos contra el medio ambiente, las empresas terminan inhibiéndose y no emprenden esas acciones.

Conclusiones



1. El tiempo excesivo que toma tramitar permisos para proyectos mineros –y sus causas- está rigurosamente documentado por la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), lo que da una base sólida para una pronta implementación de soluciones.
2. El proyecto de ley sobre autorizaciones sectoriales acá analizado aporta a esas soluciones, y por lo tanto está alineado con la meta de reducir en un tercio el tiempo de tramitación de permisos para proyectos de mineros (sin afectar objetos de protección), comprometida en la tramitación de Royalty Minero.
3. Estando de acuerdo con el contenido global del proyecto, nuestros comentarios apuntan a mejorar aspectos específicos.
4. Recomendamos corregir los requisitos para las declaraciones juradas; que el órgano sectorial que no resolvió en plazo cargue con la prueba ante un recurso derivado de silencio negativo; que cada incumplimiento de plazos de los órganos sectoriales sea reportado en la plataforma SUPER, dando derecho a justificar y aplicando las reglas generales para sancionar; crear un único sistema de priorización de proyectos y; aclarar que los lineamientos de la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas deberán ser considerados por la Oficina de Autorizaciones Sectoriales.
5. A diferencia del proyecto acá analizado, otros como el de concesiones marítimas, uso de agua de mar para desalinización, patrimonio cultural y fiscalización ambiental, no están aportando a la eficiencia de las autorizaciones y con ello tampoco al impulso de la inversión y el crecimiento.



BARRICK

BHP



GLENCORE



KINROSS

lundin mining

RioTinto



Teck