Universidad Miguel de Cervantes

Cuadernos de Política y Democracia

Proyecto de Investigación Aplicada en Democracia (PIAD)

Cuaderno N° 14

LA LEY MARCO DE AUTORIZACIONES SECTORIALES Y LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE PERMISOS EN CHILE.

Carlos Carmona Santander

La Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales y la transformación del sistema de permisos en Chile.

Carlos Carmona Santander [1]

1. Una reforma extensa y todavía en ejecución

La Ley N.º 21.770, publicada en septiembre de 2025 y conocida habitualmente como Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales o "ley de permisología", constituye una reforma de gran envergadura. Contiene más de 120 artículos, incorpora 35 disposiciones transitorias y modifica directamente cerca de cincuenta cuerpos legales. Su impacto se proyecta sobre aproximadamente 350 autorizaciones que distintos órganos del Estado deben otorgar para el desarrollo de actividades económicas.

Su importancia no depende únicamente de su extensión. Por primera vez, el ordenamiento jurídico chileno aborda de manera orgánica y sistemática la autorización administrativa como un acto favorable que habilita el ejercicio de determinadas actividades económicas.

Hasta ahora, cada legislación sectorial regulaba sus propias autorizaciones. Los procedimientos, requisitos, denominaciones y plazos diferían entre ministerios, servicios y organismos fiscalizadores. La coordinación entre ellos era eventual y, en muchas ocasiones, inexistente. Incluso la terminología empleada era heterogénea. Una autorización podía denominarse permiso, licencia, aprobación, registro o certificado, aunque jurídicamente cumpliera una función semejante.

Esta diversidad dificultaba la identificación de las reglas aplicables y contribuía a la proliferación de trámites superpuestos. La ley intenta superar esa fragmentación mediante estándares comunes, una institucionalidad coordinadora y una revisión general de los procedimientos administrativos vinculados con la inversión.

Sin embargo, se trata de una reforma que todavía no ha terminado de ejecutarse. Su aplicación requiere la dictación de reglamentos, decretos supremos y decretos con fuerza de ley destinados a adecuar los permisos actualmente existentes. Estos instrumentos deberán determinar qué autorizaciones se mantienen, cuáles se simplifican y cuáles son reemplazadas por técnicas administrativas menos intensas.

La ley también contiene un conjunto de normas transitorias. Como regla general, los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigencia continúan rigiéndose por la normativa anterior, mientras que las nuevas solicitudes deben sujetarse al marco jurídico reformado.

1. Abogado por la Universidad de Chile. Docente de Derecho Administrativo. Ex Presidente del Tribunal Constitucional.

Por ello, la verdadera magnitud de la transformación solo podrá apreciarse cuando se hayan dictado las normas complementarias y se conozca la forma concreta en que cada autorización sectorial será modificada.

2. La modernización mediante el procedimiento administrativo

Durante las últimas décadas, el aparato estatal chileno ha experimentado numerosas transformaciones. La modernización se ha impulsado principalmente mediante instrumentos presupuestarios, como las metas de gestión, incentivos institucionales y asignaciones asociadas al desempeño. Otro enfoque ha sido la modernización del personal. Aquí se inserta la Alta Dirección Pública.

La Ley N.º 21.770 introduce una perspectiva diferente. El principal instrumento de modernización es el procedimiento administrativo. La reforma se concentra en los trámites, los plazos, los antecedentes exigidos, la coordinación entre organismos y las modalidades a través de las cuales el Estado controla las actividades económicas.

La ley persigue dos objetivos estrechamente relacionados. El primero consiste en simplificar la obtención de permisos. Se busca evitar que las autorizaciones públicas se conviertan en un obstáculo innecesario para la actividad productiva, reducir las cargas administrativas y acelerar la tramitación de los proyectos.

El segundo objetivo es favorecer un desarrollo productivo sostenible. La simplificación no significa que el Estado renuncie a regular actividades que pueden afectar bienes jurídicos relevantes. Lo que se pretende es que esa regulación sea proporcional, coherente y adecuada al riesgo que intenta prevenir.

Esta reforma se encuentra acompañada por una nueva institucionalidad. La Oficina de Autorizaciones Sectoriales e Inversión (OASI), radicada en la Subsecretaría de Economía, tiene funciones de coordinación, cooperación, monitoreo y asesoría. No corresponde a un servicio público autónomo, pero posee atribuciones relevantes para ordenar el funcionamiento del sistema.

Entre sus tareas se encuentra la administración de la plataforma informática unificada, el seguimiento de los procedimientos, la detección de retrasos y la asistencia a particulares y organismos públicos. También podrá generar alertas cuando advierta demoras o dificultades que amenacen la tramitación de los proyectos.

La OASI tiene, además, una función vinculada con la modernización continua. Cada tres años, los organismos sectoriales deberán revisar sus autorizaciones en conjunto con esta entidad. La finalidad será ajustar requisitos y procedimientos a estándares comunes de simplificación, eficacia y proporcionalidad.

Las estrategias resultantes serán conocidas por un Comité de Autorizaciones Sectoriales e Inversión. Estas revisiones podrán dar origen a cambios administrativos, modificaciones reglamentarias e iniciativas legales destinadas a corregir problemas detectados durante la aplicación del sistema.

La OASI puede parecer inicialmente una unidad de bajo perfil institucional. Sin embargo, su capacidad para coordinar, interpretar, revisar y estandarizar procedimientos puede convertirla en un organismo de considerable influencia dentro de la Administración del Estado.

3. La autorización dentro de las formas de actuación administrativa

Para comprender la reforma es necesario determinar qué es una autorización y cuál es su lugar dentro de la actividad administrativa.

Tradicionalmente, la actuación del Estado puede clasificarse en tres grandes ámbitos. El primero corresponde a la actividad de regulación o policía administrativa. En este campo, la Administración restringe o condiciona el ejercicio de determinados derechos con el propósito de proteger intereses generales.

El segundo ámbito corresponde a la actividad de servicio público. En ella, el Estado entrega prestaciones materiales o inmateriales, como educación, salud, cultura, recreación o infraestructura.

El tercero es la actividad de fomento. Mediante subsidios, subvenciones, fondos concursables y otros instrumentos económicos, el Estado incentiva comportamientos o actividades que considera socialmente valiosos. Las autorizaciones pertenecen al ámbito de la regulación administrativa. Una persona no puede desarrollar ciertas actividades mientras no obtenga previamente un título habilitante otorgado por la autoridad.

El derecho o la libertad económica correspondiente no está absolutamente prohibido. Su ejercicio se encuentra condicionado a la verificación previa de ciertos requisitos. La autorización levanta esa prohibición relativa y permite comenzar legítimamente la actividad.

Cuando el Estado regula una actividad dispone, en términos generales, de distintas alternativas. Puede prohibirla completamente cuando la considera ilícita o incompatible con el interés general. También puede reservarla para sí y permitir que particulares la desarrollen mediante una concesión.

Una tercera alternativa consiste en someterla a autorización. En este caso, el Estado no necesita reservar previamente la actividad. Los bancos, las instituciones previsionales y las entidades de salud privada, por ejemplo, desarrollan actividades privadas sometidas a una regulación vía autorización y a una fiscalización especialmente intensas.

Finalmente, el legislador puede mantener una actividad dentro de un régimen de libertad, sin exigir títulos habilitantes previos, aunque permanezca sometida a las normas generales del ordenamiento jurídico.

La elección entre estos instrumentos no es indiferente. Cada uno representa un grado distinto de intervención estatal y responde a una determinada valoración del riesgo involucrado.

4. Concepto y características de la autorización

La Ley N.º 21.770 define la autorización sectorial como un acto administrativo decisorio y terminal, emanado de un órgano competente y dictado dentro de un procedimiento administrativo. Se exige antes del desarrollo de una actividad y se otorga después de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la normativa aplicable.

Esta definición permite identificar varias características fundamentales.

En primer lugar, la autorización es un acto administrativo. Corresponde a una declaración unilateral de voluntad emitida por un órgano del Estado expresamente facultado para ello. Puede ser otorgada por un ministerio, un servicio público, una superintendencia u otro organismo sectorial.

En segundo lugar, se trata de un acto favorable. Su efecto consiste en permitir que una persona realice una actividad que no podía desarrollar legítimamente mientras no contara con la aprobación de la autoridad.

La doctrina suele señalar que la autorización levanta una prohibición relativa. Si la prohibición fuera absoluta, la actividad nunca podría realizarse. En cambio, la existencia de un procedimiento autorizatorio supone que la actividad puede llevarse a cabo siempre que se acrediten determinadas condiciones. Es decir, opera en actividades con prohibición relativa, lo que permite que se pueda levantar.

En tercer lugar, la autorización constituye un control preventivo del riesgo. Opera respecto de actividades potencialmente lesivas para bienes jurídicos individuales o colectivos. Así, la actividad bancaria puede generar riesgos para los depositantes. Un medicamento puede afectar la salud de las personas. Un proyecto industrial puede producir impactos ambientales. Una obra puede comprometer la seguridad de sus usuarios o de terceros.

La autoridad debe examinar esos riesgos antes de que la actividad comience. Para ello revisa los antecedentes presentados por el interesado, evalúa los estudios técnicos y determina si los peligros se encuentran suficientemente controlados.

La decisión puede ser favorable, desfavorable o condicionada. La autoridad puede autorizar la actividad, rechazarla o permitirla bajo determinadas exigencias destinadas a mitigar los riesgos identificados.

En cuarto lugar, la autorización es un título de intervención. En ella se establecen los derechos, obligaciones, condiciones y limitaciones que rigen la actividad autorizada.

Si una empresa informa que utilizará un determinado sistema de filtración para controlar sus emisiones y la autoridad aprueba ese mecanismo, la fiscalización posterior deberá considerar las condiciones contenidas en la autorización. La empresa no puede sustituir unilateralmente el sistema aprobado, pero tampoco puede ser sancionada si cumple exactamente las obligaciones que la autoridad le impuso.

La autorización funciona así como el marco jurídico concreto dentro del cual debe desarrollarse la actividad.

5. Clasificaciones de las autorizaciones

Las autorizaciones pueden clasificarse de acuerdo con distintos criterios. Atendiendo al objeto sobre el cual recae la evaluación, pueden ser personales, reales o mixtas.

Las autorizaciones personales consideran principalmente las características del titular. En una autorización bancaria, por ejemplo, resulta indispensable conocer la identidad, solvencia, experiencia y confiabilidad de quienes controlarán la institución.

Las autorizaciones reales se concentran en las características de un bien, instalación o proyecto. En ellas, la identidad de la persona puede tener una importancia secundaria frente a las condiciones objetivas de la actividad. Las autorizaciones mixtas combinan antecedentes personales y reales. La autoridad evalúa simultáneamente la idoneidad del titular y las condiciones materiales del proyecto.

Otra distinción relevante separa las autorizaciones de funcionamiento de las autorizaciones puntuales.

En las autorizaciones de funcionamiento, la relación entre la Administración y el autorizado se prolonga en el tiempo. La autoridad no se desliga después de otorgar el permiso. Junto con la autorización se establece un régimen permanente de fiscalización, que puede estar a cargo de una superintendencia, una subsecretaría o un servicio especializado. El sujeto autorizado debe cumplir continuamente la normativa y las condiciones del permiso. La autoridad puede inspeccionarlo, requerir información y sancionarlo cuando incumple sus obligaciones.

En las autorizaciones puntuales, en cambio, el control se concentra en un momento determinado. Una vez verificados los requisitos y otorgado el permiso, el organismo autorizante deja de intervenir. La autorización para importar un vehículo puede tener este carácter. La autoridad aduanera verifica que el vehículo cumpla las exigencias de ingreso al país, pero no controla posteriormente el uso que se le dé, sin perjuicio de las competencias que correspondan a otros organismos.

6. Diferencias entre autorización y concesión

La autorización debe distinguirse de la concesión.

La concesión es normalmente el resultado de un acuerdo bilateral y adopta la forma de un contrato administrativo. La autorización, en cambio, es un acto unilateral emitido por la autoridad.

La concesión supone, además, que el legislador ha reservado previamente una actividad o un bien al Estado. La doctrina suele denominar *publicatio* a esta reserva.

Los bienes nacionales de uso público pueden ser utilizados por todas las personas conforme a su destinación común. Para permitir un uso exclusivo o especial, el ordenamiento puede exigir una concesión o un permiso. Esta posibilidad presupone que el bien ha sido previamente declarado público.

La concesión es también constitutiva de derechos. El particular no tenía previamente el derecho a explotar la actividad reservada y lo adquiere mediante el acto concesional.

La autorización, en cambio, tiene un carácter declarativo. El particular posee previamente un derecho o libertad cuyo ejercicio se encuentra condicionado. La autorización reconoce que se han cumplido los requisitos necesarios para ejercerlo.

Durante gran parte del siglo XX, la concesión fue uno de los principales instrumentos de intervención administrativa, especialmente en los países de tradición jurídica continental. Con el tiempo, este modelo entró en crisis. Desde una perspectiva ideológica, las corrientes favorables a una menor intervención estatal cuestionaron que determinadas actividades económicas fueran reservadas al Estado.

La integración europea también exigió encontrar técnicas regulatorias comunes para países con tradiciones jurídicas distintas. Mientras Francia, Alemania, España e Italia conocían ampliamente la concesión, el derecho anglosajón utilizaba mecanismos regulatorios diferentes.

La autorización adquirió entonces una importancia creciente. Permitía controlar actividades de interés público sin necesidad de reservarlas previamente al Estado.

7. La autorización y el registro

La autorización también debe diferenciarse del registro.

El registro puede funcionar como un título habilitante. Una persona no puede desarrollar ciertas actividades mientras no se encuentre inscrita. Sin embargo, a diferencia de la autorización, el control de los antecedentes no necesariamente se realiza antes del inicio de la actividad.

El interesado entrega información a la autoridad y esta formaliza su incorporación al registro. La fiscalización se produce con posterioridad. Los taxis y los vehículos destinados al transporte escolar constituyen ejemplos tradicionales. Sus titulares deben proporcionar antecedentes sobre el vehículo, su antigüedad, marca, capacidad y condiciones técnicas. Esa información queda incorporada a un registro público.

La inscripción permite desarrollar la actividad. Posteriormente, Carabineros, los inspectores o el organismo sectorial pueden verificar si los antecedentes declarados corresponden a la realidad. Si el vehículo utilizado es diferente del registrado o incumple las condiciones técnicas informadas, la autoridad puede suspender la inscripción, retirar la habilitación e iniciar un procedimiento sancionatorio.

El registro cumple varias funciones. Permite que la Administración obtenga información, formaliza actividades que de otro modo permanecerían desconocidas y facilita la fiscalización posterior.

También puede constituir una barrera de entrada. Sin inscripción, la actividad no puede realizarse. Esta consecuencia adquiere especial importancia cuando el registro es cerrado.

En un registro abierto puede ingresar cualquier persona que cumpla los requisitos. En uno cerrado, solo pueden desarrollar la actividad quienes ya se encuentran inscritos. Durante muchos años, el valor de una inscripción en el registro de taxis podía superar el precio del propio vehículo, precisamente porque el acceso se encontraba limitado.

Los registros también pueden recaer sobre personas o bienes y tener alcance nacional, regional o local. La extensión territorial depende de las características de la actividad y del órgano encargado de su administración.

8. Las comunicaciones como nueva técnica habilitante

La innovación más significativa de la ley consiste en la incorporación de técnicas administrativas habilitantes alternativas, que pueden ser comprendidas bajo la noción general de comunicaciones. Estas técnicas reciben distintas denominaciones en el derecho comparado. Se habla de comunicación previa, declaración responsable, comunicación con reserva de oposición o regulación mediante silencio.

La Ley N.º 21.770 establece dos modalidades principales: el aviso y la declaración jurada.

En ambos casos, el interesado informa a la autoridad que iniciará, modificará, suspenderá o terminará una actividad. La diferencia fundamental con la autorización es que la Administración no debe emitir una decisión favorable antes de que la actividad comience.

La autoridad recibe la comunicación, la registra y genera un certificado automático. El particular queda habilitado para operar sin que se haya desarrollado un procedimiento administrativo destinado a examinar previamente todos los antecedentes.

En la autorización, el interesado formula una solicitud y pide una decisión a la Administración. Esa solicitud da origen a un procedimiento que debe terminar con una resolución expresa o ficta.

En la comunicación, el particular no pide una autorización. Simplemente informa que desarrollará una actividad y declara, cuando corresponda, que cumple las condiciones exigidas por la normativa.

La intensidad del control previo se reduce al mínimo. El control se traslada a una etapa posterior y se realiza mediante inspecciones, fiscalizaciones o procedimientos sancionatorios.

La Administración tampoco asume la misma responsabilidad que tendría si hubiera aprobado expresamente el proyecto. El sistema informático certifica la recepción de la comunicación, pero no declara que la autoridad haya revisado o validado su contenido.

Otra diferencia es que en la autorización, mientras la Administración no se pronuncia favorablemente, la actividad no se puede llevar a cabo. En la comunicación, por su parte, presentados los antecedentes, la actividad se puede realizar. A lo más, puede existir un poder de veto posterior de la Administración.

Durante la pandemia conocimos una figura que permite ilustrar esta lógica. Para desplazarse durante las restricciones de movilidad era necesario completar un formulario e informar el motivo del desplazamiento. La autoridad no comprobaba previamente que la información fuera verdadera. La persona podía desplazarse inmediatamente después de obtener el documento. Si era fiscalizada, debía acreditar que contaba con el permiso y que estaba realizando la actividad informada. El control se producía después de emitido el certificado.

En las comunicaciones reguladas por la Ley N.º 21.770, la lógica es semejante, aunque aplicada al desarrollo de actividades económicas.

9. El aviso y la declaración jurada

Como señalábamos recién, las comunicaciones tienen dos técnicas principales: el aviso y la declaración jurada.

El aviso es el acto mediante el cual el titular informa al órgano sectorial competente acerca de la construcción, instalación, habilitación, funcionamiento, suspensión, cierre o cese de un proyecto o actividad regulada. Se utiliza respecto de actividades que, debido a sus características y nivel de riesgo, no requieren una autorización previa.

La declaración jurada también es una técnica habilitante alternativa. En ella, el titular manifiesta bajo su responsabilidad que cumple la totalidad de los requisitos establecidos por la normativa aplicable.

La diferencia se encuentra en el grado de responsabilidad asumido por el particular. En el aviso se informa la realización de una actividad. En la declaración jurada se afirma expresamente que se cumplen todas las condiciones jurídicas y técnicas necesarias.

Para que esta última figura funcione adecuadamente, los requisitos deben estar definidos con precisión. Una persona solo puede declarar responsablemente su cumplimiento cuando conoce de manera clara y previa cuáles son las exigencias aplicables.

Las normas complementarias deberán determinar qué actividades quedarán sometidas a aviso, cuáles requerirán una declaración jurada y cuáles continuarán sujetas a autorización. Esta decisión es especialmente delicada. Supone evaluar el riesgo asociado a cada actividad y determinar si resulta necesario mantener un control preventivo o si es suficiente una fiscalización posterior.

10. De la crisis de la autorización a las comunicaciones

La aparición de las comunicaciones no es un fenómeno exclusivamente chileno. Responde a una evolución más amplia del derecho administrativo contemporáneo.

Después de la crisis de la concesión, la autorización se transformó en una técnica regulatoria predominante. Sin embargo, también comenzó a ser cuestionada debido a sus efectos sobre la entrada y el funcionamiento de las actividades económicas.

La directiva europea de servicios de 2006, conocida como directiva Bolkestein, estableció que los regímenes de autorización debían tener un carácter excepcional. Solo podían mantenerse cuando estuvieran justificados por una razón imperiosa de interés general. Además, debían respetar los principios de no discriminación y proporcionalidad. Las exigencias no podían utilizarse para favorecer a operadores nacionales ni constituir obstáculos excesivos para la libertad de establecimiento y circulación de capitales.

En este contexto se promovieron técnicas menos intensas. La comunicación permitía iniciar una actividad sin esperar una decisión previa de la Administración, siempre que el interesado asumiera la responsabilidad por el cumplimiento de las normas. Su expansión se vincula con los procesos de liberalización económica, autorregulación y simplificación administrativa. El control estatal no desaparece, pero se desplaza desde una revisión

preventiva hacia una fiscalización posterior.

La Ley N.º 21.770 recoge esta evolución. Y distingue estas técnicas de la siguiente manera.

Las técnicas alternativas pasan a constituir la regla general y la autorización debe ser especialmente justificada. No corresponde mantener una autorización si los objetivos regulatorios pueden alcanzarse mediante un aviso o una declaración jurada. La Oficina de Autorizaciones Sectoriales e Inversión deberá examinar la razonabilidad de los regímenes existentes y promover su reemplazo cuando el riesgo no justifique un control previo.

Enseguida, las técnicas alternativas no deben imponer cargas equivalentes o superiores a las de una autorización. Su finalidad es permitir una habilitación rápida, sencilla y predominantemente digital.

El aviso y la declaración jurada producen efectos habilitantes, equivalentes a los de una autorización sectorial. Una vez ingresada, no tienen un procedimiento administrativo especial.

Una vez ingresada la información al sistema, el interesado recibe un certificado que acredita que puede iniciar la actividad.

La comunicación es remitida, a más tardar al día siguiente, al órgano encargado de la fiscalización. A partir de ese momento, dicho organismo debe incorporar la actividad a sus planes de control.

Finalmente, la fiscalización no es previa, sino que posterior; no tiene un acto administrativo previo. Sin embargo, la reducción de los controles preventivos exige, en consecuencia, fortalecer las capacidades de fiscalización posterior. Una simplificación que no esté acompañada por inspecciones oportunas puede transformar el sistema en una transferencia de riesgos hacia la comunidad.

11. El marco jurídico del procedimiento

El procedimiento para obtener una autorización se rige, en primer lugar, por la legislación sectorial correspondiente.

Cuando esa legislación no contiene una regla aplicable o resulta insuficiente, se utiliza la Ley N.º 21.770. Solo en ausencia de regulación en ambos cuerpos normativos se aplica supletoriamente la Ley N.º 19.880 sobre bases de los procedimientos administrativos.

Existe, por tanto, un orden de prelación. Primero se aplica la legislación especial. Luego, la Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales. Finalmente, la legislación general de procedimiento administrativo.

La ley autoriza la dictación de decretos con fuerza de ley para modificar, suprimir o incorporar regulaciones. El propósito es eliminar contradicciones, reducir trámites y adecuar los procedimientos existentes al nuevo modelo.

Mientras no se complete esta adecuación, los procedimientos iniciados bajo el régimen anterior continúan rigiéndose por él. Las solicitudes nuevas deben sujetarse a la ley vigente al momento de su presentación.

La Oficina de Autorizaciones Sectoriales e Inversión posee atribuciones interpretativas. Puede interpretar la propia Ley N.º 21.770 y las disposiciones legales o reglamentarias que regulan los procedimientos destinados al otorgamiento de autorizaciones sectoriales. Esta facultad refuerza considerablemente su posición institucional. La interpretación administrativa fija criterios, orienta la actuación de los servicios y puede reducir la autonomía con que cada organismo aplicaba anteriormente sus procedimientos.

La reforma produce, en este sentido, una cierta centralización interpretativa. Los organismos sectoriales conservan sus competencias sustantivas, pero deben ejercerlas dentro de criterios comunes definidos y coordinados por la nueva institucionalidad.

12. Procedimientos comunes y tramitación ágil

La ley reconoce la existencia de procedimientos especiales regulados por las legislaciones sectoriales y establece reglas comunes aplicables al conjunto del sistema.

También crea un procedimiento de tramitación ágil destinado a proyectos considerados prioritarios. Esta modalidad constituye un mecanismo de fomento a la inversión.

Los proyectos seleccionados como prioritarios acceden a una reducción de los plazos máximos de tramitación. En términos generales, esos plazos pueden disminuirse a la mitad, lo que obliga a los organismos competentes a organizar sus actuaciones con especial rapidez.

El acceso a esta modalidad no es automático. La oficina debe realizar convocatorias periódicas y evaluar los proyectos conforme a criterios previamente establecidos.

Entre los factores relevantes pueden considerarse el monto de la inversión, la generación de empleo, el impacto regional, la contribución productiva y la importancia estratégica del proyecto. La selección corresponde a la autoridad mediante una resolución fundada. La oficina coordina posteriormente el cumplimiento de los plazos y el avance de los distintos permisos involucrados.

No se trata de una eliminación de exigencias regulatorias. Los proyectos siguen obligados a cumplir la normativa aplicable. La diferencia consiste en que la Administración debe tramitar sus autorizaciones dentro de plazos reducidos y bajo una coordinación más intensa.

13. Digitalización y ventanilla única

Todo el procedimiento se tramita en forma digital. La ley elimina, como regla general, el soporte en papel para las solicitudes vinculadas con actividades económicas.

Las autorizaciones se gestionan mediante un Sistema de Información Unificado de Permisos Sectoriales. Este sistema funciona como una ventanilla única administrada por la Oficina de Autorizaciones Sectoriales e Inversión.

Las solicitudes ingresan por una plataforma común. Los interesados no deben presentarlas separadamente ante cada organismo, aunque la decisión sustantiva continúe correspondiendo a la autoridad sectorial competente.

El sistema debe garantizar coherencia técnica y regulatoria, interoperabilidad entre organismos, funcionamiento unificado, tramitación estandarizada, operación en tiempo real, gratuidad, transparencia, integridad de los datos y trazabilidad.

La interoperabilidad tiene una importancia especial. Los organismos públicos deben intercambiar la información que ya poseen, evitando que los particulares presenten reiteradamente los mismos documentos.

La plataforma también contempla mecanismos para formular reclamos, denuncias y observaciones. La información recibida puede dar origen a procedimientos disciplinarios, alertar a los jefes de servicio sobre demoras o permitir correcciones en los formularios y procesos.

La digitalización no consiste únicamente en trasladar trámites de papel a una pantalla. Requiere rediseñar los procedimientos, integrar bases de datos y asegurar que las instituciones puedan comunicarse eficazmente.

14. Estabilidad regulatoria

Una de las instituciones más relevantes de la ley es la estabilidad regulatoria.

Ésta consiste en que el solicitante puede pedir que se determine el marco jurídico aplicable a su proyecto y que ese marco permanezca estable durante un período determinado. La finalidad es impedir que la autoridad sectorial modifique sucesivamente los requisitos mientras la autorización se encuentra en tramitación.

La figura presenta semejanzas con el certificado de informaciones previas utilizado en materia urbanística. A través de ese certificado, la autoridad identifica las reglas aplicables a un proyecto y entrega al interesado una base jurídica relativamente estable para su diseño y ejecución.

La estabilidad no opera automáticamente. Debe ser solicitada por el interesado y concedida por la autoridad competente. El solicitante debe acompañar los antecedentes necesarios, que pueden incluir resoluciones ambientales favorables, información técnica y una identificación de las normas que considera aplicables.

Una vez concedida, la autoridad sectorial no puede alterar unilateralmente ese marco dentro del período protegido. La institución busca fortalecer la seguridad jurídica y la confianza legítima de quienes toman decisiones de inversión.

Sin embargo, la estabilidad regulatoria no elimina la potestad legislativa. Una ley posterior puede modificar las normas existentes. En tal caso, deberá determinarse si el particular había adquirido derechos, si corresponde proteger su confianza legítima y si la modificación produce consecuencias indemnizatorias.

La experiencia de las concesiones de obras públicas durante la pandemia demuestra la complejidad de estos problemas. Un hecho externo puede modificar profundamente las condiciones económicas consideradas al

momento de contratar. Los tribunales deben entonces determinar cómo se distribuye el riesgo, si se alteró el equilibrio económico de la relación y si corresponde alguna forma de compensación.

En las autorizaciones sectoriales se plantearán discusiones semejantes. La estabilidad protege frente a modificaciones administrativas imprevistas, pero no puede entenderse como una inmunidad absoluta frente a todo cambio jurídico o circunstancia sobreviniente.

15. Los principios del nuevo sistema

La ley consagra un conjunto de principios destinados a orientar la actuación de los organismos públicos.

El primero es la estandarización. Las autorizaciones de igual naturaleza deben someterse a procedimientos semejantes. La finalidad es reducir diferencias que no se justifican por las características de la actividad o el riesgo involucrado.

El segundo es la facilitación. Los órganos deben entregar las mayores facilidades posibles para tramitar las solicitudes. Esta obligación incluye el uso de un lenguaje claro y sencillo, la eliminación de antecedentes innecesarios, la reutilización de datos que ya se encuentran en poder de la Administración, la elaboración de guías y la prestación de asistencia a los interesados. No corresponde pedir a una persona un certificado emitido por otro órgano estatal cuando la Administración puede obtenerlo mediante sus propios sistemas.

El tercero es la previsibilidad. Exige que los requisitos y trámites sean informados de manera previa y oportuna. La autoridad no puede agregar exigencias durante el procedimiento ni introducir condiciones que no estuvieran expresamente establecidas.

El cuarto es la proporcionalidad. Obliga a relacionar la intensidad de la regulación con el riesgo de la actividad. Las medidas deben mantener un equilibrio razonable entre la protección del interés general y los derechos de los particulares.

El quinto es el enfoque basado en riesgo, que exige considerar tanto la probabilidad de que se produzca un daño como la magnitud de sus consecuencias. Una actividad de bajo riesgo no debe quedar sometida al mismo procedimiento que otra capaz de provocar perjuicios graves o irreversibles.

La autorización debe considerar también el costo y la efectividad de las medidas. Sus beneficios regulatorios deben justificar los costos que impone a la Administración y a los particulares.

Finalmente, la simplicidad ordena eliminar cargas burocráticas innecesarias. La existencia histórica de un trámite no constituye por sí sola una razón suficiente para conservarlo.

16. Los plazos y la responsabilidad por su incumplimiento

Los plazos se cuentan en días hábiles administrativos y comienzan desde el ingreso de la solicitud.

Son obligatorios para los órganos públicos y sólo pueden suspenderse en los casos previstos por la ley o por la

legislación sectorial.

La suspensión debe ser dispuesta mediante una resolución fundada. Debe quedar constancia de sus motivos y comienza a producir efectos desde el día siguiente a la resolución correspondiente.

La ley refuerza la responsabilidad por el incumplimiento de los plazos. Los retrasos deben ser informados a la Oficina de Autorizaciones Sectoriales e Inversión.

El incumplimiento injustificado puede constituir una infracción de los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad. La responsabilidad puede dar origen a procedimientos disciplinarios y sanciones administrativas.

La justificación de la demora debe referirse específicamente al caso. No basta utilizar fórmulas generales o explicaciones estandarizadas. Además, la causa debe ser externa al funcionamiento ordinario del órgano. Las deficiencias de organización interna difícilmente pueden invocarse como fundamento suficiente para incumplir los plazos establecidos por la ley.

17. El silencio administrativo

El procedimiento puede terminar mediante una resolución expresa o por aplicación del silencio administrativo. El silencio ya se encontraba regulado en la Ley N.º 19.880 y en diversas legislaciones sectoriales. Sin embargo, su utilización práctica era limitada.

Uno de los problemas consistía en que el certificado de silencio no entregaba suficiente certeza sobre el contenido de los derechos y obligaciones del interesado. La persona sabía que su solicitud debía entenderse aceptada, pero no siempre podía determinar con precisión las condiciones de la autorización.

La nueva ley intenta corregir estas deficiencias. Ello lo hace de la siguiente manera.

Una vez vencido el plazo y requerido el pronunciamiento de la Administración, la autoridad pierde la oportunidad de dictar tardíamente la resolución en los términos previstos por el régimen general.

El certificado debe entregarse sin trámites adicionales y tiene un contenido reglado. No puede retardarse su emisión mediante nuevas exigencias.

El contenido de la autorización ficta se determina a partir de lo solicitado por el interesado y de la información incorporada al expediente. De este modo, el certificado entrega una base más clara para establecer las condiciones en que puede desarrollarse la actividad.

El silencio comienza a producir efectos desde el día siguiente a la emisión del certificado. Su carácter positivo o negativo depende de la categoría de autorización y de las reglas aplicables en cada sector.

El silencio positivo no puede utilizarse indiscriminadamente. En actividades que comprometen bienes jurídicos especialmente sensibles, la falta de pronunciamiento puede producir efectos distintos o mantener la necesidad de una decisión expresa.

18. Apoyo privado y certificación técnica

La ley permite el apoyo, por una parte, de la Oficina. Ésta tiene rol de asesoría y asistencia. Por la otra, la ley permite que profesionales y entidades privadas idóneas colaboren en determinadas actuaciones.

Estos terceros, en primer lugar, pueden realizar revisiones, inspecciones, mediciones, verificaciones y certificaciones técnicas. Debe tratarse de acciones complementarias, que no impliquen ejercer competencias.

En segundo lugar, el apoyo privado puede venir por la certificación de la normativa que debe cumplir el proyecto que necesita la autorización. En este caso, la Administración utiliza sus informes como apoyo para resolver la solicitud. La figura se asemeja a la participación de revisores independientes en materia urbanística. Un profesional autorizado puede certificar que el proyecto cumple las exigencias técnicas y que la información entregada corresponde a la realidad.

La existencia de una certificación privada puede acelerar considerablemente el procedimiento. La autoridad recibe antecedentes previamente revisados por una entidad especializada y puede concentrar sus esfuerzos en los aspectos más relevantes.

Este mecanismo no elimina la responsabilidad pública. La decisión final continúa correspondiendo al órgano competente y la Administración conserva sus facultades de fiscalización.

Los profesionales y entidades certificadoras deben encontrarse inscritos y sometidos a reglas de responsabilidad. La confiabilidad del sistema dependerá de la calidad técnica, independencia y control de quienes participen en él.

19. Las funciones de asistencia de la oficina

La Oficina de Autorizaciones Sectoriales e Inversión no cumple únicamente tareas de control. También tiene funciones de asesoría, asistencia, coordinación y cooperación. Puede generar mesas de trabajo, organizar comités de autorizaciones sectoriales y promover instancias regionales para resolver dificultades concretas.

Está facultada para impartir instrucciones dentro del ámbito de sus atribuciones, difundir buenas prácticas, establecer estándares y ordenar procedimientos consultivos. Su propósito es impedir que los procedimientos se detengan por falta de coordinación entre organismos o por interpretaciones contradictorias.

La oficina debe acompañar la tramitación, identificar oportunamente los obstáculos y facilitar soluciones. Su eficacia dependerá de que mantenga una relación activa con los servicios sectoriales y de que cuente con capacidades técnicas suficientes.

20. La relación con la regulación ambiental

La legislación ambiental quedó fuera del ámbito directo de esta reforma. Durante la elaboración de la ley se optó por no modificar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ni los procedimientos ambientales espe-

ciales. Por ello, las autorizaciones ambientales mantienen su regulación propia.

Esta exclusión no elimina la necesidad de coordinación. Los grandes proyectos suelen requerir simultáneamente una resolución de calificación ambiental y numerosas autorizaciones sectoriales.

Los principales problemas pueden producirse precisamente en la interacción entre ambos sistemas. Una autorización sectorial no debería contradecir las condiciones establecidas en la evaluación ambiental ni duplicar controles que ya fueron realizados en ese procedimiento.

La articulación entre la Ley N.º 21.770 y la normativa ambiental continúa siendo una cuestión abierta. El legislador puede incorporar algunas de sus instituciones mediante reformas especiales, crear mecanismos paralelos o mantener una separación más estricta. Cualquiera sea la alternativa escogida, debe evitarse que la simplificación administrativa debilite la protección ambiental o produzca decisiones contradictorias entre organismos.
21. Una transformación del modelo de control estatal

La Ley N.º 21.770 modifica profundamente la forma en que el Estado interviene en las actividades económicas. El modelo tradicional descansaba principalmente en concesiones, autorizaciones y registros. La nueva ley incorpora comunicaciones que permiten iniciar determinadas actividades sin un control preventivo.

Este cambio expresa una orientación favorable a la simplificación y a la inversión. La autorización pasa a ser excepcional y debe justificarse en función del riesgo.

El Estado no abandona completamente el control, pero cambia su oportunidad y modalidad. En lugar de revisar exhaustivamente todos los antecedentes antes del inicio de una actividad, puede fiscalizarla cuando ya se encuentra funcionando.

El éxito de este modelo depende de la capacidad de los organismos públicos para realizar controles posteriores eficaces. Si la fiscalización es débil, tardía o insuficiente, la reducción del control preventivo puede aumentar los riesgos para terceros.

También será necesario observar la relación entre la oficina y los servicios sectoriales. Los organismos públicos suelen ser celosos de sus competencias y pueden resistir modificaciones que reduzcan sus atribuciones o alteren procedimientos consolidados.

La implementación probablemente generará tensiones respecto de qué permisos deben mantenerse, cuáles deben simplificarse y qué requisitos pueden ser eliminados. Estas tensiones no son necesariamente negativas. Pueden contribuir a que la revisión sea rigurosa, siempre que las decisiones se adopten con criterios técnicos y no se transformen en una defensa puramente corporativa de los procedimientos existentes.

22. Consideraciones finales

La Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales es una reforma compleja, extensa e innovadora. Introduce instituciones que no formaban parte de nuestras prácticas administrativas tradicionales o que hasta ahora tenían una aplicación limitada.

Entre sus principales innovaciones se encuentran la Oficina de Autorizaciones Sectoriales e Inversión, las técnicas administrativas habilitantes alternativas, la estabilidad regulatoria, la tramitación ágil, la ventanilla digital única, el fortalecimiento del silencio administrativo y la revisión periódica de los permisos.

La reforma pretende uniformar procedimientos, reducir plazos, eliminar duplicaciones y establecer una relación más previsible entre el Estado y quienes desarrollan actividades económicas. Su orientación general es claramente liberal en materia regulatoria. La autorización preventiva deja de ser la respuesta habitual y las comunicaciones adquieren un papel central.

Sin embargo, el resultado definitivo todavía no puede evaluarse. La ley se encuentra en ejecución y sus efectos dependerán de la normativa complementaria, de los decretos con fuerza de ley y de la capacidad administrativa de los organismos encargados de aplicarla.

Será necesario observar qué autorizaciones desaparecen, cuáles se transforman en avisos o declaraciones juradas, qué trámites se eliminan y cómo se coordinan los servicios dentro de la plataforma unificada. También deberá evaluarse si el nuevo sistema logra compatibilizar simplificación, inversión, seguridad jurídica y protección efectiva del interés general.

La modernización no puede reducirse a eliminar controles. Debe consistir en sustituir regulaciones innecesarias por mecanismos más inteligentes, proporcionales y eficaces.

El verdadero desafío será construir un Estado capaz de tramitar con rapidez, fiscalizar con seriedad y adaptar continuamente sus procedimientos a las necesidades de una sociedad y una economía cada vez más complejas.

PIAD

Proyecto de Investigación Aplicada en Democracia

Cuaderno N° 14 - Noviembre 2026.

Periodicidad: mensual

Equipo Editorial
Proyecto de Investigación Aplicada en Democracia
Dirección de Comunicaciones y Vinculación con el Medio
Universidad Miguel de Cervantes

Eduardo Saffirio Suárez
Alberto Aguirre Santiago
Paulina Román Manzo
Jorge Maldonado Roldán

Diseño y Diagramación
Dirección de Comunicaciones y Vinculación con el Medio
Universidad Miguel de Cervantes
Alberto Aguirre Santiago

Distribución digital
Dirección de Comunicaciones y Vinculación con el Medio



UMC
Universidad
Miguel de Cervantes