



MEJORA REGULATORIA Y SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES PARA PUESTA EN MARCHA DE SUPERMERCADOS



SUPERMERCADOS
DE CHILE A.G.

Diciembre de 2018

Juan Cristóbal Marshall y Carla Quiroga

TABLA DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN	3
2. COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA REGULACIÓN AL RETAIL	7
2.1. Principales aspectos de la regulación del retail en la Unión Europea	9
2.1.1. Condiciones y restricciones a la instalación de equipamiento comercial	10
2.1.2. Procedimiento de autorización de instalación de equipamiento comercial	12
2.1.3. Principales conclusiones de la revisión de regulación retail de la UE	13
2.2. Competitividad del mercado de retail en Chile en aspectos regulatorios	14
3. RESUMEN DEL DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS	20
3.1. Descripción del proceso de trámites para puesta en marcha de supermercados	20
3.2. Diagnóstico general y resumen de propuestas	23
4. REGULACIÓN Y TRÁMITES RELACIONADOS A LA CONSTRUCCIÓN DE UNA OBRA	28
4.1. Regulación sobre uso de suelo	28
4.1.1. Inexistencia u obsolescencia de PRC	29
4.1.2. Falta de consistencia y certeza respecto a los CIP	30
4.1.3. Gravámenes a terrenos e inmuebles	31
4.2. Construcción y recepción de las obras	32
4.2.1. Falta de certeza en los permisos obtenidos	33
4.2.2. Recepción de obras de pavimentación	35
4.2.3. Uso de garantías para recepción de obras	35
4.2.4. Acreditación de ingreso del plan de evacuación	37
4.2.5. Bajo impacto de revisores independientes	37
4.2.6. Institucionalidad y procesos de tramitación de las DOM	38
5. ESTUDIOS DE IMPACTO VIAL Y MITIGACIONES	40
5.1. Ley de Aporte al Espacio Público	42
5.1.1. Mitigaciones directas	43
5.1.2. Aportes al espacio público	46
6. AUTORIZACIONES SANITARIAS	47
6.1. Autorización sanitaria de alimentos	47
6.2. Manejo de residuos y/o desechos	51
6.2.1. Residuos industriales sólidos no peligrosos	52
6.2.2. Residuos líquidos industriales	52
6.2.3. Gestión de residuos y responsabilidad extendida del productor	54
7. PATENTES MUNICIPALES	56
7.1. Patentes comerciales	56
7.2. Patente de alcoholes	58
ANEXOS	63
BIBLIOGRAFÍA	68

1. INTRODUCCIÓN¹

Los supermercados en Chile tienen una relevancia significativa en la economía nacional. Las más de 1.370 salas distribuidas a lo largo de todas las regiones del país generan ventas, aproximadas, equivalentes al 4% del PIB, empleando cerca de 150 mil personas, de las cuales el 61% son mujeres y el 15% jóvenes entre 20 y 24 años².

A pesar del crecimiento que ha experimentado la industria y al exitoso proceso de internalización del retail en Latinoamérica, el sector presenta importantes desafíos. Algunos de ellos son tareas que corresponden a la gestión propia de las empresas, tales como los aspectos de sustentabilidad, seguridad y calidad de productos, y otros, son tareas compartidas con la autoridad, como el fortalecimiento del capital humano y las mejoras en la regulación.

Existe amplia evidencia empírica que vincula la regulación que dificulta la puesta en marcha de equipamiento comercial de mayor tamaño como los supermercados, con una caída en la productividad³. Por ejemplo, Haskel y Sadun (2011) ocupan datos del retail en el Reino Unido para mostrar que cambios más restrictivos en la regulación producen una pérdida agregada de eficiencia, al desplazar las inversiones en retail desde formatos más grandes a formatos más pequeños, con menos ventajas competitivas y menores economías de escala.

En la misma línea y con datos de empresas suecas, Maican y Orth (2015) muestran que cambios hacia una regulación menos restrictiva incrementan la productividad agregada del sector, y que estas ganancias son proporcionalmente mayores para el comercio de menor tamaño que para los grandes formatos. En tanto, Chesire et. al (2014), toma datos de ventas a nivel de supermercados en el Reino Unido y encuentra que la regulación que restringe el uso de suelo para fines del retail, impone costos económicos significativos. De acuerdo con los resultados, una tienda representativa que entra en operación reduce su producción en 32% respecto a aquellas que comenzaron a operar antes de los cambios regulatorios introducidos primero el año 1988 y posteriormente, el año 1996.

Además de los impactos en productividad, existe evidencia respecto a que la regulación que dificulta la puesta en marcha de supermercados tiene efectos redistributivos adversos, al perjudicar también al comercio independiente de menor tamaño (Sadun, 2015). Además, produce efectos negativos en el empleo (Bertrand y Kramarz, 2002) e incluso impacto negativo en los consumidores, al incrementar los precios finales de venta (Schivardi and Viviano, 2011).

En Chile, los aspectos regulatorios son uno de los factores más relevantes que explican la baja productividad relativa del sector. De acuerdo a un estudio de productividad por

¹ Estudio realizado por Juan Cristóbal Marshall y Carla Quiroga en calidad de consultores externos de ASACH. Noviembre 2018.

² Fuente: ASACH en base a estadísticas del INE.

³ Se entiende por productividad la cantidad de productos obtenido en relación a la cantidad de los recursos utilizados para dicho fin. Es por lo tanto un indicador de eficiencia de producción.

sectores económicos (Mckinsey, 2013), en la industria del retail en Chile la productividad laboral es equivalente al 35% de la productividad laboral de la misma industria en Estados Unidos.⁴ Ahora bien, si comparamos la productividad del retail excluyendo el canal tradicional que consiste en almacenes, ferias, mercados, bodegas y kioscos, entre otros, la productividad laboral en Chile es de un 63% respecto a sus pares en Estados Unidos.

De acuerdo al estudio, lo que explica el 28% de la brecha de productividad son factores de gestión y eficiencia operacional, tales como menor flexibilidad para adaptar el personal a cambios en la afluencia de público, menor penetración de prácticas avanzadas de gestión, y los mayores requerimientos de tareas de control y seguridad. El segundo factor más relevante que explica el 18% de la brecha de productividad son factores relacionados a procesos engorrosos de apertura de nuevos locales y a la dificultad de alcanzar la escala mínima para que los establecimientos sean rentables. Estos factores son significativamente más relevantes que la informalidad y la baja penetración de comercio en línea, que explican el 4% y 3% de la brecha de productividad respectivamente.

Esto se ve reflejado también en los indicadores internacionales de competitividad y facilidad de negocios para la industria del retail. Estos rankings muestran en términos agregados una fortaleza competitiva para las empresas de Chile (OECD, 2015 y European Commission, 2018a). Sin embargo, cuando son analizados los subindicadores de facilidad para obtener permisos, esta fortaleza se revierte. Más aún, la competitividad cae fuertemente para el caso de supermercados de mayor tamaño, debido al impacto de los requisitos adicionales que deben enfrentar.

Mejorar la regulación y simplificar los trámites en industrias como el retail, que presenta impactos económicos relevantes, debiese ser una prioridad en las agendas de competitividad del país. Y es que incrementar la competitividad en una industria como la de los supermercados podría no solo tener implicancia directa en la actividad económica, sino que también mejorar los ingresos de miles de familias y traducirse en beneficios directos para los consumidores.

Este informe busca precisamente eso. El objetivo es identificar los aspectos regulatorios y los trámites que están imponiendo un costo innecesario en la construcción y puesta en marcha de los supermercados del país. A partir de ello, se proponen mejoras regulatorias y procesos de simplificación de trámites que fomenten la competitividad del sector, de manera que se pueda alcanzar los objetivos que motivaron la regulación a un menor costo, tanto para las empresas, como para los consumidores y el Estado.

Para efectuar el análisis se realizaron entrevistas con diversos socios de la Asociación de Supermercados de Chile (ASACH), reuniones y levantamiento de información con representantes del sector público y de instituciones relacionadas con la puesta en marcha de supermercados, y revisión de la normativa y de estudios nacionales e internacionales. La información aquí reportada y utilizada en el análisis es en parte cuantitativa y en parte proveniente de la percepción de los actores claves del mercado. Cabe señalar, además,

⁴ La productividad laboral se mide como valor agregado (suma de sueldos más margen por empleado del sector comercio minorista).

que el presente trabajo se circunscribe al proceso de puesta en marcha de un supermercado y no cubre aspectos regulatorios de la operación de estos mismos.

La metodología seguida en el documento se basa en las recomendaciones y principales documentos OCDE en la materia⁵. Además, sigue de cerca la aplicación de estrategias de mejora regulatoria y simplificación de trámites transversales a una industria o sector económico, como las efectuadas, por ejemplo, por instituciones como la Comisión Europea y Comisión de Productividad de Australia y Nueva Zelanda⁶.

La principal pregunta que una revisión regulatoria busca resolver, es si está imponiendo costos de cumplimiento innecesarios a las empresas, además de otros costos privados y sociales que se derivan de potenciales distorsiones o externalidades que genera una regulación ineficiente.

Estos costos pueden surgir por diversos elementos. En primer término, por aspectos del diseño regulatorio, tales como reglas demasiado restrictivas o excesivamente complejas que dificultan y encarecen el cumplimiento y reducen flexibilidad tanto al regulador como a los regulados para adaptarse a los constantes cambios de una industria y su entorno. También, se encuentran en esta categoría aspectos de la regulación que, si bien al momento de su diseño parecen justificados, se volvieron redundantes, innecesarios o ineficientes a lo largo del tiempo. Por ejemplo, cambios en las preferencias de los consumidores, en la organización del mercado o por avances de la tecnología.

Segundo, por aspectos de gestión de la regulación, tales como la falta de procesos y criterios estandarizados, lo que puede abrir espacios innecesariamente amplios a la interpretación de las autoridades y/o los fiscalizadores. Esto puede incluso dar paso a arbitrariedades, incrementando con ello la incertidumbre y el riesgo que enfrentan los regulados. Además, la regulación puede generar niveles excesivos de reportabilidad, tanto en lo que se refiere al volumen de información a ser levantada y procesada, como a la frecuencia y cantidad de organismos que deben ser informados, sin un correlato real de mejora en el cumplimiento o calidad normativa.

Tercero, estos costos pueden surgir por la falta de capacidades técnicas y operacionales de los organismos reguladores, así como escasez de recursos humanos y falta de mecanismos tecnológicos para procesar información y tramitar permisos en tiempos acotados.

El análisis que se presenta en este informe se organiza de manera secuencial en función de la cadena de trámites que debe efectuarse para obtener los permisos que permitan la puesta en marcha de un supermercado. Esta cadena, que se describe en detalle en las secciones siguientes, parte con la regulación que restringe el uso de suelo y establece los permisos para construir una obra, y termina con la obtención de las patentes necesarias para realizar actividades comerciales de elaboración y expendio de alimentos y venta de

⁵ Para una revisión de principios y recomendaciones generales de política regulatoria ver OECD (2012) y para su aplicación al contexto de Chile ver OECD (2016)

⁶ Para ejemplos, ver Australia Productivity Commission (2016) y New Zealand Productivity Commission (2012).

alcohol. Para cada una de las etapas de esta cadena, el análisis fue realizado tomando como base las siguientes cuatro preguntas:

- **¿Cuáles son los objetivos de la regulación?** Se analizó si la regulación tiene objetivos claros y entendibles, para lo que es necesario entender el origen y motivación de la regulación e individualizar a quienes se busca proteger o beneficiar, y por qué.
- **¿Son estos objetivos claros y relevantes?** Se determinó si los objetivos antes identificados son relevantes y suficientemente significativos desde el punto de vista económico, social y ambiental, como para justificar la presencia de la actual regulación, considerando para ellos los cambios en el entorno y la industria (criterio de coherencia).
- **¿Está la regulación logrando los objetivos planteados?** Se analizó si la regulación cumple con el criterio de efectividad. Si no es así, se identificaron los factores que puedan estar impidiendo el cumplimiento de los objetivos, tales como deficiencia en la implementación o mala focalización.
- **¿Pueden estos costos ser reducidos o los beneficios incrementados?** Se buscó determinar si es posible lograr los mismos objetivos de manera más eficiente (criterio de eficiencia o costo-efectividad), ya sea con modificaciones a la regulación y procesos de simplificación administrativa, o con medidas alternativas como autorregulación, o mecanismos de mercado.

Una aplicación reciente de esta metodología, de carácter general, al contexto específico de los supermercados, es efectuado en European Commission (2018a). Ahí se analiza y compara la coherencia y eficiencia regulatoria en el mercado del retail por parte de los países miembros. El presente informe sigue de cerca este análisis, el cual se organiza en torno a dos de los elementos principales de la regulación de esta industria.

El primero consiste en la identificación de las condiciones y restricciones que establece la regulación para que un establecimiento de comercio pueda instalarse y comenzar a operar. Se analizó para ello si las reglas son proporcionales a los objetivos planteados, si son discriminatorias y si en su origen responden a un interés público legítimo. Segundo, se analizó el proceso mismo de obtención de permisos para lo cual se considera la cantidad y complejidad de permisos requeridos, la cantidad de organizaciones que deben ser contactadas o que se ven involucradas en el proceso, y la cantidad y el tipo de análisis de impacto que deben realizarse como condición de otorgamiento de los permisos.

En base a todo lo anterior, este trabajo identifica potenciales medidas de carácter legal, administrativas o de gestión de los organismos involucrados de modo que permitan: (a) eliminar, modificar o simplificar aspectos del diseño de la regulación que son innecesariamente gravosas, complejas o redundantes, de manera de tender a un diseño más costo-efectivo, (b) cambiar los mecanismos de gestión de la regulación y trámites, en caso de que éstas no sean administradas a un adecuado nivel de gobierno, y/o que se efectúen con recursos humanos, tecnológicos u operacionales insuficientes, o (c)

incrementar los niveles de coordinación y separación de tareas al interior de organismos públicos y entre los distintos niveles de gobierno.

El informe se estructura de la siguiente forma. A continuación, en la sección 2 se realiza una comparación de la regulación internacional del mercado del retail y se presenta un análisis de competitividad de este mercado en sus aspectos regulatorios, de manera de comparar la posición relativa de Chile en base a indicadores de la OECD y la Unión Europea.

En la sección 3 del informe se presenta un resumen del diagnóstico y las propuestas de mejora regulatoria y simplificación de trámites para efectos de la puesta en marcha de supermercados. Previo a ello, y en la misma sección, se explica de manera resumida el proceso completo de realización de trámites y obtención de permisos que deben seguir las empresas para estos propósitos.

Las secciones 4 a 7 se dividen en torno a las cuatro principales etapas de la cadena de trámites de puesta en marcha de supermercados: (a) aquéllos relacionados a la construcción de una obra, (b) estudios viales y obras de mitigación, (c) autorizaciones sanitarias, (d) patentes municipales. Para cada una de ellas se efectúa una descripción más detallada de la regulación y los trámites que deben efectuarse, incluyendo, según corresponda, una explicación del proceso de obtención de permisos y los requisitos y requerimientos asociados. Posteriormente se efectúa un análisis de acuerdo a la metodología antes explicada y se presentan las propuestas de mejora.

2. COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA REGULACIÓN AL RETAIL

El diseño regulatorio y el proceso de obtención de permisos para equipamiento comercial en Chile es bastante similar al de los países de ingresos altos. Y como consecuencia, las barreras y desafíos tienden a ser similares. Dentro de los principales desafíos de los países OCDE en esta materia se encuentran restricciones de uso de suelo para actividades comerciales, la complejidad de la regulación y los elevados e inciertos plazos que se requieren para la obtención de los permisos.

De acuerdo con el análisis de European Commission (2018a), las restricciones del uso de suelo para fines comerciales son transversales a los países miembros de la Unión Europea (UE). Los planes reguladores y otros instrumentos similares de ordenamiento territorial urbano suelen incluir no sólo definiciones respecto al uso comercial que puede darse a los terrenos, sino que también delimitan de manera expresa las zonas en donde pueden instalarse supermercados, establecen zonas con restricciones de venta de productos, o incluso zonas con prohibiciones de instalación de equipamiento comercial sobre ciertas dimensiones.

Las restricciones que se establecen en los planes reguladores para la instalación de equipamiento comercial, es también una de las principales limitantes de competitividad que identifica la Asociación de Retail de Australia (ARA, 2014), diagnóstico que es compartido por la Comisión de Productividad de Australia (APC), un ente de apoyo

gubernamental de carácter técnico e independiente. Un informe de la APC, respecto a los impactos económicos de la regulación de zonificación y planificación territorial (APC, 2011), concluye que existen importantes restricciones que inhiben tanto la entrada de nuevos actores como la expansión o el cambio de formatos por parte de empresas existentes, evitando que se produzca mayor competencia y un uso más eficiente del suelo.

En su informe de recomendaciones al gobierno (APC 2011), la APC propone que los instrumentos de planificación urbana contengan definiciones más amplias de uso de suelo para efectos comerciales y reduzcan las restricciones para la instalación de todo tipo de retail en zonas que ya fueron determinadas como de comercio, en un esfuerzo por simplificar procesos e incentivar la competencia. Las restricciones expresas de uso, argumenta la APC, debiesen ser aplicadas sólo en casos de impactos considerables. En la misma línea, recomienda mejorar y hacer más transparente el proceso de apelación de terceros ante permisos otorgados.

A pesar de las similitudes, los países muestran algunas diferencias respecto a los criterios y motivaciones políticas tras la regulación de las actividades comerciales, lo que se traduce tanto en restricciones y requisitos de instalación, como en el proceso de obtención de permisos.

En Corea y Japón, por ejemplo, la regulación a la actividad comercial está fuertemente influenciada por el objetivo de proteger y promover a empresas de menor tamaño y comercio tradicional, mientras que en la Unión Europea, Australia y Estados Unidos, los criterios y motivaciones predominantes son temas de preservación urbana y mitigación de los impactos de tráfico vial (Seukhun, 2009). Un ejemplo de cómo estas influencias juegan un rol en Corea es la existencia de zonas exclusivas para la preservación y desarrollo de comercio tradicional, lo que restringe significativamente la instalación de supermercados.

Existen también importantes diferencias a nivel de países respecto al número y complejidad de permisos que deben obtenerse y la cantidad de organismos públicos involucrados en el proceso. En algunos casos, por ejemplo, se ha establecido un permiso único del cual se desprenden varios pasos secuenciales que son efectuados ante un solo organismo. En otros países, en tanto, distintos permisos independientes entre sí son exigidos. Por último, varios Estados han comenzado a crear, similar al caso de la tramitación de permisos ambientales en Chile, un proceso de ventanilla única para permisos comerciales en el cual un sólo organismo coordina el proceso completo con las restantes instituciones involucradas, ya sean del gobierno central o local.

Una tendencia que está marcando una diferencia entre los países de la UE es el fuerte cuestionamiento y la progresiva eliminación de requisitos económicos para el otorgamiento de permisos a equipamiento comercial, tales como análisis de potencial demanda o de impacto en la economía local. La UE considera que estos requisitos no cumplen con el criterio de proporcionalidad ni son justificables, aún en casos que se argumenta el objetivo de protección del interés público.

En la misma línea, APC (2011) critica el uso de análisis económicos para condicionar el otorgamiento de permisos de equipamiento comercial a la viabilidad económica del postulante, o a los potenciales efectos en el comercio ya establecido. Más aún, argumenta que este tipo de acciones limita de manera significativa la entrada de nuevos proyectos, favoreciendo a los incumbentes y perjudicando a los consumidores.

Un análisis de las diferencias y similitudes de la regulación y permisos para la puesta en marcha del comercio de Chile respecto a otros países nos permite identificar de mejor forma las fortalezas, debilidades y oportunidades. Asimismo, permite detectar tendencias y posibles riesgos regulatorios futuros.

2.1. Principales aspectos de la regulación del retail en la Unión Europea

La Comisión Europea, el organismo a cargo de la administración y elaboración de análisis y propuestas en aspectos económicos y regulatorios para la UE, se ha embarcado recientemente en un esfuerzo por analizar, identificar y proponer mejores prácticas en materia de regulación para el establecimiento y operación del comercio entre sus países miembros.

Las principales motivaciones del trabajo, que se enmarcan en la estrategia global de mercado único europeo, se deben a la importancia económica que tiene el sector, en especial por su impacto en el empleo y el importante peso que ejerce en la canasta de consumo de las familias. A ello se suma las significativas transformaciones que la industria está experimentando a partir del crecimiento del comercio electrónico y la revolución digital.

La Comisión Europea reconoce que la productividad del sector ha crecido de manera más lenta respecto a otras industrias, y que la acumulación de regulaciones y permisos está causando un impacto negativo en el dinamismo de la industria, la entrada de nuevos competidores y la creación de empleo.

Para ello ha efectuado recientemente diversos informes, incluyendo análisis legales comparados (EU, 2016), revisiones regulatorias y análisis cuantitativos de competitividad (European Commission, 2018a) y consultas públicas (European Commission, 2018b), entre otras.

Existen diferencias importantes en cómo los países de la UE aplican la regulación de puesta en marcha de supermercados, tanto respecto a las condiciones y restricciones de instalación o establecimiento, como a los procesos mismos de obtención de permisos, los que se revisan a continuación.

2.1.1. Condiciones y restricciones a la instalación de equipamiento comercial

Las condiciones que establecen los países de la UE varían fuertemente dependiendo del tamaño de los establecimientos, bajo la premisa que a mayores formatos, mayores son los potenciales impactos negativos. Otras condiciones y restricciones se establecen en función de la ubicación respecto a determinadas zonas de la ciudad, o en términos de sus potenciales impactos económicos. Estos se explican a continuación.

a) Umbrales sobre la base del tamaño del establecimiento

Varios países establecen umbrales en base al tamaño de los recintos que determinan diferencias en la regulación y el tipo y número de permisos que los proyectos deben enfrentar. Estos umbrales pueden determinar también el organismo público que llevará a cabo el proceso de autorización, o incluso si es que se aplican prohibiciones expresas.

En el caso de Bélgica, Luxemburgo y Hungría, por ejemplo, el umbral es de 400 m² de superficie del establecimiento, el más bajo y por tanto restrictivo entre los países miembros de la UE. Bajo ese umbral los interesados en instalar proyectos de equipamiento comercial sólo deben notificar a la autoridad, además de cumplir con los respectivos permisos de construcción. Sobre ese umbral, en cambio, necesitan de una autorización especial para actividades de retail, que es adicional a la obtención y pago de una patente comercial. En el caso de establecimientos sobre 4.000 m² los proyectos deben presentar información para efectuar un análisis de impacto económico, y en algunos casos un análisis de impacto ambiental.

En Austria y Alemania los establecimientos sobre 800 m² de superficie son objetos de una inspección en detalle, distinta a las inspecciones sanitarias de alimentos, mientras que en el Reino Unido establecimientos sobre 2.500 m² deben ser objetos de un procedimiento especial de autorización. En el caso más extremo de Dinamarca, los supermercados no pueden sobrepasar nunca los 1.200, 3.900 o 5.000 m² dependiendo de su ubicación.

b) Restricciones de uso de suelo por tipo de actividades comerciales

Otra dimensión donde se establecen diferencias en la regulación de los países de la UE es respecto a las actividades que son permitidas en los planes reguladores u otros instrumentos de planificación urbana. A mayor especificidad de los usos permitidos, mayor restricción a la instalación de proyectos con implicancias directas en la estructura y condiciones del mercado.

En la mayoría de los países, los instrumentos de planificación urbana establecen zonas con condiciones generales de usos comerciales, lo que da pie al establecimiento de una gran variedad de negocios, incluyendo supermercados. En otros países como Alemania, España y Holanda se explicita los tipos de usos comerciales permitidos en cada zona, existiendo sólo algunas que permiten la instalación de comercio para el expendio de alimentos. En Grecia, Polonia e Italia, en tanto, se distinguen zonas para el establecimiento de equipamiento comercial, pero diferenciando el tamaño de los proyectos. Bélgica,

Dinamarca y Luxemburgo van incluso más allá y distinguen a nivel de instrumentos de planificación urbana las zonas donde ciertos productos alimenticios pueden o no pueden ser vendidos, y establecen máximos de superficie para el comercio.

De acuerdo a las reglas de la UE, estas restricciones se pueden establecer siempre que estén bien justificadas. Las limitantes a la venta de ciertos productos alimenticios para determinadas zonas, o la fijación de un máximo de locales comerciales no es, de acuerdo a la interpretación de la EU, una restricción proporcionada.

c) Reglas específicas para zonas determinadas

Junto a las definiciones generales que establecen los planes reguladores, algunos países imponen reglas específicas que limitan la instalación de comercio en determinadas zonas. Por ejemplo, un fenómeno que se ha expandido en muchas ciudades de Europa es el incremento en la tasa de desocupación de locales comerciales en el centro de las ciudades, la que está llegando a cifras de dos dígitos y se estima podría alcanzar el 20% en algunos casos.

Ante ello, algunos países han restringido el establecimiento de grandes establecimientos comerciales en las periferias de la ciudad. La justificación de esta determinación radica en la preocupación de que estos comercios desplacen a los clientes afuera de los centros de las ciudades.

En Irlanda y el Reino Unido, para establecer un supermercado se debe considerar en el plan de desarrollo a ser presentado a la autoridad, el uso de un terreno o inmueble en el centro de la ciudad, y solo si no es posible, una ubicación fuera de ella. En Finlandia, es necesario pedir una modificación del uso de suelo para poder establecerse fuera del centro de la ciudad, lo que incluye un largo proceso de consulta pública. En Alemania, Austria y Holanda, las municipalidades pueden incluso determinar una lista de productos que solo pueden ser vendidos por locales ubicados en el centro de la ciudad.

En otros países, como Italia, se da la situación contraria. Por motivos de conservación histórica, se ha restringido el establecimiento de supermercados en determinadas partes del centro de la ciudad.

Estas restricciones, de acuerdo a la EU, se justifican bajo el objetivo público de mantener zonas céntricas dinámicas en términos urbanos, culturales, económicos y turísticos. Sin embargo, se reconoce también que estas zonas pueden ser una importante barrera de entrada y por lo tanto una limitante a la competencia.

d) Test de necesidad económica

Un aspecto que es explícitamente prohibido por la UE es el uso de un test de necesidad económica como condición para la entrega de un permisos o autorización de instalación de equipamiento comercial. Mediante estas pruebas la autoridad analiza si existe una necesidad económica que justifique la instalación de un nuevo establecimiento comercial

a partir de la estimación de demanda y los efectos económicos esperados. Estas condiciones han sido recientemente removidas en Bélgica, Francia, Italia, Holanda y España, entre otros.

Aún así, algunos países siguen exigiendo la entrega de información económica como parte del proceso de obtención de permisos. En Dinamarca, por ejemplo, las municipalidades exigen al interesado la entrega de información y datos para analizar si hay una base de consumidores que requieran o justifique la instalación de un nuevo comercio. Algo similar se efectúa en Holanda y Suecia. En el Reino Unido e Irlanda, las autoridades locales están facultadas a pedir evidencia de la necesidad de instalar un espacio comercial adicional, y en Alemania, incluso, las autoridades locales pueden prohibir la instalación de comercios de sobre 800 m² si estiman que el 30% de las ventas o más provendrán de consumidores de fuera del área aledaña.

2.1.2. Procedimiento de autorización de instalación de equipamiento comercial

El análisis general que realiza la UE es que el proceso de obtención de permisos para la instalación de un supermercado es largo, complejo y costoso. Existen variados obstáculos que dificultan el avance y redundan en atrasos y costos por sobre los estimados.

La revisión y comparación del proceso de instalación de establecimientos de comercio que realiza la UE se centra en la cantidad de permisos requeridos, la cantidad de organizaciones que deben ser contactadas o que se ven involucradas en el proceso, y la cantidad y el tipo de análisis de impacto que deben realizarse, entre otros factores que se describen más adelante.

Para poder instalar un supermercado, son varios los permisos que pueden ser requeridos, existiendo diferencias dependiendo de los países en cuestión. En cerca de la mitad de los miembros de la UE, sólo se exige un permiso en el cual se analiza si el uso que se dará a un terreno cumple con los requisitos del plan regulador, además de la autorización de construcción que asegura el cumplimiento de requerimientos técnicos y su posterior recepción. En algunos casos, todos son parte de un mismo permiso, mientras que en otros casos, se obtienen de manera separada y secuencial ante la misma autoridad.

En algunos casos, en cambio, se exige un permiso especial para actividades de comercio, el que puede ser adicional a los antes mencionados como ocurre en Bélgica y Portugal, o un permiso único que contiene todos los elementos anteriores, como en el caso de Alemania y Suecia.

La organización de los permisos determina la cantidad de organizaciones con las cuales es necesario interactuar. Dado que a mayor cantidad de actores más complejo y lento es el proceso, la UE recomienda establecer una organización única como punto de contacto o interlocutor. La mayoría de los países sigue esta recomendación y tiene un solo organismo de contraparte o, como en el caso de Austria, una ventanilla única coordinadora. Sin embargo, existen casos en los cuales es necesario coordinarse por separado con dos

organizaciones (España y Reino Unido) o incluso tres de ellas (Italia y Portugal), sin considerar para estos efectos permisos especiales para la venta de alimentos.

Respecto a los requerimientos de efectuar análisis de impacto o de entregar información para efectuar análisis económicos, viales o ambientales, las prácticas entre los países miembros son variadas. Más de la mitad no exigen la realización de análisis de impacto, sin embargo, en casos como Italia, España y El Reino Unido se exigen hasta tres análisis distintos.

Entro los países que lo exigen, la mayoría utiliza un análisis de impacto del comercio, en el cual se estudian los efectos sobre el mercado local y su entorno, incluyendo aspectos urbanos atingentes al centro de las ciudades. Otros informes comúnmente exigidos son análisis de infraestructura y tráfico vial y de impacto en empleo local. En la mayoría de los casos la exigencia solo es atingente para comercios de mayor tamaño.

Por último, respecto a los plazos legales máximos de otorgamiento de permisos, la varianza a nivel de países es alta. Estos pueden ir entre uno y doce meses, cuando se está en conformidad con las exigencias del plan regulador. A pesar de ello, en la práctica los tiempos efectivos pueden ser mucho mayores, dependiendo del tamaño y complejidad de los proyectos.

A esto pueden sumarse, en algunos casos, permisos ambientales cuyos plazos legales pueden llegar hasta 18 meses. En otros casos como Dinamarca, en que el plazo legal es de dos meses, si existe la necesidad de cambios al plan regulador para obtener un permiso, los plazos pueden llegar hasta 3 años debido a las exigencias de consulta pública y los procedimientos de objeción.

2.1.3. Principales conclusiones de la revisión de regulación retail de la UE

Las principales conclusiones de la Comisión Europea es que el sector del retail enfrenta numerosas restricciones, tanto en términos de su instalación como de operación. La regulación, que se practica indistintamente a niveles de gobierno central regional y local, ha ido acumulando normas a lo largo del tiempo, y no ha sido debidamente simplificada o actualizada para enfrentar los nuevos desafíos.

Los análisis cuantitativos en European Commission (2018a) sugieren que reducir las restricciones regulatorias tiene un efecto positivo en el funcionamiento del mercado. La mayor flexibilidad para escoger locaciones y formatos actúa como un incentivo a la entrada de nuevas empresas y proyectos. Esto genera ganancias de productividad y beneficios para los consumidores en términos de mayor variedad y calidad de servicios y productos, y una mayor probabilidad de enfrentar menores precios. Además, una mayor facilidad para realizar inversiones puede ofrecer más y mejores oportunidades de empleo directo e indirecto. Las potenciales ganancias de enfrentar mejoras regulatorias y procesos de simplificación de trámites, argumenta, son significativas.

Tras la regulación existente, la Comisión Europea identifica un legítimo interés de proteger a los consumidores y trabajadores, reducir los impactos que se generan en el medio ambiente y el tráfico vial, y asegurar la coherencia entre las inversiones y aspectos urbanísticos y culturales de las ciudades y comunas. Sin embargo, se considera oportuno también, revisar los aspectos regulatorios que están restringiendo al sector, y analizar si se justifican y son proporcionales respecto a los objetivos planteados.

A pesar de que los países miembros tienen sus propias reglas y las diferencias entre ellos pueden ser considerables, cada uno debe asegurarse de que sus normas son compatibles con las que establece la propia UE para el conjunto. En especial, si se trata de reglas que puedan ser consideradas discriminatorias o excesivamente restrictivas, existiendo casos en los cuales ciertas prácticas han sido explícitamente prohibidas por parte de la UE.

Los países miembros deben justificar las restricciones a la instalación u operación del retail en base a un legítimo interés público. Por lo tanto, factores tales como proteger los ingresos de un grupo determinado, o la protección de la economía local, no pueden ser invocados. Más aún, situaciones en las cuales se requieren test de necesidad económica para obtener permisos, o los casos en los cuales competidores e incumbentes pueden involucrarse en procesos de consulta y decisión, han sido explícitamente prohibidas.

2.2. Competitividad del mercado de retail en Chile en aspectos regulatorios

Los resultados de Chile en los indicadores y ranking internacionales de regulación y ambiente de negocios para la industria del retail, muestran en general una buena posición competitiva. Sin embargo, diferencias metodológicas, en especial en subindicadores más directamente relacionados a la puesta en marcha de los establecimientos, pueden arrojar resultados disímiles.

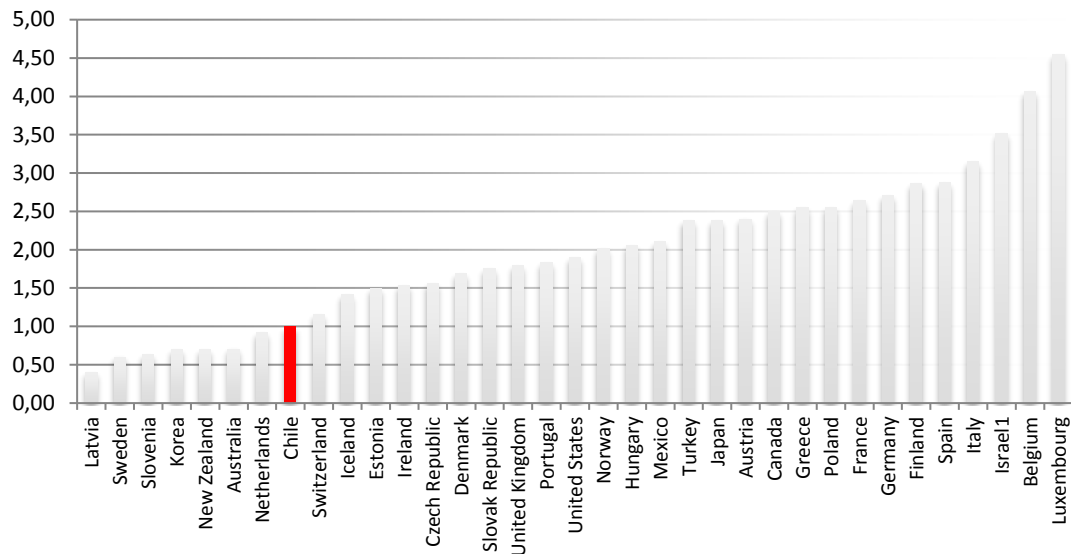
Uno de los indicadores más utilizados para comparar países en términos de la regulación de la actividad económica y su vínculo con la competitividad es el Product Market Regulation (PMR), que realiza la OECD cada cinco años para sus países miembros y otras 21 economías (Koske et al, 2015). Los indicadores se construyen a partir de cuestionarios entregados directamente a las autoridades de los respectivos países.

Junto a una serie de indicadores a nivel agregado, se incluyen de manera complementaria indicadores a nivel de industria o sectores económicos, entre ellos el retail. Para el caso de esta industria las dimensiones que se miden son: registros y permisos, existencia de regulación especial para grandes establecimientos, regulación que redunde en protección de empresas existentes, regulación de horarios de funcionamiento, aspectos de control de precios, y regulación a promociones y descuentos.

Tal como aparece en el Gráfico I, la industria del retail en Chile cuenta con una regulación muy poco restrictiva en comparación a sus pares de la OECD. El indicador numérico de Chile es de uno, en un rango que va desde cero para lo menos restrictivos hasta seis, y

cuyo promedio para el total de países OECD es de 1.9. Esto posiciona a Chile en el lugar 8 de un total de 35 países.

Gráfico I: Ranking del indicador de retail (PMR, OECD 2015)



Fuente: OECD 2015

Este resultado refleja la fortaleza relativa de Chile en la mayoría de las dimensiones medidas por el indicador antes señalado. Por ejemplo, Chile no establece controles de precios a productos tales como gasolina, tabaco, alcohol y servicios de telecomunicaciones, entre otros. Tampoco se restringe la forma como se establecen descuentos y promociones, y no se permite que organizaciones gremiales o con intereses comerciales participen en la decisión de otorgamiento de permisos. En todos estos casos, Chile obtiene la mejor calificación.

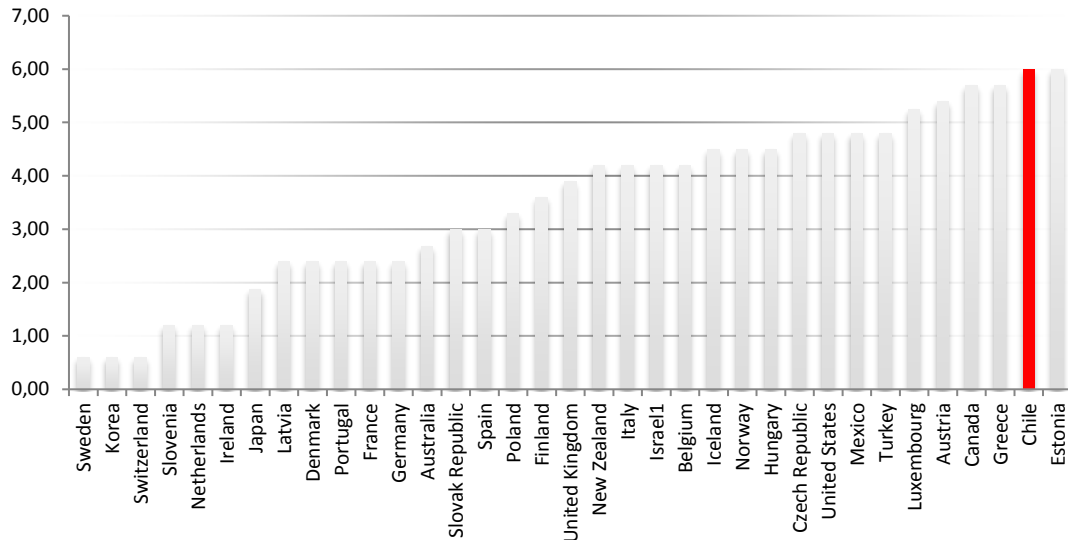
Ahora bien, cuando analizamos el sub-indicador que mide la facilidad para obtener los permisos necesarios para actividades comerciales, esta fortaleza se revierte por completo. Como se puede ver en el Gráfico II, Chile obtiene el valor máximo de 6 en esta categoría, respecto a un promedio de 3,49 para el total de países OCDE. Esto lo posiciona último en el ranking junto a Estonia que, como Chile, también tiene una posición muy alta en el indicador agregado.

Para entender ese resultado es necesario analizar la forma como este sub-indicador está construido y los criterios con que fueron medidos. Este consta de un grupo reducido de preguntas. Por ejemplo, si es necesario obtener un permiso para realizar actividades comerciales y si este es eximido en algunas circunstancias. En el caso de Chile, las actividades de retail siempre deben obtener un permiso, sin importar tamaño o tipo de productos involucrados. Esto a pesar que los procesos para el establecimiento de comercio de menor tamaño son simplificados.

Otro ejemplo, es si existen permisos adicionales para vender alimentos, que en el caso de Chile es una autorización sanitaria adicional a los permisos de construcción y patente

comercial. Y tal como en el caso anterior, existen procesos simplificados por tipo de establecimiento, lo que no se logra recoger en el indicador.

Gráfico II: Ranking del sub-indicador de obtención de permisos (PMR, OECD 2015)



Fuente: OECD 2015

Otro indicador que nace como complemento al anterior y que tiene la ventaja de ser específico a la industria del retail, es el Retail Restrictiveness Indicator (RRI) que por primera vez construyó la Comisión Europea en el año 2018. Este indicador cubre aspectos regulatorios en torno a dos pilares, la puesta en marcha y la operación de establecimientos de retail.

En lo que respecta al establecimiento o puesta en marcha, el indicador contiene dos pilares: (a) las restricciones y requisitos para obtener autorización de instalación, y (b) los procedimientos para la obtención de dicha autorización. En total nueve dimensiones son medidas:

- i. Existencia de requerimientos especiales para la autorización de acuerdo a umbrales de tamaño de los proyectos.
- ii. Existencia de regulación específica en ciertos sectores de la ciudad.
- iii. Requerimientos de entrega de datos o información económica para la evaluación de la autorización.
- iv. Nivel de detalle de los planes reguladores respecto a de las actividades comerciales que están habilitadas en las distintas zonas. Por ejemplo, si se definen en términos generales usos comerciales o se explicitan usos más detallados tales como venta de alimentos.
- v. Número de permisos necesarios para operar, lo que no incluye patentes comerciales ni permisos especiales para venta de alimentos u alcohol.
- vi. Número de organismos a ser contactados directamente por el solicitante para la obtención de permisos.

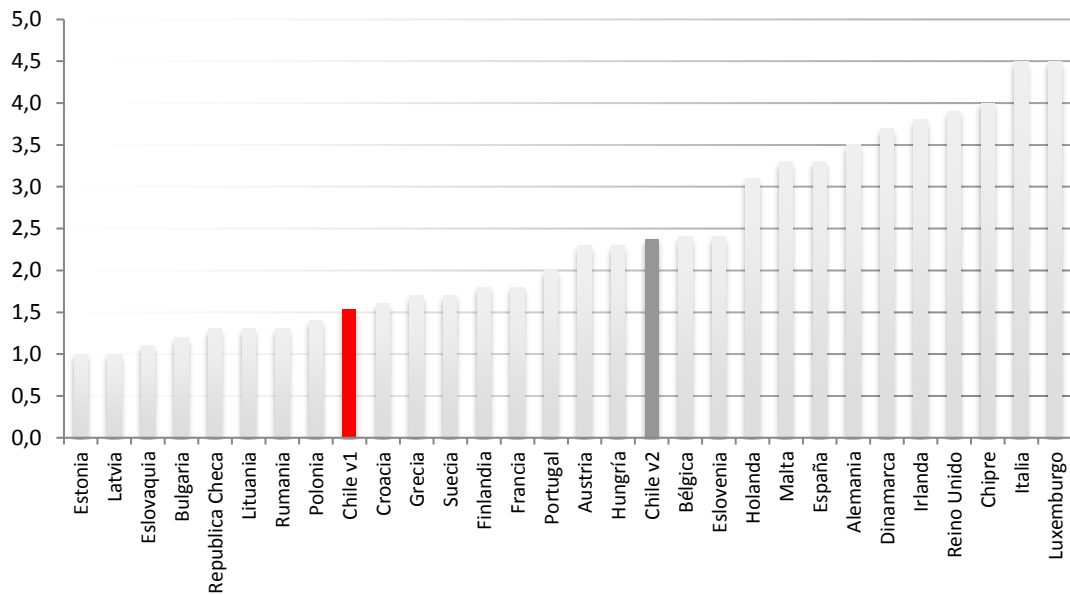
-
- vii. Número de estudios de mercado y análisis de impacto requeridos.
 - viii. Plazos máximos establecidos para el proceso de obtención de permisos.
 - ix. Grados de transparencia en la publicación de las decisiones de la autoridad y facilidad de acceso a la información.

Dado que los datos sólo están disponibles para países miembros de la UE, en este informe seguimos la metodología detallada en European Commission(2018a), para cuantificar el indicador para Chile y así establecer una comparación.

Para ampliar el análisis se asumen dos escenarios para el caso de Chile. El primer escenario se aplica para el caso de un supermercado en un formato compacto entre 1.500 y 2.500 metros cuadrados. En estos casos, y tal como se verá en las secciones siguientes de este informe, el proceso es en algunas dimensiones más simple. El segundo escenario se aplica a un supermercado con una superficie superior a los 2.500 metros cuadrados ubicado en la comuna de Las Condes o Vitacura. En estos casos, el plan regulador detalla usos comerciales específicos. Además, se asume que dadas sus mayores dimensiones y necesidades de estacionamientos se requiere de la realización de estudios de impacto viales.

Los resultados del indicador muestran que Chile tiene en comparación a los países miembros de la UE, bajos grados de restricción al establecimientos de retail. Como se puede ver en el Gráfico III, para el caso de nuestro primer escenario, Chile obtiene un puntaje de 1,5 respecto a un promedio de 2,4 del total de la muestra, lo que lo ubica en el lugar 9 de un total de 29 países.

En el caso del segundo escenario, Chile pierde su ventaja competitiva, ya que se sitúa justo en el promedio de la muestra con un puntaje de 2,4 que equivale a la posición 18 entre 29 países.

Gráfico III: Ranking RRI Chile y países UE

Fuente: European Commission (2018a) y elaboración propia.

Las dimensiones que fortalecen la posición de Chile son varias. Por ejemplo, en Chile no se exige la entrega de datos e información económica para evaluar autorizaciones, motivo por el cual obtiene un puntaje de cero respecto a un promedio de 2 para el total de países de la UE. Algo similar ocurre respecto a la regulación específica por zonas de la ciudad (en el cual el puntaje promedio es de 2,8 mientras que Chile obtiene un cero), y los requerimientos especiales de acuerdo a umbrales de tamaño (el puntaje de Chile es de 2,4 respecto a un promedio de 3).

En cambio, las dimensiones donde Chile pierde ventaja es respecto a la transparencia y publicación de resoluciones. Aquí el puntaje promedio es de 3,1 y Chile obtiene un 4,5. En tanto, en el número de organismos a ser contactados el promedio es un 2,1 y Chile obtiene un 2, de acuerdo a nuestro primer escenario y un 3 para el segundo escenario.

Otras diferencias interesantes se dan al comparar los dos escenarios construidos para el caso de Chile con respecto al promedio de la UE. Por ejemplo, en nuestro primer escenario no es necesario llevar a cabo estudios o análisis de impacto. En cambio, en el segundo escenario es necesario efectuar análisis de impacto vial, lo que otorga un puntaje de 1,5 que está por sobre el promedio de 1,25 de los países de la UE. Respecto a la duración del proceso, el puntaje promedio de los países es de 2,16, mientras que para el caso de Chile el puntaje es de 2 en nuestro primer escenario y 3 en el segundo.

En la Tabla I se presentan los valores del RRI para las nueve dimensiones previamente detalladas, tanto para los países de la UE como para los dos escenarios construidos para Chile, ordenados en términos de mayor a menor competitividad.

Tabla I. Retail Restrictiveness Indicator para Chile y la UE

Países	Dimensiones del indicador									indicador final
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Estonia	2,4	0	0	0	1,2	2	0	0,5	3	1
Latvia	2,4	0	0	0	1,2	2	0	0,6	3	1
Eslovaquia	2,3	0	0	0	2,4	2	0	1	3	1,1
Bulgaria	2,4	0	0	0	1,2	2	0	2	3	1,2
Republica Checa	2,3	0	0	0	1,2	2	0	3	4,5	1,3
Lituania	1,6	0	0	3	2,4	4	0	0,5	0	1,3
Rumania	2,4	0	0	0	2,4	4	0	0,5	3	1,3
Polonia	1,9	0	0	3	2,4	4	0	1,1	0	1,4
Chile Esc. 1	2,4	0	0	0	3	2	0	2	4,5	1,5
Croacia	3,6	0	0	0	2,4	2	0	1,5	6	1,6
Grecia	3	0	0	3	2,4	2	0	3,3	0	1,7
Suecia	2,4	6	0	0	1,2	2	0	1,3	3	1,7
Finlandia	2,9	6	0	0	1,2	2	0	1,5	3	1,8
Francia	2,8	0	0	0	2,4	4	0	6	0	1,8
Portugal	3,1	0	0	0	3,6	6	0	3,3	3	2
Austria	3,3	6	0	0	1,2	2	1,5	3	6	2,3
Hungría	3,3	0	6	0	1,2	2	1,5	1,3	3	2,3
Bélgica	4,1	0	0	6	1,2	2	3	3,5	0	2,4
Eslovenia	2,4	6	0	3	2,4	4	0	1	6	2,4
Chile Esc. 2	2,4	0	0	3	3	4	1,5	3	4,5	2,4
Holanda	2,4	6	6	3	1,2	2	3	1,8	0	3,1
Malta	3,4	6	6	0	2,4	2	3	2,6	3	3,3
España	4,2	6	0	3	2,4	4	3	3	6	3,3
Alemania	3,3	6	6	3	1,2	2	3	1,5	6	3,5
Dinamarca	4,6	6	6	6	2,4	2	0	1	3	3,7
Irlanda	4,7	6	6	0	3,6	4	3	1,5	3	3,8
Reino Unido	3	6	6	0	2,4	4	4,5	6	3	3,9
Chipre	3,6	6	6	0	3,6	6	3	2,5	4,5	4
Italia	4,3	6	6	3	4,8	6	4,5	2	3	4,5
Luxemburgo	3,4	6	6	6	3,6	6	3	3	3	4,5

Fuente: European Commission (2018a) y elaboración propia.

3. RESUMEN DEL DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS

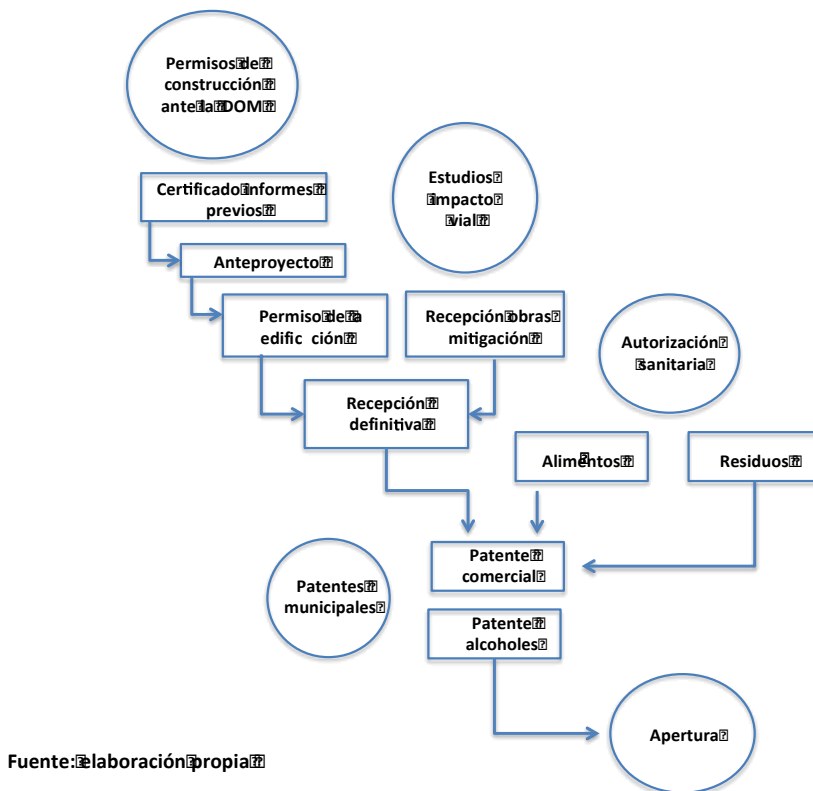
3.1. Descripción del proceso de trámites para puesta en marcha de supermercados

El proceso de desarrollo y puesta en marcha de un nuevo supermercado consta de una serie de etapas, entre las que se incluyen: (a) búsqueda de terrenos y análisis de factibilidad técnica y económica, (b) diseño de arquitectura e ingeniería, (c) licitación de construcción del proyecto, (d) obras de construcción y habilitación, (e) realización de estudios viales y construcción de obras de mitigación, según corresponda, (f) tramitación de permisos y patentes, (g) instalación de equipamiento y mobiliario, entre otras.

Este proceso por lo general se divide en dos fases. La primera, que en la mayoría de los casos se realiza a través de empresas inmobiliarias, consiste en la construcción del espacio físico en que se instalará el supermercado y el posterior arriendo de este inmueble. La segunda, que es desarrollada siempre internamente por los supermercados, consiste en su habilitación para la operación.

A lo largo de todas estas etapas se desprende una cadena de trámites ante distintos organismos públicos y privados, dentro de los que se encuentran principalmente municipalidades y Seremis de Salud y Transporte. El detalle de cada uno de estos trámites, incluyendo el proceso y los requerimientos de información y documentación, se explica y analiza en las secciones 4 a la 7. Sin embargo, el flujo de los principales permisos se resume en la Figura I.

Figura I: Flujo de trámites y permisos para apertura de supermercados



Existe un primer grupo de trámites y permisos relacionados a la construcción de la obra que se efectúan y obtienen ante la respectivas Direcciones de Obras Municipales (DOM). Comienza generalmente con la obtención de un certificado de informes previos (CIP), que es un insumo para efectuar el análisis de factibilidad de desarrollo del proyecto en base a las características de uso del suelo. Le sigue la aprobación del anteproyecto, para finalmente y después de acreditar el cumplimiento de variados requisitos, obtener el permiso de construcción, con el que se da inicio a las obras.

En paralelo, al momento de presentar el anteproyecto, se comienzan generalmente los estudios de impacto vial, que coordina la Seremi de Transporte y en la cual pueden intervenir diversos organismos públicos. Dependiendo de las características de una obra éstos estudios pueden consistir en un Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU) o un Estudio de Análisis Vial Básico (AVB). Con la aprobación del correspondiente estudio por parte de la autoridad se pueden generar una serie de requerimientos de mitigación y adecuaciones de obras viales que son responsabilidad del titular del proyecto. Una vez que se efectuó la construcción y habilitación de la obra de acuerdo con los requerimientos establecidos en los permisos, y se cuenta con la recepción de las obras de mitigación vial, la DOM puede entregar la recepción definitiva de la obra.

Poco antes de contar con la recepción definitiva, se comienza la tramitación de las autorizaciones sanitarias ante la respectiva Seremi de Salud, que incluye una autorización sanitaria de alimentos y otras autorizaciones relacionadas al manejo de residuos. Una vez

que se cuenta con esos permisos, se puede obtener ante la municipalidad respectiva la patente comercial y la patente de alcoholes, y con ello se da inicio a la apertura del supermercado.

El tiempo de planificación promedio, sin contar contingencias, para la puesta en marcha de un supermercado de formato medio puede llegar a los 29 meses⁷. Como se ve en la Tabla II, esto incluye un período de 17 meses para la etapa de pre-construcción, 6 meses de construcción y 4,5 meses de gestión de permisos municipales. Debido a los traslapes temporales, la suma de meses de todas las etapas, es inferior a la suma simple de cada uno de sus componentes.

Tabla II: Tiempos de planificación para puesta en marcha de un supermercado

Etapa 1 de pre construcción: factibilidad, diseño y licitación	Diseño y arquitectura	3 meses	17 meses	29 meses
	Ingenierías	2 meses		
	Aprobación EISTU	10 meses		
	Permisos municipales	3,5 meses		
	licitación y adjudicación	3,5 meses		
Etapa 2 de construcción y habilitación	Construcción de caja	4 meses	6 meses	
	Habilitación e instalaciones	4 meses		
	certificados de obra	2 meses		
	otras instalaciones	1,5 meses		
	Permisos sanitarios e inspección	1 mes		
Etapa 3 de gestión municipal	Tramitación de recepción	2 meses	4,5 meses	
	Obtención patente comercial	1 mes		
	Obtención patente de alcoholes	1,5 meses		
Etapa 4 de preparación para la apertura		1,5 meses	1,5 meses	

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas con socios ASACH.

De acuerdo a lo señalado en la Tabla II, el permiso que más tiempo se demora en obtener es la aprobación de un EISTU, que en promedio llega a los 10 meses. Luego vienen los permisos de construcción que demoran en promedio 3,5 meses, seguidos de la recepción definitiva y la patente de alcoholes que toman 2 y 1,5 meses respectivamente. La patente comercial y los permisos sanitarios demoran en promedio solo un mes cada uno.

Ahora bien, para efectos de analizar el impacto de la tramitación de permisos en los tiempos de puesta en marcha de un supermercado, cabe señalar que varias de las sub-etapas que se muestran en la Tabla II, se realizan al menos en parte, de manera simultánea. Así por ejemplo, el inicio de la aprobación de EISTU se realiza en paralelo a la finalización de los estudios de ingeniería, mientras que durante el último mes previo a la aprobación de este informe se da inicio al proceso de licitación de las obras.

⁷ La estimación de tiempo se realiza a partir de una simulación de una planificación de proceso construido en base a entrevistas y levantamientos de información con socios de ASACH.

Por ello, es relevante analizar cuanto es el *tiempo agregado* que añaden los trámites al proceso completo de la puesta en marcha, definido como los tiempos utilizados para la tramitación en que ninguna otra actividad necesaria para el desarrollo del proyecto puede realizarse en forma paralela. En el caso de los EISTU hay al menos 7 meses agregados de tiempo, y es claramente donde existe mayor espacio para generar ganancias de competitividad si es que se logran simplificar los procesos de tramitación. Los permisos de construcción y de recepción de obras y las patentes comerciales y de alcoholes agregan aproximadamente un mes cada uno.

3.2. Diagnóstico general y resumen de propuestas

El diseño del proceso de obtención de permisos para la apertura de un supermercado, si bien perfectible, está estructurado de manera lógica y coherente. En general, los trámites se efectúan de manera secuencial y de modo que en cada fase de la cadena existe una única autoridad que coordina el proceso y que actúa como contraparte con el interesado. Los objetivos de la regulación parecen en general proporcionados, no discriminatorios y coherentes con un legítimo interés público.

Sin embargo, en la aplicación de la regulación y en las capacidades operacionales de los organismos públicos involucrados, es donde surgen los principales problemas y donde se generan por lo tanto los mayores espacios para efectuar mejoras.

Uno de los principales problemas que enfrentan los supermercados en el cumplimiento de la regulación y la tramitación de permisos para su puesta en marcha, es la incertidumbre y los riesgos que se derivan de: (a) la falta de estándares y procesos objetivos, (b) los amplios espacios para la interpretación y aplicación de las normas sin el debido control, supervisión o sanción, y (c) la falta de capacidades tecnológicas, operacionales y de recursos humanos que presentan los organismos públicos, en especial las DOM.

Todo esto, se traduce en costos por sobre los que serían necesarios para cumplir con los objetivos que plantea la regulación, con la consecuente pérdida de productividad de la industria y menores beneficios para los consumidores y la comunidad donde los supermercados están o podrían estar insertos.

Los mayores costos de la regulación y el proceso de tramitación de permisos se manifiesta de distintas formas. En primer lugar, se generan tiempos de tramitación por sobre lo establecido por la norma, y en muchas ocasiones por sobre los originalmente planificados por las empresas, lo que aumenta tanto el costo de desarrollo como el costo financiero de los proyectos.

Segundo, las empresas deben incurrir en costos de aprendizaje necesarios para identificar y luego internalizar en el desarrollo y operación de los proyectos, las diferencias de procesos y de criterios que se dan a nivel municipal o de Seremis, y que incluso se puede dar a nivel de funcionarios de un mismo organismo. Cuando se trata de obtener permisos

y aprobaciones, cada municipalidad es prácticamente un caso distinto al otro, lo que complejiza el proceso de aprendizaje y dificulta la planificación y estandarización de acciones por parte de las empresas. Adicionalmente, la falta de estandarización de criterios y los amplios espacios de interpretación pueden producir costos adicionales por conceptos de multas o cierres de locales, que muchas veces son difíciles de prevenir.

Tercero, se generan requisitos y exigencias de mitigaciones adicionales a los que objetivamente corresponden a un proyecto, muchas veces de manera incierta, los que deben internalizarse dentro del costo de desarrollo de los proyectos.

Cabe señalar que aún en el caso de que los supermercados encarguen a un tercero la construcción del edificio y firmen un contrato condicional a la obtención de permisos, todo lo que ocurra durante esta etapa tendrá impacto directo e indirecto en el retorno del proyecto. Existe un impacto directo en términos de mayores plazos, y también un impacto indirecto cuando el incremento de los costos de cumplimiento de la regulación y tramitación de permisos de construcción, comienza a traspasarse a los supermercados vía mayores precios. La externalización de estos servicios puede ser una forma eficiente de desarrollar proyectos, pero no aísla a los supermercados de los costos que impone la regulación.

Todo esto sugiere que el desafío para el país no solo es regulatorio, sino que también de modernización y gestión del Estado. Dos agendas de gobierno son especialmente relevantes para estos propósitos.

La primera de ellas son las agendas de productividad o competitividad que usualmente lidera el Ministerio de Economía en coordinación directa con el Ministerio de Hacienda, en especial en los aspectos de regulación y simplificación de trámites⁸. Estas agendas incluyen el envío de proyectos de ley pero también medidas de carácter administrativas y de gestión en ámbitos regulatorios. Ejemplos de acciones en el ámbito normativo son modificaciones de decreto y circulares, y el envío de proyectos de ley de carácter misceláneos en los cuales se incluyen una serie de cambios cuyo eje central es el aumento de la productividad pero que modifican normas diversas sobre temas no necesariamente relacionados entre si. En el ámbito de la gestión, los ejemplos recientes incluyen el incremento de presupuestos para reforzar el personal de organismos públicos a cargo de la tramitación de ciertos permisos, y la digitalización de trámites.

La segunda agenda relevante es la de Modernización del Estado que lidera el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres) en coordinación con el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos (Dipres), y que incluye componentes de fortalecimiento institucional y gobierno electrónico, ambos ámbitos especialmente relevantes para la mejora regulatoria y la simplificación de trámites.

⁸ Esto porque además de los temas de regulación y simplificación de trámites estas agendas usualmente incluyen medidas en ámbitos del emprendimiento, innovación, apoyo a la gestión y financiamiento pyme, mercado de capitales, inversión extranjera, entre otros.

En las Tablas III a la VI se resumen las propuestas de mejora regulatoria y de simplificación de trámites para la puesta en marcha de supermercados agrupadas en función del proceso de tramitación: construcción de las obras, estudios viales y obras de mitigación, autorizaciones sanitarias y patentes municipales. Para cada una de las propuestas se señala la agenda de gobierno y el organismo que debiese coordinar estas medidas, además del ámbito de acción que corresponde, pudiendo ser un cambio legal, normativo, operacional o una combinación de los anteriores.

Tabla III: Resumen de propuestas para fase de construcción de obras

Nº	Propuesta	Liderazgo	Ámbito
1	Impulsar un cambio legal que establezca obligatoriedad y mecanismos de control e incentivos efectivos al desarrollo y actualización de los planes reguladores comunales. Por ejemplo, vincularlo al otorgamiento o redistribución de fondos comunales.	Agenda Competitividad, MINVU y SUBDERE	Legal
2	Expandir los fondos disponibles para municipios, por ejemplo, los otorgados vía FNDR, para el financiamiento del proceso de elaboración de planes reguladores comunales.	Agenda Modernización del Estado y Subdere	Operacional
3	Establecer la obligatoriedad de que los planes reguladores comunales que están bajo un plan regulador intercomunal estén sujetos al trámite de toma de razón de la Contraloría.	Agenda Competitividad y MINVU	Legal
4	Reestructurar el Observatorio del Mercado del Suelo del MINVU para transitar desde el modelo actual hacia una plataforma de tramitación digital que consolide los distintos instrumentos de planificación urbana disponibles y otorgue certificados en línea.	Agenda Modernización Estado y MINVU	Operacional
5	Perfeccionar la forma de emisión del CIP, de modo de que éstos señalen expresamente en medidas, porcentajes y cifras, las condiciones aplicables al predio y se limiten así errores en su interpretación.	Agenda Competitividad y MINVU	Legal y operacional
6	Perfeccionar las normas y el sistema de tratamiento de gravámenes tales como declaraciones de zonas típicas, inmuebles de conservación o preservación de fachada, en línea con mejores prácticas internacionales.	Agenda Competitividad y MINVU	Legal
7	Fortalecer las capacidades técnicas y operacionales del Consejo de Monumentos Nacionales.	Agenda Modernización del Estado	Operacional
8	Promover a través de fondos dirigidos a las municipalidades instancias de participación temprana de la ciudadanía en los instrumentos de planificación urbana, y nuevos procedimientos de publicidad bajo criterios de transparencia y plazos ciertos y acotados.	Agenda Competitividad y Subdere	Legal y operacional
9	Establecer una norma que en caso de ser suspendidas o paralizadas las obras como consecuencia de reclamaciones de terceros o de la propia autoridad, se entienda también suspendida la contabilización del plazo de caducidad de los permisos de edificación.	Agenda Competitividad y MINVU	Legal
10	Proceso gradual para extender las facultades de la Municipalidad de Santiago en materia de pavimentación a otros municipios que cumplan con las capacidades, estándares y requisitos fijados por el MINVU.	Agenda Competitividad y MINVU	Legal o normativo
11	Extender la facultad de aceptar garantías establecidas en la Ley 20.958 sobre Aportes al Espacio Público a otras obras complementarias que son necesarias para la obtención de la recepción definitiva.	Agenda Competitividad y MINVU	Legal
12	Generar un mecanismo centralizado y en línea de recepción y publicidad del informe de evacuación.	Agenda Competitividad y MINVU	Operacional

Nº	Propuesta	Liderazgo	Ámbito
13	Cambio legal para el fortalecimiento institucional de las DOM, incluyendo (a) obligatoriedad de municipalidades de contar con una DOM como una unidad mínima de la organización interna, (b) nombramiento del director de obra por medio de concurso público, de acuerdo a las normas de la Alta Dirección Pública.	Agenda Competitividad y MINVU	Legal
14	Fortalecer el proyecto DOM en línea, acelerando significativamente los plazos de implementación, aumentar sus recursos y establecer su marco legal.	Agenda Modernización del Estado y MINVU	Legal y operacional
15	Implementar un plan de modernización institucional para las DOM incluyendo aumento de recursos humanos y operacionales condicionado a la participación en el proyecto DOM en línea.	Agenda Modernización del Estado y MINVU	Operacional

Tabla IV: Resumen de propuestas para fase de estudios viales y mitigaciones

Nº	Propuesta	Liderazgo	Ámbito
16	Generar espacios de participación, incluyendo una consulta pública, para discutir de manera amplia con actores relevantes los detalles del reglamento de la ley 20.958.	MINVU	Operativo
17	Incorporar en el reglamento de la ley 20.958 un mecanismo de certificación expedito del incumplimiento del plazo de aprobación de los planes, de modo de que el silencio positivo establecido por la norma pueda hacerse efectivo.	Agenda Competitividad y MINVU	Normativo y operacional
18	Establecer en el reglamento de la ley 20.958 un procedimiento expedito y estandarizado de aprobación de proyectos y presupuestos de obras ser garantizadas para efectos de aprobación de planes viales, en especial en el caso de obras de infraestructura mas comunes tales como terminales, paraderos, semaforización, señalización, habilitación de ciclovías.	Agenda Competitividad y MINVU	Normativo y operacional
19	Establecer de manera clara y objetiva en el reglamento de la Ley 20.958 los criterios bajo los cuales se determinarán los proyectos que serán afectos a los aportes a espacio público y la metodología de cálculos del aumento en la carga proveniente de la construcción de equipamiento comercial.	Agenda Competitividad y MINVU	Normativo
20	Incluir entre los objetivos que puede contemplar el plan comunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, inversiones de fortalecimiento operacional de las DOM, de modo que se puedan canalizar recursos que contempla la ley de aportes al espacio público.	Agenda Competitividad y MINVU	Legal

Tabla V: Resumen de propuestas para fase de autorizaciones sanitarias

Nº	Propuesta	Liderazgo	Ámbito
21	Establecer como requisito para poder iniciar un sumario, que las actas contengan de manera expresa la constancia de los hechos de materia de infracción.	Agenda Competitividad y MINSAL	Legal
22	Instruir que las actas incluyan de manera no vinculante los criterios en base a los cuales se entendería cumplida la norma objetada.	Agenda Competitividad y MINSAL	Normativo
23	Establecer en el Código Sanitario un plazo máximo de 3 meses, o uno no superior a los 6 meses que establece la ley N°19.880, para la realización de un sumario.	Agenda Competitividad y MINSAL	Legal
24	Establecer un procedimiento de ingreso de consultas y/o propuestas sobre regulación sanitaria, las que deban ser priorizadas en el trabajo de la Comisión Asesora del Ministerio Salud, quien debe ser fortalecido en su rol de proponer y revisar mejoras regulatorias y generar espacios para flexibilizar requisitos y restricciones.	Agenda Competitividad y MINSAL	Operacional
25	Generar una instancia de coordinación entre los distintos organismos públicos involucrados de manera de canalizar de manera centralizada y estandarizada los procesos de otorgamiento de permisos así como de registro y gestión de residuos.	Agenda Competitividad y MINSAL	Operacional
26	Mejorar el diseño y las funcionalidades del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes de modo responder a los nuevos requerimientos que se establecen con la Ley REP.	Agenda Modernización del Estado y MINSAL	Operacional

Tabla VI: Resumen de propuestas para fase de patentes municipales

Nº	Propuesta	Liderazgo	Ámbito
27	Acelerar la integración de municipalidades a la plataforma de empresas del Ministerio de Economía, estableciendo un sistema estandarizado de otorgamiento de patentes en línea.	Agenda Competitividad	Operativo
28	Incluir en la plataforma de empresas un mecanismo de pago administrado por Tesorería de manera que las empresas puedan realizar búsquedas, recibir notificaciones y realizar pagos de manera centralizada con todas las municipalidades donde tienen sus patentes.	Agenda Competitividad	Operativo
29	Modificar el proceso de solicitud y aprobación de la patente de alcoholes de modo que pueda efectuarse en paralelo al permiso de construcción y quedar condicionada, sin trámite posterior de validación, a la obtención de la patente comercial.	Agenda Competitividad	Legal
30	Permitir que revisores independientes realicen las mediciones de distancias para efectos de la obtención de la patente de alcohol y acompañar de un proceso de publicidad y oposición transparente en tiempos ciertos y acotados.	Agenda Competitividad	Legal y operacional
31	Modificar el procedimiento de otorgamiento de la patente de alcoholes de modo que contemple solo una autoridad a cargo y que ésta actúe de manera exclusiva en base a elementos técnicos y criterios objetivos.	Agenda Competitividad	Legal
32	Facultar a las municipalidades para que en el caso de algunas clases de patentes, se otorguen permisos provisorios de un año cuando se cumplen con algunos requerimientos mínimos.	Agenda Competitividad	Legal

Nº	Propuesta		Ámbito
33	Modificar y flexibilizar la normativa aplicada a la ley de alcoholes para incluir explícitamente distintas alternativas de cumplimiento de las restricciones de horario de venta que establece la ley.	Agenda Competitividad	Normativo y operacional

4. REGULACIÓN Y TRÁMITES RELACIONADOS A LA CONSTRUCCIÓN DE UNA OBRA

En este capítulo se analizan en detalle la regulación y los trámites relacionados a la construcción de la obra donde operará un supermercado. Para ello el capítulo se divide en dos partes. En la primera parte se analizan las normas y restricciones relacionadas al uso de suelo y en la segunda los permisos, que van desde la autorización de construcción hasta la recepción de la obra.

4.1. Regulación sobre uso de suelo

El primer paso, cuando se comienza el análisis de un terreno sobre el cual desarrollar un proyecto, es obtener el CIP. Este documento contiene información sobre las condiciones generales de edificación en un predio, conforme a la ordenanza municipal, al plan regulador comunal (PRC) y otras normas afines a la materia. Adicionalmente, en esta primera fase se realizan consultas ante la municipalidad respecto de la factibilidad de obtener una patente de alcohol, la cual solo puede ser obtenida en algunas de ellas, y se obtiene el certificado de factibilidad de destino, certificado de propiedad afecta a expropiación SERVIU y certificado de propiedad afecta a expropiación DOM.

El análisis regulatorio se concentra principalmente en dos elementos: las restricciones en el uso de suelo y las demoras y falta de certeza respecto a la información que se desprende de los CIP.

Las restricciones de uso de suelo establecidas en los PRC no parecen constituir una barrera significativa para el desarrollo de nuevos proyectos de equipamiento comercial. Salvo en el caso de algunas municipalidades que establecen restricciones explícitas a los tipos de uso comercial, el análisis de los representantes de la industria es que existe suficiente oferta de terrenos para el desarrollo de nuevos proyectos.

Un ejemplo de este tipo de restricciones se da en la municipalidad de Las Condes, donde no basta con que se establezca el uso comercial para un terreno, ya que debe permitirse expresamente el uso de suelo para desarrollo de supermercados. Esto restringe la disponibilidad de terrenos y con ello las oportunidades de inversión. En el caso de otras comunas, como por ejemplo Viña del Mar, los requisitos mínimos de estacionamientos son más elevados que en el común de las comunas y pueden convertirse en una restricción activa al desarrollo de proyectos. Salvo en estos casos, los planes reguladores y los parámetros de construcción, estacionamientos, o accesos viales no representan una limitante mayor para el desarrollo de proyectos.

A pesar de ello, y en línea con el diagnóstico de otras industrias involucradas directamente en aspectos de construcción, existen inconvenientes con la interpretación y los criterios utilizados por las municipalidades para aplicar la normativa.

Si bien no existen requisitos explícitos que puedan impedir el desarrollo de proyectos, la discrecionalidad de las autoridades, sumado a las brechas de recursos humanos y operacionales de algunos servicios, pueden retrasar los proyectos y generar incertidumbre ante la decisión de invertir. Existen prácticas regulatorias que constituyen una traba al desarrollo de proyectos, pero principalmente un potencial riesgo para el desarrollo futuro y crecimiento del sector. Algunas de las más relevantes se detallan a continuación, planteándose también propuestas de solución para cada una.

4.1.1. Inexistencia u obsolescencia de PRC

Muchos municipios aún no poseen un PRC, o bien tienen marcos normativos que no han sido actualizados en los últimos veinte o treinta años. Del mismo modo, existen muchos municipios en los cuales se han realizado diversas modificaciones al PRC sin haber sido debidamente consolidadas.

Para la industria esto tiene principalmente dos efectos. El primero son las demoras en el otorgamiento de certificados y permisos dadas las variadas revisiones que es necesario efectuar previo al otorgamiento. Segundo, es la incertidumbre respecto a información de origen que dio paso a un CIP o un permiso. La posibilidad de errores en su otorgamiento, puede incluso poner en riesgo la validez de estos actos.

Ante la falta de certezas, los retornos de las inversiones se vuelven poco predecibles. El artículo 28 de la Ley 21.078, sobre transparencia del mercado del suelo e impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano, establece que los PRC deben ser actualizados cada 10 años. Sin embargo, esta norma es insuficiente, toda vez que no establece ni incentivos ni sanciones frente al incumplimiento de los plazos establecidos.

<p>Propuesta 1: Impulsar un cambio legal que junto a la obligatoriedad de contar con un PRC genere mecanismos de control e incentivos efectivos al desarrollo y actualización de estos instrumentos. Por ejemplo, vincular parámetros de otorgamiento o redistribución de fondos comunales a la existencia y actualización de los PRC.</p>

Este cambio legal debe ir acompañado de un apoyo técnico operacional para la elaboración de estos instrumentos. A través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) los municipios pueden postular a fondos para financiar la elaboración de diseños de planes reguladores. Sin embargo, estos fondos son limitados y no cubren las fases de validación y las modificaciones que surgen de manera posterior al diseño, dificultando la puesta en marcha.

Propuesta 2: Expandir los fondos y el acompañamiento a los municipios, por ejemplo a través del FNDR, para el financiamiento del proceso de elaboración PRC. En especial, para el caso de los municipios de menor tamaño. Esto debiese ser uno de los puntos prioritarios de la agenda de Modernización del Estado que dirige la Segpres.

Muchos planes reguladores, y como consecuencia anteproyectos y permisos otorgados han sido objetados por la Contraloría General de la República (CGR). Esto ha tomado especial gravedad ya que en el último tiempo se han generado diversos dictámenes y sentencias por parte de la Corte Suprema, que incluso han ordenado la demolición de obras por permisos otorgados bajo estas condiciones, generando una creciente incertidumbre en la materia. Cabe señalar que los PRC que están bajo planes reguladores intercomunales (PRI) no van a toma de razón de la CGR, lo que incrementa el riesgo de que se produzcan situaciones como las antes señaladas.

Propuesta 3: Establecer la obligatoriedad de que los PRC que están bajo un PRI estén sujetos al trámite de toma de razón de la CGR, como una forma de disminuir la incertidumbre en la validez de los instrumentos y los permisos otorgados a partir de ellos.

4.1.2. Falta de consistencia y certeza respecto a los CIP

Algunas de las DOM, al momento de aplicar las normas urbanísticas correspondientes, interpretan los PRC y transmiten los errores e inconsistencias de estos instrumentos a los CIP solicitados por particulares. Estos errores surgen, por ejemplo, por inconsistencias entre planes reguladores a nivel comunal e intercomunales e incluso con las normas establecidas en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (OGUC). Algunos errores se presentan en usos de suelo, trazados de vías y normativas de construcción. Esto provoca que los requerimientos de inversión se vuelven inciertos y el riesgo a no cumplir con la rentabilidad mínima del proyecto aumenta, ya que no existe posibilidad de anticiparse a las demandas de las DOM.

La incertidumbre que genera la información contenida en los CIP y el hecho que no sean vinculantes, provoca que incluso el análisis más simple de factibilidad deba realizarse a partir de la presentación del anteproyecto, lo que encarece los costos. Y aún en el caso de contar con un anteproyecto, la incertidumbre respecto de este instrumento se mantiene. Ante esto podrían plantearse medidas para garantizar o dar mayor certeza a la inversión que se realiza en base a los antecedentes entregados por la DOM.

La Ley 21.078 que entró en vigencia en agosto de 2018, establece en su artículo 28, la obligación de implementar un portal único de información denominada Observatorio del Mercado del Suelo. La forma como el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) interprete este mandato y diseñe y opere este observatorio es clave.

Propuesta 4: Reestructurar de manera de fortalecer y mejorar significativamente el Observatorio del Mercado del Suelo, que actualmente mantiene el Minvu⁹. Se debe transitar desde el actual modelo hacia una efectiva plataforma digital que consolide los distintos instrumentos de planificación urbana disponibles, para que a partir de ello las municipalidades entreguen CIP y respuestas a consultas de factibilidad en base a información con mayores grados de certeza y en tiempos más acotados.

Si se consolida la información bajo un sistema de tramitación electrónica como el antes descrito, la entrega de CIP podría efectuarse prácticamente en línea. Además, dado que esta plataforma es un buen complemento al DOM en línea, parece conveniente que se consoliden ambos esfuerzos compartiendo recursos humanos y operaciones y evitando la fragmentación de información y el costo de transacción para las municipalidades.

Propuesta 5: Perfeccionar la forma de emisión del CIP, de forma que estos señalen expresamente en medidas, porcentajes y cifras las condiciones aplicables al predio y se limiten así errores en su interpretación.

4.1.3. Gravámenes a terrenos e inmuebles

Algunas propiedades urbanas pueden ser gravadas con declaraciones de zonas típicas, inmuebles de conservación o áreas verdes, preservación de fachadas o restricciones de altura. Esto puede perjudicar a terrenos que cuentan con permisos de edificación ya otorgados, e incluso con inversiones ya realizadas. En caso de proyectos ya establecidos, estos podrían verse afectados por declaratorias que limitan su capacidad para hacer adecuaciones a sus estructuras. Ante ello muchos proyectos se pueden volver inviables.

Asimismo, las declaratorias de zonas típicas efectuadas por el Ministerio de Cultura, atienden generalmente casos a solicitudes provenientes de distintos actores, contraviniendo en muchos casos lo establecido en el instrumento de planificación de la comuna.

Propuesta 6: Perfeccionar las normas y el sistema de tratamiento de gravámenes tales como declaraciones de zonas típicas, inmuebles de conservación o preservación de fachada, en línea con mejores prácticas internacionales. Por ejemplo, que las declaratorias sean sometidas a una revisión conjunta con los propietarios tomando como marco los instrumentos de planificación territorial vigente. Además, algunos gravámenes debiesen contemplar compensaciones en términos de parámetros de construcción o altura.

Seguir modelos que en otros contextos han sido exitosos, podría permitir que los proyectos comerciales o inmobiliarios pueden ser integrados de mejor forma al patrimonio arquitectónico y a los espacios públicos. Para ello, es necesario no solo cambiar normas sino que también fortalecer las actuales instituciones que lideran estos procesos.

⁹ Ver <http://www.observatoriourbano.cl/>

Propuesta 7: Fortalecer las capacidades técnicas y operacionales del Consejo de Monumentos Nacionales dependiente del Ministerio de Culturas, las Artes y el Patrimonio, en especial en aspectos urbanísticos y de planificación territorial, de modo que pueda equilibrar de mejor forma sus objetivos de preservación con el desarrollo de las ciudades y la inversión.

Este proceso de fortalecimiento institucional debiese ser parte prioritaria de la Agenda de Modernización del Estado.

4.2. Construcción y recepción de las obras

Una vez obtenido el CIP y efectuado los análisis de factibilidad económica y técnica del proyecto, viene la presentación de un anteproyecto (Artículos 3.1.4. y 5.1.5. OGUC) ante la DOM respectiva, que consiste en una autorización previa al permiso de edificación y que busca establecer que el proyecto cumple con las normas urbanísticas. Normalmente los terrenos son adquiridos condicionados a esta aprobación, por lo cual es una etapa importante en el proceso de desarrollo de proyectos. A pesar de que este trámite no es un requisito para la solicitud del permiso de edificación, permite dar mayor certezas sobre las normas urbanísticas aplicables y la inversión a realizar.

Para poder dar comienzo a la construcción de las obras se requiere contar con el permiso de edificación (Artículo 5.1.6 OGUC y Artículo 116 LGUC) que es el trámite efectuado ante la DOM y que tiene por objeto autorizar toda obra de construcción, de cualquier naturaleza y cualquiera sea su destino. Para esto es necesario haber obtenido, según corresponda al terreno en cuestión: (a) fusión de roles, (b) empalmes provisorios de electricidad, (c) certificado desratización, (d) autorización de demolición, (e) certificado de servicios de agua potable y alcantarillado, (f) autorización de excavación, (g) autorización de grúa, (h) autorización de instalación de faena, e (i) aprobación de modificación de cauces naturales o artificiales.

Para la obtención del permiso, el artículo 5.1.6 de la OGUC establece que se debe presentar una solicitud firmada por el propietario y el arquitecto proyectista, indicando en ella o acompañando, según corresponda, una serie de antecedentes que están listados en el Anexo 1 de este informe.

Si después de concedido un permiso y antes de la recepción de las obras, hubiere necesidad de modificar un proyecto aprobado, se deberá presentar ante la DOM una solicitud de modificación de permiso (Artículo 5.1.17 OGUC) con los antecedentes identificados en el Anexo 2. Una vez aprobados, y para todos los efectos legales, los nuevos antecedentes reemplazarán a los documentos originales.

Finalmente, la recepción definitiva (Artículo 3.4.1. OGUC) es el trámite que tiene por objeto recibir toda obra de construcción que cuente con su correspondiente permiso de edificación, con el fin de autorizar su uso. Para la recepción definitiva, la obra debe estar completamente terminada, y ejecutada conforme a los planos, especificaciones técnicas

y demás antecedentes aprobados en el respectivo permiso de edificación. Además, se deben haber ejecutado en caso de haber sido requeridas, las obras de mitigación y adecuaciones en la vialidad que se exigen a los proyectos para aminorar el impacto urbano que generan en el ámbito circundante y que se determinan en el marco de un Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU) o un Análisis Vial Básico (AVB), según corresponda.

Junto a la solicitud de recepción definitiva de la obra, el interesado debe acompañar el legajo de antecedentes que comprende el expediente completo del proyecto construido. En él se encuentran incluidos la totalidad de las modificaciones y los certificados de recepción de las instalaciones contempladas en las especificaciones técnicas aprobadas, según se enumera en el Anexo 3, lo que operativamente se traduce en: (a) certificado eléctrico TE1 y TE1, ascensores, (b) certificado TC6 gas, (c) certificado calderas TC5, (d) certificado calderas, (e) certificado redes seca y húmeda, (f) certificado extracción de basura, (g) certificado urbanización, (h) recepción obras EISTU, (i) recepción de pavimentos exteriores, (j) certificado factibilidad técnica eléctrica y (k) certificado factibilidad agua potable y alcantarillado.

En la fase de obtención de permisos de construcción y recepción de obras se han identificado una serie de problemas que debiesen ser abordados, y que se describen a continuación, junto con propuestas de solución.

4.2.1. Falta de certeza en los permisos obtenidos

Recientemente y como se señaló precedentemente, se han presentados varios casos de connotación pública en los cuales organismos como la Contraloría General de la República (CGR) y la misma Corte Suprema, han cuestionado e invalidado permisos de construcción obtenidos por titulares de proyectos, incluidos casos en que las obras ya fueron o se están desarrollando. Ante la incertidumbre que esta situación genera, se requiere de un mecanismo que, bajo ciertas circunstancias y condiciones, dé garantías de que los permisos otorgados corresponden a un derecho adquirido de quien lo recibe, fundamental al momento de efectuar inversiones.

Cabe señalar que de acuerdo al artículo 53 de la ley N° 19.880, la autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto. Respecto a ello la misma CGR había sido enfática en señalar *“que en aplicación de los principios de buena fe y seguridad jurídica, las infracciones al principio de juridicidad no siempre anulan un acto irregular, pues esa sanción no puede afectar a los terceros de buena fe que actuaron con el convencimiento que el acto administrativo se ajustaba a derecho”* dando con ella certeza de que los derechos obtenidos sobre dichos permisos permitían el desarrollo de la inversión.

A pesar de lo anterior, los últimos dictámenes de la CGR no hacen referencia a este principio, y en cambio, han dejado abierta la posibilidad de invalidación de estos permisos.

Más aún, la Corte Suprema ha fallado recientemente ordenando la demolición de un edificio, por considerar que el permiso de edificación se otorgó en contraposición de la ley.

Al mismo tiempo, se han realizado interpretaciones sobre DDU que han generado dificultades. Por ejemplo, la DDU 313 sobre fachada continua ha creado incertidumbre respecto a permisos otorgados con anterioridad a su publicación, por entenderse que ella operaría con efecto retroactivo.

Abordar la incertidumbre que estas situaciones generan es fundamental para el desarrollo de proyectos de construcción. Muchas de las acciones en contra de permisos, se originan por reclamos de vecinos y/o comunidades que se sienten afectadas por el proyecto. Generar y canalizar de mejor forma instancias de participación de la comunidad es un potencial mecanismo efectivo para disminuir los casos de conflictividad.

Propuesta 8: Promover a través de fondos dirigidos a las municipalidades instancias de participación temprana de la ciudadanía en los instrumentos de planificación urbana, en las cuales diferentes actores pueden opinar respecto a la forma en que se desarrollarán las comunas y las inversiones. Junto con ello es necesario generar nuevas condiciones de publicidad de las obras que permitan a la comunidad conocer de manera más amplia y transparente el detalle de éstas, y de esa forma, poder canalizar reclamos de manera más informada bajo un procedimiento establecido con plazos ciertos y acotados.

Si lo anterior comienza a operar, ya no parece necesario aplicar a los permisos de proyectos de construcción el plazo de dos años para invalidar actos administrativos establecido en el artículo 53 de la Ley 19.880, sobre Procedimiento Administrativo. La naturaleza de las obras de construcción hace que sus permisos difieran de otros actos administrativos, lo que implica que se requieren procedimientos de invalidación rigurosos, pero más acotados en el tiempo.

Otro cambio necesario es el de disminuir los riesgos de caducidad de los permisos de construcción ante reclamos de terceros o de la autoridad.

Propuesta 9: Establecer una norma que en caso de ser suspendidas o paralizadas las obras como consecuencia de reclamos de terceros o de la propia autoridad, se entienda también suspendida la contabilización del plazo de caducidad de los permisos de edificación.

Como respuesta a los hechos antes indicados, el Minvu anunció que estaría trabajando en un proyecto de ley sobre certeza jurídica para permisos. Es necesario que el gobierno abra espacios de participación para este efecto, como consultas públicas. Asimismo, es necesario que distintos actores privados, incluyendo gremios y organizaciones de la sociedad civil ocupen esos espacios y jueguen un rol clave en el proceso de elaboración de esta nueva regulación.

4.2.2. Recepción de obras de pavimentación

Un problema recurrente en la obtención de permisos de construcción de un supermercado, son los largos tiempos asociados a la recepción de las obras de pavimentación que realiza el SERVIU.

A pesar de que es la municipalidad la que otorga los permisos para la rotura de pavimentos, es el SERVIU el encargado de inspeccionar, certificar y recepcionar las obras de pavimentación conforme al proyecto aprobado y las normas aplicables. Este proceso no tiene plazos máximos y los tiempos asociados suelen ser excesivamente largos.

Ya que lo anterior es un requisito para la obtención de la recepción definitiva por parte de la DOM, los atrasos en la aprobación de las obras de pavimentación pueden impedir la obtención de los permisos que facultan la puesta en marcha de los supermercados, aún en los casos en que todas las obras estén concluidas.

Una posible estrategia que permitiría aliviar este problema es traspasar algunas funciones desde el SERVIU a ciertas municipalidades para que éstas puedan internalizar la aprobación de obras de pavimentación junto al proceso de recepción definitiva de la obra. Actualmente la ley establece en el SERVIU la supervisión de las obras de pavimentación en todas las comunas, excepto Santiago, que cuenta con su propia normativa y el respectivo Departamento de Pavimentación que se hace cargo de la recepción de estas obras. Adicionalmente, la ley faculta al SERVIU a delegar estas funciones en aquellos municipios que cuenten con la capacidad técnica respectiva, lo que, en definitiva, no ocurre.

Propuesta 10: Establecer un proceso gradual para que las facultades que ya tiene la Municipalidad de Santiago en materia de pavimentación, ya sea en su totalidad o respecto a ciertas obras, sean extendidas a otros municipios que cumplan con ciertas capacidades, estándares y requisitos que puede fijar para este propósito el Minvu.

Actualmente existe en tramitación un proyecto de ley que modifica la ley N° 8.946, que fija el texto definitivo de las leyes de Pavimentación Comunal, en materia de ejecución de obras provisionales de emergencia por parte de los municipios (BOLETÍN N°11288-06). Este proyecto podría ser la oportunidad de plantear mejoras al sistema de forma más integral.

4.2.3. Uso de garantías para recepción de obras

El uso de garantías es un mecanismo eficiente que permite dar temporalmente por cumplido un requisito legal hasta que la autoridad certifique de manera definitiva la observancia de la normativa. El uso de garantías es frecuente en el sector público, por ejemplo, en el caso de las compras públicas y en los anticipos de subsidios adjudicados previo a la debida rendición de gastos por parte del ejecutor¹⁰.

¹⁰ En el caso de CORFO, por ejemplo, el numeral 8.3 de las bases administrativas señalan que con anterioridad al desembolso de la primera cuota de un subsidio, el beneficiario debe entregar una garantía de anticipo y fiel cumplimiento de el convenio correspondiente.

En el artículo 129 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) se contempla la posibilidad de garantizar obras de urbanización, pero sólo para efectos de autorizar ventas y adjudicaciones. En el caso de obras complementarias que son necesarias para la obtención de la recepción definitiva de una obra tales como pavimentación o instalación de semáforos, y que pueden ser comunes en el caso de la construcción de un supermercado, el uso de garantías no están normadas y sólo en algunos casos las municipalidades las aceptan y utilizan.

La CGR ha sido enfática en esta materia, señalando recientemente en el dictamen N°12.826 de 2018, que las municipalidades no pueden pactar la entrega de garantías destinadas a asegurar la materialización de las obras de mitigación, ni de otorgar la recepción definitiva de las edificaciones mientras no se ejecuten tales obras. Por su parte, la DDU N°644 señala que en caso de urbanizaciones, el DOM deberá postergar la recepción definitiva hasta que dichas obras de urbanización se encuentren ejecutadas. Respecto al EISTU, señala que el cumplimiento de las mitigaciones, se harán exigibles a la recepción definitiva de la edificación, no siendo aplicable a estos casos las disposiciones del artículo 129 de la LGUC sobre garantías de obras.

Las garantías pueden ser un mecanismo eficiente en caso de que las obras estén terminadas, pero aún no recepcionadas por la autoridad. Es por lo tanto necesario normar este mecanismo de manera que puedan utilizarse bajo ciertas condiciones. Por ejemplo, cuando las obras de mitigación no tienen relación directa con la edificación que solicita una recepción definitiva. Esto puede ser más eficiente y realista que establecer plazos que no se van a cumplir o esperar que organismos públicos refuercen su capacidad operacional.

En el contexto de la Ley 20.958 sobre Aportes al Espacio Público que entrará pronto en vigencia, se incluyó la posibilidad que los organismos públicos acepten el uso de garantías como mecanismos para acreditar el cumplimiento de la ejecución de las obras de mitigación vial. El detalle y análisis de esta norma se desarrolla en la sección 5. Parece conveniente extender el uso de garantías a obras que son necesarias para la obtención de la recepción de una obra, pero que no son parte de los requerimientos de un estudio de impacto vial.

Propuesta 11: Extender la facultad de aceptar garantías establecidas en la Ley 20.958 sobre Aportes al Espacio Público a otras obras complementarias que son necesarias para la obtención de la recepción definitiva.

4.2.4. Acreditación de ingreso del plan de evacuación

Según lo dispuesto en el artículo 144 de la LGUC, uno de los requisitos para la obtención de la recepción definitiva de una obra de edificación cuya carga de ocupación sea igual o superior a 100 personas, destinadas a edificaciones colectivas, equipamientos y actividades productivas, es contar con un informe de evacuación, el que debe ser ingresado ante bomberos. Dado que la norma no establece un procedimiento para acreditar el ingreso del informe, las municipalidades y las mismas compañías de bomberos, lo han interpretado de distintas formas, lo que en la práctica ha llevado a variadas aplicaciones. En algunos casos la DOM ha interpretado como que el informe debe ser aprobado por bomberos y en otros, que debe ser incluso elaborado por bomberos.

Si bien es deseable una buena coordinación con bomberos, y en muchas ocasiones las obras querrán de manera voluntaria contratar la elaboración del plan o la aprobación de éste por parte de bomberos, se estima necesario aclarar el mecanismo de acreditación de la entrega del informe, ya que éste es el único requisito que la ley establece.

Propuesta 12: Generar un mecanismo centralizado y en línea de recepción y publicidad del informe de evacuación. Una posible estrategia es generar un repositorio, administrado por un organismo público, en el cual el interesado sube el respectivo informe y los interesados pueden tener acceso a él en línea.

El mecanismo de funcionamiento podría ser muy simple. Al momento de ser recepcionado el informe en el repositorio en línea, se le notifica de manera automática a bomberos y se le envía una copia electrónica del informe. Al mismo tiempo se emite un certificado legal al interesado acreditando el cumplimiento del requisito. En ese momento el plan queda disponible en línea ya sea de manera pública o para algunos usuarios registrados. El repositorio puede ser generado en poco tiempo y a muy bajo costo y ser administrado directamente por la DDU o, a través de un mandato, ser integrado a la plataforma de trámites de empresas del Ministerio de Economía, o al proyecto DOM en línea.

4.2.5. Bajo impacto de revisores independientes

Los revisores independientes están regulados por las normas de la ley N° 20.016 y de la ley N° 20.071, que crea el Registro Nacional de Revisores Independientes de obras de edificación, e incorporados en el artículo 116 bis de la LGUC.

Desde su incorporación al sistema, se vio en los revisores independientes una forma de agilizar la tramitación ante las DOM. De acuerdo al Artículo 144 de la LGUC, cuando se tenga un informe de un revisor independiente, el director de obra deberá revisar únicamente el cumplimiento de las normas urbanísticas aplicables a la obra. Además, y conforme al permiso otorgado, procederá a efectuar la recepción, si fuere procedente.

Dado lo anterior, se estableció que tanto los plazos de otorgamiento como recepción por parte de la DOM, pasarían, en caso de contar con éste profesional, de 30 a 15 días. Sin

perjuicio de que se han incorporado normas para agilizar proyectos a través de la Ley 20.703 de 2013, que modificó la LGUC, y también el artículo 24 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, esta situación no ha generado una mejora en los plazos de otorgamiento de permisos.

A pesar de no contar con resultados positivos que lo avalen, el mecanismo de revisores independientes tiene el potencial de agilizar el proceso de otorgamiento de permisos, por lo que debiesen desplegarse esfuerzos para perfeccionarlo. Ya que varias modificaciones legales ya han sido efectuadas, sin mayor éxito en términos de disminución de plazos, parece razonable afinar el diagnóstico.

Es necesario que el Minvu mandate un estudio con levantamiento de información en terreno que permita afinar el diagnóstico y en base a ello definir acciones a seguir. El estudio que el gobierno mandató el año 2015 a la Comisión Nacional de Productividad respecto a productividad minera es un buen referente en términos de medición y generación de indicadores a nivel de las mismas faenas mineras, lo que permitió llegar a un diagnóstico mucho más detallado de lo que ocurría en la producción a nivel desagregado. Un estudio con indicadores de productividad a nivel de obras podría ser una buena forma de entender por qué los revisores no han logrado disminuir los plazos de tramitación.

4.2.6. Institucionalidad y procesos de tramitación de las DOM

Existe consenso, no solo en la industria de los supermercados, sino también en el gremio de la construcción, de que los tiempos de tramitación de los permisos de la DOM son elevados, y que los plazos máximos no se cumplen.

Una encuesta a los socios de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) arrojó que en el 94% de los casos los anteproyectos no se aprueban dentro de los plazos establecidos. Si una aprobación de este tipo debiese tomar máximo 15 días, casi un 47% de los encuestados señaló que les tomó hasta 2 meses, un 25% entre 2 y 3 meses y más de un 10% entre 3 y 6 meses.

En el caso de los permisos de edificación, en el 95% de los casos no se cumplieron con los plazos. Si la aprobación debiese tomar 30 días (o 15 días cuando se cuenta con un revisor independiente) en más del 30% de los casos tomó entre 2 y 3 meses, en un 25% de los casos entre 3 y 4 meses y en el 31% más de 4 meses.

El resultado de todo esto es que los costos que recaen sobre los proyectos pueden ser significativos. De acuerdo a un estudio de CChC de Antofagasta, el 6,4% del costo financiero de una construcción en la Segunda Región obedece a retrasos en los permisos de edificación.

La DDU 284 de 2015, enfatizó la importancia del cumplimiento de los plazos establecidos, reiterando que si con ocasión de las reclamaciones que se interpongan conforme a los

artículos 12 y 118 de la LGUC, las Seremis de Vivienda y Urbanismo estimaren que las resoluciones, actos u omisiones de las DOM fueren ilegales o arbitrarias, deberán solicitar el correspondiente sumario a la CGR.

A pesar de ello y por motivos diversos, los incumplimientos en los plazos continúan. Destacan principalmente problemas de diseño institucional, escasa estandarización y gestión de los procesos y la falta de recursos humanos y operacionales en las DOM.

En materia institucional, varios elementos debiesen ser impulsados. Algunos de ellos ya están incluidos en iniciativas legales como el proyecto de ley misceláneo de productividad de enero del año 2018 (Mensaje 388-365).

Propuesta 13. Impulsar un cambio legal que apunte al fortalecimiento institucional de las DOM y que incluya al menos tres elementos. Primero, que todas las municipalidades del país, sin distinción de tamaño, deban contar con una DOM y que ésta se inserte dentro de las unidades mínimas de la organización interna de las municipalidades, tal como lo son actualmente la secretaría de planificación, desarrollo comunitario, administración y finanzas y control. Segundo, establecer el nombramiento del director de obra por medio de concurso público, de acuerdo a las normas de la Alta Dirección Pública y actualizar los requisitos de profesión, experiencia y especialización de los cargos, y las formas de remoción. Tercero, establecer que las DOM deben circunscribirse exclusivamente a las normas urbanísticas, para lo cual se deben ajustar las normas generales sobre permisos, unificando y aclarando los aspectos sujetos a revisión, los cuales se encuentran actualmente dispersos en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOC), LGUC, Ley 19.300 de Bases del Medioambiente, entre otras normas.

En esta misma línea el Informe Final del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, de abril de 2015, señala que los elevados plazos en la tramitación de permisos por parte de las DOM pueden ampararse en el actual diseño institucional. Por ejemplo, el informe señala que las DOM pueden retrasar inversiones por largo tiempo, al prorrogar mediante observaciones dilatorias la aprobación de los proyectos, para lo cual propone que la DOM deba fundamentar sus decisiones en razón de las causales específicas.

Respecto a la estandarización de procesos, un punto de partida que puede ser clave para el sector es el proyecto DOM en línea que inició su diseño el año 2015, y que de ser implementado a cabalidad podría generar un impacto significativo en el sector. El proyecto consiste en el desarrollo de una plataforma única y nacional para la tramitación en línea de permisos de edificación, recepciones de obra y otros trámites que se realizan en las DOM.

Propuesta 14: Fortalecer el proyecto DOM en línea, acelerando significativamente los plazos de implementación y entregando mayores recursos y prioridad política a la iniciativa como un eje central de la Agenda de Modernización del Estado. Además, se debe establecer un marco legal de funcionamiento de esta plataforma que entregue certezas y garantice la sustentabilidad del proyecto en el tiempo. Una de las claves que debe considerar el proyecto -tanto en su operación como en el marco legal- es que todas las municipalidades estandaricen los procesos y requisitos de tramitación.

A pesar de la importante propuesta de valor que este proyecto conlleva, es necesario mirar experiencias similares y aprender lecciones para que la implementación de un proyecto de este tipo esté acorde con los objetivos planteados.

Por ejemplo, de acuerdo a la opinión de representantes de la industria de supermercados el sistema de tramitación en línea de permisos de salud ha sido un aporte significativo, tanto para estandarizar los procesos, como para reducir los espacios de arbitrariedad y agilizar los tiempos de tramitación.

Sin embargo, la experiencia de la industria con aquellas municipalidades que ya cuentan con algún sistema de tramitación de DOM digital muestra que existen problemas de implementación que deben ser subsanados en el desarrollo del proyecto DOM en línea. Uno de ellos es la falta de capacitación de los funcionarios en el uso de la plataforma y que redunde en errores de aplicación que afectan directamente a los titulares de proyectos. El segundo es la necesidad de contar con una contraparte que provea de orientación, servicios de consulta y soporte en línea. La tecnología debe estandarizar, pero no puede volver ciegos procesos que por naturaleza son complejos y requieren de interacción continua con la autoridad.

Por último, y como complemento necesario para lo señalado anteriormente, el fortalecimiento institucional y el impulso al uso de la tecnología debe ir necesariamente de la mano de mayores recursos, tanto humanos como operacionales. Los gobiernos han impulsado a lo largo de los últimos años, distintos procesos de modernización institucional con el apoyo de organismos internacionales que incluyen aspectos de mejoras de procesos, gobierno digital y aumento de recursos, entre otros. Las DOM debiesen ser una prioridad en proyectos de este tipo.

Propuesta 15: Implementar un plan de modernización institucional para las DOM incluyendo aumento de recursos humanos y operacionales además de mejoras en procesos. La participación de las municipalidades en el proyecto debiese estar condicionada a la integración al proyecto DOM en línea.

5. ESTUDIOS DE IMPACTO VIAL Y MITIGACIONES

De acuerdo con el artículo 2.4.3 de la OGUC, los proyectos no residenciales que emplacen en un mismo predio 150 o más estacionamientos, requerirán para la solicitud de un

permiso de edificación la presentación de un EISTU. El estudio debe ser ingresado por el titular del proyecto a través de una ventanilla única administrada por las Seremi de Transporte en base a la metodología establecida mediante la resolución exenta N° 2.379, de 2003, del Minvu.

Una vez recibidos los antecedentes en el sistema, éstos se distribuyen a los distintos organismos públicos de acuerdo con sus respectivas competencias, incluyendo municipios, Seraviu, Seremi de Obras Públicas y Sectra. Estos organismos analizan los antecedentes y remiten sus observaciones a las Seremi de Transporte para que éstas consoliden las observaciones y en un plazo de 60 días desde iniciado el proceso se pronuncie remitiendo un informe al titular del proyecto, el que tiene el mismo plazo para aceptar o cuestionar las observaciones planteadas. En caso de existir comentarios por parte del titular, la Seremi de Transporte respectiva, tendrá un plazo final de 30 días corridos adicionales para pronunciarse en definitiva sobre el estudio.

Finalmente, la Seremi de Transporte emite un oficio por el cual remite al titular del proyecto un informe de factibilidad técnica de medidas de mitigación vial y, normalmente, un plano que detalla las obras de mitigación vial y de gestión de tránsito exigidas al proyecto.

La DOM, de acuerdo al resultado del EISTU, establecerá las adecuaciones que el propietario deberá efectuar en la vialidad afectada por el proyecto, cuyo cumplimiento se hará exigible a la recepción definitiva de la edificación (inciso cuarto Artículo 2.4.3 de la OGUC).

Para el caso de supermercados, se ha observado que una parte importante de los formatos se encuentran excluidos del EISTU dado los requisitos de estacionamiento actuales. Sin embargo, en muchos casos se producen impactos sobre vías que se encuentran contenidas en la red vial básica, ante lo cual deben presentar un Estudio de Análisis Vial Básico (AVB).

De acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 83 de 1985 del Ministerio de Transportes que en su artículo tercero, cualquier modificación a las características físicas u operacionales de las vías que integren la red vial básica de una ciudad o conglomerado de ciudades, que comprometan la operación de vehículos o peatones, así como los proyectos de construcción de nuevas vías que incidan en la red vial básica, deberán contar con la aprobación del secretario regional ministerial de Transportes y Telecomunicaciones que corresponda.

En el caso de proyectos que deban efectuar un AVB, también pueden ser exigibles mitigaciones o adecuaciones, las que deben estar terminadas al momento de la recepción definitiva por parte de la DOM.

Existen varios cuestionamientos al sistema actual de estudio y mitigación de impacto vial. El más recurrente se refiere al alto grado de discrecionalidad con el que opera el sistema. A pesar de existir metodologías que deben seguirse, es común que se presenten

diferencias de criterio en la interpretación de las normas, que se traducen en exigencias de obras de mitigación que exceden objetivamente los impactos de los proyectos, o mitigaciones muy disímiles para proyectos de características similares. Dado que el sistema consiste en una evaluación caso a caso, expuesta a diferencias de criterios, es muy difícil predecir los costos en que se incurrirá por la mitigación de las externalidades, lo que hace más difícil e incierta la evaluación financiera de los proyectos.

Un segundo problema habitual surge cuando las medidas de mitigación no quedan claramente determinadas o incluso se dejan condicionadas a factores externos. Los requerimientos van cambiando en el tiempo y las instituciones involucradas aplican distintos criterios, sin llegar a un acuerdo respecto de lo que se va a exigir. Existen, por ejemplo, obligaciones que deben acordarse entre el titular del proyecto y determinados servicios públicos de manera posterior a la aprobación de los informes, lo que conlleva altos grados de incertidumbre. También, situaciones en las cuales las mitigaciones de un proyecto son condicionadas a la ejecución de obras por parte de un tercero. Todo esto, nuevamente, genera aumentos e incertidumbre en los costos asociados.

Existe también un riesgo adicional asociado al primer entrante, esto es, quien presenta el primer proyecto en un sector emergente o en zonas poco desarrolladas y que han acumulado variadas necesidades a lo largo del tiempo (Santa María, 2009). Las variadas aplicaciones de criterio pueden llevar a que la aprobación de este primer proyecto, se condicione al cierre de brechas de infraestructura históricas que no tienen relación con el proyecto, subsidiando con ello a obras futuras. Esto ocurre, en parte, porque no existe un mecanismo para prorratear los costos de las obras a medida que ingresen nuevos proyectos.

Todo esto hace que las mitigaciones por impactos viales sean uno de los aspectos que genera mayor incertidumbre en el desarrollo de proyectos, además de los tiempos más elevados de tramitación. En opinión de los representantes de la industria, de la reja hacia adentro del supermercado, la mayoría de los requisitos están debidamente internalizados y pueden ser gestionados. Los problemas surgen principalmente de la puerta hacia fuera, en especial por las obras de mitigaciones viales en donde los criterios no son claros, existe mucho espacio para arbitrariedad y, como consecuencia, los plazos tienden a ser largos y muy inciertos.

A partir de una modificación reciente de la metodología de los EISTU por parte del Minvu, la CGR declaró que este instrumento carece de base legal, lo que, entre otras cosas, motivó un cambio de regulación a través de la nueva Ley 20.958 sobre Aportes al Espacio Público, que se comenta a continuación.

5.1. Ley de Aporte al Espacio Público

La Ley 20.958, que establece un sistema de aportes al espacio público, se estructura en base a tres principios, a partir de los cuales se generan diferencias significativas respecto a la normativa anterior. El primero es el de universalidad, es decir, que todos los proyectos

inmobiliarios públicos y privados deberán mitigar y/o aportar conforme a las reglas establecidas. El segundo, es el de proporcionalidad, es decir que las mitigaciones deberán ser equivalentes a las externalidades efectivamente generadas por el proyecto y no se harán cargo de los déficits históricos de infraestructura. El tercer principio es el de predictibilidad, según el cual las mitigaciones y aportes sean calculados según métodos objetivos y en base a procedimientos y plazos predefinidos y estandarizados.

Esta nueva normativa si bien aprobada, aún no está siendo aplicada, ya que sólo comenzará a regir 18 meses después de publicado el respectivo reglamento. Una primera versión del reglamento fue retirado de la CGR en marzo del 2018, y una segunda versión se encuentra aún en etapa de redacción por parte de las autoridades. Mientras no se cumpla dicho plazo, las Seremi de Transporte aplicarán, bajo el sistema de ventanilla única, la metodología y sistema vigente de los EISTU y AVB.

En términos operativos la nueva ley establece dos mecanismos principales: mitigaciones directas y aportes al espacio público, que a continuación se analizan y respecto de las cuales se hacen propuestas de mejora regulatoria.

5.1.1. Mitigaciones directas

La ley establece que los proyectos que generen un crecimiento urbano -ya sea por extensión o por densificación-, y que ocasionen impactos relevantes sobre la movilidad de su área de influencia, deberán ser mitigados. Para ello deberán ejecutar obras relacionadas con la gestión e infraestructura del transporte público y privado, tales como pistas exclusivas para buses, terminales, paraderos, semaforización, señalización, habilitación de ciclovías y mejoramientos o adecuaciones a la vialidad. El objetivo es que tras la puesta en operación del proyecto, el área mantenga sus estándares de servicio en un nivel semejante al existente.

Los proyectos que cumplan con las características antes señaladas deberán registrarse en un sistema electrónico que establecerán para este propósito el Minvu y el Ministerio de Transporte. El ingreso al sistema electrónico será un requisito para la solicitud del permiso de urbanización o edificación.

De acuerdo a las características y al impacto que pueda producir el proyecto en el área de influencia, se determinará si el titular del proyecto deberá elaborar un informe de mitigación de impacto vial (IMIV). El IMIV se elaborará y evaluará de acuerdo al procedimiento y a la metodología que fije el reglamento de la ley. Este reglamento contendrá también las condiciones y parámetros sobre las cuales se establecerá el área de influencia del proyecto y se estimarán los flujos vehiculares y peatonales, y la información que deberá ingresar cada proyecto en el sistema electrónico. En este contexto, la participación de los regulados y otros actores relevantes será clave para el logro de una norma de calidad.

Propuesta 16: Generar espacios de participación, incluyendo una consulta pública, incentivando a que académicos, gremios y organismos de la sociedad civil participen activamente en la discusión y los detalles del reglamento de la Ley 20.958, de manera de asegurar una debida aplicación de la norma y subsanar los problemas detectados para el caso de los EISTU.

Una vez ingresados al sistema, los proyectos podrán ser divididos en tres categorías en función de los flujos vehiculares y peatonales inducidos por el proyecto. Los informes de mitigación de proyectos que pertenezcan a una primera categoría, deberán ser confeccionados por proyectistas y presentados ante la Dirección de Tránsito y Transporte Públicos Municipal. Los informes de mitigación de proyectos catalogados en una segunda categoría, deberán ser presentados ante la Seremi de Transporte y ser elaborados por un consultor inscrito en un registro público elaborado por el Ministerio de Transporte. En una tercera categoría, los proyectos no requerirán elaborar un informe de mitigación, por no producir impactos significativos en la movilidad local.

Un vez entregado el informe, el Seremi de Transporte o el director de Tránsito y Transporte Públicos Municipal, según corresponda, tendrá un plazo máximo de 60 días para aprobar, observar o rechazar el informe de mitigación, previa consulta a los demás órganos competentes. Si el informe es observado, el titular del proyecto tendrá un plazo máximo de 30 días para presentar el informe corregido, debiendo el Seremi de Transporte pronunciarse en un plazo máximo de 30 días, desde el envío del respectivo informe corregido, previa nueva consulta a los órganos competentes. La autoridad respectiva, ya sea de oficio o a petición del interesado, podrá prorrogar fundadamente los plazos por igual período y sólo por una vez.

La resolución que apruebe el informe de mitigación deberá consignar las características del proyecto, las medidas de mitigación aprobadas, la posibilidad de considerar etapas con mitigaciones parciales y las de garantizar las obras a ejecutar.

La aprobación del informe es un requisito para el otorgamiento del permiso de edificación, mientras que la acreditación de la ejecución de las medidas incluidas del informe aprobado o la entrega de garantías cuando así se autorice, serán una condición para la obtención de la recepción definitiva.

Considerando todo lo anterior, existen algunos elementos de la nueva normativa que parecen ser positivos, pero cuyas implicancias e impacto dependerán de la forma que sean detallados en el reglamento y/o aplicadas por la respectiva autoridad.

El primero de ellos se refiere a los plazos de aprobación de los informes. Si bien los plazos máximos están en línea con los considerados actualmente para un EISTU, se establece que una vez vencidos los plazos o las prórrogas, sin que hubiere pronunciamiento por parte de la autoridad, el informe de mitigación se entenderá aprobado, lo que deberá certificarse a petición del interesado. Esta norma genera mayor certeza respecto a los plazos y permite una mejor planificación de los proyectos, pero se requiere precisar un mecanismo expedito mediante el cual se hará valer el silencio positivo.

Propuesta 17: Incorporar en el reglamento de la ley un mecanismo de certificación expedito del incumplimiento del plazo de modo que el silencio positivo establecido por la norma pueda hacerse efectivo.

Segundo, se faculta a la autoridad aprobar el uso de garantías como mecanismos para acreditar el cumplimiento de la ejecución de las obras de mitigación. El interesado en garantizar alguna de las medidas incluidas en el informe deberá presentar los proyectos y los presupuestos aprobados por los organismos competentes, pudiendo estos valores ser incrementados en hasta un 50% por imprevistos y costos administrativos de contratación e inspección. Las garantías serán válidas dentro del año siguiente a la recepción definitiva, pudiendo renovarse este plazo una sola vez, por igual período.

Dado que la varianza en los plazos de recepción de obras de mitigación por parte de la autoridad pertinente puede retrasar la recepción definitiva de una obra, el uso de garantías es un mecanismo que puede cubrir a los titulares de proyectos ante esas contingencias. La posibilidad de garantizar estas obras para efectos de obtener la recepción definitiva será un avance importante respecto a la situación actual, considerándose que en muchos casos las obras a mitigar no impiden el funcionamiento efectivo de la obra que les dio lugar. Además, y dado que tiene un recargo de hasta un 50% del valor estimado, la garantía mitiga los riesgos que enfrenta la autoridad ante incumplimiento de la ejecución de las obras.

Sin embargo, para que el mecanismo cumpla con dicho objetivo, se requiere un procedimiento expedito de autorización del uso de garantías y de aprobación del presupuesto. Si el proceso de evaluación que hace la autoridad de la propuesta del proyecto a ser garantizado conlleva plazos muy elevados, el objetivo que motivó el cambio regulatorio no se cumpliría.

Propuesta 18: Establecer un procedimiento expedito y estandarizado de aprobación de proyectos a ser garantizados en el caso de obras de infraestructura más comunes como terminales, paraderos, semaforización, señalización, habilitación de ciclovías.

Una forma de aplicar esto es que los organismos técnicos encargados, elaboren y actualicen una vez al año un registro público con un listado de las obras más comúnmente demandadas por los requerimientos de mitigación vial, incluyendo sus especificaciones técnicas y valores referenciales. Los titulares de proyectos interesados en garantizar obras de mitigaciones y que se acogen a estas especificaciones y valores del registro, debiesen obtener una aprobación bajo un procedimiento expedito en plazos muy acotados. Una forma de facilitar esto último es que cuando se trate de obras que están en el registro, la aprobación del uso de garantías y la determinación de su valor la pueda realizar un consultor inscrito en el registro público del Ministerio de Transporte.

5.1.2. Aportes al espacio público

La nueva normativa establece también un mecanismo alternativo de cumplimiento de la obligación que tiene todo proyecto que genera crecimiento urbano por densificación, y que consiste en ceder de manera gratuita una superficie del terreno en cuestión -con un tope de 44%- para efectos de circulación, áreas verdes, desarrollo de actividades deportivas y recreacionales, entre otras. En concreto, el mecanismo alternativo consiste en un aporte en dinero a la municipalidad respectiva por el equivalente al avalúo fiscal del porcentaje de terreno a ceder. El aporte debe ser entregado en forma previa a la recepción municipal del proyecto, salvo que se trate de cambios de destino o modificaciones o ampliaciones del giro de la patente comercial, los que deberán pagarse antes del otorgamiento de la autorización respectiva.

Para canalizar los aportes recibidos, las municipalidades elaborarán un plan comunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, que contendrá una cartera priorizada de proyectos, obras y medidas incluidas en los instrumentos de planificación territorial existentes que busquen mejorar las condiciones de conectividad, accesibilidad, operación y movilidad. En las áreas metropolitanas o que estén incluidas en un plan regulador metropolitano o intercomunal, se elaborará un proyecto de plan intercomunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público.

Los aportes que se realicen por estos fines se mantendrán en una cuenta especial y separada del resto del presupuesto municipal y estarán destinados de manera exclusiva a la ejecución de obras identificadas en los planes, al pago de expropiaciones que sean necesarias para la materialización de dichas obras, a actualización de los planes y a los gastos de administración e inspección necesarios. Además se establece, que al menos el 70% de los aportes percibidos, deducidos los gastos de administración, deberán ser invertidos en movilidad.

Adicionalmente, los interesados podrán solicitar que el aporte se materialice a través de la ejecución de estudios de pre-factibilidad, proyectos de ingeniería y/o de arquitectura, obras de infraestructura pública u otras medidas relacionadas al transporte público o privado que estén incluidos en el plan comunal.

La aplicación de esta norma debiese tener un impacto en los supermercados, aunque los casos específicos y la magnitud del aporte dependerá de lo que se establezca en el reglamento de la ley. Actualmente, la obligación de ceder terrenos establecidas en el Artículo 70 de la LGUC solo se debía realizar cuando se urbanizaba, lo que para los supermercados ocurría en caso de una subdivisión afecta a una declaratoria de utilidad pública. La nueva ley, en cambio, definió la obligación cuando se genera crecimiento urbano por densificación, definiendo este concepto como "el proceso que incrementa la intensidad de ocupación del suelo, sea como consecuencia del aumento de sus habitantes, ocupantes o edificación". Bajo este último concepto se entiende que los supermercados tendrían que realizar aportes.

Para el cálculo del terreno a ceder o el equivalente a ser aportado, se estableció una fórmula que toma la densidad de ocupación como principal parámetro¹¹. Para el cálculo de la densidad de ocupación, en tanto, se utiliza el incremento de la carga de ocupación asociado al proyecto. Por lo tanto, se calcula el diferencial, restando la cantidad de personas que ocupaban las edificaciones existentes en el mismo terreno que se densificará.

Cabe hacer presente que de acuerdo a las normas transitorias de este reglamento, estas obligaciones comenzarán a regir una vez transcurridos 18 meses desde la fecha que se publique en el Diario Oficial el reglamento referente a las normas de mitigación. Este decreto aún debe ser ingresado por el Ministerio de Transporte a la Contraloría General de la República.

Propuesta 19: Establecer de manera clara en el reglamento de la ley 20.958, los criterios bajo los cuales se determinarán los proyectos que serán afectos a los aportes a espacio público y la metodología del cálculo del aumento en la carga proveniente de la construcción de equipamiento comercial versus la carga anterior, debido a que el respectivo aporte debe apuntar a ese diferencial.

Por último, estos nuevos aportes generan una oportunidad para que los recursos obtenidos puedan fortalecer las DOM, bajo la premisa que el desempeño de estas unidades son claves para el desarrollo urbano y la movilidad en la ciudad.

Propuesta 20: Incluir entre los objetivos que puede contemplar el plan comunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, inversiones de fortalecimiento operacional de las DOM, de modo que se puedan canalizar a estos fines parte de los recursos que contempla la aplicación de la ley de aportes al espacio público.

6. AUTORIZACIONES SANITARIAS

En este capítulo se analiza la regulación y los trámites relacionados a la obtención de las autorizaciones sanitarias. En la primera parte se analizan las normas y el proceso de autorización sanitaria de alimentos y en la segunda las normas relacionadas al manejo de residuos. En ambos casos, nuevamente, se presentan propuestas de mejora regulatoria.

6.1. Autorización sanitaria de alimentos

Para poder operar, y previo a la obtención de las patentes municipales, los supermercados deben obtener una autorización sanitaria para elaboración y expendio de alimentos, solicitud que debe ser presentada ante la Seremi de Salud competente en el territorio de

¹¹ En el caso de proyectos con densidad de ocupación bajo 8.000 personas por hectárea, el porcentaje de terrenos a ceder (o su equivalente a ser aportado) es equivalente a la densidad de ocupación multiplicado por once y dividido por dos mil.

instalación. El trámite y normativa aplicable están normados por el Código Sanitario (DFL N°725) y el Reglamento Sanitario de Alimentos (DS N°977/96), el que autoriza el funcionamiento de todas las instalaciones que producen, elaboran, preservan, envasan, almacenan, distribuyen y/o expenden alimentos o aditivos alimentarios.

La autorización sanitaria es un trámite único que comprende distintas autorizaciones individuales dependiendo de las actividades a realizar por el supermercado. El trámite se puede efectuar en línea a través del sistema ASDigital del Ministerio de Salud.

En el sistema se envía el formulario de postulación, se declaran los fines que se realizarán al interior del establecimiento, tales como elaboración de productos de pastelería, panadería, envasado de alimentos, entre varias otras, y se adjunta toda la documentación requerida, incluyendo: (a) autorización municipal de acuerdo al plano regulador, (b) comprobante de pago de agua potable de red pública o resolución de la obra de agua potable particular, (c) comprobante de pago de sistema de alcantarillado público o resolución de la obra de alcantarillado particular, (d) croquis o memoria técnica de los sistemas de eliminación de calor, olor o vapor y sistema de frío según corresponda, (e) descripción general de los procesos de elaboración de alimentos, (f) plano o croquis de planta e instalaciones sanitarias a escala, (g) sistema de control de calidad sanitaria con que contará, (h) sistema de eliminación de desechos, (i) listado de materias primas que emplearán y (j) listado de tipos de alimentos que elaborará.

Una vez ingresada la solicitud de autorización de alimentos al sistema, ésta debe ser resuelta por el Servicio de Salud correspondiente dentro del plazo de 30 días hábiles contados desde que el requirente complete los antecedentes exigidos para ello. Durante este plazo se efectúa una visita de inspección al establecimiento por parte de la Seremi correspondiente, quien fiscaliza el cumplimiento de la normativa aplicable y en base a ello otorga la autorización. Los requisitos de obtención dependerán de los fines que se declaran. Esto se enumeran en el Anexo 4 de este informe.

De acuerdo con la opinión de representantes de la industria, la autorización sanitaria es una de las partes de la cadena de trámites que mejor funciona en términos de tiempos y esfuerzo de cumplimiento. La tramitación se realiza en línea, salvo en algunas pocas regiones en las que aún no se utiliza el sistema. Además, en términos comparativos a las DOM, existen menor heterogeneidad en los interlocutores (trámite a nivel regional vs comunal), mayor estandarización en procesos y requisitos, y menor espacio para la discrecionalidad.

A pesar de que algunos Seremis pueden llegar a requerir hasta 10 antecedentes adicionales a los que establece la plataforma, los supermercados han logrado internalizar gran parte de los requisitos en sus procesos de desarrollo de proyectos. Además, los plazos de tramitación son acotados en relación a otros permisos.

A pesar de ello subsisten algunos problemas. Primero, las exigencias son percibidas como altas a nivel internacional, lo que se traduce en restricciones y mayores costos de cumplimiento. Como contrapartida, sin embargo, se reducen los riesgos sanitarios y se

eleva el estándar de la industria. Esto no obsta, sin embargo, a que en algunos casos las exigencias pueden ser tales que terminen inhibiendo la innovación, el desarrollo de nuevos productos y servicios y la mejora de la experiencia del cliente, factores claves de la industria en países de mayor ingreso.

Un segundo elemento son las diferencias de criterio e interpretaciones en el cumplimiento de requisitos por parte de Seremis, que se traduce en incertidumbre y mayores riesgos. La poca especificidad con que la norma expresa algunos de los requisitos, y la falta de directrices, pueden generar importantes diferencias de interpretación por parte de los fiscalizadores. Algunos ejemplos de requisitos muy amplios que están establecidos en el DS977 incluyen: (a) contar con instalaciones, equipos y utensilios adecuados para los alimentos (art. 71), (b) contar con receptáculos adecuados de fácil limpieza para acumulación de desechos (art. 40), (c) contar con iluminación natural o artificial adecuada (art. 71).

Además de aumentar la incertidumbre y los riesgos del proyecto, las diferencias de interpretación pueden traducirse en mayores costos de desarrollo y operación por parte de los titulares de proyectos. Por ejemplo, para la misma infraestructura de equipamiento comercial, en algunas regiones se ha permitido contar con espacios para cocinar y dar almuerzo a trabajadores, mientras que en otras solo se ha permitido entregar alimento envasado.

Esta discrecionalidad se genera tanto por el diseño regulatorio como por la práctica. El Código Sanitario, establece en su artículo 156, que cuando en inspecciones y/o allanamientos realizados por funcionarios del Servicio Nacional de Salud, se constatare una infracción al Código o a sus reglamentos, se levantará un acta dejándose constancia de los hechos de la infracción. Para estos efectos el funcionario firmante tendrá el carácter de ministro de fe. Asimismo, con relación a los sumarios, se dispone en el artículo 166 del mismo cuerpo normativo, que para dar por establecida la existencia de una infracción a las leyes y reglamentos sanitarios bastará ya sea el testimonio de dos personas que constaten los hechos y circunstancias esenciales, o el acta que levante el funcionario del Servicio.

El acta del funcionario, es por lo tanto, prueba suficiente de la existencia de una infracción normativa, siendo con ello aún más relevante su contenido y los criterios que son considerados al momento de la inspección. Sin perjuicio a que el Código Sanitario establece que el acta debe dejar constancia de los hechos materia de la infracción, la descripción de lo ocurrido no suele ser lo suficientemente detallado como requiere el debido proceso, y muchas de estas actas son extendidas con pocos antecedentes y claridad de los motivos del incumplimiento.

En reiteradas ocasiones, por ejemplo, las actas hacen sólo referencia a incumplimientos que generan potenciales riesgos sanitarios, con muy poca claridad de las posibles causas o razones de estos riesgos. En otros casos se señala solo la norma incumplida, sin indicar el detalle de la infracción. En consideración a lo anterior se propone:

Propuesta 21: Establecer que la constancia de los hechos de materia de infracción deba estar expresa en las actas, y que esto sea un requisito necesario para poder dar inicio a los sumarios, de manera que esta información sea comprendida y debidamente conocida por el regulado.

Propuesta 22: Instruir que las actas incluyan de manera no vinculante los criterios en base a los cuales se entendería cumplida la norma objetada. Con estos antecedentes el regulador puede de manera periódica sistematizar información contenida en las actas y trabajar en directrices generales que establezcan criterios públicos y uniformes bajo los cuales se entendería cumplida una norma.

Respecto a los tiempos que toman estos procesos, los artículos 161 a 173 del Código Sanitario, no contemplan plazos máximos para la realización de un sumario. Sin embargo, la ley N°19.880, de carácter supletorio a la anterior, sí lo hace y establece que los procedimientos administrativos no pueden tener una duración mayor a seis meses. A pesar de ello la industria señala que en muchos casos los sumarios tardan más de un año.

Propuesta 23: Establecer en el Código Sanitario un plazo máximo para la realización de un sumario, no superior a los tres meses, o cumplir con el plazo de seis meses que, en forma supletoria, establece la ley N°19.880, respecto a procedimientos administrativos.

Además, cabe hacer presente, que por razones de continuidad de operación, los supermercados siguen las órdenes de la autoridad en el momento de la fiscalización, sin esperar los resultados de los correspondientes sumarios. Esto a pesar de que en algunos casos puedan estimar que la interpretación de la autoridad no se condice con lo requerido en la norma.

Dada la relevancia del proceso y las facultades del fiscalizador, es que se ha generado normativa interna para regular estos procedimientos. Por ejemplo, con el objeto de resguardar el debido proceso administrativo, a través de la Resolución Exenta N°216 de 2012, el Ministerio de Salud aprobó un manual de fiscalización sanitaria.

Si bien eso es un avance, aún hay mucho espacio para incorporar mejoras al proceso de gestión de la regulación a través de resoluciones u otros actos administrativos que permitan mejorar las garantías del regulado y su defensa. Asimismo, se debiese establecer criterios uniformes que faciliten estos procedimientos tanto para los fiscalizadores como los fiscalizados. Tal vez más importante, las autoridades sanitarias debiesen entregar más y mejor información respecto a lo que es esperado por el regulado, de modo que los interesados puedan ir progresivamente internalizando esa información en el desarrollo de proyectos y su operación.

En la línea de abrir espacios de participación a la mejora regulatoria, el Ministerio de Salud creó una comisión asesora para la revisión y actualización del Reglamento Sanitario de los

Alimentos, establecido mediante Decreto Minsal N°8 de 2015. Esta instancia, de composición público-privada, que tiene entre sus funciones el asesorar al Ministerio respecto a modificaciones a este reglamento, podría ser fortalecida.

Además de proponer mejoras normativas y generación de directrices y criterios, esta comisión podría abrir espacios para incentivar la autorregulación, toda vez que los incentivos de mantener estándares de calidad en la industria son altos, y que el costo de cerrar un supermercado por no cumplir con requisitos es muy elevado.

Propuesta 24: Establecer, en el ejercicio de su facultad de dictar normas generales sobre materias técnicas, un procedimiento de ingreso de consultas y/o propuestas sobre la materia, las que deban ser priorizadas en el trabajo de la Comisión Asesora del Ministerio Salud quien debe ser fortalecido en su rol de proponer y revisar mejoras regulatorias y generar espacios para flexibilizar requisitos y restricciones. Esta comisión podría servir de instancia de trabajo permanente en la cual prácticas de calidad y seguridad además de mecanismos de autorregulación sean conocidos por la autoridad y en base a sus méritos aceptados y comunicados debidamente a los fiscalizadores.

6.2. Manejo de residuos y/o desechos

Contrario a las mejores practicas, los supermercados enfrentan una regulación atomizada en lo que respecta a la disposición de los residuos generados. La regulación proviene de variadas normas, las que son administradas por diferentes organismos públicos, sin que exista una ley de aplicación general que regule en forma ordenada y específica el manejo de estos residuos. A los objetivos de política pública en los ámbitos sanitarios y de resguardo de la salud pública se han sumado criterios de protección al medio ambiente. Lo que como objetivo de política pública es positivo, en caso de no contar con una debida coordinación puede generar aún mayores diferencias en cuanto a las interpretaciones a las normas y los procedimientos de fiscalización, lo que incrementa los riesgos y costos de cumplimiento de los regulados.

Para la industria de supermercados, los cuerpos normativos y requerimientos de manejo de residuos varían de acuerdo a los tipos de desechos que se generan. A pesar de ello, el punto de partida para todo supermercado es el mismo. Y es que para efectos de la autorización sanitaria de alimentos, el artículo 7 del DS N°977 establece que al solicitar la autorización para la instalación de un establecimiento, el interesado deberá presentar un sistema de eliminación de desechos.

Los requerimientos con respecto a esta solicitud presenta grandes diferencias en base a la interpretación de las autoridades y el tamaño y tipo de actividades de los supermercados. En el caso de un supermercado de formato pequeño y que solo expende y no elabora alimentos, sus residuos serán catalogados como domiciliarios. Esto es, a la basura o desperdicios generados en viviendas, locales comerciales y de expendio de alimentos, hoteles, colegios y oficinas, respecto a los cuales está a cargo la Municipalidad

respectiva. En otros casos, en cambio, pueden aplicarse y ser exigibles requerimientos asociados a residuos industriales.

Propuesta 25: Generar una instancia de coordinación entre los distintos organismos públicos involucrados de manera de canalizar de forma centralizada y estandarizada los procesos de otorgamiento de permisos así como de registro y gestión de residuos.

El manejo de residuos corresponden al ámbito de la operación de los supermercados. Sin embargo, y dado que deben ser consideradas para el diseño y puesta en marcha de un establecimiento, son brevemente revisados en este informe. Para estos propósitos tres tipos de exigencias son relevantes, los que se encuentran contemplados en distintos cuerpos legales. Estos se detallan a continuación.

6.2.1. Residuos industriales sólidos no peligrosos

De acuerdo al artículo 18 del DS N°594, que aprueba el reglamento sobre condiciones sanitarias y ambientales básicas en los lugares de trabajo, se establece que para la acumulación, tratamiento y disposición final de residuos industriales dentro del predio industrial, local o lugar de trabajo, se deberá contar con una autorización sanitaria para la acumulación, tratamiento, selección, industrialización y comercio de residuos industriales, la que debe presentarse ante la Seremi de Salud respectiva.

Se entiende por residuo industrial todo aquel residuo sólido o líquido, o combinaciones de éstos, provenientes de los procesos industriales y que por sus características físicas, químicas o microbiológicas no puedan asimilarse a los residuos domésticos. Para la obtención de esta autorización se debe presentar una solicitud al Seremi respectivo y acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Anexo 5.

Además, se establece que en los casos en que el tratamiento y/o disposición final de los residuos industriales se realice fuera o dentro del predio industrial, la empresa previo al inicio de tales actividades, deberá presentar a la autoridad sanitaria una declaración en que conste la cantidad y calidad de los residuos industriales que genere, diferenciando claramente los residuos industriales peligrosos.

Respecto a estas materias, se aplican íntegramente las observaciones y propuestas indicadas en la sección anterior sobre autorizaciones sanitarias de alimentos, en consideración a los amplios espacios de discrecionalidad en la interpretación de las normas por parte de los fiscalizadores, y a los sumarios que se imparten.

6.2.2. Residuos líquidos industriales

El artículo 16 del DS N°594 impone a los establecimientos industriales la prohibición de descargar en alcantarillados o cursos de agua, residuos líquidos industriales (RILES) radiactivos, corrosivos, venenosos, infecciosos, explosivos o inflamables. Adicionalmente,

se han establecido normas de emisión para regular la forma en que los contaminantes presentes en RILES deben ser evacuados en alcantarillados, aguas superficiales y subterráneas. Esto dependerá en gran parte de si la actividad es calificada como "establecimiento industrial" o "fuente emisora".

De acuerdo con el DS Minseges N°90/00, N°46/02 y N°80/06, las actividades que descarguen residuos líquidos a uno o más cuerpos de agua superficial, como resultado de su proceso, actividad o servicio, con una carga contaminante media diaria o de valor característico superior a la carga media diaria contaminante a una población de 100 habitantes, será calificada como "fuente emisora", calificación que será resuelta por la Superintendencia de Medio Ambiente. En tanto, para definir si una actividad económica califica como "establecimiento industrial" de acuerdo DS N°609/98, se dispone del Procedimiento de Calificación de Establecimiento Industrial (PCEI) de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS).

En el caso de un supermercado, las exigencias dependerán de cada establecimiento. En la mayoría de los casos, dada las características de sus emisiones, éstos podrán realizar convenios con la empresa sanitaria para descargar sus residuos industriales líquidos al sistema de alcantarillado. En otros casos, podrían eventualmente calificar como "establecimiento industrial" o "fuente emisora" y, por lo tanto, deberán contemplar un sistema de tratamiento de RILES.

En caso de ser calificado como fuente emisora de acuerdo a la carga previamente señalada, se debe solicitar ante el Seremi de Salud una resolución sanitaria que apruebe proyectos y autorización de sistemas de tratamiento de residuos industriales líquidos (RILES). En esta se debe acreditar que el sistema de tratamiento de estos residuos genera un efluente que cumple con los parámetros establecidos en las normas respectivas, verificando con esto que el vertido no impactará negativamente sobre la salud de las personas.

En el caso de establecimientos industriales se debe obtener un permiso ante la SISS para la disposición final de residuos industriales líquidos. La resolución contiene el plan de monitoreo de las emisiones de RILES para las descargas efectuadas a sistemas de alcantarillado, con el fin de evaluar si estos se ajustan a las normas de emisión y la periodicidad de entrega de resultados del monitoreo de la calidad de los RILES generados.

Los plazos para proyectar, construir u operar estos sistemas varían según el cuerpo receptor de cada descarga y están definidos en las respectivas normas de emisión. De acuerdo a la percepción de los representantes de la industria, no existen mayores inconvenientes en los plazos de obtención de autorizaciones, pero si respecto a la discrecionalidad con que son tratados, similar a lo señalado en las secciones anteriores.

6.2.3. Gestión de residuos y responsabilidad extendida del productor

La ley 20.920, que establece un Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y el Fomento al Reciclaje (Ley REP), estableció una serie de requerimientos que tienen como objetivo disminuir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización. Para ello se instaura la Responsabilidad Extendida del Productor (REP), haciendo responsable al productor de los residuos, desde su generación hasta su valorización o eliminación.

Para efectos de esta ley los supermercados serán asimilados en ciertos casos a los productores de residuos, aplicándose una serie de responsabilidades según corresponda. Esto porque la ley define a los productores como quien independientemente de la técnica de comercialización: (i) enajena un producto prioritario por primera vez en el mercado nacional, (ii) enajena bajo marca propia un producto prioritario adquirido de un tercero que no es el primer distribuidor, o (iii) importa un producto prioritario para su propio uso profesional. Los productos prioritarios de acuerdo a la ley son aceites lubricantes, aparatos eléctricos y electrónicos, baterías, envases y embalajes, neumáticos y pilas.

Ya sea por la importación directa o por contar con categorías propias, en especial en casos de envases y embalajes, artículos eléctricos y electrónicos, y pilas, los supermercados estarán afectos a una serie de obligaciones.

Respecto a la gestión de los residuos se establece la obligación de entregar los residuos a un gestor autorizado para su tratamiento, salvo que proceda a manejarlos por sí mismo. La gestión de los residuos deberá realizarse de manera ambientalmente racional, aplicando las mejores técnicas disponibles y mejores prácticas ambientales de acuerdo a la normativa y con las autorizaciones correspondientes. En caso de que se trate de residuos sólidos domiciliarios y asimilables, estos podrán ser entregados a la municipalidad correspondiente.

Respecto al registro de los residuos, se debe declarar a través del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC) a que se refiere la Ley de Bases del Medio Ambiente, el tipo, cantidad, costos, tarifa del servicio, origen, tratamiento y destino de los residuos, de acuerdo a lo dispuesto en el respectivo reglamento. Este registro consiste en una plataforma disponible a todos los usuarios que busca capturar, recopilar, sistematizar, conservar, analizar y difundir información sobre emisiones, residuos y transferencias de contaminantes potencialmente dañinos para la salud y el medio ambiente.

A partir de él se genera una entrada a otros sistemas sectoriales de declaración vigente, que permite la captura y estandarización de información relevante a nivel ambiental. Uno de ellos es el Sistema Nacional de Declaración de Residuos (SINADER), el que permite a los generadores, transportistas y destinatarios de residuos declarar de acuerdo a dos tipos de obligaciones que impone el Reglamento del RETC en sus artículo 26, 27 y 28.

El primero consiste en el sistema de declaración mensual de los residuos industriales no peligrosos. Esta declaración debe ser realizada por todos los establecimientos industriales

localizados en la Región Metropolitana que generan, como resultado de sus procesos u operaciones, desechos o residuos sólidos de tipo industrial. También deben declarar los transportistas y destinatarios de los residuos indicados. Esta declaración se realiza de forma mensual, considerando como plazo establecido los primeros 10 días hábiles del mes siguiente que informa.

El segundo es el sistema de declaración anual de los residuos no peligrosos que tiene un alcance a nivel nacional y debe ser realizada por todos los establecimientos que generen anualmente más de 12 toneladas de residuos no sometidos a reglamentos específicos. La declaración se realiza en forma anual, considerando como fecha límite el 30 de marzo de cada año, donde se deben declarar los residuos generados, transportados o recepcionados según corresponda, durante el año anterior.

De acuerdo a la percepción de los representantes de la industria, existe amplio espacio para mejorar el funcionamiento de estos registros.

Propuesta 26: Mejorar el diseño y las funcionalidades del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes de modo responder a los nuevos requerimientos que se establecen con la Ley REP.

Respecto a la responsabilidad extendida del productor se establece un régimen especial de gestión de residuos, conforme al cual los productores deben hacerse responsables de la organización y financiamiento de sistemas de gestión de los productos prioritarios antes señalados, los que deberán ser autorizados por el Ministerio de Medio Ambiente y que incluye las acciones de recolección, almacenamiento, transporte y tratamiento.

Los sistemas deberán contar con un plan de gestión mediante el cual productores, individual o colectivamente, deben entregar información respecto a los residuos que generen y dar cumplimiento a las metas de recolección y valorización y otras obligaciones establecidas en el marco de la responsabilidad extendida del productor. Para el caso de los supermercados, esto significa la instalación de espacios físicos dentro de sus establecimientos para la recolección de productos prioritarios, además de un sistema de gestión.

Si bien la ley ya entró en vigencia, las obligaciones vinculadas a la recolección de residuos y cumplimiento de metas, además de requerimientos para las instalaciones de recepción y almacenamiento, quedarán sujetas a la dictación de decretos supremos específicos. El contenido de estos decretos, para cuya elaboración se deberá contemplar una etapa de consulta pública, será de gran relevancia para efectos del cumplimiento de las exigencias de gestión por parte de los supermercados.

Actualmente solo está publicado el decreto supremo para el manejo de neumáticos, mientras que los restantes cuerpos legales se encuentran bajo elaboración. El contenido y gradualidad que se determine en estos decretos, impactará tanto en la efectividad del logro de los objetivos de la regulación, como en los costos asociados a su cumplimiento.

Por lo tanto, la participación activa de gremios, académicos, empresas sociales, fundaciones y organizaciones sociales en la elaboración de estos decretos será clave.

Por último, se encuentra en consulta pública las normas que establecerá el Ministerio de Salud para alinear la Autorización Sanitaria para las labores de recolección y las instalaciones de recepción y almacenamiento de residuos según lo establecido en la ley REP.

7. PATENTES MUNICIPALES

En este capítulo se revisa el proceso de obtención de patentes a nivel municipal. Primero se analiza el trámite para obtener la patente comercial y posteriormente se realiza lo propio con respecto a la patente de alcoholes. En ambos casos se presentan propuestas de mejora.

7.1. Patentes comerciales

La patente comercial es el permiso necesario para emprender cualquier actividad comercial que necesita un local fijo. Lo otorga el Departamento de Patentes de la municipalidad del lugar donde se instalará el negocio. Existen tres tipos de patentes municipales adicionales a la patente comercial: profesional, industrial y de alcoholes.

El pago de la patente corresponde a un impuesto municipal de acuerdo con la Ley de Rentas Municipales y se efectúa de manera anual, aunque muchas municipalidades permiten o en algunos casos exigen el pago en dos cuotas semestrales. Su precio varía en cada municipalidad y va entre el 2,5 por mil y el 5 por mil del capital propio del negocio, declarado ante el Servicio de Impuestos Internos (SII), con un mínimo de 1 UTM y un máximo de 8 mil UTM al año.

Los requisitos para la obtención de la patente varían entre municipios, siendo los más comunes los siguientes:

- Escritura de constitución de sociedad, protocolización del extracto y publicación en Diario Oficial.
- Inicio de actividades ante el SII, que lo autoriza a iniciar cualquier emprendimiento comercial.
- Documento que acredite el título por el que se ocupa el local, tales como contrato de arriendo o certificado de dominio.
- Informe de factibilidad, permiso de edificación y recepción final del inmueble donde se desarrollará el negocio, otorgados por la Dirección de Obras de la Municipalidad.
- Otros requisitos adicionales por tipo de actividad, que en el caso de supermercados corresponde a la autorización sanitaria de alimentos emitida por la SEREMI de salud de la región.

El tiempo que tarda la aprobación del trámite puede variar entre 3 y 20 días hábiles contados desde la recepción del formulario y la correcta entrega de todos los antecedentes necesarios. Durante este tiempo, inspectores municipales verificarán en terreno que las instalaciones cumplan con todos los requerimientos del rubro.

En términos generales, la obtención de la patente comercial no es un trámite costoso ni uno que requiere una gran cantidad de tiempo. En parte porque está al final de la cadena de trámites, detrás de otros procedimientos más complejos que ya fueron obtenidos. Sin embargo, y tal como ocurre con la tramitación de otros permisos a nivel municipal, existen importantes diferencias de criterio en cuanto a requisitos de obtención de las patentes, que se vuelven relevantes en algunos casos especiales.

Algunas municipalidades interpretan que la recepción definitiva parcial de una obra no es suficiente para entregar la patente comercial. Esto ocurre, por ejemplo, cuando un supermercado está listo para ser recibido pero quedan pendientes obras menores en locales comerciales que están anexos al recinto, pero que no interfieren en las actividades del supermercado.

Para evitar éstas y otras interpretaciones, una prioridad es estandarizar los requisitos y mejorar el procedimiento de gestión municipal. Así como el proyecto DOM en línea es una oportunidad para estandarizar procesos y reducir discrecionalidad en el caso de los permisos asociados al proceso de construcción, la plataforma de trámites en línea para empresas del Ministerio de Economía es una oportunidad para lograr objetivos similares en el caso de las patentes municipales.

La plataforma que está operativa desde el año 2015 ya ha firmado convenios con varias municipalidades, integrándolas al sistema y digitalizando de manera individual para cada municipalidad el proceso de obtención de patentes. A pesar de ese esfuerzo, esta plataforma concentra sus transacciones principalmente en los trámites de creación de empresas, mientras la cantidad de patentes solicitadas en línea es todavía muy bajo.

Existe una oportunidad para que la plataforma se transforme en un importante intermediador de patentes comerciales mediante un sistema en línea que fije estándares únicos de tramitación. Por ejemplo, estableciendo los requisitos exigidos por la municipalidad, y simplificando los procesos para reducir la discrecionalidad en el otorgamiento de patentes. A cambio de ello la plataforma debe ofrecer incentivos para priorizar la tramitación en línea de la plataforma por sobre herramientas propias o trámites presenciales.

Propuesta 27: Acelerar la integración de municipalidades a la plataforma de empresas del Ministerio de Economía, estableciendo un sistema estandarizado de otorgamiento de patentes en línea. Adicionalmente se debe crear por ley esta plataforma, y establecer entre sus funciones la tramitación de patentes municipales.

Un ejemplo de un incentivo para las municipalidades es que a través de la plataforma éstas puedan interoperar con organismos públicos tales como el SII y la Dirección del Trabajo.

La interoperación y el intercambio de información les permitiría, por ejemplo, identificar empresas de la comuna que han iniciado actividades pero que no están pagando sus patentes, incrementando con ello la potencial recaudación de este tributo. Otro ejemplo, es la creación de un mecanismo de pago centralizado de patentes.

El acceso a este y otro tipo de servicios en la plataforma por parte de las municipalidades, cuya implementación es fácil y de bajo costo, puede incrementar la adopción y uso de la plataforma, todo en beneficio de un sistema de tramitación más expedito y con menores espacios de discrecionalidad.

Propuesta 28: Incluir en la plataforma de trámites de empresas del Ministerio de Economía un mecanismo de pago administrado por Tesorería de manera que las empresas puedan realizar búsquedas, reciban notificaciones y realicen pagos de manera centralizada con todas las municipalidades donde tienen sus patentes.

Este tipo de proyecto debiese ser una prioridad tanto en las agendas de productividad o competitividad, como de la de Modernización del Estado.

7.2. Patente de alcoholes

La patente de alcoholes corresponde a una autorización legal para el expendio de bebidas alcohólicas. La Ley 19.925 sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas clasifica los establecimientos en categorías, a las cuales se le asocian distintos requisitos. En el caso de los supermercados, dos son las categorías atingentes. La primera y más común es la de supermercados de comestibles y abarrotes en la modalidad de autoservicio. Estos deben tener una superficie mínima de 100 metros cuadrados de sala de venta, más bodegas y estacionamientos, con a lo menos 2 cajas pagadoras de salida. En estos locales podrá funcionar un área destinada al expendio de bebidas alcohólicas envasadas, para ser consumidas fuera del local de ventas, sus dependencias y los estacionamientos.

La segunda categoría, que es atingente a algunos formatos menores, es la de mini mercados de comestibles y abarrotes que tengan una superficie menor a 100 metros cuadrados en los cuales puede funcionar un área destinada al expendio de bebidas alcohólicas envasadas, para ser consumidas fuera del local de venta, sus dependencias y los estacionamientos. En este caso, el número de patentes que puede otorgarse por municipalidad está limitado, ya que de acuerdo al artículo 7 de la ley 19.925, estas patentes no podrán exceder, en ningún caso, la proporción de un establecimiento por cada 600 habitantes. Esta restricción no aplica, sin embargo, en el caso de la categoría de supermercados antes descrito.

En ambos casos, supermercados y mini mercados, el espacio destinado al área de bebidas alcohólicas no podrá ocupar un espacio superior al 10% de los metros cuadrados destinados a la venta de comestibles y abarrotes.

Los requisitos para la obtención de la patente varían de acuerdo a las municipalidades, siendo las más comunes: (a) copia del contrato de arriendo, autorización o título de la propiedad del domicilio donde se desarrollara la actividad, (b) inscripción en el Servicio Agrícola Ganadero S.A.G., (c) inicio de actividades o apertura de sucursal ante el Servicio de Impuestos Internos, (d) recepción final de la propiedad con destino comercial, (e) resolución sanitaria, y (f) documentos varios relacionados a la personalidad jurídica de la empresa y sus representantes legales. Adicionalmente, las municipalidades exigen en el proceso de aprobación de la solicitud un informe de aprobación de Carabineros y de la, o las, respectivas juntas de vecinos de acuerdo con cómo lo defina a criterio cada municipio.

Los establecimientos que expendan bebidas alcohólicas están sujetos a una serie de requisitos y prohibiciones. Una de las principales prohibiciones es que no se pueden entregar patentes de expendio de alcoholes a locales que estén a menos de 100 metros de colegios, establecimientos de salud, recintos penitenciarios, recintos militares, recintos policiales y terminales de locomoción colectiva. Dentro de las restricciones se encuentra que los locales sólo pueden funcionar entre las 9:00 am y las 1:00 am del día siguiente y entre las 9:00 am y las 3:00 am del día siguiente en sábados y festivos. Esta restricción de funcionamiento en el caso de los supermercados solo aplica para el sector en el cual se efectúa el expendio de alcohol, para lo que se consideran en la práctica distintos mecanismos de cumplimiento.

Además, el permiso de venta que otorga la patente puede ser suspendido o el lugar clausurado bajo situaciones objetivas, tales como el no pago dentro de los plazos establecidos, y también bajo situaciones subjetivas de criterio de la autoridad. Por ejemplo, si el local no reúne las condiciones de salubridad, higiene y seguridad, o si un juez, a petición escrita y fundada del alcalde o del concejo municipal, determina que constituye un peligro para la tranquilidad o moral pública. A diferencia de otro tipo de patentes municipales, en la patentes de alcoholes no es necesario que se cumpla con un número mínimo de transgresiones para producir la clausura.

La venta de alcohol es un factor importante del negocio de un supermercado. El retraso o incluso la negación de una patente de alcoholes, no sólo produce un impacto directo en las ventas, sino también indirecto por la pérdida de clientes que dejan de asistir al supermercado al no poder realizar la totalidad de sus compras en un solo lugar.

Al ser una de las partes finales de la cadena de trámites, esto se vuelve un factor determinante en el éxito del proceso de puesta en marcha de un proyecto. De acuerdo a la experiencia de los representantes de la industria de supermercados, en muchas ocasiones se cuenta con todos los permisos para operar, siendo el único faltante la patente de alcoholes. Esto genera altos grados de incertidumbre, además de atrasos.

La Ley de alcoholes es una normativa antigua que requiere una revisión y modernización. Varios aspectos de la ley y de su aplicación generan problemas:

- Durante la fase inicial de análisis de un terreno o proyecto, los supermercados realizan una consulta de factibilidad no vinculante a la municipalidad, la que en muchas

ocasiones no se entrega. Y aún si es entregada, la factibilidad puede no ser relevante meses después al momento en que se cuenta con la recepción definitiva de la obra y se efectúa la solicitud de la patente de alcoholes. Por ejemplo, porque en el intertanto se instaló un terminal de locomoción colectiva.

- La ley no permite la entrega de patente de alcoholes en los casos que se cuenta con una recepción de obra parcial, que es común en el modelo de negocio de muchos supermercados que se insertan en centros comerciales o que incluyen otros locales comerciales dentro de un mismo recinto.
- Existen diferencias de criterio en la aplicación de la normativa que generan innecesariamente altos grados de incertidumbre al desarrollo de proyectos. Por ejemplo, hay diferencias de criterio respecto a cómo se determina la distancia mínima entre el supermercado y recintos educacionales. En algunos casos se mide desde la puerta de ingreso al supermercado y, en otras, a la entrada a los estacionamientos.
- El concejo municipal puede negar la patente por conceptos sobre los cuales existe amplio espacio para la discrecionalidad, lo que incrementa la incertidumbre.
- Muchos supermercados operan con formatos de minimarket, los que están afectos al límite de patentes de acuerdo con el número de habitantes por comuna. Esto incentiva la especulación y la creación de un mercado secundario de venta de patentes.

Dado lo anterior parece necesaria una revisión completa de la ley de alcoholes, tanto en el procedimiento de otorgamiento de la patente como en aspectos de operación y cumplimiento, que se detallan a continuación.

7.2.1. Proceso de otorgamiento de la patente

Varios aspectos debiesen ser considerados en el rediseño de la regulación, los que pueden reducir los costos e incrementar la eficiencia sin renunciar a los objetivos que motivaron la regulación. El primero es que no existe mayor justificación para que la patente de alcoholes se entregue al final de la cadena de trámites, pudiendo adelantar el proceso de obtención sin poner en riesgo los objetivos de la regulación.

Propuesta 29: Modificar el proceso de solicitud y aprobación de la patente de alcoholes de modo que pueda efectuarse en paralelo al permiso de construcción y quedar condicionada, sin trámite posterior de validación, a la obtención de la patente comercial y de las autorizaciones sanitarias según corresponda.

Esto tendría varias ventajas. La más clara es que se reduce el riesgo que surjan cambios no previsible en el entorno entre el inicio de la construcción y la recepción final. Como por ejemplo, la instalación de un terminal de locomoción colectiva en las cercanías de un supermercado en construcción, y que dificulte o impida la posterior obtención de la patente de alcoholes. Al momento de realizar las mediciones para efecto del permiso de construcción, las distancias al supermercado debiesen quedar determinadas y no ser afectas a cambios en el entorno que surgen de manera posterior a la obtención de permisos de construcción.

Propuesta 30: Permitir que los revisores independientes realicen las mediciones de distancias al supermercado para efectos de obtención de la patente de alcoholes. Esto podría ser acompañado por un proceso de publicidad y oposición, por ejemplo a través de la plataforma de tramitación de empresas del Ministerio de Economía, de manera que la comunidad conozca los casos en que las patentes han sido solicitadas.

Con esto se reducen los tiempos de tramitación y se reducen los riesgos de que el supermercado esté listo para operar, pero aún no cuente con su patente de alcoholes.

Segundo, es necesario establecer criterios de aplicación de la normativa que reduzca los espacios de interpretación y arbitrariedad. Parece conveniente reducir los actores que se involucran en el proceso de otorgamiento de la patente, como por ejemplo junta de vecinos y carabineros, los que debiesen ejercer su rol en lo que respecta a los permisos de construcción, planificación urbana y fiscalización, respectivamente.

Propuesta 31: Modificar el procedimiento de otorgamiento de la patente de alcoholes de modo que contemple solo una autoridad a cargo y que ésta actúe de manera exclusiva en base a elementos técnicos y criterios objetivos. Las instancias de participación de la comunidad debiesen reforzarse y centrarse en las etapas tempranas, tales como diseño, aprobación y actualización de instrumentos de planificación territorial, de modo que permitan generar certezas tanto a los vecinos como a los titulares de proyectos de inversión.

Tercero, es necesario contar con mayores grados de flexibilidad en la obtención de la patente de alcoholes. Una forma es establecer, tal como ocurre con el caso de la patente comercial, de un permiso provisorio de venta que se obtenga de manera inmediata y con una vigencia de un año para cierto tipo de establecimiento y bajos ciertos requisitos mínimos. Este permiso transitorio permitiría comenzar la venta de alcohol por un período máximo de un año, tiempo en el cual se deberá obtener la patente definitiva cumpliendo con el procedimiento y requisitos que establece la ley.

Propuesta 32: Facultar a las municipalidades para que en el caso de algunos tipos de establecimientos, se otorguen patentes provisorias de un año cuando se cumplen con algunas requerimientos mínimos, como por ejemplo, contar con una patente comercial y un informe de un revisor independiente que establezca las distancias mínimas que contempla la ley.

7.2.2. Operación y cumplimiento

El desarrollo tecnológico suele ir más rápido que la capacidad de los reguladores para adaptarse a los cambios. La regulación debe concentrarse en establecer objetivos y ser suficientemente flexible para permitir que la tecnología determine la forma más eficiente

de cumplir con los fines de la regulación. Un ejemplo de ello se da en el cumplimiento del horario de venta de alcohol por parte de los supermercados.

Los horarios de atención de los supermercados no necesariamente coinciden con los horarios permitidos de venta de alcohol, lo que genera un desafío operacional a estos establecimientos. Para cubrir la diferencia de tiempo, en la cual los recintos están abiertos a público pero no están autorizados a vender alcohol, las empresas deben invertir en infraestructura física para cerrar los pasillos, lo que incrementa el costo de desarrollo y operación de los supermercados.

La tecnología permite actualmente cumplir con la regulación de una manera más eficiente y con menores costos. Los sistemas de venta en base a códigos de barra, incluido los casos de formatos de auto-atención, permiten bloquear la venta de alcohol durante determinadas horas. Este es un buen ejemplo, de cómo la tecnología puede cumplir con un objetivo de la regulación de manera mucho más eficiente.

Propuesta 33: Modificar y flexibilizar la normativa aplicada a la ley de alcoholes para incluir explícitamente distintas alternativas de cumplimiento de las restricciones de horario de venta que establece la ley.

7.2.3. Otros aspectos en discusión legislativa

Existen proyectos de ley presentados, que abordan temas relevantes relacionados a la venta de alcohol y que deben ser considerados, ya sea para apoyar su tramitación o para recoger parte de sus ideas en un proyecto que aborde la problemática de maneras más amplia.

El proyecto boletín N°10423-03 propone que la facultad legal que tiene el municipio de excluir de la prohibición del artículo 8 inciso cuarto, a los hoteles o restaurantes de turismo, se extienda además a los supermercados señalados en la letra P, del artículo 3 de la misma norma. Esto es, la restricción de que estén ubicados a menos de cien metros de establecimientos de educación, de salud o penitenciarios, de recintos militares o policiales, de terminales y garitas de la movilización colectiva.

Otro proyecto sobre la materia es el del Boletín N°11399-03 que busca otorgar patente provisoria después de 90 días desde la presentación de la solicitud de patente, si ésta no se hubiese resuelto por parte del municipio. Además, y en caso de que se rechace en definitiva la solicitud de patente, con posterioridad a la autorización, ésta caducará de pleno derecho, debiendo el solicitante cesar de inmediato sus actividades.

ANEXOS

Anexo 1: Antecedentes necesarios para solicitud de permiso de edificación:

- a) Lista de todos los documentos y planos numerados que conforman el expediente, firmada por el arquitecto proyectista.
- b) Declaración simple del propietario de ser titular del dominio del predio
- c) Las disposiciones especiales a que se acoge el proyecto, en su caso.
- d) Los profesionales competentes que intervienen en los proyectos.
- e) Si el proyecto consulta, en todo o parte, edificios de uso público.
- f) Si cuenta con informe favorable de un Revisor Independiente y la individualización de éste.
- g) Si cuenta con informe favorable del Revisor de Proyecto de Cálculo Estructural y la individualización de éste.
- h) Si cuenta con anteproyecto aprobado y vigente que haya servido de base para el desarrollo del proyecto, acompañando fotocopia de la resolución de aprobación.
- i) Fotocopia del Certificado de Informaciones Previas vigente.
- j) Formulario único de estadísticas de edificación.
- k) Informe del Revisor Independiente, cuando corresponda.
- l) Informe favorable del Revisor de Proyecto de Cálculo Estructural, cuando corresponda.
- m) Certificado de factibilidad de dación de servicios de agua potable y alcantarillado, emitido por la empresa de servicios sanitarios correspondiente. De no existir una empresa de servicios sanitarios en el área se deberá presentar un proyecto de agua potable y alcantarillado, aprobado por la autoridad respectiva.
- n) Carpeta de Ascensores e Instalaciones similares, cuando el proyecto contemple dichas instalaciones, la que contendrá a su vez:
 - Plano General de ascensores.
 - Especificaciones técnicas de cada una de las instalaciones de ascensores.
 - Estudio de Ascensores, cuando corresponda.
 - Plano de Accesibilidad.
- o) Planos de arquitectura numerados, que deberán contener lo siguiente:
 - Ubicación del predio, señalando su posición relativa respecto de los terrenos colindantes y espacios de uso público.
 - Emplazamiento de él o los edificios, en que aparezca su silueta en sus partes más salientes, debidamente acotada y con indicación de sus distancias hacia los deslindes respectivos o entre edificios, si correspondiera, incluyendo los puntos de aplicación de rasantes y sus cotas con relación al nivel de suelo natural. En este plano se indicarán, además, los accesos peatonales y vehiculares desde la vía pública.
 - Planta de todos los pisos, debidamente acotadas, señalando él o los destinos contemplados.
 - Cortes y elevaciones que ilustren los puntos más salientes de la edificación, sus pisos y niveles interiores, la línea de suelo natural y la rectificada del proyecto, las rasantes en sus puntos más críticos con indicación de sus cotas de nivel, salvo que se ilustren en plano anexo, sus distanciamientos y la altura de la edificación.

- Planta de cubiertas.
- Plano de cierre, cuando el proyecto lo consulte.
- Cuadro de superficies, indicando las superficies parciales necesarias según el tipo de proyecto y cálculo de carga de ocupación de acuerdo a estas superficies y a los destinos contemplados en el proyecto.
- Plano comparativo de sombras, en caso de acogerse al artículo 2.6.11. de la presente OGUC.
- Proyecto de cálculo estructural cuando corresponda de acuerdo con el artículo 5.1.7. O.G.U.C.
- Especificaciones técnicas de las partidas contempladas en el proyecto, especialmente las que se refieran al cumplimiento de normas contra incendio o estándares previstos en esta Ordenanza.
- Levantamiento topográfico, debidamente acotado, con indicación de niveles, suscrito por un profesional o técnico competente y refrendado por el arquitecto proyectista, salvo que dicha información esté incorporada en las plantas de arquitectura.

Anexo 2: Antecedentes necesarios para solicitud de modificación de permiso:

- a) Solicitud de modificación de proyecto, firmada por el propietario y el arquitecto, indicando si hay cambio de destino de toda o parte de la edificación.
- b) Lista de los documentos que se agregan, se reemplazan o se eliminan con respecto al expediente original, firmada por el arquitecto.
- c) Certificado de Informaciones Previas en caso de ampliaciones de superficie.
- d) Lista de modificaciones, referidas a cada plano, firmada por el arquitecto.
- e) Planos con las modificaciones, indicando en ellos o en esquema adjunto los cambios con respecto al proyecto original, firmados por el arquitecto y el propietario.
- f) Cuadro de superficies individualizando las áreas que se modifican, las que se amplían o disminuyen en su caso.
- g) Especificaciones técnicas de las modificaciones, firmadas por el arquitecto y el propietario.
- h) Presupuesto de obras complementarias, si las hubiere.
- i) Fotocopia de los permisos anteriores.
- j) Informe favorable de Revisor Independiente, cuando corresponda.
- k) Firma del proyectista de cálculo estructural e informe favorable de Revisor de Proyecto de Cálculo Estructural, cuando corresponda.

Anexo 3: Antecedentes necesarios para solicitud de la recepción definitiva:

- a) Informe del constructor o de la empresa o profesional distinto del constructor, según corresponda, en que se detallen las medidas de gestión y de control de calidad adoptadas durante la obra y la certificación de su cumplimiento.
- b) Certificado de dotación de agua potable y alcantarillado, emitido por la Empresa de Servicios Sanitarios que corresponda o por la autoridad sanitaria, según proceda.

-
- c) Documentos a que se refieren los artículos 5.9.2. y 5.9.3. , según se trate de instalaciones eléctricas interiores o instalaciones interiores de gas, respectivamente, cuando proceda.
 - d) Aviso de instalación y planos correspondientes a las redes y elementos de telecomunicaciones, cuando proceda.
 - e) Documentación de la instalación de ascensores, tanto verticales como inclinados o funiculares, montacargas y escaleras o rampas mecánicas.
 - f) Declaración de instalaciones de calefacción, central de agua caliente y aire acondicionado, emitida por el instalador, cuando proceda.
 - g) Certificados de ensaye de los hormigones empleados en la obra, de acuerdo con las normas oficiales, cuando proceda.
 - h) Declaración en el sentido de si ha habido o no cambios en el proyecto aprobado. Si los hubiere habido, deberán adjuntarse los documentos actualizados en los que incidan tales cambios. Si las modificaciones inciden en el proyecto de cálculo estructural, deberán adjuntarse, debidamente modificados, los documentos a que se refiere el artículo 5.1.7 O.G.U.C. Tratándose de proyectos de cálculo estructural que deben someterse a revisión conforme al artículo 5.1.25., estos documentos deberán estar visados por el Revisor de Proyecto de Cálculo Estructural.
 - i) Cuando el proyecto aprobado incluya la ejecución de obras de urbanización, deberán agregarse a los antecedentes exigidos en el inciso primero de este artículo, los certificados de ejecución de cada una de dichas obras emitidos por los servicios correspondientes.

Anexo 4: Antecedentes necesarios para solicitud de la autorización sanitaria:

- a) Contar con abastecimiento de agua potable a presión y temperatura conveniente.
- b) Contar con aperturas de ventilación provistas de rejillas de material anticorrosivo y que puedan retirarse para su limpieza.
- c) Contar con área de almacenamiento de materias primas y productos terminados
- d) Contar con área de producción.
- e) Contar con área de recepción, selección, limpieza y preparación de las materias primas.
- f) Contar con área para mantención de plaguicidas u otras sustancias tóxicas separada de la zona de elaboración, envase y almacenamiento de alimentos.
- g) Contar con cielos rasos fáciles de limpiar, que impidan la acumulación de suciedad, la condensación de agua y la formación de mohos.
- h) Contar con dispositivo para el jabón y sistema higiénico de secado de manos en los lavamanos de los servicios higiénicos del personal.
- i) Contar con duchas con agua fría y caliente cuando el trabajo cause suciedad corporal.
- j) Contar con estantes, vitrinas u otros para mantener protegidos equipos y utensilios.
- k) Contar con estructura adecuada para el proceso en cuanto a higiene y fluidez.
- l) Contar con iluminación natural o artificial adecuada.
- m) Contar con instalaciones apropiadas para el almacenamiento y distribución del agua potable, con protección contra la contaminación.
- n) Contar con instalaciones separadas del lugar de elaboración para el almacenamiento de desechos y materiales no comestibles.

- o) Contar con instalaciones, equipos y utensilios adecuados para los alimentos.
- p) Contar con las zonas de preparación de alimentos separadas de los recintos destinados a alojamientos, servicios higiénicos, vestuarios y acopios de desechos
- q) Contar con lavamanos con abastecimiento de agua caliente y fría en servicios higiénicos de personal.
- r) Contar con lavamanos con abastecimiento de agua fría para uso del manipulador de alimentos en sector de elaboración de alimentos, dotado con dispositivo para el jabón y sistema higiénico de secado de manos.
- s) Contar con materiales de revestimiento de superficies de trabajo y equipos que no cedan sustancias toxicas o contaminen los alimentos.
- t) Contar con paredes de material impermeable, no absorbentes, lavables, de color claro, fáciles de limpiar y desinfectar, como mínimo a un altura de 1.8 metros de altura.
- u) Contar con pisos sólidos, atóxicos, impermeables, sin grietas, antideslizantes y fáciles de limpiar, y con pendiente hacia los desagües si corresponde.
- v) Contar con protección contra vectores removibles en ventanas y otras aperturas
- w) contar con puertas de superficie lisa y no absorbente, con cierre automático cuando proceda.
- x) Contar con receptáculos adecuados de fácil limpieza para acumulación de desechos.
- y) Contar con recinto de vestidores con casilleros conforme al número de trabajadores y separados por sexo.
- z) Contar con rótulos en los servicios higiénicos del personal que indiquen la obligatoriedad de lavarse las manos después de usar los servicios higiénicos.
- aa) Contar con servicios higiénicos para el personal sin comunicación directa con la zona donde se manipulan alimentos.
- bb) Contar con servicios higiénicos para el personal, separados por sexo, bien iluminados y ventilados y a no más de 75 metros.
- cc) Contar con sistema eficaz de evacuación de aguas residuales.
- dd) Contar con sistemas de frio que aseguren la temperatura del producto a - 18°C, y provistos de termómetro para el registro de su temperatura.
- ee) Contar con sistemas de frio que aseguren las características propias del producto, y provistos de termómetro para el registro de su temperatura.
- ff) Contar con un espacio definido y señalizado para la mantención de productos alimenticios no apto para el consumo humano.
- gg) Contar con ventanas y otras aperturas que impidan la acumulación de suciedad, con alféizares construidos con pendiente.
- hh) Contar con ventilación natural o artificial adecuada en toda la instalación.
- ii) Contar con vías de acceso y circulación dentro de la instalación o en sus inmediaciones con superficie dura, pavimentada o tratada para controlar la presencia de polvo ambiental
- jj) Disponer de lámparas protegidas contra rotura en sectores ubicados sobre material alimentario.
- kk) Ubicar la instalación lejos de focos de insalubridad, olores, humo, polvo, etc. y no expuesta a inundaciones.

Anexo 5: Antecedentes necesarios para obtener autorización sanitaria para disponer Residuos Industriales Sólidos No Peligrosos

- a) Nota solicitud dirigida al Jefe de la Oficina Comunal correspondiente, Seremi de Salud, en la cual se indique la siguiente información:
- Nombre o Razón Social y RUT de la empresa
 - Representante Legal
 - Domicilio
 - Rubro de la actividad o Giro comercial de la empresa
 - Teléfono, Fax, Correo electrónico
 - Resolución de calificación Ambiental de la actividad principal, si correspondiera
 -
- b) Memoria Técnica, en la cual se especifique al menos los siguientes aspectos:
- Indicar tipos de residuos a almacenar
 - Estimación de la cantidad mensual y anual a almacenar.
 - Permanencia de los residuos en el sitio de almacenamiento.
 - Disposición final de los residuos en empresa autorizada
 - Descripción de las actividades que se desarrollan en el proceso productivo.
 - Características del cierre perimetral, altura y dimensiones del sitio de almacenamiento.
 - Características del terreno donde se instalará el sitio de almacenamiento
- c) Sistema de registro de ingreso y salida de los residuos desde el sitio de almacenamiento
- d) Señalética del sitio de almacenamiento y de los distintos residuos almacenados, incluyendo:
- Indicar los procedimientos de restricción de ingreso
 - Responsable de la operación del sitio de almacenamiento
 - Programa o acciones de control de riesgos.
 - Plan de Contingencia
 - Manual de Procedimientos sobre manejo, transporte y disposición de los residuos.
- e) Plano de emplazamiento del sitio de almacenamiento respecto a las demás instalaciones de la empresa, firmados por el propietario y proyectista.
- f) Plano en planta y elevación del sitio de almacenamiento, especificando el tipo de material a almacenar, firmados por el propietario y el proyectista.
- g) Copia simple de la constitución legal de la sociedad y acreditación del representante legal
- h) Copia del certificado de título del proyectista

BIBLIOGRAFÍA

- Australian Retailers Association (2014) "Competition Review 2014"
- Australian Productivity Commission (2011) "Economic Structure and Performance of the Australian Retail Industry". Productivity Commission Inquiry Report
- Australian Productivity Commission (2016) "Regulation of Australian Agriculture"
- Bertrand, M., and F. Kramarz (2002) "Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry" *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 117, Issue 4, 1 November 2002.
- Ceshire, P., C. Hilber and I. Kaplanis (2014) "Land Use Regulation and Productivity – Land Matters: Evidence from a UK Supermarket Chain" *Journal of Economic Geography*, Volume 15, Issue 1, 1 January 2015,
- Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015). "Informe Final"
- European Union (2016) "Legal Study on Retail Establishment through the 28 Member States: Restrictions and Freedom of Establishment"
- European Commission (2018a) "A European retail sector fit for the 21st century"
- European Commission (2018b) "Commission Staff Working Document", *accompanying the document* "A European retail sector fit for the 21st century"
- Haskel J., and R. Sadun (2011) "Regulation and UK Retailing Productivity: Evidence from Microdata" *Economica* Volume 79, Issue 315
- Koske, I., I. Wanner, R. Bitetti and O. Barbiero (2015), "The 2013 update of the OECD product market regulation indicators: policy insights for OECD and non-OECD countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 1200.
- Maican F., and M. Orth (2015) "A dynamic analysis of entry regulations and productivity in retail trade" *International Journal of Industrial Organization*. Volume 40, May 2015.
- Mckinsey (2013) "Productividad Laboral en Chile"
- New Zealand Productivity Commission (2012) "International Freight Transport Services Inquiry"
- OECD (2012), "Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance", OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>

OECD (2016), "Regulatory Policy in Chile: Government Capacity to Ensure High-Quality Regulation", OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264254596-en>

Sadun, R. (2015) "Does Planning Regulation Protect Independent Retailers?" Review of Economics and Statistics, Volume 97, Issue 5, December 2015

Santa María, Martín (2009) "Legislación sobre Impacto Vial: Una Necesidad Urgente e Inevitable"

Schivardi, F., and E. Viviano (2011) "Entry Barriers in Retail Trade" The Economic Journal Vol. 121, No. 551

Seukhun, Shin (2009) "Regulation on Super Supermarkets (SSMs): Problems in Legislative Logic"