INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA, DESARROLLO URBANO Y BIENES NACIONALES RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES, CON EL OBJETO DE REGULAR LA INSTALACIÓN DE CENTROS COMERCIALES Y SUPERMERCADOS EN ÁREAS URBANAS.

Boletín N° 9296-14

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales informa el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, de origen en una moción de los diputados (as) señores (as) Auth, don Pepe; Castro, don Juan Luis; Espinoza, don Fidel; Farcas, don Daniel; Fernández, doña Maya; Jiménez, don Tucapel; Monsalve, don Manuel; Poblete, don Roberto; Rincón, don Ricardo, y Sepúlveda, doña Alejandra.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1.- Idea matriz o fundamental del proyecto

Consiste en regular la instalación de supermercados y centros comerciales en el área urbana con el objeto de proteger a las pequeñas y medianas empresas, y a los almacenes de barrio.

2.- Normas de carácter orgánico constitucional o de quórum calificado

El artículo transitorio propuesto requiere quórum de ley orgánica para su aprobación conforme lo dispuesto por el inciso quinto del artículo 118 de la Constitución Política.

3.- Trámite de Hacienda

No tiene.

4.- El proyecto fue aprobado en general por mayoría de votos. Votaron por la afirmativa los diputados señores Browne, Espinoza, Farcas y Jarpa y las señoras Cariola y Fernández. Votó por la negativa la diputada señora Nogueira.

5.- Artículos o indicaciones rechazados

El artículo único fue sustituido por una indicación.

6.- Se designó Diputado Informante al señor FARCAS, don DANIEL.

La Comisión contó con la asistencia de las señoras Paulina Saball, ministra de Vivienda y Urbanismo y Jeannette Tapia, asesora legislativa del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, y del señor Pablo Contrucci, jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Concurrieron también la señora Ximena Bórquez, directora nacional del Colegio de Arquitectos de Chile; los señores Raúl Barrientos, asesor del ministro de Transportes y Telecomunicaciones; Carlos Abusleme, presidente, y Carlos Abusleme M., abogado asesor, ambos de la Cámara de Comercio e Industria de Patronato; Roberto Letelier, presidente del Sector Patio de Remates; Roberto Núñez, presidente del Sector Antiguo, y Domingo Guerrero, relacionador público, todos de la Vega Central; Hernán Calderón, presidente de Conadecus; la señora Susana Carey, presidenta de la Asociación de Supermercados de Chile A.G.; Oscar Bruna, Vicepresidente de Conapyme; Manuel Melero, presidente de la Cámara Chilena de Centros Comerciales; Tomás Riedel y la señora Muries Sciaraffia, representantes de la Cámara Chilena de la Construcción, y Héctor Tejada, presidente de Unapyme.

II.- ANTECEDENTES

En la moción se hace presente que el país ha sido testigo en los últimos años de manifestaciones cada día más evidentes de la concentración de intereses económicos en unas pocas manos que detentan parte fundamental de la riqueza de nuestro país. Muestra clara de esta situación la constituyen los episodios que han envuelto a diversas industrias en claro perjuicio de los consumidores, como la colusión de las farmacias y las avícolas; o la situación producida en torno a la empresa La Polar, por citar sólo algunos casos.

Es especialmente delicada la situación de las grandes cadenas del retail cuya concentración horizontal y vertical, particularmente de sus supermercados, los cuales abusan de su poder de compra que lleva al interior de sus salas de venta, a tener una oferta cada vez más creciente de productos de marca propia, que no son sino el resultado de diversas PYMES que se ven absorbidas o sometidas por estos gigantes, por cuanto, si se es productor de aceite, detergentes, legumbres o cualquier otro producto de consumo masivo, y éste no está en las estanterías de las grandes cadenas, sencillamente, no existe en el mercado.

Si bien la iniciativa reconoce la importancia del emprendimiento privado, del respeto al derecho de propiedad y la plena libertad para desarrollar todo tipo de actividad económica, se hace cargo, también, de propender en forma adecuada a una razonable distribución de la riqueza entre todos los ciudadanos, asegurando a éstos condiciones dignas de vida, igualdad de oportunidades y protección frente al abuso y por cierto que aseguren la subsistencia y supervivencia de las medianas y pequeñas empresas.

III.- DISCUSIÓN GENERAL DEL PROYECTO

En el debate de la Comisión el señor **Pablo Contrucci** hizo presente que el Minvu comparte el propósito perseguido por el proyecto de ley en orden a regular las instalaciones comerciales en el territorio urbano, atendido el efecto que produce el asentamiento de grandes unidades de este tipo en la competitividad de los pequeños comercios. Sin embargo, no comparte que ello deba hacerse a través de la LGUC, por varias razones. En primer lugar, porque la ley vigente contempla mecanismos para regular el impacto urbano a través de la planificación, y lo que busca el proyecto es regular competitividad, que es más bien un objetivo de política económica. En segundo lugar, porque la planificación urbana contempla instrumentos para regular aquello que la ley entrega a la competencia del Minvu, esto es, la relación formal de las edificaciones con su entorno, con el sistema de vialidad, entre otras materias. En tercer lugar, porque la iniciativa altera competencias que corresponde ejercer a las municipalidades a través de sus instrumentos de planificación territorial, por lo que el Ejecutivo la ve como un retroceso en la autonomía de los municipios, que tienen la posibilidad de regular no sólo la escala de las instalaciones comerciales, sino también las condiciones en que se instalan a través de las normas urbanísticas.

Presume que una de las razones que originó esta moción es la discusión suscitada a comienzos del presente año en torno al decreto supremo Nº 1, del gobierno anterior, que permitía desacoplar la relación que debe existir siempre entre el tamaño del equipamiento y la vialidad, el cual fue derogado en cuanto asumió la Presidenta Bachelet por considerar que vulneraba las facultades de las municipalidades para definir la planificación urbana local y que alteraba completamente la naturaleza de la planificación, cuyo objeto es tener armonía entre las construcciones, la vialidad y su entorno. Pero esta es una cuestión que ya se zanjó, por lo que si tal era el objetivo de la iniciativa en debate, hoy no se justificaría.

El diputado señor Farcas estuvo en desacuerdo con la opinión del Ejecutivo, pues la derogación del citado decreto supremo Nº 1 forma parte de la solución al problema planteado, pero no lo resuelve por completo. La instalación de grandes centros comerciales en áreas urbanas genera tres efectos que alteran la calidad de vida en los barrios: en primer lugar, destruye toda posibilidad de subsistencia de los pequeños comercios aledaños; en segundo término, altera gravemente la armonía del entorno, impidiendo a los vecinos disfrutar de un ambiente tranquilo y, en tercer lugar, hace imposible mitigar el impacto vial que producen estas mega construcciones. Por eso es que en muchos países se ha optado por trasladar estos centros a las afueras de las ciudades. Pide al Ejecutivo reevaluar su opinión respecto a la propuesta legislativa.

La diputada señora Fernández consideró que no se están utilizando los instrumentos de planificación urbana existentes para frenar la destrucción de los barrios. De hecho, la protección de éstos depende de la voluntad de cada municipio.

La diputada señorita Cariola compartió la necesidad de generar procedimientos de regulación mucho más efectivos para la construcción de grandes centros comerciales dentro de las ciudades, visto que la normativa vigente no ha sido eficaz para ello.

El diputado señor Browne observó que este proyecto persigue un fin ideológico antes que una mejor planificación urbana, pues restringe la instalación de centros comerciales por su pertenencia a ciertos grupos empresariales y no por su tamaño. Sin embargo, se manifestó de acuerdo con el espíritu de la iniciativa, siempre que apunte a regular integralmente la situación de los barrios. Teniendo en cuenta que son los planos reguladores comunales los que han permitido autorizar el asentamiento de este tipo de construcciones, opinó que falta una figura como el Alcalde Mayor, que pueda tener una mirada de conjunto de la ciudad y contribuya a una planificación integral de la misma, o mejores políticas como las que tiene a su cargo la nueva Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.

El diputado señor Farcas aclaró que el proyecto no está centrado en prohibir la expansión de los grandes grupos empresariales y que no tendría problema en restringir también la instalación de grandes centros comerciales por parte de personas naturales, consultando a los coautores de la iniciativa.

El diputado señor Tuma opinó que los autores del proyecto pretenden discutir en torno a una de las aristas que tiene el sistema de libre mercado en Chile, como es la protección de la pequeña empresa, amenazada por la falta de una planificación urbana integral, donde cada municipio determina, ya sea por razones políticas o económicas, dónde se pueden instalar los grandes comercios. Planteó que esta iniciativa llega tarde, porque desde hace décadas los países desarrollados prohíben la instalación de centros comerciales dentro del área urbana de las ciudades. En cambio, Chile ha avanzado en la dirección opuesta y el efecto que pudiera tener esta iniciativa en la situación ya producida es bastante menor.

Postuló la necesidad de prevenir que se reproduzca el problema en aquellas ciudades donde todavía no existe, así como la de otorgar incentivos a las Pymes para que puedan funcionar, ya que es el sistema económico imperante y no sólo la instalación de *malls* en los barrios lo que las está haciendo desaparecer.

Por otra parte, tanto en Chile como en el resto del mundo hoy en día no hay respuestas para la saturación de los sistemas viales que provoca el crecimiento del parque automotor. Planteó que el Minvu debiera incorporar en los subsidios para la vivienda el financiamiento necesario para la adquisición o construcción de estacionamientos.

El diputado señor Norambuena sostuvo que el proyecto en debate tiende a asegurar por ley el monopolio de los grandes centros comerciales ya instalados, impidiendo la entrada de nuevos actores y, con ello, la libre competencia.

El diputado señor Pilowsky afirmó que las grandes superficies comerciales generan en las comunas distintos inconvenientes cuyo impacto

debe mitigarse. Así, por ejemplo, las patentes que pagan son bastante exiguas, pero debieran ser proporcionales al impacto que generan en su entorno. También se hace necesario exigir que los estudios de impacto vial de los grandes centros incluyan medidas de mitigación efectivas tanto a nivel comunal como intercomunal.

Manifestó que le preocupa, igualmente, que el proyecto termine beneficiando a los *malls* y centros comerciales ya instalados, con el agravante de que los nuevos deberán ubicarse en la periferia, creando inconvenientes adicionales desde el punto de vista de la planificación urbana y del transporte.

El diputado señor Jarpa enfatizó la necesidad de planificar el desarrollo de las ciudades de tamaño intermedio, que están experimentando un crecimiento aún incipiente.

El señor Pablo Contrucci compartió las aprensiones manifestadas sobre el efecto que tienen las grandes instalaciones comerciales en las ciudades, como también las relativas a la disminución de la competitividad que se registra en muchos sectores económicos y que esta iniciativa podría agravar, pero que es un tema que excede las facultades del Minvu. Lo que compete al Ministerio es regular cómo esas instalaciones, dado el sistema económico y el régimen de planificación urbana tan liberal existente hoy en Chile, se deben integrar armoniosamente a su entorno. Para ello cuenta con una Política Nacional de Desarrollo Urbano y un Consejo Nacional encargado de llevarla a la práctica, que actualmente trabaja en temas estrechamente relacionados con lo que aquí se ha planteado, como son la política de suelos o la futura Ley de Aportes al Espacio Público, donde habría una oportunidad para resolver los problemas de vialidad que puedan generar los proyectos de construcción, independientemente de su tamaño. En este sentido, se requiere también mejorar las normas de diseño, para lo cual el Minvu ha iniciado una relación con la Cámara Chilena de Centros Comerciales, a fin de desafiarla a trabajar en la materia, porque hoy se producen cosas aberrantes desde el punto de vista urbanístico debido a la debilidad de nuestra legislación, como es el caso de los *strip center* que están reemplazando las esquinas de los barrios con lotes de estacionamientos.

Asimismo, el Minvu está trabajando en otros cuerpos normativos, como el Reglamento de Evaluación Ambiental Estratégica, donde se introducen una serie de mejoras al procedimiento y a los instrumentos de evaluación, para asegurar la pertinencia de éstas y la participación ciudadana.

Confirmó que, principalmente en Europa, ha existido desde mediados del siglo XX la tendencia a excluir los centros comerciales de las grandes ciudades, pero ésta es una lógica que en todos los ambientes urbanísticos está en discusión porque lo que ella produce es una extensión forzosa de la ciudad y una sobrecarga de la vialidad. De ahí que en Estados Unidos, lo que hoy se promueve es el desarrollo de centros comerciales en el centro de las ciudades, de manera que la gente pueda acceder a ellos a pie o mediante el transporte público.

Por último, en materia de concentración, lo que el Minvu está haciendo es transparentar los impactos que tienen los grandes desarrollos, sean o no comerciales, tanto en la Ley de Aportes al Espacio Público como en el Reglamento de Evaluación Ambiental Estratégica, pero también en la reforma tributaria, puesto que los grandes centros comerciales tienen hoy un fuerte incentivo para la especulación urbana. Primero, porque no se grava el aumento de precio del suelo cuando los terrenos reciben una gran plusvalía, lo cual fomenta la inversión en grandes superficies, y porque las empresas de *retail* imputan a gasto las contribuciones de bienes raíces y, además, mantienen terrenos con construcciones agrícolas en zonas urbanas y las descuentan de impuestos.

El diputado señor Browne señaló que el gran consumo de suelo urbano está en el negocio inmobiliario, que sí paga impuestos por la plusvalía de la tierra y la utilidad de lo que se construye encima. Quienes no están pagando impuestos son las personas naturales que tienen la capacidad económica para comprar grandes paños y venderlos al año siguiente.

El señor **Raúl Barrientos** sostuvo que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones ha efectuado un análisis preliminar de la iniciativa, del cual surgen las siguientes observaciones:

En primer lugar, la localización de los grandes centros comerciales fuera del área urbana de las ciudades puede ayudar efectivamente a la descongestión vial, sin perjuicio de que deban resolver o mitigar los problemas de impacto vial asociados al acceso a sus instalaciones, ya sea a través del transporte público o privado.

En la actualidad, el sistema de impacto vial exige que los centros comerciales y construcciones similares, que se ubiquen dentro del área urbana y que contemplen 150 o más estacionamientos, presenten -para efectos de su recepción final- un estudio de impacto vial que debe ser aprobado por la Seremi de Transportes respectiva, en representación de todas las instancias técnicas, en forma previa a la ejecución de las obras. Sin embargo, los centros comerciales a que se refiere el proyecto no quedarían sujetos a esta exigencia, por estar situados fuera del área urbana y tener un tamaño menor (mil metros cuadrados de construcción debieran incluir alrededor de 50 estacionamientos).

Asimismo, los edificios de departamentos destinados a la habitación no requieren EIV cuando incluyen menos de 250 estacionamientos. Pero los proyectos inmobiliarios se pueden dividir por etapas para salvar esa exigencia, y lo mismo podría ocurrir con los centros comerciales al imponerles restricciones en función de la superficie edificada, por lo que habría que pensar en otras medidas complementarias que contribuyan al fin perseguido.

Por último, planteó que el proyecto sobre aportes al espacio público sería el instrumento más apropiado para discutir estas materias, porque allí se podrían elevar las exigencias tendientes a mitigar los efectos de las

grandes construcciones sobre las zonas urbanas, incentivando su migración a la periferia. Todo ello sin perjuicio de la disposición del MTT a seguir trabajando en torno a la iniciativa en comento.

El diputado señor Farcas destacó que la motivación de los autores del proyecto es resguardar los barrios de las distintas comunas y tener espacios seguros donde las personas puedan desarrollar sus actividades, pues los centros comerciales los destruyen, afectando al comercio, la convivencia y la calidad de vida de los vecinos.

El diputado señor Pilowsky planteó que, en la Región Metropolitana de Santiago, los *malls* solo podrían instalarse en las áreas rurales definidas en el Plan Regulador, con el consiguiente impacto en el transporte y la contaminación que ello produciría. Hay que tener presente, además, el efecto que tendría el proyecto en relación con los centros comerciales ya instalados o con permisos de construcción ya aprobados en el área urbana, los cuales se transformarían en verdaderos monopolios. Por último, la iniciativa reduciría las posibilidades de acceso a centros comerciales que ofrezcan mejores precios a personas de escasos recursos. Preguntó, ¿qué otros efectos negativos aprecia el MTT de aprobarse esta iniciativa?

La diputada señora Nogueira estimó que el proyecto está bien inspirado en cuanto apunta a solucionar un problema que proviene de la mala planificación urbana. Sin embargo, coincide en que contribuiría a consolidar los centros comerciales ya existentes, afectando la libre competencia. Por lo mismo, se declaró partidaria de elevar la exigencia de obras de mitigación.

El diputado señor Tuma comentó que en las afueras de Temuco se construyó un centro comercial que ha sido un fracaso por encontrarse ubicado en una zona que la gente no transita habitualmente. Por lo demás, todas las principales ciudades tienen ya grandes centros comerciales y la mayoría de sus esquinas han sido adquiridas por las cadenas farmacéuticas. En ese contexto, compartió con el Ejecutivo la conveniencia de estudiar el tema a propósito del proyecto de aportes al espacio público.

La señora **Ximena Bórquez** señaló que el proyecto fue analizado por el Directorio Nacional y por el Comité de Desarrollo Urbano del Colegio de Arquitectos, concordando en que la presencia de grandes supermercados y centros comerciales es capaz de afectar de manera importante la actividad comercial local y de provocar grandes impactos en barrios y ciudades pequeñas, tanto en la vialidad como en la calidad de vida de las personas. Sin embargo, estos efectos no los producen necesariamente las edificaciones de uso comercial de mil metros cuadrados que menciona el proyecto, sino las de 5 mil o más metros cuadrados, independientemente de su destino, por lo que la prohibición debiera limitarse a instalaciones más grandes.

Con todo, hoy en día existen herramientas para regular la localización según tamaño de este tipo de construcciones. En efecto, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones establece que los equipamientos,

de acuerdo a su escala, solo pueden instalarse enfrentando determinadas vías según su jerarquía. Así, un establecimiento educacional o sanitario, un estadio o centro comercial, etcétera, que tenga una capacidad de carga (de ocupación) de más de 6 mil personas, solo pueden localizarse frente a vías caracterizadas como troncales. Si tienen una carga de entre 3 y 6 mil personas, solo frente a vías colectoras o mayores y, si tienen una carga de menos de 3 mil personas, pueden ubicarse en vías medias. En la OGUC, además, se definen y regulan los usos del suelo sin que en la Ley General de Urbanismo y Construcciones se haga mención a ellos, lo que sería interesante abordar legislativamente.

Luego están los planes reguladores comunales y regionales que en realidad no son instrumentos de planificación territorial, por más que tengan ese nombre, sino meras herramientas normativas obligatorias que establecen dónde se permite o no un determinado uso del suelo y qué normas urbanísticas deben cumplir en su caso las construcciones (altura, espacio abierto, etcétera).

No son suficientes, por tanto, las disposiciones de la OGUC sobre localización por tamaño ni los planes reguladores para solucionar el problema planteado porque nada garantiza que las ciudades no vayan a crecer hacia las áreas rurales donde hoy se obligue a instalar esas grandes construcciones que se busca erradicar del área urbana.

En definitiva, sugirió abordar las falencias que presentan los instrumentos de planificación urbana, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y a través de los órganos encargados de su implementación (el Consejo Nacional y sus distintas comisiones de trabajo), más que tratar de resolver un tema específico en forma separada de los componentes urbanos que dicen relación con la vialidad, la armonía de los barrios, la calidad de vida de la gente, etcétera.

La diputada señora Fernández comentó que la destrucción de los barrios por la instalación de *malls* en ellos es un problema ciudadano más que político y que, estando el diagnóstico ya hecho, urge crear políticas urbanas para enfrentar el problema.

La diputada señorita Cariola valoró el proyecto en cuanto permite poner el tema de los centros comerciales en el tapete. Preguntó, ¿cuál sería el mecanismo para resolver el problema sin tener que recurrir al engorroso procedimiento de modificación de los planes reguladores?

La señora Ximena Bórquez reiteró que todas las grandes construcciones, tales como estadios u hospitales, producen efectos negativos sobre la calidad de vida urbana, como también las que albergan ciertas actividades molestas como bencineras o talleres mecánicos. Pero, además, ocurre que no se cumplen las normas urbanísticas vigentes, como es el caso del proyectado *mall* Barón de Valparaíso, que obtuvo un permiso ilegal porque no enfrenta una vía troncal de acuerdo a su carga de ocupación, al igual que el *mall* de Castro. Esto deja en evidencia que hay una serie de triquiñuelas a las que se echa mano y que dan cuenta, por una parte, de lo vulnerables que son las normas sobre la materia y, por otra, de la

poca disposición de ciertas autoridades a exigir el cumplimiento estricto de la ley cuando se enfrentan a la arremetida de grandes inversionistas que prometen dar empleo a la población local, cosa que muchas veces tampoco se hace efectiva.

Por otra parte, observó que hoy se ha hecho común hablar de mitigaciones, lo que supone partir de la certeza de que habrá daños inevitables, cuando lo que hay que hacer es planificar para prevenir los efectos que una intervención cualquiera puede tener en su entorno y controlarlos desde la normativa previa. Por esa razón, el Colegio de Arquitectos no comparte el proyecto de aportes al espacio público. A su vez, los Estudios de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU) son un excelente instrumento para identificar las mitigaciones que un proyecto de construcción puede requerir, pero no permiten modificarlo y, además, si en un mismo sector se pretende instalar dos proyectos distintos, cada uno tiene su propio EISTU y no hay quien evalúe el efecto conjunto.

Por lo expuesto, insistió en la necesidad de mejorar los instrumentos existentes, dotándolos de capacidades para controlar más aspectos que los que contempla la ley vigente. Al respecto, comentó que el año 2008 la Contraloría General de la República cambió la forma en que tomaba razón de los planes reguladores, pasando de un control de procedimientos a uno de contenidos, que la llevó a rechazar muchos de ellos por abarcar aspectos que la ley no contemplaba. Así, los planes reguladores no pueden referirse al porcentaje de transparencia de cierros, el tamaño del frente predial, la ubicación de los accesos, etcétera, porque es ilegal, salvo que se trate de zonas de conservación histórica. Una manera de resolver el problema que plantea el proyecto sería, por ejemplo, establecer que, en aquellas zonas en que esté permitido instalar equipamiento comercial, los grandes centros no podrán construirse en terrenos de menos de una hectárea, para asegurar que puedan absorber sus necesidades de estacionamiento, de circulación, de ingreso de la carga, de salida peatonal, etcétera. Sin embargo, la ley no permite que un plan regulador fije el tamaño predial mínimo para un equipamiento determinado, sino sólo la subdivisión predial mínima, sin importar el destino que se vaya a dar al loteo resultante.

Sugirió que por el solo ministerio de la ley se permita incorporar en los planes reguladores ciertas disposiciones de manera ejecutiva, sin tener que esperar entre tres y seis años para que se modifiquen conforme al procedimiento establecido. En tal sentido, consideró bien enfocado el proyecto, pero estimó que evadir el plan regulador y disponer que los centros comerciales deberán instalarse en el área rural es demasiado drástico y no soluciona el problema porque no elimina la capacidad que tienen los planes reguladores para permitir que ellos se instalen en zonas urbanas. Es preferible zonificar un área urbana en forma coherente y completa, asignar lugares donde se puedan efectuar esas instalaciones y normarlas para que puedan convivir armoniosamente con el resto de la ciudad.

Consultada especialmente al respecto, dijo estar en desacuerdo con la iniciativa tal como está redactada, porque no ofrece una solución adecuada al problema que busca superar, pero valora que permita abrir el debate sobre la materia.

El diputado señor Pilowsky abogó por hacer compatible el desarrollo económico sustentable con la calidad de vida de las personas, pues le preocupa que este tipo de proyectos termine afectando a sectores sociales que requieren ir de compras a un centro comercial y no disponen de un medio de transporte propio para hacerlo. Compartió la necesidad de normar las exigencias previas para construir todo tipo de infraestructura de acceso público y de alto impacto urbanístico, mejorando los instrumentos existentes o creando nuevos, pero más potentes, y dotando de recursos a los gobiernos locales para mejorar la supervisión y la fiscalización.

El señor Raúl Barrientos observó que hoy existe un gran déficit de infraestructura vial y que lo proyectado en los planes reguladores no coincide con las necesidades reales, básicamente, porque el parque automotor crece más rápido que lo previsto en los estudios de capacidad vial. Esto lleva al MTT a pensar en soluciones que permitan reducir la demanda de ese tipo de infraestructura y es así como está impulsando constantemente medidas que favorezcan el uso del transporte público, por ser la única forma probada de dar movilidad a la gran cantidad de vehículos que seguirá aumentando a medida que crezca la actividad económica. La solución, por tanto, no es trasladar los *malls* a la periferia, aunque podría ayudar en algo, pero es necesario adoptar medidas que lleven a resolver el problema integralmente en el mediano y largo plazo, para lo cual es preciso implementar la PNDU.

El diputado señor Farcas preguntó si sería procedente suspender durante un tiempo la instalación de centros comerciales en áreas urbanas, en lugar de prohibirla definitivamente.

La señora Ximena Bórquez explicó que actualmente existe un procedimiento que permite a las municipalidades postergar el otorgamiento de permisos de edificación, pero es muy engorroso y habría que simplificarlo, además de limitarlo a la instalación de centros comerciales en zonas urbanas residenciales, porque puede haber proyectos para situarlos en barrios industriales donde no provocarían ningún problema. En tal sentido, aconsejó no legislar para todo el país, teniendo como antecedente una situación puntual que se da sólo en algunas comunas. Insistió en que es mejor perfeccionar los instrumentos de planificación para controlar todo aquello que pueda provocar efectos dañinos para las ciudades.

El señor **Carlos Abusleme** explicó que en el barrio Patronato hay 2.780 patentes comerciales, 6.800 empleados y cerca de 20.000 personas que concurren diariamente a comprar allí, cifra que se duplica en épocas festivas o de ofertas.

Manifestó que la Cámara de Comercio del sector ha visto con preocupación el crecimiento desmedido de los centros comerciales dentro del área urbana (de Santiago y comunas aledañas), porque a raíz de ello se ha perdido la escala humana (el trato personal con el cliente) y se ha producido una gran falta de equidad en la población debido a la proliferación de estas verdaderas instituciones financieras en las que todo se compra con tarjeta de crédito, si es que uno encuentra un vendedor que lo atienda. Barrios completos, como Providencia, están muriendo por esta circunstancia

y las grandes tiendas se están tragando el mercado, cosa que ni siquiera ocurre en los países en que se originó el sistema económico imperante, donde los *outlet* se ubican fuera del radio urbano.

Planteó que la razón de ser del comercio es abastecer a la población y es por eso que normalmente se instala un pequeño almacén en un barrio nuevo que empieza a crecer y con él va creciendo también la actividad comercial. Pero estando bien abastecida la población, en barrios consolidados, se instalan estos grandes centros que tienen un solo dueño y que por la vía de regalar tarjetas de crédito a la gente la endeudan hasta dejarla cautiva de sus negocios. Esto produce un crecimiento desmedido de la riqueza que un verdadero estadista debió haber previsto y procurado evitar, pero aquí no hubo una mirada de largo plazo y se permitió la instalación de enormes construcciones, dejando que sus dueños fijaran los precios que quisieran por el arriendo de locales, sin preocuparse por el futuro, que son las grandes diferencias sociales hoy existentes.

Sostuvo que la clase media, de la que tanto se habla últimamente, es la más perjudicada por este modelo y abogó por rescatar la escala humana en el comercio y no seguir destruyendo la red social creada en torno a esta actividad a lo largo de los años. Sin embargo, como no se puede prohibir que se instalen nuevos centros comerciales, postuló que lo hagan fuera del área urbana y no donde hay sectores comerciales consolidados para destruirlos, cosa que hacen vendiendo sus productos al costo durante los primeros seis meses de operación.

El señor **Roberto Letelier** afirmó que el Mercado Vega Central ha logrado subsistir en la comuna de Recoleta gracias a que no ha habido supermercados de gran envergadura en su entorno. Consideró que el proyecto tiende a mejorar las condiciones para los comerciantes minoristas al interior de las ciudades al prohibir la instalación de grandes centros comerciales que perjudican a las EMT que no pueden competir con ellos. Por esa razón, expresó su apoyo a la iniciativa.

El señor **Domingo Guerrero** señaló que el Mercado Vega Central y el barrio Patronato han marcado un hito en la ciudad de Santiago en relación con el modernismo. Postuló que el hecho de regular la proliferación de grandes supermercados contribuye a evitar lo sucedido en Francia, donde éstos destruyeron los mercados tipo Vega Central en desmedro de los pequeños almaceneros. Además, esta iniciativa favorece al consumidor porque una canasta de alimentos que en cualquier supermercado cuesta 140 mil pesos, en la Vega Central se consigue por 80 mil. Más aún, el hecho de que la Vega no utilice dinero plástico hace que la gente controle mejor sus gastos. Finalmente, manifestó su apoyo al proyecto porque estima que va en directo beneficio de las Pymes.

El señor **Hernán Calderón** expresó que, desde hace años, los economistas han teorizado sobre el llamado "efecto de los supermercados de grandes superficies", bajo el cual se ha descrito el impacto tanto positivo como negativo que las compañías tienen sobre las economías locales en las que están presentes. Los estudios al respecto aseguran que la apertura de

un supermercado en un área determinada reduce a la larga los niveles de empleo, provoca el cierre de los pequeños negocios y debilita el tejido social, haciendo que se incremente la tasa de pobreza. Un punto en el que coinciden los economistas es que las áreas en donde un gran centro comercial o supermercado decide abrir una de sus tiendas cambian para siempre: cambia el entorno, el barrio sufre un deterioro importante y se provoca un enorme impacto social.

Añadió que una investigación de la Universidad de Carolina del Sur, publicada en la Revista Británica de Criminología, viene a echar más leña al fuego, al vincular la presencia de grandes supermercados con mayores tasas de criminalidad. En efecto, una de las conclusiones interesantes a las que han llegado algunos estudios que se han hecho sobre el impacto de los grandes supermercados, es que las compañías provocan un aumento de los niveles de pobreza en las comunidades en las que se instalan, los cuales están directamente relacionados con el aumento de los niveles de delincuencia. Este impacto nunca se ha medido en Chile, pero la situación descrita es una réplica de lo que ocurre en nuestro país.

La situación descrita genera también la depredación del comercio local y la restricción de la libre competencia en perjuicio de los pequeños proveedores y del consumidor. Uno de los objetivos de la legislación de libre competencia es que debe aplicarse de tal forma que proteja a los competidores pequeños de los rivales más fuertes, viendo este objetivo como propio de la protección del proceso competitivo. Las tendencias de las últimas décadas en la comercialización de productos muestran un aumento en la concentración monopólica de la distribución mayorista, con una participación creciente de los grandes centros o cadenas comerciales en desmedro de las Pymes. En efecto, uno de los grandes problemas que tienen los almacenes de barrio en Chile es que ha habido un despliegue destinado a depredar y eliminar el comercio detallista, concentrando y monopolizando la distribución al por mayor. Así, el pequeño comerciante no puede competir hoy con un supermercado, que es además su proveedor. Es lo mismo que ha sucedido en la industria farmacéutica, donde la única distribuidora mayorista pertenece a una de las cadenas y las farmacias independientes no tienen acceso directo a los laboratorios porque no pueden adquirir los volúmenes mínimos exigidos para obtener los descuentos que ellos ofrecen. La depredación se produce al vender los grandes supermercados productos por debajo del costo final e imponer condiciones leoninas a los pequeños proveedores cuando les compran casi toda su producción, las cuales deben aceptar, dado que dependen de estas ventas para la subsistencia de sus empresas. A ello se suman, además, algunas malas prácticas, tales como: acuerdos horizontales entre competidores, acuerdos verticales entre compradores y vendedores, abusos de posición dominante y fusiones de empresas, lo cual afecta la libre competencia y provoca la extinción del pequeño comercio establecido.

En conclusión, planteó que la autorización para la instalación de grandes establecimientos comerciales en áreas urbanas debe considerar su impacto ambiental, territorial, urbanístico y social. La LGUC y la OGUC fijan ciertos parámetros para ello, pero claramente no se han cumplido los objetivos de esa normativa, que exige a las grandes edificaciones instalarse

en determinadas vías de acuerdo a su carga de ocupación. Por ello, Conadecus considera positivo limitar la apertura de establecimientos comerciales a 1.000 m^2 de superficie comercial en zonas urbanas, aunque en España y Argentina lo que se hace es fijar condiciones diferentes cuando su tamaño excede los 2.500 m^2. Consideró necesario modificar también el decreto ley Nº 211 para proteger al pequeño comerciante frente a la negativa de venta de los distribuidores mayoristas, disponiendo además que no pueda haber diferencias de precio superiores al 10% entre el mayor y el menor volumen de compras que efectúen los minoristas. Asimismo, es necesario protegerlas de la captación de clientela por las grandes cadenas comerciales a través de ventas bajo el costo.

Finalmente, Conadecus apoya la iniciativa por los efectos positivos que implica para la protección y fortalecimiento de las Pymes, y los impactos favorables que tendría en los aspectos urbanístico, vial y social en caso de aprobarse.

Consultado sobre la conveniencia de elevar a 5.000 m^2 de superficie construida la prohibición para instalar centros comerciales en áreas urbanas, en vez de los 1.000 m^2 de superficie comercial que establece el proyecto, el señor Carlos Abusleme señaló que un edificio de esas dimensiones puede albergar perfectamente un centro comercial de cinco pisos, lo que ya es bastante, y se podrían construir varios de ellos en una misma cuadra. Con todo, lo más importante es rescatar el trato personal entre los comerciantes y sus clientes, lo cual enriquece el tejido social, y es por eso que los grandes centros no debieran permitirse sino fuera de las zonas urbanas.

El diputado señor León vio con simpatía el proyecto, pero expresó su preocupación por la posición de Conadecus, ya que habla de proteger a las Pymes y la libre competencia, pero no a los consumidores, que se pueden ver favorecidos con la instalación de centros comerciales cercanos donde pueden conseguir productos más baratos. Reconoció que en Miami los *outlet* se ubican hoy fuera de la ciudad, pero eso es porque el área urbana ya está saturada de *malls*, y en Europa ocurre otro tanto, pero porque ahí se busca preservar el casco histórico de las ciudades. Estimó necesario prevenir los impactos negativos que producen las grandes construcciones, pero no está de acuerdo con privar de un beneficio a los consumidores por proteger a las Pymes.

La diputada señorita Cariola sostuvo que el proyecto contribuye justamente a prevenir los impactos negativos de la instalación de *malls* en las zonas urbanas, aunque no ofrece una solución completa. Sugirió consagrar en la OGUC la relegación de este tipo de edificaciones a la periferia y exigir un estudio de impacto ambiental previo a su ejecución.

El señor Hernán Calderón insistió en que la depredación de los almacenes de barrio está determinada por la instalación del gran comercio, que vende bajo el costo para eliminar a la competencia y luego fijar los precios en forma monopólica. Por tanto, su objetivo no es favorecer al consumidor cuando vende más barato. Lo que beneficia al consumidor es que haya libre competencia, para lo cual es necesario regular las relaciones entre la gran empresa y las EMT, lo que a su vez fortalece el tejido social por el contacto personal que establece el pequeño comerciante con su clientela.

La **señora Susana Carey** manifestó que los supermercados son prestadores de un servicio y como tales se adaptan a las necesidades y estilos de las personas, en la que se incluye la idea de proximidad, pues con ello se satisfacen las necesidades de demanda al paso o como *stock* mensual para el consumo familiar, reflejándose estos en los distintos formatos que sus representados asumen.

Respecto del proyecto de ley, señaló que este pretende impedir la instalación de supermercados en áreas de 1000 metros^2 o más, como una forma de favorecer el comercio minorista; sin embargo, ello no es correlativo con planes de apoyo al comercio minorista. Agregó que el proyecto provocaría la desaparición de los centros comerciales de más de mil metros cuadrados, pero tampoco permitirá la renovación o ampliación de los servicios existentes.

Atendiendo a que ya existen normas que limitan la instalación de estos centros comerciales, los planes reguladores comunales, manifestó que existen mejores alternativas que permiten el desarrollo y la convivencia del comercio local con los supermercados y centros comerciales, y que se debiera considerar la opinión de la comunidad, lo que permite atender a las realidades locales.

Explicó que la sana convivencia entre las distintas formas de comercio debe considerar la necesidad de la compra por *stock* o llamada compra mensual que se realiza en los supermercados y la compra diaria que se realiza en los comercios locales, generando un uso mixto del comercio y posibilitando los distintos formatos de éste en relación con viviendas y servicios, teniendo presente que el formato de gran comercio no llega a todos los barrios. La experiencia internacional señala que existen graves efectos al separar esta convivencia, se aumenta el tránsito lo que impacta directamente sobre el mercado local. Por ello, el comercio de supermercados o centros comerciales debe buscar el formato que mejor se adapte a la situación del entorno.

El señor **Oscar Bruna**, señaló que este es un tema analizado por mucho tiempo. Destacó que algunas de las ventajas del comercio local que no se desarrolla en formato de grandes tiendas o supermercados, es el de la atención personalizada y el uso de nuevas tecnologías. En el caso de los centros comerciales con formato de *mall*, complican en general el tránsito especialmente en las zonas de abastecimiento de estas grandes tiendas, por ello se ve ventajoso que los grandes centros comerciales deban ubicarse fuera del centro de la ciudad.

La señora **Ximena Bórquez**, señaló que el motivo de la propuesta está dado por la problemática de las ciudades en relación con los equipamientos de distinta naturaleza que se requieren en las urbes. En su

opinión existen tres materias que no están resueltas adecuadamente en la legislación urbanística chilena.

El primero de ellos es que la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones norma el uso del suelo, lo que implica un gravamen sobre la propiedad que en estricto rigor debiera ser materia de ley. Es la Ordenanza la que menciona cuales son los tipos de suelo, se han agregado disposiciones concretas que en definitiva resuelven el problema en sectores, fundamentalmente para permitir la construcción de viviendas sociales, pero no aborda el problema de forma completa.

Agregó que el marco normativo no permite que en las áreas rurales se dicten normas para las edificaciones y las construcciones que se realizan en esas áreas se rigen por normas muy poco exigentes, o muy permisivas, porque es solo el plan regulador el que fija las normas urbanísticas, de modo que el instrumento de planificación es el que determina las características de constructibilidad.

Por ello, afirmó que plantear la construcción en zonas rurales significa que tendrán normas de construcción muy permisivas, sin normas de construcción y dependerá de decisiones sujetas a cambio para lo que es el área rural, el conocido cambio de uso de suelo. En el área urbana están sujetos a normas de construcción y a ello se agrega lo que establece el plano regulador, como los mínimos de subdivisión de un terreno, etcétera. Las construcciones de alto impacto, como las que alude el proyecto de ley, deben estar normadas de una manera que se aborde su potencial impacto.

Hizo presente también que se encuentra en discusión en el Senado el proyecto de ley de aportes a los espacios públicos, aunque, explicó, trata otros temas, pero que permitirá la clasificación de los proyectos según su tamaño, asociándolo a la magnitud territorial de los impactos, sean locales, urbanos o intercomunales, lo que permitiría resolver de manera más completa e integral los efectos de una intervención de alto impacto en las áreas urbanas.

Expresó que el proyecto intenta controlar cómo se deben distribuir los equipamientos comerciales, pero debe hablarse de ellos en general, como es la situación de los estadios en la ciudad. Advierte que se debe cautelar la exigencia de estudios de impacto, como los EISTU, Estudios de Impacto sobre Sistema de Transporte Urbano, porque hoy no se abordan esos temas por completo y en conjunto. Explicó que hoy se divide el proyecto y por cada uno se plantea un EISTU, independientemente de que forme parte de un proyecto mayor.

El señor **Pablo Contrucci,** expresó la preocupación del Ministerio por la convivencia de actividades. Explicó que el problema se suscita por la división de los proyectos, para así evitar los estudios de impacto ambiental y de sistema de tránsito.

Recordó que el primer acto administrativo del Ministerio de Vivienda del actual Gobierno fue derogar el decreto con fuerza de ley N° 1, que permitía desacoplar la armonía entre los equipamientos públicos y el tamaño de las vías; al derogarse esa norma, vuelven a tener lógica la relación entre el tamaño del equipamiento y la capacidad de las vías.

Agregó que en directa relación con este proyecto se encuentra en vías de implementación el programa de "Barrios Comerciales" que tiene por finalidad promover los comercios menores ubicados en los barrios de la ciudad y que recoge un convenio entre el Ministerio de Economía y el Ministerio de Vivienda.

Respecto del proyecto de ley, señaló que una parte puede ser asumida por vía del entorno urbano regulado, pero también se puede ver en el proyecto objetivos de carácter económico, que persigue otros objetivos, como regular concentración económica o la competitividad de ciertos rubros, que no deben incluirse dentro de las normas de regulación urbana, porque son de competencias diferentes. Manifestó reparos en lo técnico al proyecto de ley, porque en la actualidad la normativa no permite la construcción en zonas rurales. En los términos que lo plantea el proyecto de ley, se debe resolver conjuntamente.

Observó que la instalación de grandes centros comerciales en la periferia de los centros urbanos, también provoca impactos. Así, la instalación de centros comerciales en relación con el transporte público y la cercanía de casa habitación, disminuyen los desplazamientos de población, pero al ubicar los centros comerciales en la periferia de la ciudad implica un efecto inverso, con reasignación de tránsito de locomoción colectiva y aumento de flujos vehiculares. Agregó que al instalar grandes centros comerciales en la periferia de la ciudad, se transforma en un centro de atención para otras actividades, para los cuales no hay planificación existente y tampoco conviene técnicamente, que se generen focos de atracción fuera del área urbana.

El señor **Manuel Melero** explicó que a su entender el proyecto de ley se basa en dos consideraciones principales. Por una parte, se expresa una presunta falta de competencia y una situación de concentración del mercado y, por otra parte, se atribuye la presencia de multinacionales en el segmento de los supermercados.

Afirmó que los formatos de supermercado se han ido expandiendo según la evolución del nivel de ingresos de la población y que según los estudios, a Chile aún le queda un gran camino por recorrer. Por otra parte, agregó que los formatos de comercio tienen grandes ventajas respecto del comercio tradicional.

Mientras en los centros comerciales ocurren situaciones como el *One-stop Shopping*, se reúnen cierta calidad de productos y grandes marcas,

surgen una serie de servicios adjuntos como entretenimiento, cultura, comida, servicios relativos a salud y una circunstancia de horarios más extensos, lo que ha transformado a los Centros Comerciales como un destino de fin de semana por las variadas actividades que ofrecen.

A su vez, los grandes supermercados ofrecen una amplia variedad de productos y marcas, nuevos tipos de producto (envasados, congelados y frescos), precios más económicos y altos estándares de sanidad. Junto con lo expuesto la oferta de bienes y los precios han hecho de los supermercados un destino de fin de semana.

Manifestó que, en general, los supermercados y los pequeños locales independientes no compiten directamente entre ellos, pues los clientes recurren a uno u otro para fines y ocasiones distintas. En el caso del supermercado se trata de compras de *stock*, lo que se conoce también como compra del mes, mientras que la compra de reposición se realiza en los mercados o negocios de barrio. Indica que según el Servicio de Impuestos Internos, las ventas de las Pymes han crecido más que las de las grandes empresas, incluso después de la llegada de la cadena *Walmart* al país. Igualmente, otros factores parecen tener más incidencia en el desempeño del comercio, como la crisis subprime de 2008-2009, durante la cual las Pymes resistieron de mejor manera que las grandes empresas, lo que desafía la creencia de algunos en cuanto a que la llegada o el surgimiento de grandes cadenas de supermercados afectan el crecimiento de las PYMES.

La medida propuesta afectaría prácticamente todos los tipos y formatos de centros comerciales existentes en Chile e implicará una serie de efectos negativos y estaría lejos de ser una forma efectiva de proteger al pequeño comercio independiente, creando barreras a la entrada, consolidando la posición de los actores existentes, sin ayudar a la desconcentración del mercado. Destacó que en el tiempo, el aumento de la demanda por centros comerciales y supermercados ya construidos, genera congestión y demoras, un eventual alza en el precio de arriendos, genera deterioro a la calidad de vida por mayor tiempo de desplazamiento a centros comerciales afectando la demanda por compras, entretención y salud.

Sostuvo que tiene un impacto negativo en los consumidores al inducir la compra a *retailers* independientes menos eficientes, con precios más caros o de menor calidad y genera una disminución en la productividad del retail que redunda en perjuicios para los consumidores y no protege en forma efectiva a los pequeños *retailers*, pues existe una reinvención de grandes operadores con formatos de menor tamaño.

En los últimos años, el tiempo se ha convertido en el bien más escaso en la vida de los chilenos. En el contexto de un tiempo escaso, largos viajes hogar-trabajo, el supermercado juega un rol esencial en facilitar la vida de las personas porque satisface múltiples necesidades en una sola compra, permite hacer las compras en el trayecto entre la casa y el trabajo y tienen una oferta amplia de productos, más allá de los alimentos. Por lo expuesto, resulta evidente que prohibir a los supermercados y centros comerciales, donde se ubican la mayoría de los supermercados, ubicarse dentro del radio urbano es una medida que atentaría directamente contra la calidad de vida

de los chilenos. Por otro lado, el espacio público que representan los centros comerciales, como destino de compras, recreación y servicios, se vería desplazado a la periferia de la ciudad, el proyecto de ley congestionaría los centros comerciales existentes y obligaría a parte de la población a desplazarse a la periferia, con un mayor tiempo de viaje de aproximadamente una hora y media. El restringir los grandes formatos tendría un impacto económico negativo en los consumidores: un estudio reciente de la Universidad de Chile (2013), concluye que los precios en supermercados son entre un 10% y un 27% inferiores a aquellos en el comercio tradicional, diferencias de precio que son en beneficio de los consumidores, gracias a las eficiencias logísticas y de escala que consiguen los grandes formatos.

Recientes investigaciones en varios países europeos indican que los resultados de iniciativas como la propuesta son contrarios a los intereses de los consumidores. En Francia, se analizó el efecto de las restricciones a la entrada de grandes formatos y se determinó que aquellas impactan negativamente el empleo. La política del Reino Unido de uso de suelo implementada desde fines de los años 80 disminuye la productividad (total factor productivity - TFP) en la industria del retail, al restringir la disponibilidad de terrenos, aumentando sus costos, limitando el tamaño de las tiendas y concentrando el desarrollo de retail. En Suecia, los estudios indican una regulación más liberal en la entrada de grandes tiendas incrementa su productividad y contribuye significativamente en la productividad agregada en los mercados locales. La reforma de 1998 en Italia delegó la regulación de la entrada de grandes formatos a los gobiernos regionales, ocupando la variación entre distintas localidades, se determina que en áreas con regulación más estricta, una menor productividad asociada con precios más altos. Las restricciones cuantitativas referentes a la superficie de venta en una zona geográfica, establecidas en España, restringen la competencia al rechazar la entrada de eventuales nuevos entrantes en el mercado. Por lo demás, las restricciones impuestas a las grandes superficies y a la actividad comercial frenan la modernización del sector impidiendo las ganancias de eficiencia derivadas de las economías de escala y de ámbito.

Señaló que el análisis de una reforma implementada en el Reino Unido en los años 90 indica que los *retailers* independientes fueron dañados por las barreras a la entrada impuestas a las grandes tiendas. Estas barreras crearon incentivos para que las grandes cadenas de retail invirtieran en formatos más pequeños localizados en el centro urbano, que compitieron directamente con los *retailers* independientes y aceleraron su declinación.

Explicó que los grandes operadores de supermercados tienden a reinventarse creando formatos más pequeños, con lo que entran a competir mucho más directamente con el comercio tradicional; lo que pone en duda que una medida como esta reduzca la concentración del mercado. Al convertirse las ubicaciones actuales dentro del radio urbano en bienes escasos, éstas tienden a valorizarse más fuertemente, lo que redunda en mayores precios de arriendo para los comerciantes. Entonces, por un lado los supermercados se reinventan compitiendo mucho más directamente con los comercios tradicionales dentro del radio urbano, mientras que las ubicaciones existentes se valorizan fuertemente.

Finalmente expuso a la Comisión que existen una serie de medidas que pueden ayudar a un mejor desarrollo de los *retailers* independientes. Así señaló la protección de edificios históricos y patrimonio cultural cercanos a los barrios comerciales tradicionales, la provisión de seguridad en espacios urbanos, ferias y sectores comerciales, la disposición de servicios complementarios para comercios artesanales o feriantes (baños, carros de compra, techado), la construcción de estacionamientos que permitan acceso a barrios comerciales emergentes o consolidados, la creación de Paseos Peatonales y *Boulevards* que permitan incorporar recreación a la experiencia de compra, la creación de áreas verdes y espacios culturales que interactúen con el comercio tradicional para las comunidades de ingresos medios y bajos.

Por su parte el señor **Tomás Riedel,** representante de la Cámara Chilena de la Construcción manifestó que el foco de la política urbana deben ser los ciudadanos y su calidad de vida, equilibrando los principios de libertad y de responsabilidad. Dentro de ello, destacó algunos principios específicos como la zonificación por condiciones, los usos mixtos e integración, la internalización de externalidades, la densificación de corredores de transporte y la presencia de estándares urbanos y accesibilidad.

Si bien la promoción del comercio minorista puede considerarse como algo positivo, por el impacto que esto tiene en el ingreso de los hogares y en las micro y pequeñas empresas, expresó que existen consideraciones al proyecto de ley a tener en cuenta.

En primer lugar, observó que se busca dar solución a un problema económico (promoción del comercio minorista) con medidas de tipo urbano, sin considerar los impactos que esto tendría en el desarrollo de las ciudades ni en la calidad de vida de sus habitantes. Agregó que el proyecto no crea nuevos instrumentos económicos que propendan a la promoción efectiva del comercio minorista, pues solo limita la competencia.

La Política Nacional de Desarrollo Urbano, recientemente aprobada, apunta hacia un desarrollo urbano planificado, descentralizado, participativo, integrado, con usos mixtos y que internalice sus externalidades, todo con el objeto de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

El proyecto en discusión genera naturalmente barreras de entrada a nuevos actores que pueden impulsar la competencia en ambos mercados, protegiendo a los actores que participan hoy del mercado. Un aspecto a considerar es que los supermercados, por los volúmenes de venta que tienen, son capaces de ofrecer precios menores a los de los almacenes, de forma tal que se estaría obligando a las familias a asumir un costo mayor en el acceso a bienes básicos para proteger un determinado canal de distribución. Entendiendo que el comercio minorista no es un sustituto absoluto de los supermercados y centros comerciales, una medida como la propuesta, redundará necesariamente en más viajes y de mayor extensión, propiciando el aumento del gasto familiar. Por ello, considera que el proyecto tiene un carácter regresivo para las familias más vulnerables, al obligarlas a asumir mayores gastos.

Tal como señalan los fundamentos del proyecto de ley, Chile presenta altos niveles de desigualdad, lo que se agrava por los déficits urbanos, en términos de equipamientos, infraestructura y espacios públicos que presentan muchos de los conjuntos residenciales, fruto de las prioridades planteadas por la política habitacional.

De lo anterior resulta la imposibilidad para muchas familias de acceder de forma fácil y oportuna a comercios, servicios y equipamientos de todo tipo. Se debe considerar que la distribución del equipamiento no es uniforme en el espacio urbano, existiendo en la actualidad gran cantidad de sectores que carecen de ellos, lo que afecta principalmente a los sectores que concentran a las familias más vulnerables. Reiteró su apreciación que de aprobarse esta modificación perjudicaría principalmente a las familias de menos recursos las que, además, no cuentan necesariamente con vehículos para acceder a supermercados o centros comerciales en áreas suburbanas y rurales.

Desde el punto de vista de planificación territorial, a diferencia de otras materias, Chile es altamente descentralizado hasta el punto de generar problemas de coordinación en áreas metropolitanas e intercomunales donde cada comuna define sus objetivos y orientaciones de desarrollo, los que quedan plasmados en su Plan Regulador Comunal (PRC).

Este instrumento, el PRC tiene, entre otras facultades, la potestad de prohibir determinados usos en partes o en el total de su territorio urbano. Es decir son los municipios a quienes el ordenamiento territorial ha entregado esta decisión. La elaboración de un PRC considera la realización de los procesos de participación ciudadana correspondiente detallada en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), así como una Evaluación Ambiental Estratégica (E A E). La concepción del proyecto que se discute revertirá esta descentralización, quitando margen de acción a los municipios para responder a las reales necesidades y a los requerimientos de sus habitantes y proyectar en base a ello su desarrollo.

Desde el punto de vista urbano territorial, la propuesta presentada va contra los principios de un desarrollo territorial armónico obligando a los supermercados y centros comerciales a localizarse en áreas rurales, las que no cuentan con normas urbanísticas para el desarrollo de este tipo de proyectos, ni condiciones de mitigación adecuadas. En este sentido el efecto causado por localizar estos equipamientos en áreas rurales podría ser significativamente menos sustentable y con mayores impactos sobre el entorno. Una de las principales ventajas de ubicar este tipo de equipamientos en áreas urbanas, es que mediante los instrumentos de planificación los municipios pueden controlar todas las condiciones de localización y edificación de equipamientos como estos. Cabe señalar que en cuanto a su localización la OGUC (art. 2.1.36) limita el tamaño y ubicación de los equipamientos en función de la vía a la que enfrentan, por lo que se restringen los eventuales efectos negativos sobre los barrios.

Por otra parte observó que si el problema es el modelo de edificación con amplias salas de venta con estacionamientos, áreas de bodega y manejo y los impactos que éste genera en los vecinos, la solución pasaría por abordarlo desde el punto de vista tipológico de la edificación y no desde la prohibición de determinados usos de suelo, lo que es facultad del instrumento PRC. Agregó que se debe considerar que en el Senado actualmente se discute la Ley de Aportes al Espacio Público, que apunta a generar las necesarias mitigaciones a los impactos urbanos por equipamientos o proyectos de vivienda de gran tamaño.

Agregó que una medida urbana, que permitiría favorecer al comercio minorista en línea con los objetivos del proyecto de ley, es evitar la zonificación exclusivamente residencial, promoviendo los usos mixtos, propiciando y posibilitando la aparición de almacenes y comercio local que permita a las familias complementar sus ingresos.

El señor **Héctor Tejada** destacó que en 1969 el comercio tradicional dominaba el 71% del mercado de venta de productos alimenticios al por menor, mientras que los supermercados copaban el 29% restante. Hoy en día la situación se ha revertido por completo, quedando solo el 20% del mercado en poder del pequeño comercio. Con el apoyo de imágenes de un sector de la comuna de Maipú, grafica cómo los supermercados se instalan en zonas escasamente pobladas, aledañas a nuevos barrios, determinando el crecimiento de estos a su alrededor. Refiriéndose a los efectos que produce este fenómeno sobre los pequeños comerciantes, puntualizó que:

1.- Por cada puesto de trabajo que crea un supermercado, el pequeño comercio pierde cuatro.
2.- Las tiendas de conveniencia (formatos de menos de 1.000 m^2) se instalan en barrios ya consolidados, pues estudios de los propios supermercadistas llevaron a la conclusión de que el problema de ubicarlos en la periferia era la falta de cercanía con los clientes.
3.- Una posición dominante de los *retailers* ante los proveedores les permite obtener ofertas exclusivas y extensos plazos de pago, con los que el comercio tradicional no puede competir.
4.- Asimismo, el desarrollo de economías de escala les permite vender a precios especiales.

Por lo expuesto, propuso que:

1.- En el futuro, los supermercados o el *retail* integrado solo puedan instalarse fuera del radio urbano, si lo que se quiere es proteger al pequeño comercio y combatir la desigualdad económica.
2.- Los días domingos sean declarados feriado irrenunciable para los grandes supermercados y centros comerciales.
3.- Se destinen espacios públicos multiuso para las ferias libres, ya que éstas han crecido en tamaño pero no en cantidad. Esto, porque no ha habido una política municipal y de Estado que facilite su desarrollo acorde con el crecimiento de las ciudades.

El diputado señor Jarpa expresó su apoyo a la idea de declarar los domingos como feriados irrenunciables para los supermercados y grandes tiendas, a fin de recuperar la vida en familia.

La diputada señora Fernández insistió en que ha llegado el momento de pensar la ciudad, de modo que los grandes centros comerciales convivan armónicamente con las ferias libres y locales comerciales de barrio.

La diputada señora Nogueira opinó que el proyecto atenta contra la libertad de emprendimiento consagrada en la Constitución Política, pero reconoce la necesidad de compatibilizar la instalación de grandes tiendas y supermercados con el desarrollo urbano de las ciudades. Está de acuerdo con proteger a las Pymes, pero afirmó que los consumidores se benefician de los grandes centros comerciales existentes en las áreas urbanas y que prohibir la instalación de otros crearía un monopolio a favor de los primeros, afectando la libre competencia y aumentando los costos de acceso a ellos. Finalmente, reconoció que hay una deuda pendiente con las ferias libres, pues no se les ha dado una regulación adecuada por falta de una visión de país respecto de su aporte a las comunidades locales.

El diputado señor Farcas compartió la necesidad de proteger a las ferias libres, pues constituyen un lugar de encuentro para los residentes de distintos barrios. En relación con el proyecto en debate, enfatizó que tomar la decisión de no restringir la instalación de grandes centros comerciales en zonas urbanas es tomar también una decisión con efectos negativos.

El señor Héctor Tejada recordó que el proyecto sobre ferias libres presentado por el ex Presidente Ricardo Lagos fue resistido en su momento por los propios feriantes. Afirmó que hoy están de acuerdo en que se apruebe, pero habría que hacerle muchas modificaciones, por lo que sugirió que el Ministerio de Economía trabaje en la elaboración de una nueva iniciativa sobre la materia.

La señora **Paulina Saball** expresó que comparte la preocupación por el impacto de los centros comerciales de mayor tamaño dentro de las ciudades. Sostuvo la necesidad de reforzar los instrumentos de planificación territorial, porque éstos, en su origen y desarrollo, cuentan con participación ciudadana y tienen un procedimiento para generarse, que implica atenerse a las normas generales de la Ley de Urbanismo y Construcciones. Aclaró que los centros comerciales y supermercados de gran tamaño no tienen una regulación dentro de la ley o de la ordenanza, de manera que la iniciativa debería tender a conciliar la existencia de estos centros en áreas de extensión urbana y en las ciudades, con los resguardos para que se ubiquen en lugares permitidos por el instrumento de planificación territorial y que cumplan con las medidas de mitigación necesarias.

Sometido a votación general el proyecto fue aprobado por mayoría de votos. Votaron por la afirmativa los diputados señores Browne, Espinoza, Farcas y Jarpa y las señoras Cariola y Fernández. Votó por la negativa la diputada señora Claudia Nogueira.

IV. DISCUSIÓN PARTICULAR DEL PROYECTO

Por el artículo único del proyecto, se introduce el siguiente artículo 56 bis en la Ley General de Urbanismo y Construcciones: "Los supermercados, centros comerciales o cualquier otro tipo de establecimiento comercial, perteneciente a una sociedad o a un grupo empresarial, según la definición de éste contenida en el artículo 96 de la ley N° 18.045, o administrados bajo una misma razón social o personalidad jurídica, o en virtud de un acuerdo de actuación conjunta, en los términos que señala el artículo 98 de la ley N° 18.045, que soliciten autorización para instalarse en el territorio de una comuna y que completen en conjunto más de 1.000 metros cuadrados edificados de uso comercial, no podrán hacerlo en la superficie zonificada perteneciente al área urbana en el Plan Regulador.”.

Los diputados señores Espinoza, don Fidel; García, Farcas, Jarpa; Urrutia, don Osvaldo, y señora Fernández formulan sendas indicaciones al proyecto, que recogen las observaciones formuladas durante el estudio de la Comisión.

La primera, para sustituir el artículo único por el siguiente:

"Artículo único.- Modifícase la Ley General de Urbanismo y Construcciones en el siguiente sentido:

Agrégase el siguiente artículo 56 bis:

"Artículo 56 bis.- Los supermercados, centros comerciales o cualquier otro tipo de establecimiento comercial de escala mayor, de conformidad a lo que establezca la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que soliciten autorización para instalarse en el territorio de una comuna y que tengan una carga igual o superior a un equipamiento mayor, en los términos definidos en la Ordenanza de esta ley, sólo podrán localizarse en aquellas áreas urbanas o de extensión urbana donde el Plan Regulador Comunal lo autorice expresamente.

Dichos proyectos deberán ejecutar las mitigaciones y realizar los aportes que señala esta ley."

La segunda, para agregar el siguiente artículo transitorio:

"Artículo Transitorio. En tanto la ley no regule las mitigaciones y aportes que deben desarrollar los proyectos inmobiliarios, los equipamientos de escala mayor que regula el artículo 56 bis deberán elaborar un Estudio de Impacto Urbano. En dicho estudio se propondrán las mitigaciones y aportes correspondientes, los que serán aprobados por la municipalidad, conforme

los estándares que fije la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.".

La señora Ministra Saball precisó que en el período de transición los centros deben someterse a una Evaluación de Impacto Urbano. Esos resguardos de accesibilidad y cierros que hacen, que también impactan el entorno, no se asumen. La proposición consiste en fortalecer el instrumento de planificación existente, mejorar las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones respecto de la construcción de centros de mayor tamaño, establecer medidas de mitigación cuando sean construidos y generar un estudio de impacto urbano mientras no se modifique el Plan Regulador respectivo.

Ante una consulta del diputado señor Osvaldo Urrutia, señaló que los estudios de evaluación de impacto urbano, no sólo se refieren al impacto vial, sino también al impacto que se ejerce sobre el barrio mismo. Hay un tema relativo a la vialidad y al acceso, pero también hay un tema con la norma urbanística que posibilita la altura de las construcciones, la regulación de la parte posterior del bodegaje, que permite el acceso de camiones frente a viviendas, etcétera, por ello no solo es vial sino más complejo.

El diputado señor Pedro Browne observó que si la definición se abordara según la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, debería establecerse un vínculo con el proyecto de ley de aporte al espacio público. Manifestó su preocupación porque el artículo 56 bis al decir "sólo podrán localizarse en aquellas áreas urbanas o de extensión urbana donde el plan regulador lo autorice expresamente", significaría la obligación de modificar todos los planos reguladores, porque ninguno determina un uso de tal especificidad como éste. Los planos reguladores determinan el uso comercial, donde se permiten estas construcciones, pero se establece de manera genérica, no específica para comercios de gran envergadura, con la dificultad para las municipalidades de poder llevar adelante el plan regulador. Advirtió que muchas comunas no tienen plan regulador, rigiéndose por el plano metropolitano.

Opinó que esto originará una gran traba en la construcción de nuevos centros comerciales y habrá un estancamiento en estos desarrollos.

El diputado Osvaldo Urrutia aclaró que se habla de grandes equipamientos, entre 300 y 500 estacionamientos. Planteó que sería conveniente incorporar en el artículo transitorio, algunos estudios de impacto urbano cuyo alcance deberá definir la ordenanza.

La señora Ministra Saball compartió la opinión del diputado, porque se deben evitar confusiones. Agregó en respuesta a la observación del diputado Browne, que lo que se establece es a la espera de la ley de mitigaciones y aportes que debe regular expresamente lo que hoy sólo está por la vía del EISTU y que se relaciona con la forma como se pide el aporte al espacio público y, por lo tanto, es correcto señalar en la ordenanza la forma cómo se concilian el contenido de estos estudios con el aporte.

Los diputados señores Espinoza, don Fidel; Farcas, García y Jarpa formularon las siguientes indicaciones:

- Para agregar en la parte final del inciso primero del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, luego del punto aparte (.), que pasa a ser coma (,), la siguiente frase: "sin perjuicio de lo establecido en el artículo 56 bis de esta ley.".

- Para agregar en la parte final del artículo 56 bis propuesto, luego del punto aparte (.), que pasa a ser coma (,), la siguiente frase: "según lo dispuesto en el artículo 52 de la presente ley.".

El diputado señor Espinoza, don Fidel, propuso votar en conjunto, tanto la indicación sustitutiva del artículo único como las indicaciones precedentes.

Puestas en votación las indicaciones referidas fueron aprobadas por 5 votos a favor y dos abstenciones. Votaron por la afirmativa los diputados señores Espinoza, don Fidel; Farcas, don Daniel; García, don René; Jarpa, don Carlos Abel, y la diputada señora Fernández, doña Maya. Se abstuvieron los señores Norambuena, don Iván, y Pilowsky, don Jaime.

Se han introducido al proyecto modificaciones formales que se recogen en el texto propuesto a continuación.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, y por las demás consideraciones que en su oportunidad dará a conocer el señor diputado Informante, la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales, recomienda aprobar el siguiente:

PROYECTO DE LEY

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el decreto supremo Nº 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones:

1) Agrégase en el inciso primero del artículo 55, luego del punto aparte (.), que pasa a ser coma (,), la siguiente frase: "sin perjuicio de lo establecido en el artículo 56 bis de esta ley.".

2) Intercálase el siguiente artículo 56 bis:

"Artículo 56 bis.- Los supermercados, centros comerciales o cualquier otro tipo de establecimiento comercial de escala mayor, de conformidad a lo que establezca la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que soliciten autorización para instalarse en el territorio de una comuna y que tengan una carga igual o superior a un equipamiento mayor, en los términos definidos en la Ordenanza de esta ley, sólo podrán localizarse en aquellas áreas urbanas o de extensión urbana donde el Plan Regulador Comunal lo autorice expresamente, según lo dispuesto en el artículo 52 de la presente ley.

Dichos proyectos deberán ejecutar las mitigaciones y realizar los aportes que señala esta ley.".

Artículo transitorio.- En tanto la ley no determine las mitigaciones y aportes al espacio público que deben desarrollar los proyectos inmobiliarios, los equipamientos de escala mayor que regula el artículo 56 bis de la Ley General de Urbanismo y Construcciones deberán elaborar un Estudio de Impacto Urbano. En dicho estudio se propondrán las mitigaciones y aportes correspondientes, los que serán aprobados por la municipalidad respectiva, conforme a los estándares que fije la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.".

Tratado y acordado en sesiones de fecha 18 de junio, 9, 23 de julio, 13 de agosto, 3 de septiembre,1, 8 y 22 de octubre, y 10

de diciembre de 2014, con la asistencia de los diputados (as) señores (as) Espinoza, don Fidel (Presidente); Browne, don Pedro; Farcas, don Daniel; García, don René Manuel; Jarpa, don Carlos Abel; León, don Roberto (Arriagada, don Claudio); Norambuena, don Iván; Pilowsky, don Jaime; Tuma, don Joaquín (Letelier, don Felipe), y Urrutia, don Osvaldo; y las diputadas señorita Cariola, doña Karol; señora Fernández, doña Maya, y Nogueira, doña Claudia. Concurrieron, además, los diputados señores Arriagada, don Claudio; Soto, don Leonardo, y Vallespín, don Patricio.

Sala de la Comisión, a 18 de diciembre de 2014.



JAVIER ROSSELOT JARAMILLO
Abogado Secretario de la Comisión

ÍNDICE

		Páginas
1.	Constancias reglamentarias previas	1
2.	Asistentes	2
3.	Antecedentes	2
4.	Discusión general	3
5.	Discusión particular	23
6.	Texto aprobado por la Comisión	25
7.	Tratado y Acordado	26

Documentos adjuntos

I. Documento sobre restricciones para la instalación de Mall y Supermercados. Francia, España y Argentina, preparado por la Asesoría Técnica Parlamentaria de la BCN.