

INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA, FOMENTO, MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA, PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y TURISMO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 19.496, QUE ESTABLECE NORMAS SOBRE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES, CON EL OBJETO DE REGULAR EL COBRO DEL SERVICIO DE PARQUÍMETROS Y ESTACIONAMIENTOS EN LOS LUGARES QUE INDICA.

BOLETÍN N° 9.729-03

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Economía, Fomento, Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Protección de los Consumidores y Turismo informa el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, de origen en una moción de los diputados señores Chahin, don Fuad; Chávez, don Marcelo; Cornejo, don Aldo; Espejo, don Sergio; Flores, don Iván; Lorenzini, don Pablo; Torres, don Víctor y Walker, don Matías.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1.- Idea matriz o fundamental del proyecto

Regular el cobro por el servicio de estacionamientos en clínicas u hospitales, centros comerciales, supermercados y otros similares, así como en parquímetros.

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

No hay.

3.- Trámite de Hacienda

No requiere.

4.- El proyecto fue aprobado en general por 9 votos a favor y 1 voto en contra. Votaron por la afirmativa los diputados señores Chahin, don Fuad; Espejo, don Sergio; Jarpa, don Carlos Abel; Lavín, don Joaquín; Núñez, don Daniel; Poblete, don Roberto; Tuma, don Joaquín; Saldívar, don Raúl y Van Rysselberghe, don Enrique. Votó en contra el diputado Kast, don Felipe.

5.- Artículos o indicaciones rechazadas

- Indicación del diputado Kast, don Felipe, para reemplazar el artículo único del proyecto que agrega un artículo 15 bis.

- Indicación del diputado Bellolio, don Jaime, para sustituir el artículo 15 bis propuesto en el artículo único del proyecto.

- Indicación de los diputados señores Bellolio, Lavín y Kast para modificar el encabezamiento del artículo 15 bis.

- El numeral 2) del artículo 15 bis del proyecto.

- Indicación del diputado señor Tuma para agregar un artículo nuevo.

6.- Se designó Diputado Informante al señor CHÁVEZ, don MARCELO.

La Comisión contó con la asistencia de la señora Paulina Saball, Ministra de Vivienda y Urbanismo y su Asesora Legislativa, doña Jeannette Tapia; los señores Andrés Gómez-Lobo, Ministro de Transportes y Telecomunicaciones; Ernesto Muñoz, Director Nacional del Sernac; Manuel Melero, Presidente de la Cámara Chilena de Centros Comerciales y Cristián Acuña, Asesor Jurídico de dicha entidad; Stefan Larenas, Presidente de Odecu; Hernán Calderón, Presidente de Conadecus, y el señor Armín Quilaqueo, Abogado de Odecu.

II.- ANTECEDENTES

Se expresa en la moción que dio origen al proyecto que en mayo del año 2012, el Servicio Nacional del Consumidor, en uso de sus atribuciones, ordenó que no se realizaran cobros por el uso de estacionamientos y baños en los centros comerciales. Esto, en el caso de los estacionamientos, debido a que:

La Ley General de Urbanismo y Construcciones señala que los locales comerciales tienen la obligación de contar con estacionamientos en número suficiente para ejercer su actividad. Está en el espíritu de esta normativa, que los centros comerciales cuenten con estacionamientos para evitar las externalidades negativas que se producirían si no contaran con estos espacios, colapsando las calles colindantes.

A su vez, hay varios fallos de tribunales que sostienen que los estacionamientos son parte del servicio principal de la empresa; y que actúan como un factor de atracción para los clientes, lo que les asegura un acceso fluido y cómodo a los locales comerciales. Incluso, existen dictámenes de la Contraloría en que se puede deducir que estos establecimientos sólo podrían cobrar a quienes no son sus clientes, confirmando con ello que los centros comerciales y sus estacionamientos no son elementos separados, sino integran un solo servicio.

Además, las empresas tienen la obligación de tomar todas las medidas para que el vehículo no sufra daños o robos, y eso no puede ser un argumento para el cobro. El consumidor tiene derecho a un consumo seguro, se trate de estacionamientos gratuitos o pagados, siendo ilegal el mensaje de que no se responde por los daños en ellos ni el que dejar el vehículo estacionado no constituye contrato de depósito del mismo ni de los objetos existentes en él.

En junio del 2012, el Servicio Nacional del Consumidor anunció que la mesa técnica, conformada además por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y la Cámara Chilena de Centros Comerciales, llegaron a un acuerdo en torno al cobro por el uso de los baños y estacionamientos.

En tanto a los estacionamientos, el convenio sostenía que existirá media hora de gratuidad, tras lo cual cada recinto establecerá si el cobro posterior se realizará por periodo vencido o no. De igual forma, se señala que los recintos comerciales deberán responder por los robos o daños que sufran los vehículos, por lo que tendrán que retirar los letreros donde advertían que no se hacían responsables por estas acciones.

El director del SERNAC de la época también sostuvo que se realizaba un llamado a los otros rubros, especialmente a las clínicas y supermercados, para que se sumaran a este acuerdo.

Pese a esto, al día de hoy encontramos que existen centros comerciales que siguen cobrando por el estacionamiento desde el primer minuto en que los automóviles se encuentran en ellos y también existen advertencias de que no se responde por los daños.

Por último, los autores de la moción consideran necesario regular el cobro del servicio de parquímetros, en cuanto a que se cobre el tiempo exacto de permanencia en ellos y no en fracciones de tiempo que muchas veces no son utilizados por los consumidores.

III.- DISCUSIÓN GENERAL DEL PROYECTO

El señor **Ernesto Muñoz** hizo presente que, de un total de 3.063 reclamos relacionados con el servicio de estacionamientos ingresados al Sernac entre enero y octubre de 2014, la mayor parte se dirigió contra los supermercados (37%), los *malls* (19%) y aquellas empresas que ofrecen estacionamientos como servicio principal (14%). Según los mismos datos, el 62% de tales reclamos se refieren a robos de los que los proveedores no se hacen responsables; el 10% está referido a daños (choques, abolladuras y rayones), y el 8% obedece a un servicio defectuoso (cobros abusivos e injustificados, tales como redondeo de minutos, cobro por tiempos no utilizados y pérdida de tickets, entre otros). De estas quejas, el 66% no son acogidas y el 18% no son respondidas por los proveedores, sea que proporcionen el servicio de estacionamiento como negocio principal o accesorio, lo que hace una media de 85% de reclamos no resueltos, muy por encima del 45% registrado en otros rubros.

Ante esta realidad, el año 2012, se estableció una mesa de trabajo entre el Sernac, los Ministerios de Transportes y Vivienda, y la Cámara Chilena de Centros Comerciales, para establecer criterios sobre el cobro de estacionamientos y baños, donde se acordó estudiar la posibilidad de diferenciar el cobro por el primero de dichos servicios, con media hora de gratuidad y la sujeción de los proveedores a altos estándares de responsabilidad por robos y daños a los vehículos. Sin embargo, el acuerdo expresaba disposición a estudiar, pero no

obligaciones susceptibles de ser controladas, por lo que varios de los temas han seguido siendo objeto de debate en tribunales.

En resumen, el Sernac ha continuado defendiendo los principios de profesionalidad, seguridad e indemnidad establecidos en la LPDC (artículos 3°, 12 y 23), en pro del interés general de los consumidores. Se han incoado 10 juicios contra empresas prestadoras del servicio de estacionamiento y 131 contra empresas de *retail*, por seguridad en el consumo (robo o daños), de los cuales 3 en el primer caso y 44 en el segundo, ya se encuentran cerrados.

En relación con el estacionamiento como parte del servicio principal, recordó el señor Muñoz que la obligación legal del proveedor (supermercados y *malls*) es contar con estacionamientos con el objeto de evitar el colapso de las calles colindantes (artículo 2.4.1. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción). Al respecto, las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema han señalado que el estacionamiento forma parte de la oferta de productos en cumplimiento de la obligación de entregar el bien (ponerlo a disposición del consumidor). Esto deriva además del deber de profesionalidad de quienes invitan a los consumidores a concurrir a sus instalaciones, incorporándose el estacionamiento como un servicio accesorio que se rige por las normas de la LPDC aplicables al servicio principal (información completa, veraz y oportuna; derecho a la indemnización de todo daño; cumplimiento de obligaciones, etcétera). Así, la jurisprudencia ha sido consistente en argumentar una infracción al deber de profesionalidad establecido en la LPDC para condenar a los centros comerciales al pago de las indemnizaciones o reparaciones que procedan para el caso de siniestros, robos o cualquier daño que pueda ocasionarse en los bienes o en la persona del consumidor en un estacionamiento, y el mismo criterio ha operado respecto de los prestadores del servicio de estacionamiento.

Respecto del cobro por el servicio efectivamente prestado, señaló que este principio surge de lo dispuesto en los artículos 1°, N° 2; 3°, inciso primero, letra a); 12; 16, letra g), y 23 de la LPDC). Según éste, el proveedor es quien se encuentra en mejores condiciones para calcular la cantidad de tiempo que el consumidor estuvo dentro del estacionamiento, a través de la emisión de *tickets* o boletos de estacionamiento, por lo que no existe excusa razonable que permita a los proveedores eximirse de cobrar el tiempo que efectivamente se utilizó el puesto de estacionamiento. No obstante, la práctica usual en la actualidad es el cobro por tramos, redondeando el tiempo, lo que implica un cobro indebido que debiera restituirse.

En relación con el proyecto en estudio, observó que éste reitera el principio de prestación efectiva del servicio como un criterio clave para justificar el cobro, buscando especificar el deber de las empresas. En tal sentido, avanza en la dirección correcta, recogiendo el desarrollo jurisprudencial que el Sernac ha venido impulsando en los últimos años. Destacó que todo proveedor cuenta con medios adecuados para cumplir con la obligación señalada en el proyecto, ya sea que el estacionamiento constituya el giro principal del negocio o un servicio accesorio. Finalmente, planteó que es tal la claridad de los principios que sustentan el proyecto, que incluso podría eventualmente regularse la materia por la vía reglamentaria, en virtud del artículo 62, inciso primero, de la LPDC.

El señor **Hernan Calderón** sostuvo que el tema de los estacionamientos saltó el año 2012 a la discusión pública debido al cobro que se había iniciado en lugares que son de uso público, pero también en supermercados, clínicas, hospitales, centros médicos, etcétera. Durante muchos años, en dichos lugares no se había cobrado el servicio de estacionamiento, probablemente porque había una interpretación distinta de la LGUC y porque la OGCU es clara en señalar que los edificios de acceso público deben contar con cierta cantidad de estacionamientos de acuerdo con su destino y carga de ocupación.

Sin embargo, el problema se origina porque la Ordenanza no establece si tales estacionamientos deben ser gratuitos o no. Como constructor civil, siempre ha sostenido que este servicio es obligatorio y gratuito porque sin los estacionamientos, que deben formar parte del proyecto de construcción, el edificio no podría funcionar, pero la ambigüedad de la OGCU permite sostener también lo contrario. Ello, porque cuando ésta fue redactada no existía el conflicto surgido cuando los *malls* consideraron que sería un buen negocio vender el servicio de estacionamiento. Probablemente, cuando hicieron la inversión ni siquiera consideraron que este sería un gasto que podrían recuperar, porque para construir el centro comercial debían incluir los estacionamientos, fueran gratuitos o de cobro, como una facilidad para sus clientes y para evitar las externalidades negativas que se producirían de no contar con estos espacios, colapsando las calles colindantes. Menos se podía prever que el cobro se haría por tramos y no por minuto, obligando al consumidor a pagar por un servicio no prestado.

Por ello, estimó que la iniciativa parlamentaria en comento apunta en la dirección correcta, al pretender regular la prestación del servicio de estacionamiento en los términos propuestos, sin perjuicio de observar que hay algunos puntos que no están considerados y que en su opinión debieran incluirse.

Así, en primer lugar, respecto del artículo 15 bis que se propone agregar en la LPDC, compartió la idea de que la primera media hora de uso de los estacionamientos allí mencionados sea gratuita, sin que pueda condicionarse en modo alguno el ejercicio de este derecho. Sin embargo, planteó que en los hospitales, clínicas y centros médicos, tratándose de atenciones de urgencia, los usuarios debieran ser liberados de todo pago, cualquiera sea la duración de su estadía.

En segundo lugar, le parece bien que en los centros comerciales, *malls*, *strip centers*, supermercados y otros similares se otorguen dos horas de gratuidad al consumidor y que el cobro se haga por el tiempo efectivamente utilizado, pero en el artículo 15 ter, que trata únicamente de los parquímetros establecidos en la vía pública, sugiere incluir también los edificios construidos ex profeso y cualquier otro recinto destinado a estacionamientos, para que el cobro se efectúe en todos ellos por minuto y no por tramos.

El diputado señor Chávez confirmó que el año 2012 surgió una fuerte disputa por el cobro de estacionamientos en centros comerciales y que la única solución a que arribó la mesa técnica convocada por el Sernac consistió en consagrar la gratuidad por la primera media hora de uso, que con el transcurso del tiempo tampoco ha sido respetada por todos. Se menciona que la LGUC tampoco ha sido clara en establecer con precisión las obligaciones que los centros

comerciales u otros análogos tienen en esta materia. A la luz de aquello, se ha considerado necesario dictar una reglamentación que pueda normar esta situación.

Al efecto, el proyecto busca regular el cobro del servicio de estacionamiento en la vía pública y en los centros comerciales más que consagrar la gratuidad del mismo, fijando un parámetro que lo haga racional. También se han incluido las clínicas y hospitales, pero después de presentada la iniciativa, atendida la diferencia que reviste concurrir a uno u otro recinto, se ha llegado a la conclusión de que tal vez requieran un tratamiento diferenciado.

Lo que se pretende es que la gente que va a comprar un bien o servicio tenga derecho, como contrapartida de la actividad comercial que genera, a usar un estacionamiento, sin que se produzca por otro lado el abuso de quienes dejan sus vehículos estacionados todo el día en un centro comercial mientras realizan actividades en otros lugares.

El diputado señor Kast, don Felipe, consideró positivo que se establezca la gratuidad de los estacionamientos en aquellos lugares a los que la gente debe concurrir obligadamente, como es el caso de los centros hospitalarios de urgencia y otros que cumplen una función pública.

Pero en los demás casos, afirmó que la gratuidad podría perjudicar a los consumidores. Primero, porque debido a un principio básico de la economía, este menor ingreso de los proveedores se va a traspasar a precios de los bienes y servicios ofrecidos. En efecto, al ser gratis los estacionamientos, habrá mayor concurrencia de público a los centros comerciales, con lo cual aumentará la demanda, lo que a su vez hará que suban los arriendos a los locatarios, provocando el alza de los precios. Por otra parte, se generaría un subsidio cruzado, ya que los consumidores que no asistan en vehículo a los centros comerciales estarán pagando mayores precios en beneficio de los que concurren motorizados por la gratuidad de los estacionamientos. Más aún, advirtió que esto implicaría incentivar el uso de vehículos particulares, en contra de lo que persigue la política ambiental.

Por último, señaló que la OGCU obliga a los grandes centros comerciales a tener estacionamientos, independientemente de que sean gratuitos o no, para que no sea el entorno el que deba hacerse cargo del crecimiento transitorio del parque vehicular. De todos modos, planteó que los vecinos de esos centros se verán también perjudicados, ya que al ser gratuitos los estacionamientos, se repletarán los espacios disponibles, forzando el uso de las calles aledañas por parte de los automovilistas.

El diputado señor Tuma comentó que los servicios públicos, en general, no tienen estacionamientos disponibles para sus usuarios y planteó la conveniencia de exigir que un porcentaje mínimo de los existentes, y de los que se construyan a futuro, se destinen a ellos.

El diputado señor Jarpa estimó que el estacionamiento debe formar parte del servicio al cliente en el caso de los centros comerciales y que éstos deben

responder por los robos o daños que sufran los vehículos. Cree que el proyecto es necesario, aunque debe perfeccionarse.

El señor **Armín Quilaqueo** sostuvo que el tema de los parquímetros ha concentrado la atención de Odecu en el último tiempo, particularmente por el alto costo que ellos tienen y la gran concentración de la propiedad de las concesionarias en ciertos grupos económicos, que cobran por estacionar en bienes nacionales de uso público en virtud de un convenio con las respectivas municipalidades. Se dice que la razón para concesionar estos espacios es la necesidad de racionalizar su uso debido a su escasez en ciertas comunas.

La fijación de los precios, sin embargo, no es muy clara, quedando sujeta a las negociaciones entre los privados y los municipios. Llama la atención que el Presidente de la AChM haya criticado este modelo, siendo justamente sus asociados quienes participan directamente en el proceso de tarificación. Cabe señalar que el valor que se cobra por los estacionamientos en Chile es comparativamente muy alto, superior incluso al vigente en países europeos como Inglaterra.

En otro ámbito, Odecu está evaluando la posibilidad de reclamar judicialmente frente al cobro por intervalos de tiempo y siempre completos, aunque solo se utilice una parte. Hay aquí varias consideraciones porque hay efectivamente un servicio que no se presta durante el tiempo que resta a quien paga y se retira antes de completar el periodo, arrendándose el lugar a otro usuario inmediatamente y cobrándole un nuevo periodo completo, lo que aumenta exponencialmente las ganancias del negocio. También se tiene en cuenta la imposibilidad que tienen los usuarios de oponerse a este sistema de cobro, para, además de denunciar públicamente estos casos, llevarlos al plano judicial por vulneración del derecho a la información sobre el tiempo efectivamente utilizado y cobrado, para lo cual ya existe la tecnología adecuada, entre otras razones.

El señor **Andrés Gómez-Lobo** estimó pertinente, considerando lo dispuesto en la LPDC y en la OGCU, establecer un período sin cobro en los estacionamientos de centros comerciales -en cuanto estos tienen la obligación de contar con una dotación mínima de ellos-, así como de clínicas y hospitales, debiendo tenerse en cuenta, sin embargo, lo siguiente:

1) La posibilidad de abusos por parte de personas que estacionan en los lugares mencionados para realizar actividades fuera de ellos, por lo que sería recomendable exigir, en el caso de los centros comerciales, un valor mínimo de compra para gozar de gratuidad entre la primera media hora y las dos horas de estadía que contempla el proyecto.

2) No incentivar excesivamente el uso del automóvil en zonas y ciudades con altos niveles de congestión. En tal sentido, esta iniciativa podría ser una buena oportunidad para establecer requisitos a fin de que los futuros proyectos y las edificaciones existentes adopten medidas que potencien el uso del transporte público y vehículos no motorizados, como por ejemplo:

- Accesos adecuados para el ingreso de buses y taxis a sus recintos.

- Puntos de regulación.
- Zona de paraderos de alto estándar (se ha incorporado en la licitación del aeropuerto de Santiago).
- Fortalecer estaciones intermodales.
- Estacionamientos de bicicletas.
- Terminales.

También sugirió al efecto, y el Mintratel ya lo está haciendo, dijo el señor Ministro, fortalecer la orientación que se ha dado para que los EISTU (Estudios de impacto sobre el sistema de transporte urbano) contemplen medidas de mitigación que favorezcan al transporte público, además de otorgar facilidades operacionales al transporte público mayor para el acceso o estacionamiento en los recintos a que se refiere el proyecto de ley, estableciendo gratuidad. Ejemplos de lo primero se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

ID		Comuna	Tipo de Proyecto	Descripción Unidad de Estudio	Medidas de Mitigación
1	Edificio Constitucional (Ex Cogroup El Rodeo)	La Reina/Chile	Comercio	1000 estacionamientos	Reposición paradero Transantiago. Contará con los dispositivos viales tales como refugio peatonal, demarcación del legendado "Solo Bus" y señal informativa de buses. Análisis de paradero de transporte público en Avda El Rodeo, al oriente del cruce con Avda La Delfina. Este paradero servirá a los recorridos C18 y C21. Contará con los dispositivos viales tales como refugio peatonal, demarcación del legendado "Solo Bus" y señal informativa de buses
2	Centro Económico y Cultural Bellavista V2	Providencia	Comercio	10 estacionamientos	Se considera un mejoramiento en el estacionamiento de buses, ubicado en frente al Parque Metropolitano, donde se produce una pérdida de seguridad peatonal.
3	Edificio de Oficinas y Comercio Alonso de Córdoba - Los Laureles V3	Vitacura	Comercio	300 estacionamientos	Mejoramiento de la Demarcación asociada a paradas de transporte público e limpieza de los dispositivos y sustitución del mobiliario. Lo anterior aplicado a las paradas que se encuentran dentro del área de influencia del proyecto. Se incorpora al proyecto sector de estacionamiento para bicicletas (22 sitios)
4	Centro Comercial Buenaventura Outlet Mall	Quilicura	Comercio	118 estacionamientos	Mejoramiento del refugio P1004, ubicado en la acera sur de San Ignacio de Loyola en El Bosque. Este mejoramiento consiste en un nuevo refugio y el mejoramiento de la vereda en este sector.
5	Colegio Alator (V2)	Independencia	Local Escolar	1200 Alumnos y 21 estacionamientos	Aumento de zona de estacionamientos para bicicletas al interior del colegio.
6	Edificio Industrial Las Condes	Vitacura	Oficina	24 estacionamientos	Mejora a los rebajes de calles en los accesos al transporte público.
7	Mall Vno Perlaclín V4	Peñalolén	Comercio	1000 estacionamientos	Implementación de solución para el transporte público dentro del proyecto para el retorno de buses hacia el porvenir, considerando la presencia y regulación de frecuencias con sus respectivos andenes y refugios. Lo anterior, deberá ser acorde a las especificaciones de DGT - Transantiago y coordinado con la municipalidad respectiva. Habilitar estacionamientos para bicicletas al interior del proyecto. Habilitar un circuito para bicicletas al interior del proyecto, los cuales se conectarán con la ciclovía de Avda Las Perdices con Depaerental.
8	Escuela Las Palmas V3	Puerto Alto	Local Escolar	84 alumnos y 12 estacionamientos	Limpieza de las señales y de la estructura de los refugios ubicados en las paradas PF233, PF234, P4183 y P4118 producto del graffiti.

Otro ejemplo es que, en el caso del Costanera Center, como una medida para adelantar la entrada en funcionamiento de algunos pisos, se negoció la

instalación de un terminal en sus estacionamientos que ya está operativo y que sirve también como punto de regulación, permitiendo inyectar buses a ciertos servicios en casos de alta demanda. Igualmente, se ha exigido al proyecto Territoria, que está en Apoquindo con Tobalaba, incluir una bahía de entrada de buses, un punto de regulación y un terminal nocturno, además de un túnel que permita unir la estación del Metro ubicada allí con el otro lado de Avenida Apoquindo para reducir la congestión que se produce en ese lugar.

En resumen, en los 40 Eiestu aprobados durante el año 2014, se contemplan las siguientes medidas de mitigación, que el proyecto en estudio podría contribuir a multiplicar:

MEDIDAS	TOTALES
SEÑALES	14
DEMARCACION	46
BICICLETAS	4
REFUGIOS NUEVOS	21
REFUGIOS REPARADOS	35
BUS DE ACERCAMIENTO	1
PUNTO DE REGULACION	2

Respondiendo a una consulta del diputado Bellolio, señaló el Ministro que media hora de gratuidad en los estacionamientos de los centros comerciales no hará gran diferencia en la utilización de vehículos particulares, pero sí el hecho de favorecer el uso del transporte público, por lo que esto último resulta en su opinión más importante que lo primero.

La diputada señora Sabat planteó la necesidad de establecer sanciones para desincentivar el estacionamiento de automóviles en sectores residenciales de ciertas comunas, como Ñuñoa y Providencia, velando así por la tranquilidad de los vecinos.

El diputado señor Núñez, don Daniel, sostuvo que el proyecto en estudio podría hacer un pequeño aporte para desincentivar el uso del automóvil, pero advirtió sobre la inconveniencia de desnaturalizar sus objetivos, exigiéndole resolver los problemas de tipo estructural que tiene el transporte público.

En lo que respecta al tema concreto que la iniciativa busca regular, estimó que la exigencia de efectuar una compra por un monto mínimo determinado, para tener derecho a usar gratuitamente un estacionamiento, es bastante arbitraria.

Respecto de las medidas de mitigación que se han impuesto a los nuevos proyectos de construcción a través de los Eiestu, observó que todos los ejemplos dados por el Ministro se refieren a obras situadas en la Región Metropolitana de Santiago, y particularmente en la zona oriente, siendo que los problemas del

transporte público no se agotan en ella. En tal sentido, comentó que los proyectos capaces de resolver cuestiones que interesan a la población tienen al parecer una distribución social bastante inequitativa.

El diputado señor Chávez enfatizó que el objetivo primordial del proyecto es regular una situación que sus autores consideran abusiva, como es el cobro asociado a la concurrencia a un centro comercial, donde los estacionamientos no constituyen el servicio principal, sino uno funcional al acto de consumo. Advirtió que nada impide que las medidas destinadas a favorecer el uso del transporte público se adopten en forma independiente de lo que disponga la iniciativa en comento acerca de estos estacionamientos donde, incluso durante muchos años, nunca se cobró a los usuarios.

El Ministro señor Gómez-Lobo puntualizó que el tema de la planificación urbana y de la localización de los centros comerciales, y de la cantidad de estacionamientos que deben tener, debe ser abordado a través de una política más amplia de desarrollo urbano, que está elaborando la comisión presidencial pro movilidad. En muchos aspectos, la localización de los estacionamientos es facultad de las municipalidades, que muchas veces no toman en cuenta los impactos supramunicipales. En todo caso, la propuesta de medidas de mitigación no apunta a solucionar todos los problemas del transporte público, pero se trata de pequeños aportes que pueden contribuir a ello.

La señora **Paulina Saball** afirmó que hay varias dimensiones asociadas al proyecto que vale la pena considerar.

Una de ellas es la congestión en las ciudades, que amerita tomar medidas como las sugeridas por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones. En tal sentido, comparte la necesidad de desincentivar el uso de vehículos particulares, mejorando el transporte público; y si una forma de lograr esto implica mejorar la llegada del transporte público a determinados centros de afluencia de público y la capacidad de contener la locomoción colectiva en ellos, apoya plenamente la medida.

Otra dimensión es la complejidad que generan desde el punto de vista del desarrollo urbano, pero al mismo tiempo la utilidad que prestan, los centros hospitalarios, comerciales, etcétera. El impacto de estos centros respecto de los lugares donde se emplazan y las condiciones necesarias para que se desarrollen dentro de las ciudades son temas importantes de tratar y, de hecho, en la Comisión de Vivienda de esta misma Corporación se está estudiando un proyecto de ley relativo a la localización y desarrollo de centros comerciales.

En lo que se refiere específicamente al contenido del proyecto, consideró necesario remitirse a la LGUC y su Ordenanza. La primera regula el tema de los estacionamientos en dos aspectos. Primeramente, alude a ellos como parte de las disposiciones que deben estar incorporadas en los planos reguladores comunales y, en segundo lugar, como parte de las normas urbanísticas que deben ser consideradas por los directores de obras municipales cuando aprueban un determinado proyecto. Por su parte, la OGCU se refiere a los estacionamientos

como parte de los servicios asociados a un determinado uso; es decir, como parte de las normas que debe cumplir un proyecto de construcción según el uso a que esté destinado. En efecto, la Ordenanza señala que todo edificio debe contar con la cantidad mínima de estacionamientos que señale el instrumento de planificación territorial correspondiente, teniendo en cuenta el uso permitido y la carga de ocupación. A su vez, la Ley de Copropiedad Inmobiliaria dispone que los edificios adscritos a ella deben tener una cantidad mínima de estacionamientos destinados a los copropietarios y solo aquellos que excedan el mínimo exigido pueden tener otro destino.

Atendido lo expuesto, los estacionamientos son para el Minvu parte de las exigencias normativas que deben cumplir y de los servicios complementarios que deben ofrecer los centros comerciales y hospitalarios y, desde esa perspectiva, comparte la idea de regular su uso y las condiciones para acceder a ellos, sea en forma gratuita u onerosa.

Lo anterior no tiene que ver, sin embargo, con las mitigaciones que cada día se hacen más necesarias para sostener la carga de uso en las distintas ciudades del país, para lo cual se está gestionando en el Senado, en segundo trámite constitucional, un proyecto de ley relacionado con los aportes al espacio público que deberán contemplar los proyectos de edificación a futuro.

La diputada señora Fernández planteó que el atochamiento provocado por el boom inmobiliario en algunas comunas es mucho más grave que el generado por la instalación de grandes supermercados y centros comerciales. Al respecto, se supone que por cada 150 estacionamientos que tenga un edificio debe haber medidas de mitigación del impacto vial, pero muchos eluden esta obligación usando RUT distintos para subdividir la construcción. Urge resolver este problema, señaló. Insistió en la necesidad de solucionar el problema de los vecinos que no tienen donde estacionar porque sus casas no cuentan con espacio para ello y las calles aledañas están concesionadas por los municipios o llenas de vehículos provenientes de otros sectores.

El diputado señor Chávez recordó que la obligación de que los centros comerciales cuenten con estacionamientos según lo dispuesto en la LGUC y la Ordenanza respectiva fue precisamente el argumento utilizado para establecer en su momento la gratuidad de los mismos, como se acordó el año 2012 entre el Sernac y los representantes del sector. Preguntó a la Ministra de Vivienda si los municipios tienen la facultad de regular el cobro del servicio complementario de estacionamiento a través de los instrumentos de que disponen. Observó que el proyecto propone, en el caso de los estacionamientos en la vía pública, reemplazar el actual sistema de cobro por periodos fijos de tiempo por otro que atienda al tiempo de uso efectivo de tales espacios, pero los demás aspectos que sería necesario abordar sobre la materia exceden largamente los objetivos del proyecto en estudio.

La señora Ministra Saball reconoció que hoy en día se utilizan distintos mecanismos para burlar la normativa sobre mitigaciones viales en el desarrollo de los proyectos inmobiliarios y, precisamente por eso, se ha estado trabajando con el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para que en el proyecto de ley sobre aportes al espacio público que se tramita en el Senado se exijan

mitigaciones a todos los proyectos sin distinción, en función de su tamaño y lugar de emplazamiento.

En segundo lugar, señaló que todo lo relacionado con el uso y disposición de las calles como estacionamientos o para otros objetos está sujeto a las ordenanzas municipales en tanto los municipios son los encargados de administrar los bienes nacionales de uso público, y es efectivo que hay aquí un problema por resolver, ya que el tamaño de las calles no siempre se corresponde con el crecimiento de las ciudades, lo que se suma a lo señalado respecto de que muchas viviendas antiguas no disponen de espacio para guardar vehículos.

Luego, está el tema de los estacionamientos concesionados, donde lo que se ha buscado es entregar a privados la posibilidad de proveer el servicio de estacionamiento sin afectar el desenvolvimiento de las ciudades. Por eso se trata generalmente de estacionamientos subterráneos, cuyo sistema de cobro está establecido en los respectivos contratos de concesión.

Confirmó que el proyecto se refiere concretamente a los estacionamientos que la ley exige a las edificaciones destinadas ya sea a un uso comercial o de salud, pero el problema es que no hay ninguna norma que especifique que dichos espacios deban ser provistos gratuitamente. Hay un vacío legal en esta materia, que es el que ha dado origen a la iniciativa en debate. Para el Minvu hay en este caso distintos caminos: definir en la ley una cantidad mínima de estacionamientos que dichas construcciones deban poner a disposición del público gratuitamente o por un tiempo determinado, o regular el cobro como se propone en el proyecto. Lo claro es que ese vacío debe ser abordado desde el punto de vista del rol que cumplen los estacionamientos como parte de las normas urbanísticas exigibles a los centros comerciales y hospitalarios, que muchas veces tienen más calzos que la cantidad mínima establecida, por lo que se podría diferenciar el tratamiento dado a unos y otros en cuanto a la gratuidad.

El señor **Manuel Melero** afirmó que, en lo que respecta a los estacionamientos, los centros comerciales han hecho bien su trabajo, pues cumplen satisfactoriamente su rol de proveer este servicio a los consumidores, el cual entienden formar parte de su actividad normal; cobran las tarifas promedio más bajas del mercado, según estudio realizado sobre la base de una investigación efectuada por la Odecu; han incorporado progresivamente nuevos y mejores estándares de seguridad (cámaras de seguridad, lectores de patentes, guardias, cajas de seguridad para objetos valiosos, luces de disponibilidad, etcétera), en más estacionamientos que los que la ley les exige; cumplen la recomendación alcanzada con el Sernac el año 2012 acerca de la gratuidad (en el 70% de los casos no hay cobro alguno) y, cuando se cobra, consideran externalidades como la ubicación, el nivel de congestión y uso alternativo en zonas saturadas.

En relación con el proyecto en análisis, planteó que éste no conseguirá los propósitos buscados por las siguientes razones:

1. Discrimina a sectores específicos, incorporándoles restricciones únicas.
2. Establece un sistema de cobro engorroso y burocrático.

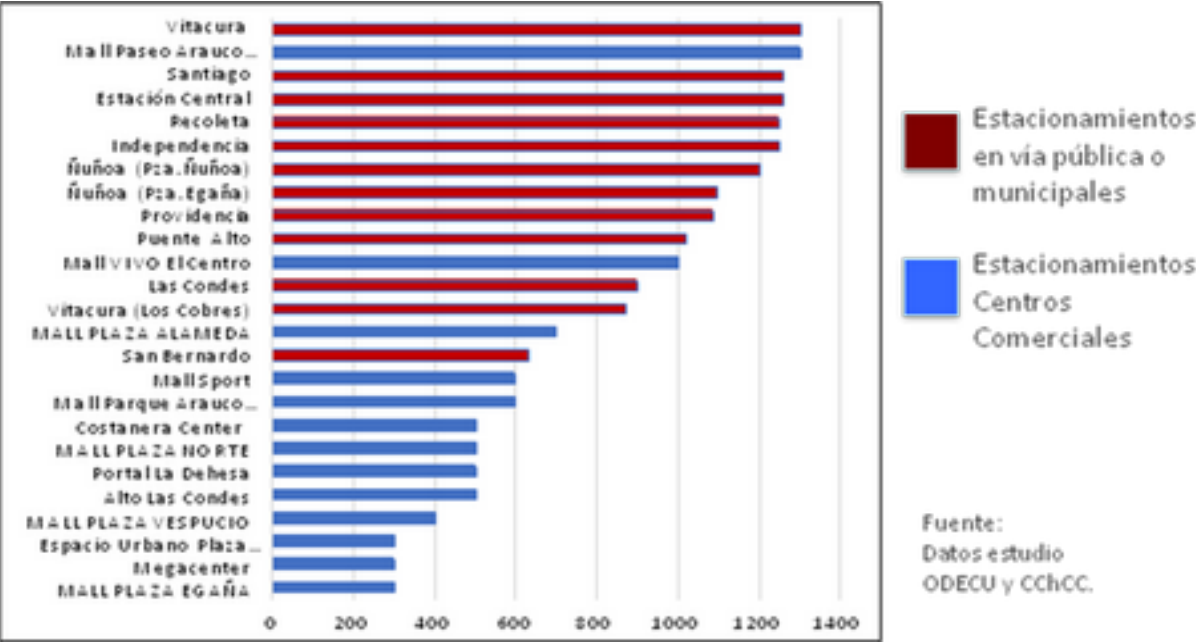
3. Afecta la calidad del servicio y costo de los consumidores de centros comerciales, que hoy pagan los precios más bajos del mercado.
4. No considera la realidad existente en zonas saturadas vialmente.
5. Es regresivo.
6. Es contrario a la tendencia mundial de desincentivo al uso del automóvil.
7. No considera el principio de generalidad y no incluye a todos los prestadores.
8. Puede afectar garantías constitucionales.

Con respecto al primer punto, se pregunta por qué regular sólo a un segmento de la oferta total de estacionamientos, siendo que los centros comerciales representan sólo el 10% de ella en el Gran Santiago, donde éstos se concentran. De hecho, el mayor oferente es el sector público, pero el proyecto no regula ni los estacionamientos situados en la vía pública ni los ubicados en cines, estadios, hoteles, oficinas, universidades y aeropuertos, entre otros. Por lo demás, los centros comerciales son el único sector que ha avanzado en protocolos de funcionamiento, dialogando y llegando a acuerdos con la autoridad que se cumplen cabalmente, salvo en dos casos que referirá más adelante.

En cuanto al sistema de cobro, planteó que la propuesta de gratuidad y/o cobro posterior basado en verificación de compra con boleta de compraventa generará trámites adicionales para los consumidores, los centros comerciales y los locatarios, además de un incremento significativo de los costos del servicio, dada la enorme casuística involucrada en él. Destacó que no se conocen antecedentes sobre este sistema de cobro en centros comerciales extranjeros, existiendo en Chile algunos supermercados que lo han implementado, pero eso es porque se trata de operadores únicos que emiten boletas electrónicas y pueden cruzar fácilmente la información, lo que no sería posible en un centro comercial con 600 o más locatarios donde más del 80% de ellos usan boletas timbradas en soporte de papel. A modo de ejemplo, informa que Parque Arauco tiene un flujo de 23 mil vehículos diarios, saliendo de sus estacionamientos -en horas *peak*- más de 2.500 a 3.000 vehículos cada hora, el 90% de los cuales permanece en ellos más de 30 minutos. En tanto, para atender a ese flujo en una carretera -con una tarifa plana y previamente conocida- se necesitan al menos 15 casetas, y aún así colapsan. En todo caso, cree que tal sistema podría instaurarse mediante un sofisticado sistema informático o con gran cantidad de validadores humanos, que permitan calcular la tarifa verificando el tiempo de estadía del cliente y la efectividad de su compra, pero en ambos casos ello implicaría un alto costo.

En conclusión, señaló que al regular sólo a este sector, el legislador genera una distorsión que afecta patrimonialmente a los centros comerciales, los cuales pierden competitividad con respecto a otros proveedores de estacionamientos que no tienen las mismas restricciones.

Sobre la afectación de la calidad del servicio y de los costos para los consumidores, destaca que actualmente los estacionamientos de los centros comerciales están diseñados para facilitar el acto de compra de sus clientes y funcionan en base a las reglas de la libre competencia. Por otra parte, se requieren altos niveles de inversión no sólo para construirlos sino también para habilitarlos. De ahí que los cobros, cuando los hay, se hacen cargo de las externalidades que implica alcanzar crecientes estándares de seguridad: vigilancia, cámaras de reconocimiento de patentes, barreras automáticas, salas de custodia de artículos de valor, luces de disponibilidad, etcétera). Reiteró, sin embargo, que el 70% de los centros comerciales no cobra por el uso de sus estacionamientos y que aquéllos que lo hacen -justamente para garantizar el uso por parte de sus clientes- cobran menos que otros proveedores (especialmente estacionamientos en vía pública) y por tramo vencido, como se aprecia en el siguiente cuadro:



En cuanto a la falta de consideración de las zonas saturadas vialmente, afirmó que el 70% de los estacionamientos públicos y privados de la Región Metropolitana se ubican en las comunas de Santiago, Las Condes y Providencia, y que el proyecto de ley cambiaría negativamente la dinámica de uso de este recurso. Hoy existe un desincentivo al uso del automóvil y establecer la gratuidad en los centros comerciales provocaría el efecto contrario y haría que la gestión de los estacionamientos se tornara altamente ineficiente.

Insistió en que el proyecto es regresivo, pues no considera un diagnóstico en profundidad para prevenir otros efectos no deseados. Se está legislando para resolver el problema puntual de los consumidores de los centros comerciales, pero debería hacerse un análisis más amplio acerca de los efectos de la iniciativa sobre la vialidad urbana, la congestión, la contaminación, el transporte público, etcétera. Además, la gratuidad de los estacionamientos actúa como un subsidio al uso del automóvil, beneficiando a los estratos socioeconómicos más altos, ya que los estacionamientos pagados se ubican mayoritariamente en los sectores donde se concentra el 65,6% de los hogares del V quintil, y perjudicando a los

consumidores, ya que el costo de la gratuidad se traspasa a todos los visitantes de los centros comerciales, pero afecta en mayor medida a los peatones. Llama a tener presente que los estacionamientos en centros comerciales no son un “bien público” y que los beneficios de la gratuidad sólo los percibe el grupo de consumidores que los utiliza.

Reiteró que el gobierno y los expertos coinciden en la necesidad de generar desincentivos al uso del automóvil, para lo cual proponen establecer impuestos verdes a la compra de automóviles, tarificar zonas saturadas para disminuir la congestión vial y la contaminación ambiental (30% de la cual es generada por quienes buscan estacionamiento), y privilegiar el uso del transporte público; y que el proyecto va en sentido contrario a todos esos propósitos.

Finalmente, sugirió que el proyecto debería considerar el principio de generalidad e incluir a todos los prestadores de servicios de estacionamiento, pues no hay razón alguna para gravar (con la gratuidad) solamente a los centros comerciales, donde la gente concurre por último voluntariamente, habiendo otros lugares a los que debe asistir para recibir prestaciones de primera necesidad, que no están considerados en esta iniciativa.

El señor **Cristián Acuña** planteó que las normas que regulan la gratuidad de los estacionamientos podrían afectar algunas garantías constitucionales. En efecto, al no regular a los estacionamientos públicos ni a otros servicios privados, que constituyen la mayoría de la oferta, el proyecto daría un trato diverso a quienes se encuentran en una situación fáctica y jurídica similar, atentando contra el principio de igualdad ante la ley.

Asimismo, se vería afectado el derecho de propiedad que tienen los centros comerciales sobre los espacios destinados a prestar el servicio de estacionamiento y, en particular, la facultad de gozar del bien que les pertenece, en cuanto no podrían percibir los frutos civiles de éste, como es el precio o renta de arrendamiento, sino bajo ciertas condiciones. Esto implica restringir una de las facultades esenciales del derecho de dominio, lo cual puede hacer legítimamente el legislador invocando la función social de la propiedad, que comprende los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas, y la conservación del patrimonio ambiental. Ninguna de estas consideraciones está expuesta en el proyecto como justificación para restringir la facultad de goce de los propietarios de centros comerciales respecto de la prestación del servicio de estacionamiento.

Reconoció sí que lo que está en juego es el establecimiento de reglas respecto del cobro de un servicio que se presta a consumidores y es por eso que la iniciativa modifica la LPDC, en cuyas normas estaría la justificación para exigir que dicho cobro obedezca al servicio efectivamente prestado, pero no para imponer la gratuidad del mismo.

En cuanto al vacío legislativo que habría respecto de los estacionamientos que la LGUC exige tener adheridos o que sirvan a un proyecto inmobiliario, ello tampoco justifica la invocación de la función social de la propiedad para restringir el derecho de dominio. Si bien los centros comerciales tienen que cumplir con la normativa urbanística y ésta no asegura la gratuidad de los estacionamientos, no

hay tal vacío legal, pues lo que prima es la naturaleza de bien privado que tienen dichos espacios adscritos a los respectivos proyectos inmobiliarios, lo que faculta a sus dueños para ejercer todas las facultades del dominio.

Desde otra perspectiva, se produciría una asimetría regulatoria con otros actores del mercado, interfiriendo el legislador en el derecho a desarrollar una actividad económica lícita y afectando la igualdad ante las cargas públicas. Por lo demás en Chile no existe un sistema de fijación de precios, salvo en mercados regulados como electricidad y agua potable, donde la regulación se justifica por la necesidad de corregir las distorsiones que producen los monopolios naturales. En el caso de los estacionamientos no existe un monopolio, sino un mercado competitivo, donde los centros comerciales son los operadores que cobran el menor precio por el servicio prestado.

IV. DISCUSIÓN PARTICULAR DEL PROYECTO

El proyecto de ley objeto de este informe contiene el siguiente artículo:

“Artículo único: Agréguese a la Ley N° 19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores, los siguientes artículos 15 BIS y 15 TER.

Artículo 15 Bis.- En los estacionamientos de clínicas u hospitales, centros comerciales, *malls*, *strip centers*, supermercados y otros similares, se procederá a seguir los siguientes parámetros para el cobro por el uso de los estacionamientos que formen parte del proyecto que haya sido aprobado por la respectiva dirección de obras municipales en la recepción que habilita su funcionamiento.

1. La primera media hora de uso en dichos estacionamientos será gratuita, y no podrá condicionarse de forma alguna el ejercicio de este derecho establecido en la presente ley.

2. A partir de la primera media hora y hasta las dos horas de permanencia en estas dependencias, el usuario quedará liberado del pago, presentando una boleta debidamente emitida por alguno de los proveedores de bienes o servicios presentes en la edificación principal o anexa al centro comercial que sirven a los estacionamientos.

3. El cobro, una vez pasadas las dos horas de estadía del automóvil en el estacionamiento deberá ser cobrado por minuto, quedando prohibido el cargo por rangos o tramos de tiempo, sin poder el prestador del servicio redondear la tarifa al alza.

Artículo 15 Ter: Para el cobro del servicio de estacionamiento en parquímetros establecidos en la vía pública, el proveedor o concesionario del servicio deberá cobrar por minuto, no estándoles permitido exigir al usuario el pago por rangos o tramos de tiempo.”.

El diputado señor Kast, don Felipe, formuló una indicación para *sustituir* el artículo único del proyecto, por el siguiente:

"Artículo único.- Agréguese a la ley N° 19.946, sobre protección de los derechos de los consumidores, el siguiente artículo 15 bis:

'Artículo 15 bis: Para el cobro del servicio de estacionamiento, el proveedor o concesionario deberá cobrar por minuto, no estándoles permitido exigir al usuario el pago por rangos o tramos de tiempo.'".

*Puesta en votación la indicación precedente fue **rechazada** por 4 votos a favor y 6 votos en contra. Votaron por la afirmativa los diputados señores Kast, don Felipe; Lavín, don Joaquín; Tuma, don Joaquín, y Van Rysselberghe, don Enrique. Votaron por la negativa los diputados señores Chahin, don Fuad; Espejo, don Sergio; Farcas, don Daniel; Jarpa, don Carlos Abel; Poblete, don Roberto, y la diputada señora Fernández, doña Maya.*

El diputado señor Bellolio formuló una indicación para *sustituir* el artículo 15 bis, por el siguiente:

"Artículo 15 bis.- Para el cobro del servicio de estacionamiento en clínicas u hospitales; centros comerciales; malls; strip centers; supermercados; otros similares, que formen parte del proyecto aprobado por la respectiva Dirección de Obras Municipales y parquímetros establecidos en vía pública, colindantes a bienes nacionales de uso público o concesiones de todo tipo o naturaleza, el proveedor o concesionario del servicio deberá cobrar por minuto vencido, no estándoles permitido exigir al usuario el pago por rangos o tramos de tiempo que no reflejen el uso del servicio contratado.".

*Puesta en votación la indicación precedente fue **rechazada** igualmente por 4 votos a favor y 6 votos en contra. Votaron por la afirmativa los diputados señores Kast, don Felipe; Lavín, don Joaquín; Tuma, don Joaquín, y Van Rysselberghe, don Enrique. Votaron por la negativa los diputados señores Chahin, don Fuad; Espejo, don Sergio; Farcas, don Daniel; Jarpa, don Carlos Abel; Poblete, don Roberto, y la diputada señora Fernández, doña Maya.*

Los diputados señores Kast, don Felipe; Lavín y Van Rysselberghe formularon una indicación para *suprimir*, en el encabezamiento del artículo 15 bis, la expresión "y otros similares", a fin de evitar ambigüedades en relación con los sujetos obligados por la norma.

*Puesta en votación la indicación precedente fue **rechazada** por 3 votos a favor y 5 votos en contra. Votaron por la afirmativa los diputados señores Lavín, don Joaquín; Tuma, don Joaquín, y Van Rysselberghe, don Enrique. Votaron por la negativa los diputados señores Chahin, don Fuad; Espejo, don Sergio; Jarpa, don Carlos Abel; Poblete, don Roberto, y la diputada señora Fernández, doña Maya.*

Puestos en votación el encabezamiento del artículo único del proyecto, con modificaciones formales, y del artículo 15 bis propuesto, fueron aprobados por 9 votos a favor y 1 voto en contra. Votaron por la afirmativa los diputados señores Chahin, don Fuad; Espejo, don Sergio; Farcas, don Daniel; Jarpa, don Carlos

Abel; Lavín, don Joaquín; Poblete, don Roberto; Tuma, don Joaquín; Van Rysselberghe, don Enrique, y la diputada señora Fernández, doña Maya. Votó por la negativa el diputado señor Kast, don Felipe.

El diputado señor Chávez formuló indicación para *sustituir*, en el numeral 1) del artículo 15 bis, la frase "la primera media hora" por **"las primeras dos horas"**.

Su objeto es consagrar la gratuidad de los estacionamientos en los lugares que indica la norma, por el tiempo señalado, a todo evento.

Puesto en votación el numeral 1) en comento, con la indicación, fue aprobado por 6 votos a favor y 4 votos en contra. Votaron por la afirmativa los diputados señores Chahin, don Fuad; Espejo, don Sergio; Farcas, don Daniel; Jarpa, don Carlos Abel; Poblete, don Roberto; y la diputada señora Fernández, doña Maya. Votaron por la negativa los diputados señores Kast, don Felipe; Lavín, don Joaquín; Tuma, don Joaquín, y Van Rysselberghe, don Enrique.

*Se sometió a votación el numeral 2) del artículo 15 bis, siendo **rechazado** por unanimidad, con el voto en contra de los diputados señores Chahin, don Fuad; Espejo, don Sergio; Jarpa, don Carlos Abel; Kast, don Felipe; Lavín, don Joaquín; Poblete, don Roberto; Tuma, don Joaquín; Van Rysselberghe, don Enrique; y la diputada señora Fernández, doña Maya.*

Puesto en votación el numeral 3) del artículo 15 bis, que pasa a ser N° 2, fue aprobado por unanimidad, con el voto favorable de los diputados señores Chahin, don Fuad; Espejo, don Sergio; Farcas, don Daniel; Jarpa, don Carlos Abel; Kast, don Felipe; Lavín, don Joaquín; Poblete, don Roberto; Tuma, don Joaquín; Van Rysselberghe, don Enrique; y la diputada señora Fernández, doña Maya.

El diputado señor Chávez formuló indicación para agregar al artículo 15 bis el siguiente inciso segundo, que pasa ser N° 3:

"En caso de pérdida del comprobante de ingreso, estará prohibido cobrar una tarifa pre fijada. Será obligación del proveedor del servicio consultar sus registros a fin de determinar de manera fehaciente el tiempo transcurrido desde el comienzo del uso del servicio, no pudiendo obligar al usuario a abonar una suma mayor."

Puesta en votación la indicación precedente fue aprobada por 7 votos a favor, 1 voto en contra y una abstención. Votaron por la afirmativa los diputados señores Chahin, don Fuad; Espejo, don Sergio; Jarpa, don Carlos Abel; Lavín, don Joaquín; Poblete, don Roberto; Van Rysselberghe, don Enrique; y la diputada señora Fernández, doña Maya. Votó por la negativa el diputado señor Kast, don Felipe. Se abstuvo el señor Tuma, don Joaquín.

Los diputados señores Chahin, Chávez y Espejo formularon una indicación para intercalar el siguiente artículo 15 ter:

"Artículo 15 ter.- Los prestadores institucionales con servicios de urgencia, de acuerdo a lo establecido en el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio de Salud, no podrán realizar cobro alguno por el servicio de estacionamiento durante el tiempo que dure la atención de urgencia, hasta por un cupo por paciente."

Su objeto es impedir que los servicios de urgencia, cuando provean estacionamientos a sus pacientes o a quienes los acompañen, cobren por su uso.

Puesta en votación la indicación precedente fue aprobada por unanimidad, con el voto conforme de los diputados señores Chahin, don Fuad; Espejo, don Sergio; Farcas, don Daniel; Jarpa, don Carlos Abel; Kast, don Felipe; Lavín, don Joaquín; Poblete, don Roberto; Tuma, don Joaquín; Van Rysselberghe, don Enrique, y la diputada señora Fernández, doña Maya.

El diputado señor Bellolio formuló una indicación para *sustituir* el artículo 15 ter original, que pasaría a ser 15 quáter, por el siguiente:

"Artículo 15 ter.- En el caso de los estacionamientos ubicados en clínicas u hospitales; centros comerciales; malls; strip centers; supermercados u otros similares, que formen parte del proyecto aprobado por la respectiva Dirección de Obras Municipales, el primer período vencido será siempre de 30 minutos, en tanto que los siguientes períodos serán de un minuto conforme lo dispone el artículo precedente."

El diputado señor Lavín formuló indicación para agregar el siguiente artículo 15 quáter:

"Artículo 15 quáter.- La clínicas privadas y hospitales públicos deberán proporcionar un cupo de estacionamiento gratuito, por el tiempo que dure la prestación, a todo paciente que acuda al servicio de urgencia de dicha institución."

Por ser incompatibles estas dos indicaciones con lo aprobado anteriormente, el Presidente de la Comisión las dio por **rechazadas**, conforme al inciso segundo del artículo 149 del Reglamento.

El diputado señor Farcas formuló indicación para *agregar* en el artículo 15 ter, que pasó a ser 15 quinquies, a continuación de la frase "deberá cobrar por minuto", la expresión "**efectivo de permanencia**", seguida de una coma (,).

Puesto en votación el artículo 15 ter, con la indicación precedente, fue aprobado por unanimidad, con el voto conforme de los diputados señores Chahin, don Fuad; Espejo, don Sergio; Jarpa, don Carlos Abel; Lavín, don Joaquín; Poblete, don Roberto; Tuma, don Joaquín; Van Rysselberghe, don Enrique; y la diputada señora Fernández, doña Maya.

El diputado señor Lavín formuló una indicación para *agregar* un artículo 15 quinquies que pasó a ser 15 quáter, del siguiente tenor:

"Artículo 15 quáter.- Los hospitales públicos concesionados que entreguen a sus funcionarios el servicio de estacionamiento, deberán realizarlo de forma gratuita por el tiempo efectivo en que el funcionario esté prestando sus servicios."

Explicó su autor que, en la actualidad, los funcionarios de los establecimientos hospitalarios entregados en concesión tienen derecho a usar gratuitamente un estacionamiento durante la jornada de trabajo estipulada en sus contratos, pero cuando deben cumplir labores fuera de ella son obligados a pagar una tarifa.

Puesta en votación la indicación precedente fue aprobada por 7 votos a favor y una abstención. Votaron por la afirmativa los diputados señores Chahin, don Fuad; Jarpa, don Carlos Abel; Lavín, don Joaquín; Poblete, don Roberto; Tuma, don Joaquín; Van Rysselberghe, don Enrique; y la diputada señora Fernández, doña Maya. Se abstuvo el señor Espejo, don Sergio.

El diputado señor Tuma formuló una indicación para agregar el siguiente artículo:

"Artículo- Los usuarios de los órganos y servicios de la Administración del Estado tendrán derecho al diez por ciento de los estacionamientos que éstos posean, para la realización de consultas, trámites, gestiones o cualquier acto de procedimiento ante ellos. La primera hora de uso de estos estacionamientos será gratuita."

*Puesta en votación esta indicación fue **rechazada** por 3 votos a favor, 1 voto en contra y cuatro abstenciones. Votaron por la afirmativa los diputados señores Espejo, don Sergio; Jarpa, don Carlos Abel, y Tuma, don Joaquín. Por la negativa lo hizo el diputado señor Van Rysselberghe, don Enrique. Se abstuvieron la diputada señora Fernández, doña Maya, y los diputados señores Chahin, don Fuad; Lavín, don Joaquín, y Poblete, don Roberto.*

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 Economía, Fomento, Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Protección de los Consumidores y Turismo, recomienda aprobar el siguiente:

PROYECTO DE LEY

“Artículo único.- Modifícase la ley N° 19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores, agregando los siguientes artículos 15 bis, 15 ter, 15 quáter y 15 quinquies:

Artículo 15 bis.- En los estacionamientos de clínicas u hospitales, centros comerciales, *malls*, *strip centers*, supermercados y otros similares, se procederá a seguir los siguientes parámetros para el cobro por el uso de los estacionamientos que formen parte del proyecto que haya sido aprobado por la respectiva dirección de obras municipales en la recepción que habilita su funcionamiento.

1. Las primeras dos horas de uso en dichos estacionamientos será gratuita, y no podrá condicionarse de forma alguna el ejercicio de este derecho establecido en la presente ley.

2. El cobro, una vez pasadas las dos horas de estadía del automóvil en el estacionamiento sólo podrá ser por minuto, quedando prohibido el cargo por rangos o tramos de tiempo, sin poder el prestador del servicio redondear la tarifa al alza.

3. En caso de pérdida del comprobante de ingreso, estará prohibido cobrar una tarifa pre fijada. Será obligación del proveedor del servicio consultar sus registros a fin de determinar de manera fehaciente el tiempo transcurrido desde el comienzo del uso del servicio, no pudiendo obligar al usuario a abonar una suma mayor.

Artículo 15 ter.- Los prestadores institucionales con servicio de urgencia, de acuerdo a lo establecido en el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio de Salud, no podrán realizar cobro alguno por el servicio de estacionamiento durante el tiempo que dure la atención de urgencia hasta por un cupo por paciente.

Artículo 15 quáter.- Los hospitales públicos concesionados que entreguen a sus funcionarios el servicio de estacionamiento, deberán realizarlo de forma gratuita por el tiempo efectivo en que el funcionario esté prestando sus servicios.

Artículo 15 quinquies.- Para el cobro del servicio de estacionamiento en parquímetros establecidos en la vía pública, el proveedor o concesionario del servicio deberá cobrar por minuto efectivo de permanencia, no estándoles permitido exigir al usuario el pago por rangos o tramos de tiempo.”.

Tratado y acordado en sesiones de fechas 9 y 16 de diciembre de 2014; 6 de enero y 3 de marzo, de 2015, con la asistencia de los diputados (as) señores (as) Chahin, don Fuad (Presidente); Bellolio, don Jaime; Edwards, don José Manuel; Espejo, don Sergio; Farcas, don Daniel; Fernández, doña Maya; Jarpa, don Carlos Abel; Kast, don Felipe; Lavín, don Joaquín; Núñez, don Daniel; Poblete, don Roberto; Saldívar, don Raúl; Tuma, don Joaquín, y Van Rysselberghe, don Enrique. Concurren, además, el diputado señor Chávez, don Marcelo y la diputada señora Sabat, doña Marcela.

Sala de la Comisión, a 6 de marzo de 2015.



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	16
6. Texto aprobado por la Comisión	21
7. Tratado y Acordado	22

Documento adjunto

Comentarios y sugerencias de la BCN sobre el proyecto de ley

Comentarios al Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 19.496 en materia de estacionamientos

A expresa solicitud de la Comisión de Economía, Fomento, Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Protección de los Consumidores y Turismo de la Cámara de Diputados, se comenta y elabora una propuesta de texto dispositivo que recoge diversas inquietudes regulatorias surgidas en la citada comisión con ocasión de la discusión del Proyecto de Ley que modifica la ley N° 19.496, estableciendo normas sobre protección de los derechos de los consumidores, con el objeto de regular el cobro del servicio de parquímetros y estacionamientos en los lugares que indica, individualizado con el Boletín N° 9.729-03. Para ello, se analizan las materias planteadas, observando respecto de cada una de ellas aquellos aspectos tanto sustanciales como de técnica legislativa.

Tabla de contenido

I.	ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY	25
II.	ANÁLISIS PARTICULAR DE PROPUESTAS REGULATORIAS COMPLEMENTARIAS	26
1.	COBRO DE ESTACIONAMIENTO EN SERVICIOS DE URGENCIA	27
2.	RESPONSABILIDAD DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE ESTACIONAMIENTOS	27
3.	PÉRDIDA DE COMPROBANTE DE INGRESO	29
4.	CUPO DE ESTACIONAMIENTOS PARA TRABAJADORES	29
5.	BENEFICIOS PARA DISCAPACITADOS	30

Introducción

Por Oficio N° 35 de fecha de fecha 11 de diciembre de 2014, la Comisión de Economía, Fomento, MIPYMES, Protección al Consumidor y Turismo de la Cámara de Diputados (en adelante “la Comisión”) solicitó a la Biblioteca del Congreso Nacional, en el marco de la discusión del Proyecto de Ley que modifica la ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores, en materia de cobro de servicios de estacionamiento, comentara las normas de la citada iniciativa de ley, y analizara propuestas regulatorias complementarias surgidas durante la discusión de dicha iniciativa. Para lo anterior, se utilizó en la medida de lo posible los argumentos expuestos en la misma Comisión.

Antecedentes del Proyecto de Ley

De acuerdo con sus fundamentos, el Proyecto de Ley que modifica la ley N° 19.496, estableciendo normas destinadas a regular el cobro del servicio de parquímetros y estacionamientos en los lugares que indica, Boletín N° 9.279, tiene por objeto normar a nivel legal diversos aspectos referidos al cobro por uso de estacionamientos públicos. Para ello, la iniciativa propone modificar la Ley N° 19.496, incorporando dos nuevos artículos al párrafo 3° referido obligaciones del proveedor: el primero destinado a fijar parámetros para el cobro por el uso de estacionamientos en ciertos establecimientos; y el segundo destinado normar el cobro por uso de estacionamientos establecidos en la vía pública.

II. Comentarios generales a las normas propuestas

a. Al artículo 15 bis

i. Sobre los sujetos obligados: La norma regula el cobro por el uso de estacionamiento en establecimientos de clínicas u hospitales, centros comerciales, *malls*, *strip centers*, supermercados y otros similares. La norma propone incorporar esta regulación a la Ley N° 19.496. Siendo así, estimamos que debiera identificarse a los sujetos obligados, primeramente, como proveedores, para luego desarrollar las características de éstos que suponen la sujeción a la norma.

De acuerdo a ello, y siguiendo la idea regulatoria propuesta, el sujeto obligado sería el proveedor que en su establecimiento ponga a disposición de los consumidores estacionamientos, por cuyo uso cobre, directa o indirectamente, una determinada tarifa o precio. Una definición adecuada del sujeto obligado permite evitar eventuales discriminaciones arbitrarias, originadas en cargas regulatorias diferenciadas para una misma práctica o sujeto. Por ejemplo, podría estimarse que el establecimiento de una tienda de *retail* que se ubica en un edificio aislado de otros proveedores, no posee las características de un centro comercial y, por ende, no se encontraría sujeto al marco normativo que se pretende establecer.

ii. Sobre la liberación de pago contra presentación de boleta de compra: El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones en su exposición ante la Comisión, el día 13 de enero de 2015, planteó, entre otras observaciones, la necesidad de fijar un valor mínimo de la boleta para eximirse de pago por el uso de estacionamientos, evitando así eventuales abusos derivados de la utilización de los referidos estacionamientos para fines distintos a los relacionados con los servicios ofrecidos por el proveedor.

Una alternativa a tal preocupación sería disponer se exima el pago por el estacionamiento, proporcional a la compra; considerando como elementos para la determinación del precio o tarifa el tiempo de uso y la tarifa normal (sin adquisición de bienes o servicios) dispuesta para dicho periodo de tiempo.

b. Al artículo 15 ter

Esta norma prohíbe el cobro por rangos o tramos de tiempo en estacionamientos dispuestos en la vía pública, permitiendo sólo el cobro en base a minutos.

De acuerdo al texto propuesto, esta disposición sería aplicable a todo servicio de estacionamientos “establecidos en la vía pública. A diferencia de la disposición anterior, el ámbito de aplicación de esta norma afecta a actos administrativos de las municipalidades, como administradoras de los bienes nacionales de uso público que se encuentren dentro de sus comunas¹. Conforme la Ley Orgánica de Municipalidades, tal administración puede ser ejercida, ya sea de manera directa, o bien estableciendo concesiones y permisos en virtud de los cuales pueden traspasar a los privados el uso de tales bienes con cargo al pago de contraprestaciones a favor de cada administración local (artículo 8°).

La Ley de Tránsito ratifica lo anterior. Así se deduce del numeral 20 del artículo 2° y de los artículos 149, 158 y 159. En ellos se establece que a la municipalidad le corresponde regular los lugares que se encuentran habilitados para estacionar vehículos dentro de la comuna, pudiendo ser dichos lugares de uso oneroso o gratuito.

De acuerdo a lo expuesto, podría discutirse si la prestación de un servicio de estacionamiento contra el pago de un precio o tarifa por parte de una municipalidad, como administradora de los espacios donde éstos se emplazan, constituye un acto de consumo amparado por la Ley N° 19.496, espacio regulatorio donde se pretende regular esta actividad. Tal naturaleza dependerá, principalmente de los términos y condiciones del contrato de concesión, de existir éste, o de la naturaleza del permiso otorgado al tercero. Así lo ha entendido la jurisprudencia, que ha considerado que constituye una relación de consumo la relación de un usuario y el concesionario, apoyado en el hecho de ser este último un ente con fines de lucro, facultado para cobrar un precio o tarifa por dicho servicio².

III. Análisis particular de propuestas regulatorias complementarias

A continuación se analizan las propuestas regulatorias complementarias surgidas durante la discusión del Proyecto de Ley, referentes a las siguientes materias:

- Cobro de servicio de estacionamiento por parte de prestadores de urgencia;
- Responsabilidad de los prestadores de servicios de estacionamientos;
- Cobros por pérdida de comprobante de ingreso;
- Cupos de estacionamientos para trabajadores; y

¹ Artículo 5° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Disponible en: www.leychile.cl (enero, 2015).

² Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago (Quinta Sala), recaída en los autos rol N° 132/2013, de fecha 20 de agosto de 2013.

- Beneficios para personas con discapacidad.

1. Cobro de estacionamiento en servicios de urgencia

Esta propuesta complementaria surgida durante la discusión del Proyecto de Ley en la Comisión, pretende asegurar la gratuidad de los servicios de estacionamientos en los centros de urgencia, en beneficio del paciente y por el tiempo que dure la prestación.

Comentarios

a. Respecto al sujeto obligado: Se estima necesario definir adecuadamente al sujeto pasivo. Para ello debemos remitirnos al Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2006, del Ministerio de Salud, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 2.763, de 1979 y de las Leyes N° 18.933 y N° 18.469.

Este Decreto Ley distingue³ entre prestadores institucionales y prestadores individuales de salud. Estimamos que la obligación de gratuidad debiera recaer sólo respecto de prestadores institucionales, que conforme al citado DFL corresponden a Hospitales, clínicas, consultorios y centros médicos, entre otros. Lo anterior, por cuanto son éstos quienes comúnmente prestan servicios de urgencia; y los que disponen, generalmente, de estacionamientos para sus pacientes y/o usuarios.

b. Respecto del beneficiario: El beneficiario debe corresponder a un sujeto amplio, que no se limite al paciente que recibe la atención. Para ello se propone limitarlo por cupo. Un cupo de gratuidad de libre disposición por cada usuario del servicio de urgencias, independientemente de quien utilice finalmente el beneficio.

c. En cuanto al contenido de la obligación: La obligación supone otorgar servicio de uso gratuito de estacionamiento por un tiempo no inferior al que duren las prestaciones de salud de urgencia o emergencia, como indistintamente las denomina el citado DFL N° 1.

2. Responsabilidad de los prestadores de servicios de estacionamientos

Se planteó la idea de legislar estableciendo, expresamente en la ley, la responsabilidad de los prestadores por las pérdidas o daños ocurridos durante el estacionamiento, disponiendo que las publicaciones destinadas a desentenderse de dicha responsabilidad carecen de valor.

Comentarios

³ Artículo 4° numeral 11 del DFL N° 1 de 2006 del Ministerio de Salud. Disponible en: www.leychile.cl (Enero, 2015).

a. El servicio de estacionamiento –gratuito o no- ofrecido por locales comerciales, grandes tiendas, conjuntos comerciales o supermercados constituyen, para la jurisprudencia nacional “parte integrante e inseparable del acto jurídico de venta entre proveedor y consumidor, y no un servicio anexo o adicional”. Por ello, el usuario del servicio de estacionamiento es igualmente un consumidor y es sujeto, por tanto, de los derechos y acciones consagrados en la Ley N° 19.496⁴;

b. Como tal, el usuario de los servicios de estacionamiento sería titular del derecho a la seguridad en el consumo de bienes y servicios establecido en el artículo 3° letra d) de la citada ley. Como contrapartida, el proveedor que ofrece o pone a disposición estacionamientos es, a su vez, sujeto del deber de resguardar la seguridad en el consumo, que supone otorgar al consumidor un “mínimo de seguridad en la realización y operación del acto específico de la prestación de servicios de venta de mercancías o servicios”. El incumplimiento de este deber lo sanciona el artículo 23 de la misma Ley N° 19.496 que, textualmente, dispone: “Comete infracción a las disposiciones de la presente ley el proveedor que, en la venta de un bien o en la prestación de un servicio, actuando con negligencia, causa menoscabo al consumidor debido a fallas o deficiencias en la calidad, cantidad, identidad, sustancia, procedencia, seguridad, peso o medida del respectivo bien o servicio”;

c. La jurisprudencia ha estimado en “varios casos, que el citado deber implica la obligación del proveedor de tomar todas las medidas para evitar que los vehículos sufran daños o robos en los estacionamientos y que deben responder si no hacen bien su trabajo”. Asimismo, ha dispuesto que los carteles ubicados en los estacionamientos en virtud de los cuales los proveedores intentan desentenderse de su responsabilidad, no tiene ningún valor”⁵;

d. En definitiva, bajo el amparo del marco preceptivo que otorga la Ley N° 19.496, es decir, en el ámbito de las relaciones de consumo, los proveedores de servicios de estacionamiento que complementan la relación de consumo con otros servicios o productos, son actualmente responsables por las pérdidas y daños que sufren los vehículos que estacionan, en la medida que no cumplan con el deber de resguardo que impone esta ley, por lo que el establecimiento a nivel de ley de dicha responsabilidad confirmaría el criterio vigente sobre la materia.

e. En la perspectiva comparada, una norma en el mismo sentido es la que dispuso recientemente la Ciudad de Buenos Aires. En efecto, por Ley N° 5.007 de junio de 2014, estableció que “en las playas de estacionamiento vehicular de carácter público o privadas existentes en la Ciudad de Buenos Aires, sean gratuitas o tarifadas, se considerará cláusula ineficaz la publicación en carteles, tickets o cualquier otro documento similar entregado por el establecimiento, de la leyenda “La empresa no se responsabiliza por los daños, robos o

⁴ Jurisprudencia por Daños en Estacionamientos de Vehículos regido por la Ley del consumidor”. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Número 34. Primer semestre 2010. Pag. 39-73.

⁵ Ibidem.

hurtos que pudieran sufrir los vehículos“ o frases similares, que tiendan a evadir la responsabilidad de la empresa”.

3. Pérdida de comprobante de ingreso

Esta propuesta complementaria pretende evitar el cobro de un periodo mayor al efectivamente utilizado de estacionamiento, en circunstancia que el usuario pierda el comprobante de ingreso o ticket que permita el cálculo del tiempo de estadía.

Comentarios

Actualmente se trata de una situación que ha sido resuelta comúnmente con la obligación del consumidor o usuario de pagar el valor por un día completo de servicio de estacionamiento.

En la legislación comparada, de los casos revisados y de que da cuenta el informe complementario, sólo Argentina, específicamente la Ciudad de Buenos Aires, dispone de una solución regulatoria a la circunstancia descrita, obligando al proveedor del servicio a consultar sus registros para determinar de manera fehaciente el tiempo transcurrido desde el comienzo del uso del servicio, a efecto de hacer efectivo el cobro por tal concepto, no pudiendo obligar al usuario a abonar una suma mayor.

4. Cupo de estacionamientos para trabajadores

Se plantea la posibilidad de disponer en la ley la obligatoriedad de que los “estacionamientos de clínicas u hospitales, centros comerciales, *malls*, *strip centers*, supermercados y otros similares”, dispongan de cupos de estacionamiento de uso gratuito para sus trabajadores.

Comentarios

Del análisis de la propuesta surgen algunas hipótesis que supondrían inconvenientes prácticos para aplicar una eventual disposición en este sentido:

a. La necesidad de limitar tal beneficio a un cupo determinado de estacionamientos o a un porcentaje del total dispuesto por el sujeto obligado. En algunos casos la aplicación de una eventual norma en el sentido planteado podría transformarse en que la totalidad de los estacionamientos dispuesto por la clínica, hospital, centro comercial, etc. sea ocupado gratuitamente por los trabajadores, en el caso que éstos excedan el número de estacionamientos. Ello podría ocurrir en espacios reducidos, con pocos estacionamientos, como *strip centers*, clínicas y supermercados;

b. A lo anterior se suma que, de disponerse de una norma en tal sentido, surge la necesidad de regular cómo debe distribuirse el porcentaje, para evitar medidas eventualmente arbitrarias, que signifiquen beneficiar a determinados trabajadores por sobre otros en iguales condiciones.

5. Beneficios para discapacitados

Se plantea la posibilidad de regular la obligación de que “Clínicas u hospitales, centros comerciales, *malls*, *strip centers*, supermercados y otros similares” dispongan de estacionamientos gratuitos para personas con discapacidad.

Comentarios

a. Actualmente la Ley N° 20.422, que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad, exige a “establecimientos comerciales, industriales y de servicios, públicos o privados; a los que exhiban espectáculos artísticos, culturales o deportivos; a los edificios destinados a un uso que implique la concurrencia de público, y los espacios de uso público que cuenten con estacionamientos para vehículos, reservar un número suficiente de ellos para el uso de las personas con discapacidad, conforme a las disposiciones de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

b. Si bien la obligación descrita ampararía la propuesta regulatoria en comentario, la norma de la citada ley no exige que el uso de esos estacionamientos por parte de sus beneficiarios, sea gratuito o sin costo. Por lo anterior, el desarrollo de la propuesta, en esta sede, se entendería en que la citada obligación legal no signifique el pago de una contraprestación por parte de los beneficiarios.