

ANÁLISIS ECONÓMICO Y LEGAL DEL PROYECTO DE LEY QUE REGULA EL
COBRO DE ESTACIONAMIENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS

Resumen Ejecutivo

Hermann Consultores

Jorge Hermann Anguita - Economista
Alejandro Arriagada Ríos - Abogado

Diciembre 2014

www.hermannconsultores.cl
Teléfono: (+56 2) 223795194
Av. Presidente Kennedy 5757 - oficina 406
Santiago - Chile

Jorge Hermann Anguita: Es Ingeniero Comercial y Magister de Economía de la Universidad de Chile. Actualmente, es director de Hermann Consultores y profesor de macroeconomía en la Escuela de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Además, se desempeñó como Jefe de la División de Estudios del Ministerio de Economía analizando los temas de emprendimiento, innovación y competitividad, como también fue Vicepresidente del Directorio del Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec) y Director de ChileValora (certificación de competencias laborales). Por último, es Ministro suplente del Tribunal de la Libre Competencia desde el 2012

Alejandro Arriagada Ríos: Es abogado de la Universidad de Chile y ex fiscal del Ministerio de Economía. Trabajó para tres ministros de economía donde tuvo también a su cargo la responsabilidad de la elaboración y tramitación legislativa de los proyectos de ley del Ministerio en el periodo 2010-2014. Dirigió el diseño e implementación legal de todas las nuevas plataformas PYMES en el Ministerio de Economía.

1) Resumen Ejecutivo.

Con fecha 17 de noviembre de 2014 los diputados señores Fuad Chahín Valenzuela, Marcelo Chávez Velásquez, Aldo Cornejo González, Sergio Espejo Yaksic, Iván Flores García, Pablo Lorenzini Basso, Víctor Torres Jeldes y Matías Walker Prieto presentaron en la Cámara de Diputados un proyecto de ley 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° 9729-03).

La normativa propuesta permite que en los estacionamientos de clínicas u hospitales, centros comerciales, malls, strip centers, supermercados y otros similares, se procederá a seguir determinados parámetros para el cobro por el uso de los estacionamientos disponible en dichos centros de atención de salud y comerciales.

El proyecto se encuentra en estudio en la Cámara de Diputados, en la Comisión de Economía de dicha Corporación, en su primer trámite constitucional y fue votada en forma favorable la idea de legislar en general sobre el tema propuesto.

Del informe que se presenta se puede concluir que:

1.1) Consideraciones económicas.

1.1.1) La gratuidad de estacionamientos perjudica a los consumidores, porque todos terminan pagando por ésta, tanto quienes utilizan un automóvil como aquellos que no lo tienen. En los estacionamientos que son gratuitos, el costo recae en toda la población (este caso los clientes de centros comerciales).

La evidencia empírica señala que en un comienzo, las inmobiliarias pagan por los estacionamientos, que luego traspasa el costo a los arrendatarios, quienes, a su turno, lo traspasan a sus clientes.

Al traspasarse el costo del estacionamiento a toda la sociedad, se genera un enorme subsidio a los automovilistas, y por lo tanto aumenta la demanda por vehículos y zonas de estacionamiento.

1.1.2) La gratuidad genera una falta crónica de estacionamientos y una gestión ineficientes de éstos. Los estacionamientos se pueden gestionar eficientemente por

medio de una tarifa, lo que permite a los consumidores disminuir la búsqueda por un estacionamiento libre, reduciendo la congestión vehicular y la contaminación. El desarrollo comercial se potencia porque los conductores se estacionan, compran algo y dejan el lugar rápidamente, permitiendo que otros clientes puedan utilizar el estacionamiento para los mismos fines.

1.1.3) La gratuidad es una medida no amigable con el medio ambiente. Los estudios muestran que un 30% de la congestión vehicular se debe a los automovilistas que buscan un estacionamiento libre. La gratuidad por el tiempo indicado en el proyecto de ley sólo aumentará este porcentaje.

1.1.4) La gratuidad es regresiva, pues se beneficia a los sectores de más altos ingresos en el país. El 70% de los estacionamientos públicos y privados en el Gran Santiago se ubican en las comunas de Santiago, Las Condes y Providencia. Por su parte, los centros comerciales tienden a concentrarse en los estratos socioeconómicos de más altos ingresos de la población (ABC1 y C2). El cobro de estacionamientos ocurre principalmente en el sector oriente porque tiene un mayor poder adquisitivo y su sensibilidad al precio del estacionamiento es menor en relación a otras zonas.

La razón sobre porque los centros comerciales cobran por los estacionamientos se debe a que están ubicados en zonas con densidad alta de comercio, marcada concentración de oficinas al alrededor y los grupos socioeconómicos de altos ingresos presentes son poco sensibles al precio del estacionamientos.

1.1.5) El cobro por estacionamientos en los centros comerciales son los más bajos de la zona donde se ubican. El número de centros comerciales y similares es cerca de 100 en Chile y los establecimientos que cobran por los estacionamientos son 29, equivalente al 30% del total. Igualmente, los centros comerciales en el Gran Santiago son 32 y las entidades que cobran son 13, representando el 40% del total.

El 70% de los centros comerciales en Chile no cobran.

En una comparación de precios entre los estacionamientos públicos y privados, junto con los centros comerciales, se encuentra que los últimos tienen precios más bajos que el resto de estacionamientos.

1.1.6) La gratuidad perjudica el desarrollo eficiente del sistema de transporte de la ciudad. Los estacionamientos son una herramienta relevante de planificación y diseño urbano. La existencia de estacionamientos gratuitos o a bajo precio genera que las

personas tengan el incentivo a utilizarlos libremente generando rivalidad en su uso y una tendencia mayor utilización del automóvil. Por lo anterior, se genera un costo social y medioambiental.

La solución urbanística tradicional frente al fenómeno de la falta de estacionamientos es obligar legalmente a que los proyectos inmobiliarios tengan un cierto número mínimo de estacionamientos. Las normas de estacionamiento mínimos limita los esfuerzos para crear un sistema de transporte equilibrado y sostenible, creando un ciclo que a mayor medida que hay más estacionamientos disponibles, mayor es el uso del automóvil como medio de transporte.

1.1.7) El uso de la boleta como forma de no pago por el uso del estacionamiento es inviable operativamente. La aplicación operacional es compleja debido a la casuística que impone y a que los comercios que arriendan locales dentro de los centros comerciales son de alta heterogeneidad. En efecto, actualmente los sistemas de cobro de los estacionamientos son completamente automáticos, sin la presencia de personas operadores, con altos grados de seguridad y servicios adicionales vinculados al uso, por lo cual la aplicación tecnología resulta inviable para reconocer la inmensidad de diferentes boletas de las tiendas y la hora en que se efectuó la compra.

1.2) Consideraciones Jurídicas y Constitucionales.

1.2.1) Infracción al Principio de Igualdad ante la Ley del art. 19 No. 2 y ante las cargas públicas del art. 19 No. 20 de la CPR. El proyecto de ley otorga un trato diverso a quienes se encuentran en una situación fáctica y jurídica similar. En efecto, el contrato de estacionamiento es siempre accesorio o causal. El Proyecto de Ley asume lo anterior respecto de los malls, pero esta condición también está presente en los estacionamientos anexos a centros urbanos, comerciales o de oficinas y en todos estos casos, desde la óptica del consumidor, el estacionamiento es sólo un medio instrumental de satisfacer una necesidad diferente, como puede ser un requerimiento en materia de consumo o la estadía en una oficina por un tiempo determinado. Ningún consumidor estaciona por el mero hecho de estacionar, sino que en su conducta siempre existe una causa diferente como es, en el caso de los malls o calles públicas o de los estacionamientos cercanos a los centros de las grandes ciudades del país, satisfacer una necesidad de consumo.

Por otra parte la restricción en materia de cobro del nuevo artículo 15 Bis, no se aplicaría a los “bienes nacionales de uso público”, situación que no es más que otra manifestación de la discriminación que se produce de aprobarse este proyecto de ley.

Por otra parte, es una carga pública toda obligación que no constituya pagar impuestos y que se le exige soportar a un particular en virtud de una ley o reglamento. En el caso de este proyecto de ley al no permitir el goce en plenitud del derecho de dominio sobre el estacionamiento e imponer la obligación parcial de gratuidad en beneficio de los dueños de automóviles que quieren realizar actos de consumo, se obliga por ley a soportar un detrimento patrimonial que supone no poder explotar un negocio lícito en iguales condiciones a otros particulares y al sistema público concesionado, que explotan la misma actividad económica.

1.2.2) Infracción al derecho a desarrollar una actividad económica del 19 No. 21 de la CPR. El proyecto restringe la libertad en el ejercicio de una actividad lícita, como es el arrendamiento de estacionamientos, además interviene la manera de ejercer dicha actividad estableciendo normas para la determinación del precio a cobrar. En Chile no existe un sistema de fijación de precios para actividades libres y lícitas, salvo en mercados regulados como luz eléctrica y agua potable ni tampoco existen fallas de mercado que corregir por vía de este proyecto de ley.

1.2.3) Infracción al derecho a no sufrir discriminación arbitraria en una actividad económica del 19 No. 22 de la CPR. En efecto, dicha norma dispone: “La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica...”.

Tanto la medida que busca liberar del pago por el servicio de estacionamiento por la primera media hora como aquella que lo permite por 90 minutos adicionales en el caso de exhibirse un consumo, constituyen una regulación tarifaria que sólo es jurídicamente aceptable cuando existe un monopolio, ya sea natural o legal. Es evidente que, respecto del servicio de estacionamientos, no existe un mercado concentrado que habilite al legislador para llegar a regular la tarifa o limitar el modo en que el precio puede ser libremente acordado entre las partes contratantes, de conformidad a las reglas generales de la libre competencia.

1.2.4) Derecho de Propiedad del Art. 19 No. 24 y No Afectación de los Derechos en su Esencia del Art. 19 No. 26 ambos de la CPR. El Artículo 15 Bis del Proyecto también implicaría una violación al derecho de propiedad, garantizado en el Artículo 19, No 24, de la Constitución, el cual dispone: “*Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas: 24o. El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales...*”.

Como se ha señalado, los centros comerciales, al igual que todo edificio que se construya, debe contar, de conformidad a la normativa urbanística aplicable, con una dotación mínima de estacionamientos, la cual se determina de acuerdo al plan regulador respectivo. No obstante la existencia de la obligación legal de contar con estacionamientos, no debe olvidarse que éstos conservan su naturaleza de bienes privados y, por lo tanto, su propietario tiene sobre ellos todos los atributos del dominio, pudiendo usar, gozar y disponer de ellos libremente.

Como establece la misma Constitución si ha de establecerse una limitación u obligaciones estas sólo pueden derivarse de la función social de la misma, estableciéndose en forma expresa que ésta comprende única y exclusivamente: (i) los intereses generales de la nación; (ii) la seguridad nacional; (iii) la utilidad y la salubridad públicas; y (iv) la conservación del patrimonio ambiental. Como se puede apreciar, los derechos de los consumidores dueños de vehículos motorizados, que desean estacionar gratis para efectuar actos de consumo, sin perjuicio de su importancia, no pueden ser subsumidos en ninguna de las causales que justifican una limitación del dominio como la que propone el proyecto.