



Proyecto de Ley N° 1612 / 2016 - CR

Sumilla: Proyecto Ley que modifica el artículo 3 de la Ley N° 29461

El Congresista de la República que suscribe, **CARLOS ALBERTO DOMÍNGUEZ HERRERA**, por intermedio del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en ejercicio de su derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone la siguiente:

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY N° 29461 "LEY QUE REGULA EL SERVICIO DE ESTACIONAMIENTO VEHICULAR"

Artículo único. Modificación del numeral 2 del artículo 3 de la Ley N° 29461, "Ley que Regula el Servicio de Estacionamiento Vehicular".

Modifíquese el numeral 2 del artículo 3 de la Ley N° 29461, Ley que Regula el Servicio de Estacionamiento Vehicular, en los siguientes términos:

"Artículo 3. Ámbito de aplicación

La presente ley resulta aplicable a todo servicio de estacionamiento vehicular según los alcances de lo previsto en el artículo 2°. Se consideran modalidades del servicio de estacionamiento las siguientes:

1. (...)

"2. **Estacionamiento como servicio complementario o accesorio.**- Es aquella prestación por la cual un propietario de un establecimiento destinado a una actividad comercial diferente a la señalada en el numeral 1. brinda en forma complementaria o accesorio el uso de un espacio determinado a favor de un tercero para el estacionamiento de un vehículo.

Será gratuito, siempre que el consumidor acredite un consumo mínimo de lo ofertado en los establecimientos que alberga el centro. El consumo mínimo será determinado por el titular del establecimiento comercial."



DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

Única. Los centros y establecimientos comerciales se adecuaran a la presente norma desde el día siguiente de su publicación.

DISPOSICIONES FINALES Y DEROGATORIAS

Primera. Vigencia de la Ley

La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

Segunda. Derogatoria Normativa

Deróguense toda disposición legal que contravenga la presente Ley.

Lima, 28 de junio de 2017



CARLOS DOMINGUEZ HERRERA
Congresista de la República

Luis F. Galarreta Velarde
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

Palomina

Lizama Santos

G. Trujillo

Intarayduna

Ramirez O.

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 04 de Julio del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 1012 para su

estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS; DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA
Congresista de la República

Luis F. Galarraga Velasco
Congresista de la República

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES:

Basta observar el caos vehicular que afecta tanto a peatones, conductores, usuarios de medios de transporte e incluso a comerciantes, para saber que se ha incrementado notoriamente el parque automotriz en nuestro país,. Dicho incremento no solo supone velar por el orden donde tráfico impera, sino además porque encontrar espacios de estacionamiento, sean públicos o privados, se ha vuelto una odisea.

Con fecha 28 de noviembre de 2009, se publicó en el diario El Peruano la Ley N° 29461 - Ley que Regula el Servicio de Estacionamiento Vehicular, la cual tiene por objetivo mantener la seguridad de las transacciones respecto al servicio de estacionamiento vehicular; delimitar las expresiones de las prestaciones, con la finalidad de poder verificar su naturaleza en relación con los usuarios; establecer los derechos, obligaciones y responsabilidades que asisten a las partes en el contrato de estacionamiento vehicular; y prever las condiciones adecuadas para la prestación del servicio, supervisadas por las entidades competentes para dicha función.

En el periodo parlamentario anterior (2011-2016) se presentaron varias iniciativas legislativas, de precisión y modificación de dicha ley, las cuales incluso llegaron a ser dictaminadas por la Comisión de Defensa del Consumidor de manera favorable, habiendo sido archivado a pesar de contar hasta con un texto sustitutorio, y son aquellas las que inspiran la presente iniciativa (Proyectos Ley 2894/2013-CR y 4009/2014-CR).

La presente propuesta tiene como sustento, las prácticas que se vienen realizando en algunos centros comerciales que brindan el servicio de estacionamiento de manera complementaria o accesorio, pues están realizando el cobro del mencionado servicio, cuando durante décadas el uso de los estacionamientos en los centros comerciales ha sido gratuito debido que su rubro es la venta de productos y/o servicios, conocidos como una parada obligatoria para el consumidor a fin de que en un solo lugar encuentre varias ofertas que satisfagan sus intereses.

Así es para los establecimientos comerciales que confluyen en un centro comercial su objetivo es ofrecer sus productos y ganar dinero por ello, para lo cual cuentan con la licencia correspondiente, por lo que cobrar por las prestaciones accesorias o conexas como es el estacionamiento cuando no constituye actividad

principal ni del centro ni del establecimiento implica que se está dejando de lado que por normatividad municipal se debe tener un número mínimo estacionamiento con relación a su metraje a servicio de los consumidores.

II. PROBLEMÁTICA Y MOTIVACION DE LA INICIATIVA

Los centros comerciales.

Un centro comercial, es un espacio con una construcción que consta de uno o varios edificios, por lo general de gran tamaño, que albergan servicios, locales y oficinas comerciales aglutinados en un espacio determinado concentrando mayor cantidad de clientes potenciales dentro del recinto.

Un centro comercial está pensado como un espacio colectivo con distintas tiendas; además, incluye lugares de ocio, esparcimiento y diversión, como cines o ferias de comidas dentro del recinto. Por lo general los locales o establecimientos comerciales se alquilan o se venden de forma independiente, por lo que existen varios dueños de dichos locales o poseedores, que deben pagar servicios de mantenimiento al constructor, al propietario o a la entidad administradora del centro comercial.

Los centros comerciales poseen un orden determinado para disponer las tiendas; por ejemplo, una planta o sector está destinado a la venta de ropa, otro al expendio de comida y restaurantes, otro para cines y centro de diversión y ocio. Es casi imprescindible que el centro comercial tenga un supermercado o hipermercado.

El centro comercial, además de tener una entidad comercial o económica, también tiene una gran connotación sociológica o antropológica, pues es un espacio de intercambio social y humano. Cumple las mismas funciones que cumplía la antigua plaza del pueblo: lugar de encuentro, manifestación de los intereses de las personas hacia los otros vecinos, que al final de la jornada en un fin de semana han pasado por allí. Tiene un horario para los diferentes grupos de personas: familias, adolescentes, jóvenes, mayores, etc. Además, los gestores del centro y los comerciantes lo saben y organizan sus ofertas, promociones, exposiciones, para todos estos grupos. Incluso hay personas que ya aseguran que la vida en familia se hace de mejor forma en los centros comerciales. (En el centro comercial de Beatriz Sarlo: una descripción desde muchos puntos de vista: sociología, ecología, urbanismo y mercadotecnia).

Establecimiento comercial.

De acuerdo a la Real Academia Española (2014 Diccionario de la lengua española 23 edición) es el espacio físico donde se ofrecen bienes económicos (servicios o

mercancías) para su venta al público. También se conoce como local comercial, punto de venta, tienda o comercio.

Con algunas excepciones (como panaderías y pastelerías), en los establecimientos comerciales no se suele realizar la fase de producción de los productos que distribuye, limitándose a ejercer un papel intermediario entre el fabricante y el consumidor. Al ser habitualmente el consumidor final el que acude a los establecimientos comerciales, y ser estos abastecidos por mayoristas, su papel intermediador es el denominado de comercio minorista. Lo mismo ocurre en el caso de los locales comerciales destinados a la prestación de servicios.

Excepto en algunos casos en que los puestos de venta son de iniciativa pública, o de organizaciones no gubernamentales e instituciones similares, los establecimientos comerciales son lucrativos, es decir, están orientados a la obtención de beneficios para los empresarios que los regentan. Tales empresarios pueden ser los propietarios del local o bien gestionarlo en régimen de arrendamiento. Igualmente, pueden ser grandes cadenas de distribución, pequeños empresarios o bien un caso mixto que combina ambos: la franquicia.

Existen dos tipos de establecimientos comerciales:

Establecimiento comercial de bienes

Los establecimientos comerciales minoristas pueden clasificarse según diversos criterios, siendo los más comunes los referidos a su carácter individual o colectivo (mercado, centro comercial), a su tamaño (pequeños, medianos y grandes establecimientos), al tipo de productos que comercializa (especializado en alimentación, droguería, confección, juguetes, etc.) y, principalmente, al sistema de venta (tradicional, como las farmacias, de libre servicio, como los supermercados, o mixto, como los grandes almacenes).

Establecimiento comercial de servicios

En el sentido más amplio, dentro de centro se consideran algunos locales no dedicados al comercio, propiamente dicho, sino a otras actividades lúdicas relacionadas con el ocio, como discotecas, bares, restaurantes, hoteles, alquiler de coches, agencias de viajes, cines, etc. (en Enciclopedia Libre Universal, publicada en español)

Los estacionamientos.

Se le denomina estacionamiento al espacio físico donde se deja el vehículo por un tiempo indeterminado cualquiera y, en algunos países hispanohablantes, también al acto de dejar inmovilizado un vehículo (en Real Academia Española, 2001).

También se puede considerar estacionamiento al lugar o parte de la vía pública de un centro urbano destinada para aparcar todo tipo de vehículos.

El artículo 2 de la Ley N° 29461, define el servicio de estacionamiento vehicular como aquel acuerdo en virtud del cual una persona natural o jurídica, titular de un establecimiento acondicionado para el estacionamiento de vehículos, cede a una tercera persona (propietario o poseedor de un vehículo) el uso de un espacio determinado para estacionamiento, según las condiciones ofrecidas por el titular y conforme a los alcances de lo previsto en la presente Ley.

“a) Estacionamiento como servicio principal.- Es aquella prestación por la cual el titular de un estacionamiento destinado única y exclusivamente al servicio de estacionamiento cede el uso de un espacio determinado a favor de un tercero para el estacionamiento de un vehículo.

b) Estacionamiento como servicio complementario o accesorio.- Es aquella prestación por la cual el propietario de un establecimiento destinado a una actividad comercial diferente a la señalada en el numeral 1, brinda en forma complementaria o accesorio el uso de un espacio determinado a favor de un tercero para el estacionamiento de un vehículo”.

El servicio de estacionamiento, es un negocio que ha encontrado su propia dinámica –la que le permite el libre mercado– y que en centros comerciales es variable, la presente iniciativa se enmarca en la segunda modalidad de estacionamiento como servicio complementario o accesorio.

El servicio de estacionamiento como servicio complementario o accesorio.

La Constitución Política del Perú en su artículo 65° señala que “El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho de la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado...”. Por ello, decimos que existe una interpretación favorable al consumidor en el ámbito constitucional; así lo reafirma el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 716, cuando señala que: “La protección al consumidor se desarrolla en el marco del sistema de economía social de mercado establecido en el Capítulo I, del Régimen Económico de la Constitución Política del Perú, **debiendo ser interpretado en el sentido más favorable al consumidor**”. Si bien es cierto que la Constitución le brinda protección y tutela al consumidor, también la Ley interpretará, en las ocasiones que el consumidor acuda a denunciar a un proveedor, sus disposiciones a favor del primero, no afectando sus intereses dentro del marco constitucional. (Juan Cristhian de la Cruz Sotelo, en Actualidad Empresarial, N° 197 – Segunda Quincena de Diciembre 2009)

La Dra. Roxana Jiménez Vargas Machuca, en su blog "Derecho y Cambio Social", en donde aborda el tema: Breves apuntes sobre la Ley que regula el servicio de estacionamiento vehicular, dónde expresa que la Ley (refiriéndose a la ley de Estacionamiento Vehicular), no distingue entre contratos a título gratuito y a título oneroso. Pero puede entenderse que en los casos en que el servicio sea principal siempre será oneroso, y en los casos de servicio complementario (supermercados, fast food, etc.) generalmente será gratuito.

La presente propuesta legislativa atiende a que el servicio de estacionamiento como servicio complementario o accesorio, en algunos casos es gratuito, en otros hay un descuento si se muestra un ticket de consumo o un sello del cine o restaurante, y otros a pesar de ser un servicio complementario cobran por el tarifas elevadas. Unos no cobran y son rentables ¿por qué los otros también no podrían ser gratuitos? Por ejemplo, Megaplaza no cobra parqueo y Plaza Lima Norte que ingresó años después a la misma zona tampoco lo hace.

Lo que viene sucediendo en los centros comerciales es que están cobrando por las prestaciones accesorias o conexas como es el caso de los estacionamientos y eso es lo que motiva la presente iniciativa, a fin de regular este servicio.

Si consideramos que un centro comercial está pensado como un espacio colectivo con distintas tiendas; además, incluye lugares de ocio, esparcimiento y diversión, como cines o ferias de comidas dentro del recinto donde los locales para establecimientos comerciales se alquilan o se venden de forma independiente, es claro que pagan por ellos también los servicios de mantenimiento, accesorios y conexas por las áreas comunes al constructor o dueño o a la entidad administradora del centro comercial, lo cual definitivamente esta considerada en la estructura de costos del producto o servicio que se comercializa.

Un centro comercial ofrece sin dudas ventajas, sin embargo los establecimientos cuando realizan sus contrataciones con los centros comerciales que los albergan velan para el servicio que presten sea el idóneo a fin de que los usuarios se sientan a gusto en el mismo, pero con los cobros de los servicios de estacionamiento, lo que se estaría haciendo por un lado es que el costo de mantenimiento de los servicios comunes se traslade a los usuarios o se estaría lucrando aprovechando que el estacionamiento es una necesidad para el consumidor que va al centro comercial buscando un producto o servicio.

Además contar obligatoriamente con espacio para el servicio de estacionamiento es un requisito para que la licencia de funcionamiento sea otorgada, pues se evalúa previamente por la autoridad edil para su concesión, es decir, la ley establece la obligatoriedad de contar con espacios para estacionamiento vehicular

a los establecimientos dedicados a una actividad comercial considerando su metraje o tamaño.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento aprobó 66 Normas Técnicas del Reglamento Nacional de Edificaciones (en adelante RNE) mediante el Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA, el cual señala los criterios y requisitos mínimos para el diseño y ejecución de las Habilitaciones Urbanas y las Edificaciones. El RNE instaura también las normas y consideraciones mínimas respecto a los estacionamientos, así tenemos en el Título III (sobre Arquitectura) la NORMA A.10 que establece condiciones generales de diseño, en cuyo Capítulo XI se refiere específicamente a los espacios destinados a estacionamientos: Toda Edificación deberá proyectarse con una dotación mínima de estacionamientos dentro del lote en que se edifica, de acuerdo a su uso y según lo establecido en el Plan Urbano Desde la construcción de la edificación deben estar previstos los estacionamientos, con relación a los centros comerciales, el RNE la NORMA A.070, artículo 240 establece que Las edificaciones comerciales deberán tener estacionamientos dentro del predio sobre el que se edifica.

Así entonces si la norma establece que cada local comercial debe contar necesariamente con estacionamientos, siendo además un requisito para obtener su licencia de funcionamiento. Si existe un costo, tiene que estar a cargo del arrendatario o propietario del local comercial. Sin embargo, lo que se advierte, es que se viene aprovechando este servicio para obtener un mayor beneficio económico en detrimento del consumidor.

En estos casos, existe un abuso de posición de dominio, el que está definido como el "(...) aprovechamiento de la capacidad para determinar los precios en una determinada industria, por parte de una empresa o grupo de empresas, en detrimento de los intereses de la economía del país, los consumidores o los competidores restantes". (En Fernandez-Baca, Jorge, "Experiencias de Política Antimonopólica en el Perú", Ica Edición. Lima Perú, Universidad del Pacífico. Pág. 32)

La posición de dominio per se no constituye una conducta ilícitas, es así que el artículo 40 del Decreto Legislativo N° 701, Decreto Legislativo Contra Las Prácticas Monopólicas, Controlistas y Restrictivas de la Libre Competencia, establece que "Se entiende que una o varias empresas gozan de una posición de dominio en el mercado, cuando pueden actuar de modo independiente con prescindencia de sus competidores, compradores, clientes o proveedores, debido a factores tales como la participación significativa de las empresas en los mercados respectivos, las características de la oferta y la demanda de los bienes o servicios, el desarrollo tecnológico o servicios involucrados, el acceso de

competidores a fuentes de financiamiento y suministros, así como redes de distribución."

Lo que está prohibido es el abuso de posición de dominio. Así tenemos lo establecido por el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 701, todas aquellas prácticas que serán consideradas como abuso de posición de dominio, "(...) cuando una o más empresas que se encuentran en la situación descrita en el artículo anterior, actúan de manera indebida con el fin de obtener beneficios y causar perjuicios a otros que no hubieran sido posible de no existir la posición de dominio. De igual forma, el artículo 10.2 establece las conductas que serán consideradas como abuso de posición de dominio entre las cuales se encuentra el negarse injustificadamente a satisfacer demandas de compra o adquisición, o a aceptar ofertas de venta o prestación, de bienes o servicios.

Qué duda cabe que los establecimientos comerciales cuentan con una posición de dominio en cuanto se refiere a servicio de estacionamiento aun cuando existe normativa que los obliga a hacerse cargo de otorgarlo y la obligatoriedad de contar con estos, lo cual denota claramente la presencia de un abuso de posición de dominio.

Cabe aclarar que esta propuesta legislativa busca evitar que se cometan abusos hacia el consumidor y propender que estos tengan el servicio que les debe ser brindado.

El servicio de estacionamiento como servicio complementario o accesorio se condiciona su gratuidad al consumo.

La presente propuesta a fin de ser responsable agrega como condicionante el consumo mínimo, ya que desde el punto de vista del comerciante, se entiende que el titular del estacionamiento al emprender su negocio en un local comercial, necesariamente debe contar con espacios de estacionamiento para el cliente; sin embargo, se debe tener en cuenta que en este contexto, podría haber un mal aprovechamiento al existir esta gratuidad del servicio de estacionamiento vehicular, es evidente que de ser así muchas personas podrían mal utilizar este servicio estacionando sus vehículos en los establecimientos comerciales sin el ánimo de consumir en ellos, para evitar el pago en un estacionamiento privado como servicio principal.

Así también existen situaciones en las cuales el potencial consumidor, sólo acude a un establecimiento comercial para comparar precios y no necesariamente para consumir, por lo que ante talles situaciones se ha previsto el consumo mínimo para evitar situaciones que puedan afectar al comerciante y/o centro comercial, y si el comerciante no lo determina, una suma coherente es el 1.5% de la UIT vigente.

III.- ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa no genera gasto al Estado, respetando lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, debido a que de aprobarse el Estado no deberá disponer, ni comprometer ninguna partida presupuestal para su implementación, ni menos estará obligado a realizar transferencia financiera alguna, ni expedir ningún crédito suplementario.

Considerando que la mayoría de centros comerciales tienen dentro de sus estructuras servicios de estacionamiento vehicular, el cual en buena parte es gratuito y que no ha generado un desincentivo para su inversión, muy por el contrario ha crecido su captación de usuarios.

Pese a la existencia de normas que amparan sus derechos, existen también algunos vacíos normativos o imprecisiones que esta iniciativa legislativa suplirá y asentará lineamientos y directrices que permitirá proteger el derecho de los consumidores, a través un trato equitativo tanto con la actividad comercial así como con el consumidor y con la aprobación de la presente norma, lo que conseguiremos es mejorar la calidad de servicio e impulsar la competitividad, tal como ha sucedido en el caso del servicio de telefonía móvil.

IV.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La propuesta legislativa propone modificar la Ley No. 29461 Ley que regula el servicio de estacionamiento vehicular, a fin de adecuarla a la normatividad vigente, establecida por el Ministerio de Vivienda (Reglamento Nacional de Edificaciones) y la Ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades (Plan de Desarrollo Urbano y otorgamiento de licencia de funcionamiento).

Como se advierte el efecto de la presente iniciativa en el espectro normativo será de modificación, coadyuvando a un mejor tratamiento en el servicio complementario y accesorio de estacionamientos, que no cuentan con el giro principal de su negocio a los servicios de estacionamiento vehicular.