

Bogotá D.C, Agosto de 2013

Doctor

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Presidente

SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

Respetado Senador Cristo Bustos:

De manera atenta me dirijo a usted con el fin de presentar proyecto de ley ordinaria *“Por la cual se crea el sistema de tarifa plena o máxima obligatoria por permanencia para los parqueaderos públicos y se dictan otras disposiciones”*, junto con su exposición de motivos, en los precisos términos del artículo 154 de la Constitución y el artículo 140 y siguientes de la Ley 5 de 1992, como se lee a continuación.

Atentamente,

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA

Senador de la República

PROYECTO DE LEY ORDINARIA No. 077 de 2013

“Por la cual se crea el sistema de tarifa plena o máxima obligatoria por permanencia para los parqueaderos públicos y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Es deber de todos los Alcaldes de las ciudades con más de dos (02) millones de habitantes, establecer cada año un sistema de tarifa plena o máxima de permanencia por horas, días o meses, y vigilar por su estricto cumplimiento para los parqueaderos públicos teniendo en cuenta su ubicación, infraestructura, índice de precios del consumidor y el uso del suelo del lugar donde opera independientemente de su naturaleza jurídica, en el caso de permanencia por horas esta no podrá resultar mayor a la sumatoria de tres (03) horas de la tarifa máxima permitida correspondiente para el establecimiento fijada por el Distrito.

ARTÍCULO 2. Corresponde a los Alcaldes de las ciudades con más de dos (02) millones de habitantes, reglamentar dentro de los seis (06) meses siguientes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley el espacio mínimo y necesario para el uso adecuado de los parqueaderos públicos de los diferentes vehículos y modalidades que operan en el país y vigilar por su estricto cumplimiento.

ARTÍCULO 3. La inobservancia por parte de los propietarios de los parqueaderos públicos de las obligaciones antes mencionadas, origina las medidas correctivas y sanciones contenidas en el Código Nacional de Policía.

ARTÍCULO 4. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Sea lo primero establecer el alcance de la naturaleza jurídica del contrato de parqueadero sobre la cual se han planteado varias e interesantes tesis, tal como se manifiesta en el concepto 2002565 del 27 de Febrero de 2002 pronunciado por la oficina jurídica de la Superintendencia de Industria y Comercio entre las cuales están las siguientes: 1) Se trata de un contrato de depósito. 2) Se trata de un arrendamiento de estacionamiento o garaje oneroso, 3) se trata de un comodato.

Igualmente, este contrato supone una relación de consumo pues, a esta relación contractual aplica el artículo 39¹ literal b) del Decreto 3466 de 1982 "Antiguo Estatuto del Consumidor" como en efecto expone el concepto 2002565 del 27 de febrero de 2002 pronunciado por la oficina jurídica de la Superintendencia de Industria y Comercio:

"El artículo 39 del 3466 de 1982 establece que, para efectos de los contratos de prestación de servicios que suponen la entrega de un bien, COMO EN EL CASO DE LOS PARQUEADEROS que reciben en depósito vehículos, la persona natural o jurídica obligada a la prestación del servicio asume la custodia y conservación adecuada del bien dado en depósito y, por lo tanto, de la integridad de los bienes que lo componen así como la de sus equipos anexos o complementarios, si los tuviere".

Por su parte la Corte Suprema de Justicia la Sala de Casación Civil en sentencia de casación de 25 de agosto de 1988², advirtió sobre la naturaleza jurídica de este contrato:

¹ Decreto 3666 de 1982. **"ARTICULO 39. PRESTACION DE SERVICIOS QUE SUPONEN LA ENTREGA DE UN BIEN.** Todo contrato de prestación de servicios que suponga o exija la entrega de un bien respecto del cual se desarrollará la actividad objeto de la prestación de servicios, está sometido a las siguientes reglas de orden público, y por consiguiente irrenunciables: a). La persona natural o jurídica obligada a la prestación del servicio debe expedir un recibo del bien en el cual se mencione la fecha de la recepción, el nombre del propietario o de quien hace entrega, la identificación del bien, la clase de servicio, el valor del servicio, la fecha de devolución, las sumas que se abonan como parte del precio y el término de la garantía que otorga. b). La persona natural o jurídica obligada a la prestación del servicio asume la custodia y conservación adecuada del bien dejado en depósito y, por lo tanto de la integridad de los elementos que lo componen así como la de sus equipos anexos o complementarios si los tuviere. c). En caso de que el usuario suministre los elementos o materiales necesarios para la prestación del servicio, la calidad de ellos está excluida de la garantía que se otorgue. d). Al vencimiento del plazo indicado en el recibo, se devolverá el bien al usuario, háyase o no cumplido con la prestación del servicio contratado. Si el servicio no se ha prestado, el usuario tendrá derecho a la devolución de las sumas abonadas como parte del precio".

² Sentencia citada por José Alejandro Bonivento Fernández en su libro "sobre los principales contratos civiles y su paralelo con los comerciales". 10° ed, Ediciones librería del profesional, p. 564 y ss.

"Y en verdad, el contrato de depósito que surge entre los particulares que entregan un vehículo para su custodia en sitios de aparcamiento dispuestos para el público en general por personas naturales o jurídicas, es de estirpe mercantil. En efecto dicha actividad suele desarrollarse como empresa, mediante la utilización de un establecimiento destinado para ello y con el propósito de obtener lucro continuo, fruto este del pago o remuneración que cancelan los depositantes, según el periodo de tiempo que se convenga, característica esta última que acompaña con la naturaleza del depósito mercantil que, por esencia es remunerado".

Fíjese que el contrato que surge con ocasión de esta relación implica en primer término, la entrega de un bien respecto de la cual se desarrollará la prestación de un servicio, que en el caso en concreto consiste en la protección de los vehículos parqueados, sustentado además en la obligación de constituir póliza de responsabilidad civil extracontractual destinada a responder ante los usuarios por daños o hurto que sufran los vehículos o sus accesorios.

Ahora, independiente de la naturaleza jurídica del contrato, se observa indiscutiblemente que se trata de un contrato por adhesión, dado que la posición de los usuarios frente a los parqueaderos en el vínculo contractual que los une se limita a prestar su adhesión a las condiciones ya impuestas por estos.

Razón por la cual, esta asimetría merece especial tutela del Estado pues ante la ausencia de negociación, los sujetos se pueden ver afectados ante abusos que se podrían presentar por estos agentes económicos, *máxime* cuando la administración ha establecido unos requisitos que deben ser respetados y por ende vinculante entre las partes.

Valga resaltar que este derecho tiene una honda trascendencia no sólo en el ámbito del derecho privado, de donde proviene, sino también en el derecho público pues, rompe paradigmas del derecho civil y comercial que parecen infranqueables e indeclinables en aras del proteccionismo al consumidor como sujeto tutelado por el ordenamiento jurídico, situación que corresponde al Estado por el deber de intervenir y ejercer las acciones de inspección y vigilancia en la relación comercial existente. Es así, como por ejemplo el conocido principio de la relatividad de los contratos³, en virtud del cual los efectos del contrato sólo se extienden a quienes participan en él, cede amén de la protección del agente débil en la cadena de consumo, es decir, al consumidor. De esta forma, se pueden vincular al contrato personas que no intervinieron en él, esto justificado en la relación genética de la cadena de consumo y el estado de debilidad al cual se

³ HINESTROSA, Fernando *"Función, límites y cargas de la autonomía privada"*, Estudios de Derecho privado, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1986.

encuentra sometido un sujeto en la dinámica comercial actual frente a grandes agentes económicos como el caso de los propietarios de los parqueaderos.

La Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-1141 del 2000, con ponencia de Eduardo Cifuentes Muñoz estudiando la constitucionalidad de los artículos 11 y 29 del Decreto 3466 de 1982 actual estatuto del consumidor, dando fe de lo anterior expone lo siguiente:

"La Constitución ordena la existencia de un campo de protección en favor del consumidor, inspirado en el propósito de restablecer su igualdad frente a los productores y distribuidores, dada la asimetría real en que se desenvuelve la persona que acude al mercado en pos de la satisfacción de sus necesidades humanas.

Sin embargo, la Constitución no entra a determinar los supuestos específicos de protección, tema este que se desarrolla a través del ordenamiento jurídico. El programa de protección, principalmente, se determina a partir de la ley, los reglamentos y el contrato. Es claro que la fuente contractual debe interpretarse de conformidad con los principios tuitivos del consumidor plasmados en la Constitución".

Obsérvese cómo se hace un estudio del derecho de los contratos teniendo en cuenta necesariamente la protección del agente débil, trascendiendo intereses que en principio solo deberían atañer a los sujetos que intervienen en el contrato o en la relación comercial, pero que se amplían buscando reconocer la inferioridad de la mayoría de la colectividad frente a grandes agentes económicos que determinan las condiciones del negocio en perjuicio del consumidor, y que en muchas ocasiones dejan inane las garantías particulares del usuario o agente consumidor.

El derecho del consumo se encuentra regulado en el artículo 78 de la Carta Fundamental de la siguiente manera:

"Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos".

Este artículo se encuentra ubicado en el capítulo 3 del título 2 de la Constitución que titula "*De los derechos colectivos y del medio ambiente*", situación que es de suma importancia dado que, como acertadamente lo manifiesta Manuel José Cepeda Espinosa en salvamento de voto de sentencia C-973 del 2002:

"La importancia de la ubicación de la disposición de ésta norma es grande, puesto que evidencia la decisión adoptada por los constituyentes de proteger los derechos de los consumidores dentro de un marco jurídico diferente al de la responsabilidad civil tradicional".

La Constitución del 91 introdujo por primera vez, a nivel constitucional los derechos e intereses colectivos, sin que eso signifique que no se hubiere hablado de ellos con anterioridad, pues "*bajo la vigencia de la Constitución de 1886 ya se había hablado de esta clase de derechos*⁴". Esto indica que, el derecho colectivo del consumo es un derecho preconstitucional.

De ésta manera se recogió una realidad tangible, la existencia de prerrogativas y protecciones a los consumidores dado que la lesión a éste derecho, perjudica, con rasgos homogéneos, a un conjunto o a todos los miembros de la comunidad, y por tanto, rebasa los límites de lo individual.

El Estatuto del Consumidor se convierte en una herramienta de trascendental importancia dado que establece una serie de disposiciones en busca de la plena satisfacción de los derechos de los particulares, otorgando prerrogativas tales como el registro de calidad e idoneidad de los bienes y servicios, la garantía mínima presunta, la protección de la propaganda engañosa entre otras varias, conductas que han sido objeto de protección por parte de los jueces de República en sede de conocimiento.

Por su parte, la Ley 472 de 1998 que desarrolló todo lo pertinente a las acciones populares y de grupo estableció en su artículo 4 entre los derechos e intereses colectivos los derechos de los consumidores:

*"Artículo 4. **Derechos e intereses colectivos.** Son derechos e intereses colectivos los relacionados con:*

(...)

n) Los derechos de los consumidores y usuarios".

⁴ Sentencia de la Honorable Corte Constitucional C-973 del 2000 Salvamento de Voto, del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa.

Fíjese que en el derecho del consumo convergen regulaciones de orden sustancial, procesal y participativo en busca de hacer efectivo su amparo, y motivo por el cual la Honorable Corte Constitucional en reiteradas sentencias², expresa que tiene carácter "POLIÉDRICO" pues, su objeto en efecto incorpora pretensiones, intereses y situaciones de **orden sustancial** (calidad de bienes y servicios; información); de **orden procesal** (exigibilidad judicial de garantías; indemnización de perjuicios por productos defectuosos; acciones de clase etc.); de **orden participativo** (frente a la administración pública y a los órganos reguladores), y el dinamismo comercial existe en el seno de una sociedad (artículo 334 de la Constitución Política).

Teniendo en cuenta los constantes abusos y agravios de que son objeto los usuarios de los parqueaderos públicos –hoy en día considerados como uno de los más costosos en el mundo en algunas ciudades colombianas⁵-, resulta conveniente intervenir la economía y, de esta forma obligar a los madatarios de las Entidades territoriales a fijar un sistema de tarifa plena o máxima obligatoria de permanencia por horas, días o meses y el espacio técnico adecuado para los diferentes vehículos que operan en el país.

Atentamente,

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Senador de la República

⁵ http://www.carroya.com/contenido/clasificar/lan_res_veh/home/ARTICULO-WEB-PTL_NOTA-7842793.html En Latinoamérica la tarifa diaria más costosa es la de Bogotá, con 21 dólares (39 mil 900 pesos). Según Julián Ballesteros, director de mercadeo y comunicaciones de Colliers Colombia, esta tarifa es equivalente a ocho horas de estacionamiento en un parqueadero de cobro promedio por minuto de 87 pesos. http://www.portafolio.com.co/finanzas/guias/vehiculos/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-5709691.html en aquella oportunidad este Diario hizo saber lo siguiente: "La capital colombiana ocupa el puesto 39 entre 50 ciudades con el cobro mensual más caro en promedio de este servicio, según un estudio elaborado por una firma mundial. Esta llega a ser de 280 dólares, unos 560.000 pesos aproximadamente, a la tasa representativa del mercado vigente en estos días, de acuerdo al informe anual de la firma Colliers International, especialista en bienes raíces. Incluso es la más alta en comparación al costo de parqueo promedio de América Latina: en Buenos Aires (Argentina) es de 150 dólares (300.000 pesos), en Lima (Perú) 145 dólares, en Santiago (Chile) 140 dólares y en San José (Costa Rica) 120 dólares. La lista la encabeza Londres (Inglaterra), con una tarifa de 1.020 dólares mensuales por este servicio, es decir alrededor de 2.040.000 pesos. Otras ciudades costosas son Amsterdam (Holanda) que cobra 805 dólares, Hong Kong que cuesta 748 dólares, Sydney donde se pagan 586 dólares y Nueva York a 550 dólares".