

Licda. Ericka Ugalde Camacho
Jefa de Área
Asamblea Legislativa
Correo: COMISION-GOBIERNO@asamblea.go.cr.

Estimada señora:

Aprovecho la oportunidad para saludarla cordialmente y a la vez dar respuesta a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de ley denominado: "REFORMA PARCIAL A LA LEY N.º 7717 DE 04 DE NOVIEMBRE DE 1997 "LEY REGULADORA DE ESTACIONAMIENTOS PÚBLICOS", Expediente 19.550 en los siguientes términos:

1.- Resumen Ejecutivo.

El proyecto de ley No. 19550 pretende reformar varios artículos de la Ley N.º 7717 del 04 de noviembre de 1997, denominada "Ley Reguladora de Estacionamientos Públicos", dicha normativa regula la prestación de servicios de guarda y custodia de vehículos en estacionamientos públicos y edificios o lotes destinados a este fin.

Conviene indicar que la Procuraduría General de la República en la Opinión Jurídica OJ-101-2005, indicó que el servicio que prestan los parqueos públicos se ha definido como una actividad comercial de carácter privado de interés público.

Asimismo, en la Opinión Jurídica OJ-152-2005 indicó lo siguiente:

"... público es lo relativo a todo el pueblo o al común de todos y privado hace relación a lo personal de cada individuo o particular (según el Diccionario de la Real Academia Española). Conforme con ello, puede distinguirse entre estacionamientos públicos o privados, según que el acceso a estos sea para todos sin distinciones o esté restringido a unos, respectivamente.

En efecto, la distinción de comentario viene dada por el destino o uso el inmueble. No interesa para ello la titularidad de éste. Pues, el servicio de estacionamiento, es una actividad comercial de carácter privado. Pero, de interés público (voto 84-90 de Sala Constitucional). Visto que los particulares se ven obligados a utilizar este por razones urbanísticas y de seguridad.

Ese interés público, es el que justificó la regulación contenida en la Ley 7717 y su reglamento de cita. Claro está, el servicio de estacionamiento, involucra el ejercicio de derechos fundamentales, como el de trabajo y comercio. Pero, su ejercicio se puede limitar en tutela de los derechos de terceros y el orden público. (Artículo 28 constitucional y voto 7973-98 de Sala Constitucional)”

Tomando en consideración las condiciones particulares que presenta la regulación de los parqueos públicos, el proyecto de ley que se consulta pretende asignar funciones esenciales a las municipalidades que hoy día están únicamente asignadas a la Dirección General de Ingeniería de Tránsito del MOPT.

En consideración de esta Defensoría, la propuesta procura dar un giro de fondo sobre el accionar municipal en lo que corresponde al funcionamiento de los parqueos públicos y ello lo hace respetando los artículo 169 y 170 de la Constitución Política, y esto se materializa con la asignación de funciones de fondo tales como la verificación de solicitudes y requisitos para funcionamiento, la emisión de actos administrativos para ejercer la actividad, la autorización de tarifas, el ejercicio de actos de control y fiscalización de la actividad y, finalmente, la aplicación de procedimientos administrativos y sanciones a las infracciones que indique la ley.

En tal sentido, el proyecto otorga la importancia debida a las municipalidades respecto a la regulación del servicio de estacionamientos públicos y el impacto que ello puede generar al colectivo territorial que representa cada entidad, por lo que la iniciativa es importante y responde a las necesidades actuales; sin embargo, existen artículos que deben ser revisados.

2.- Competencia del mandato de la Defensoría.

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

Pese a que los aspectos de fondo del proyecto consultado son competencia de la Contraloría General de la República y deberá ser esa instancia la que se refiera a los alcances de la presente iniciativa, lo cierto es que la Defensoría de los Habitantes estima conveniente plantear a las y los Diputados algunos aspectos de carácter general sobre el tema en discusión.

3.- Alcance del proyecto.

I.- Previo a emitir criterio sobre algunos artículos del proyecto, conviene rescatar algunas resoluciones de la Sala Constitucional en materia de orden municipal y, especialmente, a la competencia que la Constitución Política le otorga a dichas instituciones en lo que respecta a la administración y representación de los servicios e intereses locales y las facultades de regulación urbana.

Al respecto, en la sentencia 11397-2003 la Sala indicó lo siguiente:

"... En consonancia con lo dispuesto en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política, la Ley de Planificación Urbana, número 4240, de quince de noviembre de mil novecientos sesenta y ocho, parte del supuesto de que la titularidad primaria en materia de planificación urbana corresponde a las municipalidades, lo cual ha sido plasmado en los artículos 15 y 19 de dicha ley. De manera que es a los municipios a quienes corresponde asumir la planificación urbana local por medio de la promulgación de los respectivos reglamentos - planes reguladores-, y haciendo efectiva la normativa que al efecto dicte el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, como institución encargada de la planificación urbana a

nivel nacional. Este punto ya fue de consideración de esta Sala, en sentencia número 6706-93, de las quince horas veintiún minutos del veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y tres, en la que indicó:

"II). La Sala estima que la potestad atribuida a los gobiernos locales para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio sí integra el concepto constitucional de "intereses y servicios locales" a que hace referencia el artículo 169 de la Constitución, competencia que fue reconocida por la Ley de Planificación Urbana (Nº 4240 del 15 de noviembre de 1968, reformada por Leyes Nº 6575 de 27 de abril de 1981 y Nº 6595 de 6 de agosto de ese mismo año), específicamente en los artículos 15 y 19 aquí impugnados, que literalmente establecen:

"Artículo 15.-

Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor".

"Artículo 19.-

Cada Municipalidad emitirá y promulgará las reglas procesales necesarias para el debido acatamiento del plan regulador y para la protección de los intereses de la salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad".

Asimismo, la Sala en el voto 01315-2012 dispone que si bien existe una norma constitucional que legitima el accionar de las municipalidades en lo que respecta el ordenamiento territorial y usos del suelo, tales determinaciones siempre deberán respetar, con criterio técnico, las regulaciones y disposiciones de índole ambiental; en ese sentido, ha indicado el Tribunal Constitucional lo siguiente:

"... La Sala ha reconocido reiteradamente la facultad de los gobiernos locales para darse su propia ordenación territorial a través de los planes reguladores pero dicha normativa está subordinada y sometida a la legislación tutelar ambiental. Por ello, la Sala ha venido señalando que debe ser requisito fundamental que, obviamente no atenta contra el principio constitucional de la autonomía municipal, el que todo plan regulador del desarrollo urbano deba contar, de previo a ser aprobado e implementado, con un examen o evaluación de su

impacto ambiental. El contenido precautorio y proteccionista del ambiente recogido en el artículo 50 constitucional irradia la actuación de todos los entes públicos, de manera que también las Corporaciones Municipales, en el ejercicio de sus competencias de ordenamiento del suelo y de sus diversas facetas, quedan sometidas a dichos límites. La definición y decisión sobre los usos del suelo debe ser compatible con los alcances de la norma superior, sobre todo, si se repara en que esta disposición establece el derecho de todos los habitantes a obtener una respuesta ambiental de todas las autoridades públicas y ello incluye, sin duda, a las Municipalidades que no están exentas de la aplicación de la norma constitucional y de su legislación de desarrollo. Es por lo anterior que las normas tutelares del medio ambiente son obligatorias y vinculantes para todos, lo que no va en detrimento de las facultades y competencias de las municipalidades, las que más bien, deben contribuir con la protección del medio ambiente por mandato constitucional. (véase en ese sentido sentencia número 2006-013028, de las 08:49 horas del 01 de septiembre de 2006).

II.- Sobre los artículos del proyecto de ley que requieren alguna referencia específica.

El artículo 5 del proyecto indica que los estacionamientos no podrán albergar un número de vehículos que exceda de la capacidad máxima autorizada y ello se hará según el estudio de impacto vial aprobado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, mediante la Dirección General de Ingeniería de Tránsito, o por la municipalidad respectiva, según sea el caso de una ruta nacional o cantonal.

Dicha norma pretende introducir los llamados "estudios de impacto vial"; sin embargo, la propuesta no define lo que es un estudio de impacto vial o por lo menos no referencia su concepto a otra normativa ya aprobada, por lo que conviene que se defina dicho concepto.

En el caso de las municipalidades y, por ser un tema en el cual se le estarían asignado funciones que anteriormente no tenía, podría ser que exista personal capacitado que permita revisar y dar validez a dichos estudios técnicos; en tal sentido, es de suponer que si la norma exige que dichos planes sean elaborados por un profesional en Ingeniería Civil con experiencia en ingeniería de tránsito y/o seguridad vial, lo ideal sería que a lo interno del municipio exista personal con capacidad idéntica o similar que permita hacer una revisión íntegra del estudio que se le aporta y que será base fundamental para la autorización del funcionamiento.

El artículo 13 establece que los interesados en prestar los servicios de estacionamiento deberán solicitar la aprobación del estudio de impacto vial a la Dirección General de Ingeniería de Tránsito del MOPT, cuando el acceso al estacionamiento público se realice a una ruta de la red vial nacional, o a la municipalidad respectiva, en los casos en que el acceso al estacionamiento público se realice a una ruta de la red vial cantonal y establece como una aparente condición para su aprobación que el impacto en la vialidad y seguridad vial tenga como resultado una condición de **"acceptable"**.

La norma no define el término **"acceptable"** por lo que no es conveniente que la regulación en este aspecto quede sujeto a un concepto jurídico indeterminado; resulta necesario que la ley defina los parámetros con los que se deberá interpretar y aplicar el estudio de impacto vial, en tal sentido, se recomienda definir con precisión el término utilizado ya que no es conteste con el principio de seguridad jurídica.

El artículo 14 establece que para la construcción del proyecto la municipalidad analizará la solicitud tomando en cuenta la ubicación del parqueo, el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley y demás condiciones requeridas por el ordenamiento jurídico para la ejecución de construcciones, haciendo énfasis a las regulaciones de la ley de Construcciones N.º 833; sin embargo, omite referirse a las regulaciones urbanísticas de los planes reguladores urbanos aprobados en cada uno de los cantones.

El artículo 23 establece que en materia de cobros el Ministerio de Economía, Industria y Comercio será el encargado de verificar el cobro adecuado de las tarifas de los estacionamientos, área que también se le asigna a las municipalidades dentro de su competencia territorial.

Al respecto, en criterio de esta Defensoría el artículo no es claro en relación con las funciones de verificación que se asignan al MEIC y a las municipalidades, debe entenderse que dentro del contexto del proyecto, se pretende darle a los gobiernos locales mayores competencias de regulación en detrimento de facultades que anteriormente tenía el Poder Ejecutivo; en ese sentido, hasta podría ser una duplicidad de funciones el que dos instituciones públicas realicen un mismo control sobre una misma materia; no obstante, en el caso de las municipalidades pareciera que existe una mayor legitimación para realizar dichas actividades en el tanto la norma también les asigna funciones en lo que corresponde a la fijación y revisión de las tarifas, esto según el artículo 19 del proyecto.

El artículo 25 establece el proceso de sanciones que podrá aplicar la municipalidad; en tal sentido, se establece que el gobierno local podrá aplicar sanciones por los incumplimientos de los artículos 4, 5, 6, 10, 16, 17, 20 y 22.

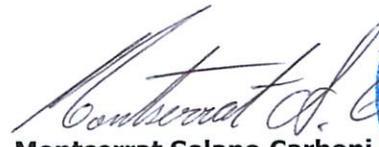
Llama la atención que si bien se establece la posibilidad de sancionar al propietario del parqueo público por el incumplimiento al artículo 20 "Recargo en tarifas" y al artículo 22 "Tarifas diferenciadas", la Defensoría no observa que el proyecto referencie la aplicación de una sanción al artículo 19 "Fijación de tarifas", lo anterior siendo que es dicha norma la que faculta a la municipalidad el establecimiento de la tarifa regular, ya que los otros numerales remiten a la aplicación de una tarifa de aplicación excepcional.

Asimismo, el proyecto desaprovecha la oportunidad de introducir una norma similar a la ya contenida en el artículo 43 de la Ley 7600, "Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad", misma que obliga a los establecimientos públicos y privados de servicio al público, que cuenten con estacionamiento, ofrecer un cinco por ciento (5%) del total de espacios destinados expresamente a estacionar vehículos conducidos por personas con discapacidad o que las transporten y en ningún caso reservarse para ese fin menos de dos espacios.

En dicho sentido, se sugiere a las y los Diputados introducir una norma similar a la ya existente; o bien, una referencia directa al numeral existente a efecto de que las municipalidades sean las encargadas de vigilar dicho cumplimiento y aplicar las sanciones al propietario del estacionamiento en caso de incumplimiento, en cuyo caso, el artículo 25 "Proceso de sanciones" y el artículo 27 "Reincidencia" deberán incluir dicha causal como motivo de sanción por parte de la municipalidad.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica se permite expresar su conformidad parcial con respecto al texto consultado.

Agradecida por la deferencia consultiva,


Montserrat Solano Carboni
Defensora de los Habitantes



DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES
Despacho
de la
Defensora
DE LA REPÚBLICA

c. archivo

