

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

PROYECTO DE LEY

**REFORMA A LOS ARTÍCULOS 1 Y 25 Y ADICIÓN DEL ARTÍCULO 1 BIS A LA
LEY N° 3503, LEY REGULADORA DEL TRANSPORTE REMUNERADO DE
PERSONAS EN VEHÍCULOS AUTOMOTORES, DEL 10 DE MAYO DE 1965 Y
SUS REFORMAS**

VARIOS DIPUTADOS Y DIPUTADAS

EXPEDIENTE N.º

PROYECTO DE LEY

“REFORMA A LOS ARTÍCULOS 1 Y 25 Y ADICIÓN DEL ARTÍCULO 1 BIS A LA LEY N° 3503, LEY REGULADORA DEL TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS EN VEHÍCULOS AUTOMOTORES, DEL 10 DE MAYO DE 1965 Y SUS REFORMAS”

Expediente N.º _____

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Nuestro país ha experimentado, en los últimos años, una creciente congestión vial, lo que afecta la calidad de vida de las personas, en tanto que ha ocasionado el aumento de la violencia en las carreteras, el menoscabo del ambiente sano, producto de las emisiones de gases de efecto invernadero y el aumento de los tiempos de viaje de las y los usuarios. Aunado a esto, la congestión vial, impacta de manera negativa, la competitividad económica de nuestra nación.

Por estas razones es que el transporte masivo remunerado de personas, se ha convertido en un asunto prioritario para nuestro país, motivo por el cual es cada vez más urgente la construcción de procesos de planificación y planes de acción, políticas públicas y creación de leyes, tendientes a solventar los problemas que como sociedad enfrentamos en el servicio masivo de transporte remunerado de personas, tanto desde el punto de vista de los usuarios, de los operadores del servicio, así como de las propias instituciones involucradas en la prestación de este servicio público.

El transporte remunerado, es un servicio público y la facultad de brindarlo, es una potestad exclusiva del Estado. Sin embargo, en virtud de las transformaciones estatales que han sufrido las sociedades contemporáneas, se ha dado el surgimiento de diversas formas de gestión y de administración no sólo de los servicios públicos, sino además de los bienes estatales. El crecimiento estatal de

los años 70, ha degenerado en un modelo que se caracteriza por los procesos de descentralización, de privatización, en fin de nuevos modelos, que generan un replanteamiento sobre los fines y funciones del Estado de Bienestar que se instauró como modelo a finales del siglo pasado.

Todas estas transformaciones hacen que los particulares asuman bienes y actividades económicas que antes eran estatales, asumiendo el papel de protagonistas activos. Por estas razones, hoy no sorprende el hecho de encontrarse con servicios públicos, prestados a través de entes privados.¹ Desde este punto de vista, la prestación de bienes y servicios de interés público, ya no es ejercida solamente por un Estado de Bienestar o intervencionista, sino, que resulta de la cooperación mutua entre el estado y los administrados con la añoranza de alcanzar una mayor eficiencia y calidad en los bienes y servicios, así como la agilización fuera de la estructura propia de la administración.

Es así como el Estado, a través de diversas figuras jurídicas, presta servicios públicos, a través de empresas privadas o públicas, con el objetivo primordial, de ofrecer a las y los usuarios de los servicios, eficiencia y seguridad en el servicio.

En el caso específico del transporte público remunerado, de carácter colectivo, de acuerdo al Artículo 182² de la Constitución Política, artículo 154³ de la Ley N° 6227, Ley General de la Administración Pública, del 28 de abril de 1978, artículos 1,⁴ 3⁵ y 25 de la Ley N° 3503, Ley Reguladora del Transporte Remunerado de

¹ Informe Jurídico, relativo al proyecto de ley denominado LEY DE MODERNIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE). Expediente N° 12695

² “**ARTÍCULO 182.-** Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas, las compras que se hagan con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo.”

³ **Artículo 154.-** Los permisos de uso del dominio público, y los demás actos que reconozcan a un administrado un derecho expresa y válidamente a título precario, podrán ser revocados por razones de oportunidad o conveniencia sin responsabilidad de la Administración; pero la revocación no deberá ser intempestiva ni arbitraria y deberá darse en todos los casos un plazo prudencial para el cumplimiento del acto de revocación.

⁴ **Artículo 1°.-** El transporte remunerado de personas en vehículos automotores colectivos, excepto los automóviles de servicio de taxi regulado en otra ley, que se lleva a cabo por calles, carreteras y caminos dentro del territorio nacional, es un servicio público regulado, controlado y vigilado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. La prestación es

Personas en vehículos automotores, del 10 de mayo de 1965, el transporte colectivo remunerado, es un servicio público que debe ser prestado, exclusivamente, por el Estado, pero que podrá gestionar a través de personas físicas o jurídicas, mediante la figura legal de concesión de servicio público, mediante una licitación y de manera excepcional, mediante el permiso de operación.

La naturaleza de servicio público es reafirmada por la Ley N. 7969 de 22 de diciembre de 1999, Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la modalidad de Taxi, que a partir de la Ley 8955 de 16 de junio de 2011 dispone en el segundo párrafo del artículo 2:

“El transporte remunerado de personas, que se realiza por medio de autobuses, busetas, microbuses, taxis, automóviles y cualquier otro tipo de vehículo automotor, ya sea que se ofrezca al público en general, a personas usuarias o a grupos determinados de personas usuarias con necesidades específicas que constituyen demandas especiales, es un servicio público del cual es titular el Estado. Lo anterior independientemente del grado de intervención estatal en la determinación del sistema operativo del servicio o en su fiscalización”.

La delegación del servicio en los particulares no modifica la naturaleza pública del servicio ni disminuye las potestades que al Estado corresponden en orden a la definición de los términos y condiciones de la explotación y su control. En

delegada en particulares a quienes autoriza expresamente, de acuerdo con las normas aquí establecidas. Para los efectos de esta ley, los términos siguientes se definen así:

Ruta: Trayecto que recorren, entre dos puntos llamados terminales, los vehículos de transporte remunerado de personas.

Línea: Servicio de transporte que se presta en determinada ruta.

Concesión: Derecho que el Estado otorga, previo trámite de licitación pública, para explotar comercialmente una línea por medio de uno o varios vehículos colectivos, tales como autobuses, busetas, microbuses o similares.

Tarifa: Retribución económica fijada por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, como contraprestación por el servicio de transporte.

ARESEP: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

efecto, es propio de la delegación del servicio público que la titularidad del servicio y responsabilidad última por su prestación estén en manos del Estado.⁶

Es así como la Sala Constitucional, también ha indicado en reiteradas ocasiones:

*“Los servicios públicos pueden prestarse mediante formas de gestión directa - cuando el servicio lo presta la Administración por sí misma, o mediante otra persona jurídica pública o privada, exclusivamente dependiente de ella- o indirecta -cuando la Administración contrata con los particulares la explotación del servicio-. Nuestra Constitución Política es lo suficientemente amplia para admitir diversas modalidades de gestión de los servicios públicos, tales como, a título enunciativo, la concesión, la gestión interesada, el arrendamiento, o el permiso; figuras que este Tribunal ha analizado en diversas oportunidades (ver, entre otras, sentencia número 2001-11657 de las catorce horas cuarenta y tres minutos del catorce de noviembre de dos mil uno). Lo importante, en todos los casos, es que se obtenga el fin público que el ordenamiento jurídico le impone al Estado, es decir, se satisfagan las necesidades de los administrados o usuarios en forma eficaz y eficiente. Para tal propósito, el Estado puede recurrir a la gestión directa o indirecta de los servicios públicos, siempre y cuando, en este último caso y en estricta aplicación del principio de legalidad, exista una norma del ordenamiento jurídico que lo habilite a actuar en tal sentido”.*⁷

Los servicios públicos brindados por el Estado, están regidos por principios que son de obligatorio acatamiento para la administración, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la Ley N° 6227, Ley General de la Administración Pública, el cual establece:

Artículo 4.- *La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.*

⁶ Procuraduría General de la República, Dictamen 023 del 01 de febrero del 2017.

⁷ Sala Constitucional, resolución 4778-2011 de 14:31 hrs. de 13 de abril de 2011

Tal y como lo indica la Sala Constitucional, en sus Sentencias 7532-04 y 11172-07:

“Todos los servicios públicos prestados por las administraciones públicas – incluidos los asistenciales o sociales- están regidos por una serie de principios que deben ser observados y respetados, en todo momento y sin excepción alguna, por los funcionarios públicos encargados de su gestión y prestación. Tales principios constituyen una obligación jurídica de carácter indeclinable impuesta a cualquier ente u órgano administrativo por su eficacia normativa directa e inmediata, toda vez que el bloque o parámetro de legalidad (artículo 11 de la Constitución Política) al que deben ajustarse en sus actuaciones está integrado, entre otros elementos, por los principios generales del derecho administrativo (artículo 6° de la Ley General de la Administración Pública). No debe perderse de perspectiva que los Principios Generales del Derecho, tienen el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan, con lo que pueden asumir un rango constitucional si el precepto respecto del cual cumplen tales funciones tiene también esa jerarquía. (...) Ningún ente, órgano o funcionario público pueden aducir razones de carencia presupuestaria o financiera, ausencia de equipos, falta de renovación tecnológica de éstos, exceso o saturación de la demanda en el servicio público para dejar de prestarlo de forma continua y regular... Uno de los principios rectores del servicio público que no se encuentra enunciado en el artículo 4° de la Ley General de la Administración Pública lo constituye el de su obligatoriedad, puesto que, de nada serviría afirmar que deben ser continuos, regulares, uniformes y generales si el sujeto prestador no tiene la obligación de prestarlo. La administración pública prestadora del servicio público no puede escoger su clientela o usuarios, debe brindárselo a cualquiera que se lo requiera”

En nuestro país, es el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el ente encargado de vigilar, controlar y regular, el transporte de servicio público, a través del Consejo de Transporte Público (CTP) en la actualidad, es el que además define las políticas públicas de transporte y los esquemas operativos. Estas políticas y esquemas, deben de tener como principio rector, la satisfacción del interés público, virtud de que las usuarias y los usuarios, son el elemento principal dentro de las relaciones con la administración, por lo que nunca debe privar el

interés privado, sobre el público, de acuerdo con los principios que cobijan el servicio público de transporte remunerado.

Específicamente en el caso de las líneas regulares de autobús, se han identificado diversas problemáticas relacionadas con el promedio de demanda de pasajeros que se transportan, número de recorridos que se realizan, tamaño y capacidades de las empresas que brindan el servicio, zonas geográficas en las que se opera y otras características propias de cada línea.

Las líneas fuera del GAM, que movilizan una menor cantidad de pasajeros y que son operadas por pequeños empresarios, así como las líneas urbanas con mayor promedio de demanda, requieren de esquemas operativos adecuados a la realidad que afrontan día con día en su actividad productiva. La adecuación y clasificación de líneas permitirá a las y los operadores una mayor seguridad jurídica a la hora de brindar el servicio, lo que se traducirá en personas usuarias más satisfechas.

Es público y notorio el hecho de que las líneas de autobús enfrentan retos diferenciados a la hora de transitar, como lo son los eventos climáticos adversos o las eventualidades propias de sus regiones o sectores. Estas valoraciones resultan de gran relevancia a la hora de definir políticas públicas eficientes en procura de una mejora continua del servicio público.

Consecuencia de lo anterior, en atención con los principios constitucionales de los servicios públicos, se deben adecuar los esquemas operativos de las líneas regulares en virtud de las particularidades de sus recorridos y su entorno, clasificando para ello las líneas en urbanas o rurales.

Por otro lado están los servicios especiales de transporte colectivo, aquellos autorizados por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que se prestan de forma temporal, que no tienen un itinerario fijo, se contratan por viaje, por tiempo o en ambas formas, que no se realizan a través de una línea establecida y que satisfacen una necesidad colectiva y específica de transporte, por lo que no se ofrecen al público en general. Por ejemplo, el transporte de trabajadores y trabajadoras, estudiantes, turismo y servicios especiales ocasionales.

Actualmente, estos servicios especiales no cuentan con legislación que les otorgue seguridad jurídica, sino que se han encontrado en una situación de incertidumbre de legalidad. No existe una definición en la Ley actual que desarrolle el concepto de servicios especiales de transporte colectivo lo que genera un vacío legal y la posibilidad de que las diversas modalidades de servicios especiales queden subordinadas a las líneas regulares para el ejercicio de su actividad productiva.

En relación a lo indicado, y desde el punto de vista socio-económico, esta situación ha venido a afectar a las pequeñas y medianas empresas de servicios especiales, así como a las y los usuarios, ya que las rutas regulares de autobús no satisfacen la misma demanda de pasajeros, sino que atienden una demanda residual y por esto son servicios públicos que deben ser normados en forma individual e independiente de las líneas regulares.

Recientemente con el auge de las zonas francas, los call center, centros de turismo, y proliferación de nuevos centros de estudio se ha generado una demanda residual importante que no satisfacen las rutas regulares, esto debido a la naturaleza especial del servicio que requieren estos sectores específicos de población.

Por lo expuesto y a partir de la primacía del principio del interés público y el principio de adaptabilidad e igualdad, el transporte público colectivo de servicio

especial resulta una necesidad que complementa el servicio de transporte regular, el cual por sí mismo no logra la satisfacción de las necesidades de transporte eficaz y eficiente de un sector de la población.

De la misma manera, atendiendo al principio democratizador y la justa distribución de la riqueza, nuestra primordial consideración en la formación de esta nueva normativa va en dos sentidos:

- a) Satisfacer la movilidad de manera más integral a la ciudadanía
- b) Fomentar el emprendedurismo, otorgándole oportunidades y garantía a las micro, pequeñas y medianas empresas, basados en criterios elementales de ascenso socioeconómico, en cuenta el fomento y la promoción gradual de micro, pequeños y medianos emprendedores y emprendedoras.

Dentro de esta línea de pensamiento, se propone la presente reforma, moderna y adaptada a las necesidades actuales; en la cual se introduce una clasificación de manera diferenciada de las líneas regulares de transporte público masivo en rurales o urbanas.

Sumado a lo anterior, se define con rango de Ley las características propias de los servicios especiales de transporte colectivo remunerado de personas. Lo mencionado es de relevancia, en virtud de que cada una de las modalidades de transporte colectivo por autobús y sus empresas debe contar con un esquema operacional ajustado a sus particularidades elementales, sin que ninguna de estas modalidades o empresas quede sujeta a otra para ningún tipo de gestión.

De igual forma, se agrega un artículo nuevo a la Ley mediante el cual se clasifican de manera general las empresas de transporte público colectivo en micro, pequeñas, medianas o grandes empresas. Dichas modificaciones sientan las bases para las futuras políticas públicas que emerjan de las necesidades de los operadores, en concordancia con su realidad empresarial.

Con esta clasificación precisa de regulaciones entre modalidades y empresas, se garantiza la seguridad económica y jurídica de los distintos actores. A través de esta reforma legal, se garantiza la seguridad jurídica y la estabilidad de los operadores de transporte colectivo, en el sentido de que la totalidad de los permisos de operación sean por el mismo plazo y renovables, a excepción de que se incumplan las normas establecidas.

Para lo anterior, el MOPT deberá clasificar, con base en estudio técnico pertinente a cargo del departamento correspondiente, si se trata de una línea urbana o rural, así como su promedio de demanda de pasajeros mensual y anual, con el fin de adecuar los esquemas operativos a las características de esta clasificación.

Costa Rica en definitiva merece un sistema de transporte público eficiente, eficaz, moderno, seguro, igualitario y adaptable a las nuevas realidades. Las usuarias y los usuarios del servicio, deben ser reivindicados en su derecho a moverse de manera expedita, mejorándoles el servicio público. Por otra parte, a los operadores del servicio, de las diferentes modalidades y de acuerdo a su capacidad económica, se les debe respetar la condición de concesionarios y permisionarios, del servicio público de transporte remunerado de personas. Además, la administración pública, debe ser coherente, eficiente y eficaz tutelando el interés público implicado, bajo el principio democrático y el principio de igualdad, que son pilares en nuestro Estado Social de Derecho.

Es por estas razones que sometemos a su consideración el siguiente texto normativo.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA A LOS ARTÍCULOS 1 Y 25 Y ADICIÓN DEL ARTÍCULO 1 BIS A LA
LEY N° 3503, LEY REGULADORA DEL TRANSPORTE REMUNERADO DE
PERSONAS EN VEHÍCULOS AUTOMOTORES, DEL 10 DE MAYO DE 1965 Y
SUS REFORMAS**

ARTÍCULO 1.- Refórmese el artículo 1 de la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, Ley N° 3503 de 10 de mayo de 1965 y sus reformas. El texto normativo dirá:

“Artículo 1.- El transporte remunerado de personas en vehículos automotores colectivos, excepto los automóviles de servicio de taxi regulado en otra ley, que se lleva a cabo por calles, carreteras y caminos dentro del territorio nacional, es un servicio público regulado, controlado y vigilado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. La prestación es delegada en particulares a quienes autoriza expresamente, de acuerdo con las normas aquí establecidas. Para los efectos de esta ley, los términos siguientes se definen así:

- a) Ruta: Trayecto que recorren, entre dos puntos llamados terminales, los vehículos de transporte remunerado de personas.
- b) Línea: Servicio de transporte, **continuo y habitual**, que se presta en determinada ruta. **Las líneas se clasificarán en urbanas y rurales, según lo defina el reglamento.**
- c) Concesión: Derecho que el Estado otorga, previo trámite de licitación pública, para explotar comercialmente una línea por medio de uno o varios vehículos colectivos, tales como autobuses, busetas, microbuses o similares.
- d) Tarifa: Retribución económica fijada por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, como contraprestación por el servicio de transporte.

- e) ARESEP: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- f) **Servicios especiales: Aquellos servicios de transporte público colectivo autorizados por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes que se prestan de forma temporal, que no tienen un itinerario fijo, se contratan por viaje, por tiempo o en ambas formas, que no se realizan a través de una línea establecida y que satisfacen una necesidad colectiva y específica de transporte, por lo que no se ofrecen al público en general. Estos serán: transporte de trabajadores, estudiantes, turismo y servicios especiales ocasionales.**

ARTÍCULO 2.- Adiciónese el artículo 1 bis a la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, Ley N° 3503 de 10 de mayo de 1965 y sus reformas. El texto normativo dirá:

“Artículo 1 bis.- Las empresas de transporte público colectivo a las que se refiere la presente Ley se clasificarán, con base en el número de trabajadoras y trabajadores reportados en su planilla ante la Caja Costarricense del Seguro Social, de la siguiente forma:

- a) **Micro: de 1 a 5 trabajadores**
- b) **Pequeña: de 6 a 30 trabajadores**
- c) **Mediana: de 31 a 100 trabajadores**
- d) **Grande: más de 100 trabajadores**

Las trabajadoras y los trabajadores subcontratados para realizar funciones directamente relacionadas con el giro comercial de la empresa de transporte, deberán ser incluidos por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en la clasificación contenida en los incisos del presente artículo.”

ARTÍCULO 3.- Refórmese el artículo 25 de la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, Ley N° 3503 de 10 de mayo de 1965 y sus reformas. El texto normativo dirá:

“**Artículo 25.-** Los permisos para explotar el servicio terrestre de transporte remunerado de personas en vehículos automotores, modalidad autobús, buseta o microbús serán otorgados y regulados por el Consejo de Transporte Público. Cada permiso podrá amparar uno o varios vehículos, de acuerdo con la naturaleza del servicio que se pretenda prestar y lo dispuesto en la presente Ley y **sus Reglamentos**. Los permisos serán revocables por incumplir las condiciones incluidas en ellos o por disposición justificada del Consejo de Transporte Público, previo debido proceso y derecho de la defensa. Por su carácter precario, se entenderá que los permisos no conceden derecho subjetivo al titular, ni pueden perpetuarse en el tiempo. **Todos los permisos indicados en el presente artículo se prolongarán por un plazo de vigencia de tres años y podrán ser prorrogables**, si la necesidad del servicio público así lo exige, todo mediante acuerdo razonado del Consejo de Transporte Público, debidamente fundamentado **en los reglamentos**.”

Para los efectos de la presente Ley, los permisos indicados en el presente artículo se clasifican en dos modalidades:

- a) Los permisos para servicios especiales.
- b) Los servicios de operación de líneas regulares, nuevas o existentes. Los que se concederán excepcionalmente y por un plazo de tres años, mientras se preparan los procesos licitatorios tendientes a otorgar las concesiones, con arreglo a esta Ley y las disposiciones conexas, se resuelven las impugnaciones, se adjudican en firme los concursos y entran en plena operación los concesionarios adjudicatarios.

De previo a autorizar o renovar una concesión o un permiso, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes deberá clasificar, con base en estudio técnico pertinente a cargo del departamento correspondiente, si se trata de una línea urbana o rural, y su promedio de demanda de pasajeros mensual y anual con el fin de adecuar los esquemas operativos a las características de esta clasificación.

Las regulaciones para explotar las concesiones o permisos a los que se refiere la presente Ley, deberán ser desarrolladas en los reglamentos correspondientes mediante normas específicas e independientes respectivamente, de forma que ninguna modalidad de transporte colectivo quede sujeta o subordinada a otra para ningún tipo de gestión.”

Rige a partir de su publicación