

**Al contestar refiérase
al oficio N° 04273**

22 de marzo, 2019
DFOE-IFR-0123

Señor
Leonardo Alberto Salmerón Castillo
Jefe de Área a.i
Comisión de Asuntos Económicos
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimado señor:

Asunto: Opinión sobre el proyecto denominado “REFORMA DEL SISTEMA DE TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS Y REGULACIÓN DE LAS EMPRESAS DE PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS DE TRANSPORTE”, Expediente No. 21.228

En atención a sus oficios No. ECO 976 del 21 de febrero y ECO-1085-2019 del 12 de marzo, ambos del año en curso, respecto a la consulta el proyecto de ley de referencia y dentro del plazo concedido, se procede a emitir la opinión requerida.

Los numerales 183 y 184 de la Constitución Política constituyen a este órgano contralor como el rector en el control y la vigilancia de la Hacienda Pública, marco dentro del cual se ejercen nuestras competencias y al cual se circunscribe esta opinión, la que se efectúa sin perjuicio de lo que señalen otros órganos especializados en la materia o con competencias consultivas relacionadas con las diferentes temáticas que se derivan del texto del proyecto que se conoce.

A. Motivación del Proyecto de ley

El Proyecto de Ley bajo análisis se motiva en los avances tecnológicos como facilitadores del desarrollo y la adopción del transporte de pasajeros ofrecidos por conductores por medio de vehículos privados a través de Empresas de Plataformas Tecnológicas (EPT) que lleva al Estado a *“revisar continuamente su legislación y políticas públicas a garantizar que la legislación nacional refleje el estado actual de la economía y garantice el cumplimiento de responsabilidades jurídicas, seguridad ciudadana y los derechos de las personas que integran este nuevo modelo de iniciativas, bajo un esquema de competencia justa.”* Se señala además, que dado que la legislación nacional regula modelos de negocios tradicionales, se requiere dotar al país de una legislación que garantice seguridad a sus usuarios y orden social a nuestro país.

B. Opinión del órgano contralor

1. Aspectos relacionados con una visión integral del sistema de transporte como punto de partida.

Esta Contraloría General, tiene clara la necesidad de actualizar el sistema de transportes y de incorporar las tecnologías que permitan una mayor eficiencia de los servicios de transporte. En dicho contexto, resulta fundamental la definición por parte del Estado de una política de transporte bajo un enfoque integral, dada la complejidad y la confluencia de múltiples actores, intereses y de elementos asociados, tales como: usuarios, prestadores de servicios, la infraestructura y seguridad vial, planificación urbana, medio ambiente, etc. y, a partir de ello, la emisión de la normativa que sustente y potencie ese sistema, de manera ordenada y coherente.

Lo anterior, por cuanto el proyecto de ley, procura crear un marco normativo que regule la operación de las EPT, *“con la finalidad de promover el transporte público intermodal y mejorar la movilidad de la población”*, lo cual supone considerar al transporte remunerado de personas como una pieza más dentro de todo el engranaje que significa el sistema de transporte público intermodal que requiere el involucramiento de diversos actores y no únicamente a través del Consejo de Transporte Público (CTP), al que de acuerdo con el proyecto de ley, se le asigna la modernización del transporte público; por lo que es recomendable que los legisladores tengan en consideración las atribuciones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) en su rol de rector del Sector Transportes y lo establecido en el Plan Nacional de Transporte (PNT).

Asimismo, propone la coexistencia de dos diferentes modelos de prestación del servicio y la regulación de plataformas tecnológicas, todo lo cual requiere una base técnica que lo incorpore a un sistema integral del transporte, que sustente su viabilidad y equilibrio desde la perspectiva de las necesidades fundamentales de los usuarios de los servicios de transporte y de los distintos prestadores de tales servicios.

Contar con una visión integral permite la emisión de normativa coherente con un sistema integrado, con reducción del riesgo de un enfoque segmentado que no aporte una verdadera solución a la problemática de transporte desde la perspectiva de los distintos usuarios del transporte público en sus diferentes modalidades.

Asimismo, ha de considerarse que el sistema vigente se ha asentado sobre una base regulatoria a cargo tanto del CTP como de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP); que se rige por una serie de principios, lo que requiere su análisis como parte de la fundamentación que sustenta los cambios propuestos en el proyecto de ley, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley No. 6227¹, así como los criterios que sustentan el otorgamiento de incentivos, exoneraciones, subsidios y tratamientos diferenciados para los modelos propuestos, a fin de no crear desequilibrios a los diversos prestadores del servicio y en

¹ Ley General de la Administración Pública.

procura de la tutela de los intereses y derechos de los usuarios; considerando las implicaciones que lo anterior pueda tener sobre la hacienda pública.

2. Aspectos relacionados con los usuarios de los servicios

La Ley No. 7969 dispone en el artículo 4, inciso b) la obligación de *“satisfacer, con eficiencia, seguridad y comodidad, las necesidades de transporte de los usuarios del servicio de taxi”*, a cargo del CTP y además en el numeral 55 establece la posibilidad de participación y asociación de los usuarios. Asimismo, la Ley No. 7593, señala en el numeral 4, algunas normas que perfilan la conceptualización del usuario como un actor relevante dentro del sistema de transporte público y bajo un concepto de armonización de intereses y equilibrio de las necesidades, en relación con el prestador del servicio.

Por su parte, el proyecto de ley, en el artículo 4 inciso g, define la *“Persona usuaria”*, como *“...los sujetos que contratan un servicio de transporte remunerado de personas mediante una EPT.”*

Resulta importante que el legislador considere que a partir del modelo que se decida implementar, es fundamental, una regulación amplia y garantista de los usuarios, que promuevan su participación y el respeto efectivo de sus derechos. Si bien el texto del proyecto establece regulaciones en torno a las obligaciones de los prestadores del servicio y las plataformas tecnológicas, no se indica de manera suficiente, cuáles son las posibilidades con que cuenta el usuario para recurrir ante alguna instancia administrativa a hacer valer sus derechos, incidir en la calidad de los servicios, efectuar reclamos o presentar denuncias; por lo cual resulta aconsejable que este aspecto sea consultado a las instancias correspondientes con competencia en la defensa de los derechos de esos usuarios.

3. Aspectos relacionados con el Fondo Nacional de Movilidad: fuentes y gestión

El proyecto establece el Fondo Nacional de Movilidad, como fuente de financiamiento para la modernización del transporte público. No obstante, es opinión de esta Contraloría General, la necesaria definición de lo que dicha modernización contemple, sus alcances, los proyectos que involucra, etc. y a partir de eso determinar las fuentes y estimaciones económicas que lo sustenten, todo lo cual no aparece señalado ni referenciado en la motivación ni en el articulado del proyecto de ley. En este orden de ideas resulta necesario que rubros que nutren ese Fondo, tales como los requeridos para la inscripción de la EPT, el canon anual por parte de los vehículos o por los conductores acreditados y las multas, cuenten con la fundamentación técnica y jurídica suficiente.

El artículo 27 del proyecto, establece que la actividad contractual con recursos del Fondo estará sometida a principios de la contratación administrativa. La Ley de Contratación Administrativa establece un sistema bajo un marco amplio y garantista de la actividad contractual, por lo que la sustracción de la aplicación de esa normativa debe ser vista como un supuesto excepcional y porque la introducción de normas particulares crea distorsiones en el

sistema y dificulta el control. Por lo dicho, la Contraloría General no comparte, esas exclusiones y más bien, es importante que se procure un régimen jurídico uniforme y coherente en esa materia, que brinde seguridad jurídica a los diferentes involucrados, así como al control interno y externo de la actividad contractual.

En ese sentido, este órgano contralor, ha señalado que: *“En muchos de los casos, el verdadero problema de la actividad contractual no radica en las normas, los procedimientos o el régimen recursivo, sino que se debe a la ausencia de planificación y a la incapacidad de gestión, siendo estos parte de los aspectos que no se solventan mediante una reforma normativa como la que se pretende, mediante la cual se excluye la aplicación de la Ley (...). No obstante, ante este panorama cabe preguntarse si las regulaciones de la Ley de Contratación Administrativa, constituyen o son el obstáculo en la satisfacción del interés público.”*²

Por otra parte, en cuanto a la aprobación presupuestaria del Fondo por parte de la Contraloría General regulada en el numeral 27, debe de considerarse en primer término que de acuerdo con lo que se desprende del proyecto de ley, dicho Fondo estaría bajo la administración del CTP y por ende vinculado a su estructura y régimen presupuestario; así las cosas, al tenor de lo establecido en la Ley No. 9524³ tampoco sería objeto de aprobación por parte de este órgano contralor, a partir de la vigencia de aquella norma. Esa Ley pretende fortalecer el control presupuestario por parte de la Asamblea Legislativa y del Poder Ejecutivo, así como la coordinación y orientación de políticas públicas por parte del Ejecutivo, entre otras cosas⁴, lo cual es contradictorio con lo indicado en el proyecto de ley.

El numeral 28 del Proyecto, establece la posibilidad de comercialización de valores en el mercado financiero, lo cual se recomienda sea analizada por el legislador en concordancia con el marco de competencias y la especialización para la cual fue creado el CTP, y que no se desnaturalice o desvirtúe la finalidad para la cual fue concebido y se acredite, por el órgano técnico correspondiente, la posibilidad legal para ello. Esta Contraloría General, estima aconsejable que se cuente con el criterio de los reguladores del mercado financiero y de valores (SUGEF y SUGEVAL) y, adicionalmente, resulta de interés, que se analice si esta comercialización de valores en el mercado financiero puede provocar afectaciones en temas de endeudamiento público y el costo de los recursos para ejecutar los objetivos del fondo.

² Oficio No. 00383 (DCA-0131) del 14 de enero del 2019.

³ Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central.

⁴ Oficio No. 2488 (DFOE-0024-2017) de 28 de febrero del 2017.

Asimismo, el proyecto de cita establece la posibilidad de que el fondo pueda efectuar estas titulaciones a través de la aplicación de la figura del fideicomiso, entre otras. Sobre el particular, resulta medular que los señores diputados valoren la conveniencia de la utilización del fideicomiso,⁵ debido a que los recursos que se pretenden trasladar a este, por su origen y naturaleza se encuentran sujetos a las políticas de Caja Única del Estado emitidas por la Tesorería Nacional, por lo que con estos recursos se corre el riesgo que no lleguen a estar depositados en cuentas del fiduciario ni generen rendimientos financieros, no obstante, el uso de la figura implica que debe pagarse comisión al fiduciario por una supuesta administración de los citados recursos. Por lo que en caso de mantener la figura de fideicomiso en el presente proyecto de ley, resulta aconsejable que se considere una regulación más amplia sobre las coordinaciones e interrelaciones de las unidades administrativas involucradas, así como un mayor grado de especificidad sobre el objeto, el patrimonio, los controles, etc., que lo regirán, dadas las características de la figura y los costos y gastos, que pueda llegar a generar.

En otro orden de ideas, el artículo 28 del proyecto, establece la procedencia de refrendo; sin embargo, su redacción resulta de difícil comprensión toda vez que el refrendo es un mecanismo de control de legalidad en materia de actividad contractual, bajo los criterios establecidos en el Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública⁶ y no en relación con la materia regulada en ese numeral.

En cuanto a la distribución de los recursos del citado Fondo, se recomienda a los legisladores que se analice los impactos económicos en el erario público y sobre el objetivo del proyecto de acuerdo con su artículo 1, a saber, la modernización del transporte público, en el contexto de una reforma integral y completa del sistema.

4. Otros aspectos por considerar

La determinación de montos tales como los pagos del derecho de inscripción, diferentes cánones y multas, deben contar con los estudios correspondientes que justifiquen su determinación y cuantificación. De manera particular, en relación con el Transitorio VII, es recomendable que se consideren los impactos que una exoneración de este tipo tendrá sobre el erario público y las repercusiones que ocasionaría en la presupuestación nacional el no poder disponer de ese monto por tres años. Todo lo cual amerita la fundamentación técnica correspondiente que justifique tanto la procedencia de ese beneficio como su viabilidad.

⁵ Puede verse el documento “Aspectos que inciden en los costos de administración de los fideicomisos creados con recursos públicos en Costa Rica: Aportes para la discusión, DFOE-EC-OS-01-2016 del 15 de diciembre de 2016.

⁶ Resolución R-CO-44-2007 del Despacho de la Contraloría General del 11 de octubre del 2017.

C. Conclusión:

Para lograr la modernización y el fortalecimiento del transporte público en nuestro país, así como contar con el marco regulatorio adecuado para la operación de Empresas de Plataformas de Transporte, que se establecen como los objetivos del proyecto de ley analizado, resulta necesario partir de una visión integral del sistema de transporte que se debe implementar. La visión bajo el principio de integralidad del transporte, permitirá contar con los fundamentos para proponer una normativa adecuada y útil, que regule el o los modelos que permitan contar con servicios públicos de transporte acorde con la realidad del país y con garantía de servicio de calidad y accesible a los usuarios.

El manejo de los recursos asignados al Fondo Nacional de Movilidad, requiere también una adecuada fundamentación técnica y jurídica, que promueve a una efectiva modernización del sistema de transporte y que valore la afectación directa a los ingresos públicos.

Finalmente, resulta necesaria la fundamentación de los diferentes rubros establecidos a cargo de los operadores; así como de las exoneraciones y beneficios otorgados, a fin de que se tengan elementos claros para su determinación justificada, equilibrada y con la menor afectación al erario público.

Atentamente,



Lic. Marcela Aragón Sandoval
GERENTE DE ÁREA

Lic. Carlos Morales Castro
ASISTENTE TÉCNICO

Lic. Marilú Aguilar González
FISCALIZADORA

MQM/VCC/lms

Ni: 5294 y 7326-2019
Ce: Despacho Contralor
G: 2019001341-1