

**Al contestar refiérase
al oficio n.º 04831**

22 de abril de 2026
DFOE-CIU-0170

Señora
Mariana Zamora Guzmán
Área de Comisiones Legislativas VIII
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el proyecto de ley, tramitado bajo el expediente No. 25.404.

En atención a su oficio No. AL-CPGOB-0672-2026 del 26 de marzo del año en curso mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley tramitado en el Expediente N.º 25.404, denominado **“MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY REGULADORA TRANSPORTE REMUNERADO PERSONAS VEHÍCULOS AUTOMOTORES, LEY N.º 3503, DEL 10 DE MAYO DE 1965 Y SUS REFORMAS Y MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 8 Y 9 DE LA LEY REGULADORA DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS EN VEHÍCULOS EN LA MODALIDAD DE TAXI, LEY N.º 7969, DEL 22 DEL DICIEMBRE DE 1999 Y SUS REFORMAS. LEY PARA GARANTIZAR EL DERECHO AL TRANSPORTE PÚBLICO (AUTOBÚS) DE LA POBLACIÓN”**, se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

Se fundamenta el proyecto de ley en la obsolescencia del actual modelo de transporte, el cual se considera, vulnera el derecho esencial a la movilidad. La exposición de motivos del proyecto refiere a una serie de situaciones que afectan dicho servicio, desde un marco normativo que no ha asegurado un transporte de calidad hasta un sistema obsoleto que no atiende el derecho básico de movilidad de la población como derecho esencial. Se alude al abandono de muchas rutas por parte de los concesionarios, obsolescencia y deterioro de los

DFOE-CIU-0170

2

22 de abril, 2026

autobuses y también se considera que puede darse un conflicto de intereses derivado de la composición del órgano colegiado como jerarca del Consejo de Transporte Público.

El Proyecto, según se indica, pretende una reforma que garantice el derecho de transporte público en la modalidad de autobús, otorgando la obligación por parte del MOPT de salvaguardar ese servicio esencial.

II. Análisis del texto del Proyecto de Ley

El proyecto plantea una reforma al artículo 2 de la Ley No. 3503 “Ley Reguladora transporte remunerado personas vehículos automotores”, de manera que ya no solo se faculta, sino que se establece como obligación del MOPT, el tomar a su cargo la prestación de estos servicios, ya sea de forma directa, mediante instituciones del Estado, o concesionarios. Asimismo, se introduce el artículo 7 bis a esa misma ley, mediante el cual se obliga al Estado a brindar el servicio si una determinada línea no resulta ser concesionada por falta de interés comercial o si es abandonada.

Sobre el particular, en los últimos años se ha intensificado el debate sobre el “servicio universal del transporte público” en que se ha insistido en la necesidad de pasar de una “gestión de rutas o de un esquema meramente operativo” a una visión de “derecho humano a la movilidad” como un derecho instrumental que permite a las personas acceder a la salud, educación, trabajo, etc., lo que necesariamente implica la valoración de un modelo de transporte que responda a esa realidad y desde esa perspectiva se garanticen los principios de continuidad, regularidad y adaptabilidad. Esto conlleva establecer otras alternativas que sean soluciones técnicas ante eventuales interrupciones del servicio, así como también la discusión legislativa del establecimiento de eventuales subsidios directos o indirectos bajo ciertas condiciones o esquemas de subsidios focalizados, por ejemplo, en poblaciones vulnerables, zonas rurales o fallas de mercado. Esto es relevante mencionarlo en virtud de que el presente proyecto de ley corresponde a la modificación de unos artículos de la Ley No. 3503, la Ley No. 7969 y no de una reforma integral.

Teniendo en cuenta lo anterior y en punto a la finalidad del proyecto de ley, si bien se comprende la importancia de garantizar la continuidad del servicio aún cuando no sea posible ofrecerlo a través de un tercero o cuando sea dejada sin operación alguna ruta, no se observa de la exposición de motivos que se haya efectuado un análisis ni la determinación de propuestas sobre la posibilidad real o el mecanismo mediante el cual el MOPT podría efectivamente ejecutar dicha función, tanto desde el punto de vista operativo como presupuestario. En este sentido, la norma refiere a que dicha obligación podría ser asumida por otras instituciones del Estado, lo cual introduce incertidumbre sobre a qué instituciones se refiere y bajo qué condiciones. El asumir esa obligación de manera directa, requiere una serie de previsiones organizativas para su atención, para lo cual podría demandar inversiones de

DFOE-CIU-0170

3

22 de abril, 2026

alta cuantía, por ejemplo para la adquisición de flota vehicular, acondicionamiento de inmuebles para aparcaderos y talleres, contratación de recurso humano, suministro de combustible, repuestos, equipos, etc., que tendría un impacto en el presupuesto institucional; sin embargo no se identifica tampoco, una fuente de ingresos adicionales para asumir tales obligaciones, entre las que además debería considerarse el sistema de control pertinente.

Por su parte, es necesario que se valoren los alcances y consecuencias de que el Estado¹ deba emplear esquemas que han sido ejecutados por los operadores privados y cumpliendo el principio de servicio al costo sobre rutas con las problemáticas apuntadas, los riesgos que debe asumir (por ejemplo, de subvenciones en casos de déficit operativo o desviaciones respecto a la demanda estimada), entre otros aspectos y además es importante que se defina quién aprobaría las tarifas del servicio prestado por el Estado (el MOPT o sus dependencias o la ARESEP). Por lo anterior, es necesario tener presente que el rescate de un servicio cuando el esquema que ha operado ha sido como prestación indirecta —máxime cuando los activos no pasan a ser propiedad del Estado—, es algo excepcional, que demanda tener las condiciones óptimas para poder asumirlo de manera temporal, de ahí que se requiere considerar otro tipo de soluciones a la problemática. Guardando las distancias, es importante tener en cuenta las experiencias que se produjeron cuando el Estado costarricense creó y operó la empresa pública Transportes Metropolitanos S.A. (TRANSMESA), liquidada en los años 90, sobre esquemas que no dieron buenos resultados.

En ese sentido, la prestación directa del servicio de transporte público por parte del Estado no solo significa un desafío operativo, presupuestario y de gobernanza importante, sino que de no identificarse las causas estructurales que puedan explicar este fenómeno de abandono de rutas, la problemática podría continuar sin una solución real y sostenible.

En línea con lo anterior, es importante resaltar que esta Contraloría General se ha referido² a la necesidad de que se planifiquen acciones para el direccionamiento de la modernización del transporte público modalidad autobús a nivel nacional, motivado en un análisis riguroso y actualizado acorde con las nuevas tendencias de movilidad y de atención sistematizada de la necesidad pública, con un enfoque en el desempeño y calidad del servicio, en aspectos tales como oportunidad, puntualidad, seguridad, información, razonabilidad, etc.

¹ Sobre el particular es importante que se tomen en consideración las implicaciones que puede tener el cambio hacia un modelo de prestación directa por parte del Estado y las experiencias poco exitosas que en el pasado se han tenido en el país a efectos de que se rectifiquen errores y se eviten riesgos.

² Ver, entre otros, los informes DFOE-IFR-IF-00013-2019 “Informe de Auditoría Operativa sobre la eficacia en la integración organizacional de los servicios de transporte público y su contribución a la eficiencia del servicio”; DFOE-IFR-IF-00012-2019 “Informe de Auditoría Operativa sobre la eficacia en la integración operacional y física de los servicios de transporte público y su contribución a la eficiencia del servicio”; DFOE-CIU-IAD-00008-2023 “Informe de auditoría operativa sobre el servicio de autobús”.

DFOE-CIU-0170

4

22 de abril, 2026

Lo anterior, considerando el ordenamiento de las concesiones de autobús, la implementación del pago electrónico, la sectorización, la integración física y operativa con otros servicios de transporte público, mecanismos de comunicación de información relevante a la persona usuaria sobre la operativa diaria del servicio, aunado a una gestión de datos para una adecuada toma de decisiones y la rendición de cuentas efectiva.

Por su parte, en el proyecto de Ley también se plantean reformas a la Ley N.º 7969, modificando la integración de la Junta Directiva del CTP al eliminar al sector regulado (autobuseros y taxistas) del órgano colegiado. La nueva conformación contempla al Ministro del MOPT o su delegado, un experto designado por el MOPT, un representante del MINAE, un delegado del IFAM, uno de la UNGL y un representante de los usuarios.

De acuerdo con lo señalado en la motivación del proyecto de Ley, resulta necesario el fortalecimiento de la gestión institucional del CTP,³ dentro de lo cual propone una nueva conformación del órgano jerárquico, aspecto que es importante dado que es quien define las políticas y adopta las grandes decisiones institucionales. No obstante, corresponde a la voluntad del legislador, a partir del modelo organizativo por el cual se opte, la definición e integración de ese tipo de órganos colegiados. En ese mismo sentido, debe entenderse lo regulado en el numeral 9, relativo a evitar que los integrantes del Consejo tengan algún vínculo con personas físicas o jurídicas con contratos vigentes con el Estado en materia de construcción o conservación de carreteras, puentes o transporte de personas, lo cual resulta relevante desde el actuar ético de las administraciones. Asimismo, dada la naturaleza pública y relevancia que posee el servicio de autobuses, resulta recomendable que se garantice que quien participe como delegado de los usuarios, posea la representatividad real de dicho sector.

III. Conclusiones

Si bien se comprende la necesidad de solventar las situaciones expuestas en la motivación del proyecto, tendientes a brindar de manera oportuna el servicio de transporte público en modalidad autobús en rutas que no han sido concesionadas por falta de interés comercial o porque han sido abandonadas por parte de los concesionarios, así como la importancia de dar respuestas al usuario, es pertinente que se valoren las causas que provocan dicha situación y se considere la interacción con otros modelos de transporte, a fin de dar una solución realista y sostenible. Ello, lleva inmersa la necesidad de que se dé un enfoque país hacia un modelo integrado de transporte público que pueda dar cumplimiento a las necesidades de la población como derecho humano a la movilidad.

³ Aspecto que también ha sido retomado por esta Contraloría General, en diferentes documentos, como por ejemplo en el Informe DFOE-IFR-IF-00013-2020 “Informe de auditoría de carácter especial sobre el proceso de reclutamiento y selección del personal con enfoque de prevención de la corrupción en el Consejo de Transporte Público (CTP).”

DFOE-CIU-0170

5

22 de abril, 2026

Asimismo, es fundamental, a la luz de lo que propone el proyecto de ley, que se realicen estudios técnicos y financieros y análisis de los riesgos e implicaciones de un modelo en que el Estado sea el ejecutor directo del servicio, considerando también las experiencias del pasado, de forma que por un lado ejerce actividades de naturaleza con cierta connotación mercantil en un mercado en donde participan terceros designados por la Administración y por otro lado, debe efectuar funciones públicas propiamente, en cuanto debe regular y controlar a esos terceros prestadores de los servicios. Todo lo cual es relevante sea valorado y armonizado por el legislador, para que se garantice una mejor prestación del servicio al amparo del ordenamiento jurídico, teniendo como norte la tutela de los derechos del usuario. Para ello es también pertinente que se determinen y analicen los diferentes escenarios posibles, de manera que no se afecten los servicios, los ingresos ni la operatividad de ese Ministerio o sus órganos, o las instituciones que lo ejecutarían, a fin de que no se constituyan desde esa óptica una carga mayor para el Estado.

Finalmente, se reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Marilú Aguilar González
Fiscalizadora

Sofía Delgado Quirós
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

RRH/bsc

Ce: Despacho Contralor, CGR
DFOE-CGR

NI: 6794-2026

G: 2026000121-3