

Al contestar refiérase
al oficio n.° **06772**

4 de junio, 2026
DFOE-CIU-0214

Señora
Guiselle Hernández Aguilar
Jefa de Área
Área de Comisiones Legislativas VIII
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el proyecto de ley, tramitado bajo el expediente n.° 25.456 "Ley para la creación y regulación del Sistema Municipal de Transporte Público Interdistrital".

En atención a su oficio n.° AL-CPEMUN-1089-2026 del 21 de abril 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.° 25.456 denominado **Ley para la creación y regulación del Sistema Municipal de Transporte Público Interdistrital**, 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

El proyecto de ley pretende la creación de un marco dentro del cual los municipios "diseñen, implementen, operen y supervisen un sistema de transporte público interdistrital, garantizando un servicio eficiente, seguro, accesible y ambientalmente responsable". Se plantea como respuesta a la congestión en vías principales, el rezago de las secundarias, la dependencia del vehículo privado y la fragmentación de rutas por falta de coordinación y normativa unificada.

Se fundamenta en la identificación de debilidades estructurales del sistema de transporte ante una serie de problemáticas detectadas en la planificación, la calidad del servicio, limitaciones de accesibilidad para todas las personas y ausencia de información relevante para la toma de decisiones.

II. Análisis del texto del Proyecto de Ley

A. Sobre el modelo de transporte público

La determinación de un modelo de transporte que responda a la satisfacción del servicio público que garantice la movilidad bajo principios de continuidad, regularidad y adaptabilidad, con estándares de calidad necesarios, que si bien puede ser una decisión que se encuentra dentro del ámbito de discreción del legislador, aparejado a ello, resulta esencial que la normativa posibilite y plasme la visión de un sistema integrado considerando las diferentes modalidades de transporte, las necesidades de los diversos usuarios, la infraestructura vial, la capacidad de gestión del sistema por parte de los gobiernos locales y el soporte financiero para su sustentabilidad y continuidad, entre los factores más relevantes a tomar en cuenta. Lo anterior, la visión integral del modelo, también resulta relevante dado que el proyecto parte de la posibilidad por parte de cada municipio, de adoptar, de manera voluntaria, el modelo de transporte distrital, con regulaciones propias y tan diversas como la cantidad de gobiernos locales decidan asumir esas funciones, pero además, subsisten con las regulaciones de quienes se mantendrían en el modelo regulado actualmente. De manera que es importante que se valore de frente a las dificultades de articulación, control y coherencia en la definición del modelo de transporte que se requiere a nivel país.

B. Implicaciones sobre la Hacienda Pública (Finanzas y Presupuesto)

En todo caso, resulta fundamental que las iniciativas planteadas cuenten con el soporte financiero que permita su viabilidad, ejecución y sostenibilidad a mediano y largo plazo, por lo que la regulación sobre el origen y uso de los recursos que lo sustentarán, resultan un aspecto de medular importancia.

Si bien el proyecto menciona diversas fuentes de financiamiento, incorpora dentro de ellas a fideicomisos y alianzas público-privadas, lo cual genera dudas de cómo se constituyen por sí mismas en fuentes de recursos dado que, más bien, corresponden a modelos contractuales. Adicionalmente, la posibilidad de establecer alianzas público privadas y esquemas de fideicomiso, puede más bien significar que se generen compromisos financieros adicionales que pudieran recaer en el Estado. Lo anterior hace ver, que se requiere una mejor precisión de las fuentes y de los eventuales modelos contractuales que se están asociando a la iniciativa.

No se extrae del texto del proyecto de ley, cómo se garantizará la sostenibilidad del sistema, lo cual podría significar, cargos a las tarifas de los usuarios o a que se recurra a cargas impositivas mayores a cargo de los contribuyentes y que podrían resultar gravosas. Asimismo, es importante que tanto en caso de incentivos, como el establecimiento de subsidios o cualquier otro beneficio a particulares, se cuente con el suficiente fundamento sobre su viabilidad técnica y jurídica, considerando también el

impacto directo y potencialmente oneroso tanto para los usuarios como eventualmente sobre la Hacienda Pública, sin perder de vista la regulación de los mecanismo adecuados y suficientes para su otorgamiento y control, así como valorar la incidencia directa en la operación del servicio sobre las propuestas de los operadores y sus tarifas.

También, la iniciativa propone destinar un porcentaje de los recursos de la red vial cantonal establecidos en el artículo 5 de la Ley n.º 8114, para financiar los sistemas de transporte público municipal; sin embargo, no se definen rangos, porcentajes ni criterios técnicos para esta asignación, lo que lo hace inaplicable y pone en riesgo el financiamiento actual para el mantenimiento de las vías nacionales y cantonales y las asignaciones que en este momento establece esa norma y que afecta de manera directa los presupuestos de diferentes instituciones incluyendo las municipalidades.

En ese mismo sentido, en el tema de la afectación presupuestaria, debe considerarse además los riesgos asociados al hecho de que el sustraer las rutas distritales de la competencia nacional para pasarlas a las municipalidades, podría generar una disminución directa en los ingresos por concepto de cánones que perciben actualmente el Consejo de Transporte Público (CTP), el Tribunal Administrativo de Transporte (TAT) y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), lo que podría afectar significativamente la operatividad y la permanencia de estos órganos y los servicios asociados.

En materia de cánones, no queda claro tampoco si los operadores de rutas distritales considerados bajo los modelos establecidos en el proyecto, estarían sujetos a algún tipo de canon a favor del municipio o ARESEP. Sobre el particular, debe considerarse que las funciones tanto en materia tarifaria como de fijación de cánones requiere contar con personal técnico especializado, lo cual significaría también un costo presupuestario para los gobiernos locales.

C. Gestión institucional y capacidad de las municipalidades

El proyecto incorpora una amplia gama de competencias y responsabilidades a los municipios y crea una serie de estructuras para la atención del Sistema Municipal de Transporte Público Interdistrital, por lo que desde el punto de vista operativo e institucional, es importante que se asegure que se cuenta con las condiciones técnicas, administrativas y presupuestarias necesarias para asumir las funciones asignadas de manera que la prestación del servicio de transporte no se vea afectada por problemas de gestión o falta de capacidad institucional, lo que significaría una afectación directa a los usuarios y costos adicionales para el erario.

En el tema de gestión, debe de considerarse que el proyecto enumera una serie de modalidades de transporte público remunerado de personas (modalidades de servicios con vehículos como autobuses, microbuses, vehículos de menor tamaño, incluyendo sistemas no motorizados, bicicletas públicas, etc.), que exige que al optarse por

cualquiera de ellas, deba hacerse a partir de la suficiente sustentación técnica, financiera y jurídica que la respalde, pero que requiere ineludiblemente también, que se establezca cuál es el mecanismo que se empleará para la asignación y ejecución del servicio. En ese sentido, es pertinente que se tenga suficientemente definido y normado el (los) modelo (s) contractual (es) con que se obtendría y ejecutaría el servicio, el procedimiento, los derechos y obligaciones de los prestadores de servicios, las contraprestaciones, calidad del servicio, participación de los usuarios, mecanismos de control entre otros. No debe perderse de vista que se está ante un servicio de naturaleza pública¹ que requiere normas que ofrezcan seguridad jurídica a los operadores, a los usuarios y a la propia Administración y el control suficiente sobre los recursos que en ello se inviertan así como el control sobre el servicio. A manera de ejemplo, si se optara por el modelo de concesión, debería indicarse qué norma aplica o emitir la propia o bien si aplica de manera supletoria la Ley n.º 3503 o la Ley n.º 7969, que cuentan con modelos para concesiones de buses y taxis.

D. Improcedencia de las funciones asignadas a la CGR

Se observa que el proyecto en su artículo 5 inciso f) y en el artículo 17, incorpora la participación del Órgano Contralor en el funcionamiento del sistema, particularmente en materia de “*asegurar la transparencia*” y la realización de auditorías anuales sobre el servicio. Al respecto, resulta necesario precisar que la CGR ejerce sus competencias conforme al marco constitucional y legal vigente (Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley General de Control Interno), en las cuales se delimita su función como un órgano de fiscalización superior de la Hacienda Pública, con independencia funcional y criterio técnico. En este sentido, la asignación de funciones específicas o permanentes dentro de la operación de un sistema de transporte público podría resultar improcedente, en tanto podría interpretarse como una supervisión directa o una obligación de fiscalización predeterminada, lo cual no se ajusta a la naturaleza de sus competencias ni a la independencia con que debe ejercerlas.

Respecto al transitorio IV, el proyecto dispone que la CGR deberá definir la clasificación programática y económica correspondiente para la ejecución presupuestaria y contable de los recursos asociados al Departamento de Servicio de Transporte Público Local (DSTPL). Al respecto, de conformidad a lo establecido en los artículos 32 y 37 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) y en los artículos 41, 42, 43 y 44 de su reglamento, ésta función le compete a la Dirección General de Presupuesto Nacional; por lo que, la aplicación práctica de lo propuesto en la iniciativa podría generar confusión en su aplicación. Asimismo, es necesario acotar que en la elaboración de los clasificadores, ya está prevista una consulta previa al Órgano Contralor por parte de la Dirección General de Presupuesto Nacional; por lo que, se sugiere el ajuste de dicho transitorio considerando lo establecido en la LAFRPP.

¹ Art. 5 inciso e) de Ley n.º 7593.

E. Otros aspectos por considerar

El Proyecto de Ley no regula qué sucede una vez que la ley entre en vigencia y la municipalidad decida asumir el servicio a nivel distrital, con las concesiones y permisos que se hayan otorgado bajo la normativa actual por el CTP, lo cual puede significar afectaciones a terceros y eventuales indemnizaciones que podrían tener impactos en la Hacienda Pública.

Es importante que desde un adecuado sistema de control se analicen las regulaciones en cuanto al régimen sancionatorio, su procedimiento y tipificación, así como valorar la procedencia de que la apelación sea conocida por el CTP de frente a las competencias del Tribunal Administrativo de Transportes dadas en la Ley n.º 7969 y las propias competencias municipales.

En ese mismo orden en aras de los principios de legalidad, seguridad jurídica y transparencia se valore que el proyecto plantea la procedencia de la aplicación del silencio positivo de forma generalizada para trámites relacionados con el servicio (permisos, y modificaciones de rutas, etc). Al respecto, debe considerarse que se está frente a un servicio público que se otorga a partir de una decisión unilateral del Estado, derivada de su potestad de imperio, y exige un enfoque hacia la satisfacción de un interés público, que requiere la planificación, presupuestación y fundamentación técnica necesarias; es decir, no está constituida su prestación como un derecho sobre el que tenga, para su ejecución, disponibilidad autónoma un tercero, lo cual resulta incompatible con una aplicación amplia del instituto del silencio positivo propuesto, lo cual se sugiere sea revisado desde el punto de vista jurídico por el órgano competente para tal efecto.

Asimismo, el proyecto dispone su entrada en vigencia a partir del día siguiente a su publicación, lo cual plantea un riesgo adicional desde el punto de vista operativo e institucional, en tanto no se evidencia que las municipalidades cuenten, en este momento, con las condiciones técnicas, administrativas y presupuestarias necesarias para asumir de forma inmediata las funciones asignadas y sin afectación a los usuarios. Si bien el proyecto contempla la aplicación de planes pilotos por 12 meses para adoptar la estructura definitiva, así como un plazo de seis meses para regularizar sus procedimientos de acuerdo con sus disposiciones transitorias, la posibilidad de aplicación inmediata, sin supeditarse a contar con ciertas condiciones mínimas o un periodo de preparación, o sin coordinación interinstitucional con el CTP o ARESEP, por ejemplo, podría generar riesgos y vacíos en la prestación del servicio, incertidumbre en la gestión y debilidades en los mecanismos de control en detrimento de servicio público y de gastos indebidos de recursos públicos.

III. Conclusiones

En el contexto actual, resulta ineludible reconocer el deterioro progresivo del sistema de transporte público en el país, reflejado en la pérdida de competitividad frente al vehículo privado, el aumento sostenido de la congestión vial y el impacto negativo en los tiempos de traslado y la calidad de vida de los usuarios². En ese sentido, es recomendable que el legislador valore que cualquier iniciativa requiere enfocarse en lograr una respuesta suficiente, estructural e integral frente al problema que la movilidad tiene en nuestro país. Considerar además las limitaciones ya existentes del modelo país, tomar en cuenta las capacidades técnicas, operativas y financieras institucionales y de manera particular, en este caso, la de los diferentes gobiernos locales. Todo ello, con la finalidad de que se valore que con la nueva normativa más bien no se profundicen las debilidades actuales del sistema, lo que no estaría acorde con el propósito deseado. La ausencia de una definición clara del modelo de transporte público a nivel país, aunado a la fragmentación de competencias, podría no solo limitar el alcance de las soluciones propuestas, sino incluso agravar las debilidades existentes.

La evidencia disponible apunta a que los problemas actuales del sistema no responden exclusivamente a un tema de distribución de funciones, sino a debilidades estructurales en la planificación, la calidad del servicio, la rectoría y la integración con otros modos de transporte. Por ello, cualquier reforma que no atienda estos elementos de manera articulada corre el riesgo de convertirse en un esfuerzo aislado, con resultados marginales o insuficientes, frente a la magnitud del problema.

En particular, esta definición resulta crítica de cara a los procesos de renovación y otorgamiento de nuevas concesiones del servicio de transporte público que están próximas a ejecutarse, lo que se constituye en una oportunidad estratégica para reconfigurar el modelo operativo, introducir criterios de integración, calidad y desempeño, y alinear el sistema con una visión país de movilidad.

En consecuencia, se estima indispensable que en la discusión legislativa se valore integralmente el diseño del sistema de transporte público nacional, asegurando que las decisiones adoptadas contribuyan efectivamente a su modernización, integración y sostenibilidad, en resguardo del interés público y del derecho de la población a una movilidad eficiente y accesible.

² Referencias internacionales sobre congestión ubican a Costa Rica entre los países con mayores niveles de tráfico. Ranking Traffic Index by Country 2025 y el Índice de Tráfico de Numbeo 2026.

DFOE-CIU-0214

7

4 de junio, 2026

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

Ricardo Rodríguez Hernández
Asistente Técnico

Marilú Aguilar González
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

//vas

Ce: Despacho Contralor-CGR
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa-CGR

G-P: 2026000121-6

Ni: 8371-2026