



2017

Política Pública Sectorial de la Modernización del Transporte Público Modalidad Autobuses del Área Metropolitana de San José




COSTA RICA
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA


Ministerio de
Obras Públicas y Transportes

IMPULSAR LA POLÍTICA SECTORIAL DE LA MODERNIZACIÓN TRANSPORTE PÚBLICO BENEFICIA A LA MAYORÍA DE LA POBLACIÓN:

“Promover la movilidad de las personas en centros urbanos es una tarea compleja que requiere acciones en varios frentes: la modernización del transporte público; el cambio de hábitos y costumbres de la población; la transformación de los espacios públicos y la reorganización de los sistemas de transporte colectivo.”. Luis G. Solís R., Presidente de la República.

PRESENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El Poder Ejecutivo, representado en este caso por el Presidente de la República y el Ministro de Obras Públicas y Transportes, como Rector del Sector Transportes e Infraestructura, presenta la **“Política Sectorial de Modernización del Transporte Público Remunerado de Personas Modalidad Autobús”**, con el propósito de orientar los procesos de planificación estratégica y sus planes de acción de corto, mediano y largo plazo que llevan a cabo las instituciones del sector transportes, como estrategias para solucionar, atender y orientar los problemas que aquejan actualmente a los usuarios del servicio público de transporte remunerado de personas modalidad autobús, los operadores del servicio y las propias instituciones involucradas.

Nuestro país enfrenta una exponencial congestión vial, generando afectaciones directas a la calidad de vida como la violencia y accidentes de tránsito en carretera, el deterioro de la calidad del aire producto de las emisiones de gases de efecto invernadero, el aumento de los tiempos de viaje de los usuarios y una falta de integración de nuestros medios de transporte público colectivos. La modernización del transporte público modalidad autobús es de vital importancia para la reestructuración de nuestra movilidad y por ende deben de articularse de forma eficiente las políticas y documentos técnicos que respalden y consoliden este proceso.

Reconociendo que las políticas públicas se definen como aquellos cursos de acción y flujos de información propositivos, establecidas para responder a un problema o un conjunto de problemas de interés público que atañen a la institucionalidad pública y por ende, a las personas usuarias y operadores de un servicio público trascendental para la movilidad urbana e interurbana en todo el territorio nacional, como lo es el transporte remunerado de personas modalidad autobús, es incuestionable que ese interés público debe tutelarse como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.

Este debate nacional sobre el servicio público del transporte público no ha escapado de la atención del Presidente de la República, tan es así que en su Tercer Informe sobre el Estado de la Nación presentado el día 3 de mayo del 2017, expuso ante los diputados de la Asamblea Legislativa, Ministros de Gobierno, los máximos jefes del Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, Defensoría de los Habitantes, Contralora General de la República, Procurador General de la República y el Cuerpo Diplomático acreditado en Costa Rica, lo siguiente:

“Promover la movilidad de las personas en centro urbanos es una tarea compleja que requiere acciones en varios frentes: la modernización del transporte público; el cambio de hábitos y costumbres de la población; la transformación de los espacios públicos y la reorganización de los sistemas de transporte colectivo.

Auspiciadas por la Administración, la apertura al diálogo y la participación en procesos de toma de decisión ha permitido consolidar y ejecutar las políticas y estrategias para la modernización y sectorización del transporte público modalidad autobús en el Área Metropolitana de San José y zonas aledañas tal como está establecido en el Decreto Ejecutivo 40186-MOPT.

Este decreto ordena el establecimiento de una red primaria de vías troncalizadas con paso prioritario para los autobuses, integrándolas con otros medios de transportes como el tren interurbano.

Estamos a pocas semanas de iniciar las primeras acciones en el Área Metropolitana de San José: prioridad de paso peatonal, jerarquización de rutas e integración de éstas con el tren, que se convertirá en una medida que cambiará el entorno de la ciudad y facilitará la movilización de miles de habitantes. Este decreto ampara las coordinaciones necesarias entre el Gobierno, municipalidades y empresas y la búsqueda de fondos para incorporar la infraestructura necesaria que permita atender las nuevas necesidades de movilidad en nuestras ciudades.

Además, en ese contexto de reforma del sistema de transporte, en febrero pasado se suscribió el Convenio de Cooperación para el desarrollo del Sistema de Pago Electrónico en el transporte público, modalidades autobús y ferrocarril, que integra esfuerzos del MOPT, INCOFER, ARESEP y el Banco Central. Este es un mecanismo fundamental para que las unidades de transporte cumplan con los principios de calidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad, cuya debida satisfacción beneficia a la ciudadanía.”

Desde que se gestó la Política Pública del Transporte Público modalidad autobús, en los albores del siglo veintiuno, nunca antes había sido tan intenso el debate sobre la llamada “Sectorización del Transporte”. Esto no significa que la presente Administración rehuya el debate o la responsabilidad del Poder Ejecutivo en su ordenación y rectoría. Por el contrario, este Gobierno está dando los pasos adecuados para que prevalezca el criterio técnico sobre lo empírico o la simple ocurrencia, el interés público de la mayoría de la población usuaria del transporte público sobre el interés individual de quienes usan automóvil privado en el uso adecuado del demanio público y de la infraestructura vial. Si bien es cierto la ciudadanía vive hoy en día atrapada en la congestión vehicular como parte de su existencia, esto no deja de ser una paradoja contraria a lo que dicta el interés público, ya que estamos invirtiendo el principio de rango constitucional donde el interés público

debe prevalecer sobre el interés particular; por ende, el transporte público debe tener preferencia sobre el vehículo privado en el uso de la limitada vialidad existente, en beneficio de los usuarios.

El Poder Ejecutivo debe hacer énfasis en el enunciado de la política pública sectorial que se detalla en el presente documento. Por ello el eje central de la Política Pública de la Modernización del Transporte Público Remunerado de Personas Modalidad Autobús, tiene por objeto restaurar la coordinación interinstitucional que debe mediar entre las instituciones que tienen competencias concurrentes en materia de transporte público; propiciar, alcanzar la meta de la implantación de la primera fase de la troncalización de una red primaria de rutas de buses, tal como se describe en el Decreto Ejecutivo N°28337-MOPT, complementado con el Decreto Ejecutivo N°40186-MOPT, y en la fundamentación general de la modernización del transporte pública remunerado de personas modalidad autobús, desde el punto de vista TECNICO Y LEGAL, lo que se describe como Política Pública en el presente documento.

Costa Rica se merece un sistema de transporte público eficiente y ordenado, los usuarios del servicio que son la mayoría que utilizan el transporte público deben ser reivindicados mejorándoles el servicio público y cobrándoles una tarifa justa, a los operadores del servicio se les debe respetar la condición de concesionarios del servicio público de transporte remunerado de personas, y por último, la institucionalidad debe ser coherente, eficiente y eficaz tutelando el interés público implicado.

POLITICA PÚBLICA SECTORIAL DE LA MODERNIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO MODALIDAD AUTOBUSES DEL AREA METROPOLITANA DE SAN JOSE

I. —PLANTEAMIENTO DEL TEMA:

Desde el año 1999 se ha venido hablando de modernización del transporte público más conocida como “sectorización de transporte público” y del establecimiento de una política pública en ese sentido, pero hasta ahora no se ha planteado el tema dentro de un marco conceptual, técnico y legalmente fundamentado, que sea de obligado acatamiento por las instituciones del Sector Transportes involucradas: el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el Consejo de Transporte Público (CTP) y la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP).

Lo primero que hay que plantearse es: ¿qué es una política pública?; ¿existe en realidad una política pública sectorial para la modernización del transporte público en Costa Rica?; ¿está debidamente normada, instrumentada y es vinculante para el MOPT-CTP-ARESEP? Estas y otras interrogantes surgen y ameritan una respuesta a la luz de los últimos acontecimientos que se vienen suscitando entre las esferas competenciales del MOPT-CTP y la ARESEP, en torno a tres temas de gestión institucional que infra se analizarán, que, en lugar de unificar criterios institucionales, existe en la práctica institucional una tendencia a fomentar conflictos de competencias.

Ante ese panorama institucional, propicia la necesaria intervención del Poder Ejecutivo como órgano del más alto nivel político, para que mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere nuestra Constitución Política de vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas, ejerza su poder de dirección y dicte las directrices necesarias para que las citadas instituciones públicas articulen cada una su gestión institucional, competencial y funcional, la política sectorial de la modernización del transporte público remunerado de personas modalidad autobús, de modo que satisfagan primordialmente el interés público que es de obligado acatamiento, de acuerdo con los principios que desarrolla la norma positiva contenida en el artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública en donde: **el interés público será “considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados”, el “interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en**

conflicto”; y “en su apreciación se tendrá en cuenta en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia.”

II.—CONCEPTO DE POLITICA PUBLICA:

En un documento preparado por Eugenio Lahera P.; Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), conceptúa el significado de “**política pública**” diciendo que el concepto es connatural a los ciudadanos y se funda en la participación de los distintos actores sociales. Según este autor, lo que debiera entenderse por política pública es lo siguiente: “...Una **política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. (...) Lo principal es la idea, el punto de vista, o el objetivo desde el cual plantear o analizar normas o disposiciones. ...**”.¹

De todos modos, cabe tener presente que la formulación de las políticas públicas puede ser explícitas o implícitas, de carácter indicativo no compulsivo y las de carácter vinculante o normativas, y por ende, deducible de los objetivos, programas y planes nacionales propias de una agenda política de un determinado Gobierno.

En una interesante exposición sobre el tema de políticas públicas en materia de transporte público y dentro del marco de actividades del Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano (CLATPU) en Brasil, el Profesor Alexander de Àvila Gomidez, Experto del Ministerio de las Ciudades de Brasil, expuso con base en la utilización del Modelo de Flujos Múltiples², para explicar cómo entra una política pública en la agenda política de un gobierno.

Según ese modelo, una política pública se obtiene desarrollando la siguiente triada de elementos: la identificación del problema, que a su vez son los que generan las crisis que deben ser resueltas, se fijan los indicadores de gestión y se inicia el aprendizaje y abordaje del tema; ante esas crisis deben visualizarse las posibles soluciones, que a su vez deben

¹ LAHERA, Eugenio, “Política y Políticas Públicas”. CEPAL, SERIE Política Social N° 95, Santiago de Chile, 2004, Pág. 8.

² J. KINGDON. O modelo de Fluxos Múltiplos. Citado por Alexandre de Ávila Gomidez en conferência sobre Agenda Governamental e o Processo das Políticas Públicas. CLATPU, Brasil, de 17 al 24 de noviembre de 2007.

tener respuestas técnicas, financieras y tener aceptación pública de la sociedad: la participación pública o ciudadana constituye el modo legítimo del funcionamiento de un sistema democrático donde, a través de un proceso, diferentes sectores sociales comparten, discuten y tiene injerencia vinculante sobre cualquier política o iniciativa estatal que les afecte; por último, la política debe tener resistencia ante los cambios de gobierno, la presión de sociedad civil y el “clima” político o “ambiente nacional”. Para impulsar una política pública es necesario que un grupo de emprendedores (políticos, comunidad, sector privado y funcionarios públicos), visualizan a través de las ventanas de oportunidades, cual es la mejor opción para impulsar su elaboración, ponerla en la agenda política del gobierno e instrumentar su puesta en ejecución para lograr los objetivos propuestos.

En ese sentido, para que una política pública entre en la agenda política de un gobierno, debe cumplir esos requisitos. La Guía para la elaboración de Políticas Públicas del Ministerio de Planificación Nacional, define este aspecto diciendo que debemos entender por Política Pública el: **“Curso o línea de acción definido para orientar o alcanzar un fin, que se expresa en directrices, lineamientos, objetivos estratégicos y acciones sobre un tema y la atención o transformación de un problema de interés público. Explicitan la voluntad política traducida en decisiones y apoyo en recursos humanos, técnicos, tecnológicos y financieros y se sustenta en los mandatos, acuerdos o compromisos nacionales e internacionales.”**³

Analizadas las circunstancias en que se elaboró, normó e instrumentó el contenido conceptual de la modernización del transporte público en el Área Metropolitana de San José, podemos afirmar que debemos demostrar que cumple con todos y cada uno de esos requisitos para catalogarse como política pública, como luego veremos.

Estos criterios se complementan con lo que el Dr. Johnny Meoño Segura nos dice: **“...Pocos estudiosos parecen entender la importante de las ACTIVIDADES** asignadas por ley a ministerios e instituciones autónomas.”⁴; y más adelante en su “Prospección estratégica 3, nos dice: *“La Prospección planteada o enunciada como criterio integrador de todo jerarca y funcionario público, y todo operador político, que tenga el mínimo grado de intervención en materia de diseño o definición de decisiones de políticas gubernativas, tiene como finalidad establecer lo siguiente: ningún partido político, gobernante ni funcionario público de derecho o de hecho, ni organismo fiscalizador o de defensa de los derechos de los habitantes,*

³ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Análisis del Desarrollo: “Guía para la elaboración de políticas públicas/Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica ..San José, CR:MIDEPLAN, 2016.Pág. 6

⁴ Meoño Segura, Johnny: “ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE DIRECCIÓN, PLANIFICACIÓN GUBERNATIVA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y REFORMA DEL ESTADO EN COSTA RICA.” Escuela de Ciencias Políticas, UCR, mayo 2011, pág. 98.

podrá alegar ignorancia de las siguientes normas o pautas tanto constitucionales como legales, **que en su total conjunto sistémico y con la correcta jerarquización conceptual y competencial**, permiten desplegar un ejercicio articulado, integral y eficaz de la autoridad legal sólo se justificará explícitamente en la medida en que esté encaminada de manera consciente y rigurosa al logro de los derechos de los habitantes constitucionalmente enunciados en su condición de un **sistema unitario de derechos, en cada ramo o sector de actividad en que se organiza su proyección institucional del Gobierno en sus sedes y en las distintas provincias o regiones en que se divide el territorio nacional.**⁵ (Énfasis son del original). Finalmente nos dice este Autor enfáticamente que: “...La Ley General de la Administración Pública de mayo de 1978 vino a clarificar y delimitar, según hemos reiterado a lo largo también de este estudio, estas nociones con la fuerza conceptual propia de una ley general, al definir en su artículo 99 lo que hemos dicho inauguró con extraordinaria lucidez en América Latina: ordenamiento vía **DIRECTRICES** de las **ACTIVIDADES** de los entes sujetos de dirección por parte del Poder Ejecutivo (Presidente con cada ministro de ramos o sector), mediante el ordenamiento de METAS Y TIPOS DE MEDIOS necesarios para alcanzar éstas. (...) **No nos quedaron dudas desde 1978, de que esta enunciación tipifica y sintetiza la mejor, más transparente y conceptuosa definición de POLÍTICA PÚBLICA O GUBERNATIVA: METAS Y TIPOS DE MEDIOS** necesarios para ordenar la **ACTIVIDAD** de los entes sometidos a dirección gubernativa del Poder Ejecutivo.”⁶. (Énfasis son del original).

III.—MARCO LEGAL Y COMPETENCIAL:

Para el análisis que nos ocupa, de lo dicho anteriormente debemos retomar y tener presente, que las políticas públicas tienen dos categorías: las de carácter indicativo no compulsivo y las de carácter vinculante o normativo. Las primeras son, por ejemplo, planes y estrategias de desarrollo de las distintas administraciones, así como otras iniciativas del Poder Ejecutivo. Las segundas son leyes, decretos y acuerdos tomados por un órgano público.

Las políticas que aquí interesan son, precisamente, las de carácter vinculante, o sea, aquellas que tienen mayor posibilidad de ejecución por estar contenidas en leyes, decretos o reglamentos que trascienden el periodo de cuatro años de cada Administración, como es el caso de las políticas y estrategias promulgadas por el Poder Ejecutivo en materia de modernización de transporte público remunerado de personas modalidad autobús para el Área Metropolitana de San José, contenidas en el Decreto Ejecutivo N° 28337-MOPT, el cual es vinculante para el MOPT, el CTP y la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP).

⁵ Ibid, pág. 100-101.

⁶ Ibid, pág. 274

1.-Competencias del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), del Consejo de Transporte Público (CTP) y de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), que dan fundamento normativo a la Política Pública Sectorial de Modernización de Transporte Público:

En primer término, a efectos de tener claro las competencias en materia de ordenación del transporte, debemos tener presente que al MOPT, conforme lo preceptuado en el artículo 2, inciso b) de su Ley Orgánica, N° 3155 de 5 de agosto de 1963 (reformada integralmente por el artículo 1º de la Ley N° 4786 de 5 de julio de 1971), le corresponde -entre otras- la siguiente potestad normativa y competencial:

“a) (...) Regular, controlar y vigilar el tránsito y el transporte por los caminos públicos.

(...)

f) Planificar, regular, controlar y vigilar cualquier otra modalidad de transporte no mencionada en este artículo.”

En igual sentido el artículo 4 de la referida Ley le otorga el carácter de rector en materia de los transportes al indicar:

"Artículo 4º.- El Ministerio constituirá, de manera permanente, la autoridad oficial única en todo lo relativo a los objetivos nacionales, entendiéndose que su autoridad se extiende a las actividades de cualquier orden que tengan relación o sean consecuencia de ellas"

Pero el legislador estableció que el **MOPT-CTP** ejercen competencias concurrentes con la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (**ARESEP**), de conformidad con lo que establece el artículo 2 de la Ley 3503 de 10 de mayo de 1965 y sus Reformas. Dispone el artículo 2, segundo párrafo de la Ley 3503:

“Artículo 2.- (...): El Ministerio de Obras Públicas y Transportes ejercerá la vigilancia, el control y la regulación del tránsito y del transporte automotor de personas. El control de los servicios de transporte público concesionados o autorizados, se ejercerá conjuntamente con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, para garantizar la aplicación correcta de los servicios y el pleno cumplimiento de las disposiciones contractuales correspondientes.

A fin de cumplir con esta obligación, el Ministerio podrá:

- a) Fijar itinerarios, horarios, condiciones y tarifas.**
- b) Expandir los reglamentos que juzgue pertinentes sobre tránsito y transporte en el territorio costarricense.**

c) **Adoptar las medidas para que se satisfagan, en forma eficiente, las necesidades del tránsito de vehículos y del transporte de personas.**

d) **Realizar los estudios técnicos indispensables para la mayor eficiencia, continuidad y seguridad de los servicios públicos.**

Para atender estas funciones, en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes existirán los órganos internos necesarios”. (Así reformado por el artículo 64 de la Ley N° 7593 de 9 de agosto de 1996).

De la normativa transcrita se desprende claramente que la regulación y rectoría en todo lo relacionado con la regulación del transporte le compete, en principio y para el caso que nos ocupa, al MOPT, actuando por intermedio de su órgano técnico colegiado desconcentrado y especializado, a saber, el Consejo de Transporte Público (CTP). En efecto mediante la Ley N° 7969 del 28 de enero del año 2000, se creó el indicado CTP cuyo propósito inicial era establecer un proceso abreviado para concesionar los servicios de taxi a nivel nacional, no obstante, finalmente el legislador le asignó y adicionó las competencias generales relativas al transporte público remunerado de personas modalidad autobús. La Procuraduría General de la República, ratifica estos criterios en su Dictamen 023-2017 cuando señala lo siguiente:

“Puesto que el servicio de transporte remunerado de personas es de titularidad pública, el MOPT mantiene el poder organizador y director correspondiente y la responsabilidad derivada de la vigilancia sobre la correcta prestación del servicio. **El Ministerio continúa siendo "le maître" del servicio, en razón de su titularidad.** Le corresponderá fijar las condiciones bajo las cuales se deberá prestar el servicio, estableciendo las cláusulas del mismo, que actúan como reglamento del contrato de concesión. Es en esa medida que puede ser considerado “regulador”. Por consiguiente, no puede "desatenderse" de él y en último término responde por la prestación del servicio. El concesionario o permisionario se somete al MOPT como Administración titular del servicio, porque este debe vigilar y controlar cómo se presta efectivamente el servicio. (...) Empero, esa dirección y control por parte del Ministerio no excluye la sujeción del servicio a la potestad reguladora por un organismo independiente, como es el caso de la ARESEP. En ese sentido, la situación del transporte remunerado de personas en orden a la regulación no es distinta a la de otros servicios regulados conforme el artículo 5 de la Ley de la ARESEP.”.⁷

Respecto de dichas competencias rectoras en sus objetivos nacionales, nuestra Sala Constitucional, a través del Voto N° 5445-99 de 14 de julio de 1999, ha señalado:

“... Por lo tanto, la regulación de la circulación de los vehículos, personas y semovientes en las vías, de las gasolineras y estacionamientos públicos, la definición de la seguridad vial, su financiamiento, pago de impuestos, multas y derechos de tránsito y lo referente a la propiedad de los vehículos automotores (artículo 1° de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres) son tareas específicas

⁷ Procuraduría General de la República, Dictamen 023-2017, de 01 de febrero de 2017.

*que derivan de la ordenación general de las vías públicas, que por su naturaleza son temas nacionales, (...), y que en consecuencia le corresponden al Poder Ejecutivo llevar a cabo su regulación; de manera que **es el Ministerio de Obras Públicas y Transportes quien dicta y ejecuta la ordenación referente a las concesiones de transporte público remunerado de personas, define la ubicación de las paradas de buses, y la señalización de las vías públicas, por ejemplo.***⁸

De lo expuesto se coligen las competencias generales que, en materia del transporte público, le corresponden al **MOPT** como autoridad oficial, así como a su órgano desconcentrado el **CTP** y concurrentemente a la **ARESEP**. Tan es así que la jurisprudencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia resalta esa concurrencia de competencias definiendo sus alcances normativos:

“...Como ya se expuso, el propio legislador configuró un sistema en que tanto la ARESEP como el Consejo de Transporte Público, ejercen competencias concurrentes sobre la misma materia, identificada en el caso concreto, con el servicio remunerado de personas, cada uno en cuanto a la especialidad técnica conferida por el ordenamiento jurídico, y en donde, la eficacia de determinados actos del segundo se encuentra supeditados a que sean aprobados por el primero. En esa lógica, el ejercicio legítimo de una función otorgada por mandato legal no puede constituir, al mismo tiempo, el desconocimiento de las competencias de otro órgano. ...”.

2.-Responsabilidad del Poder Ejecutivo (Presidente de la República y el Ministro del Ramo) en la ordenación y rectoría de los órganos y políticas sectoriales en materia de transporte público:

Como examinamos anteriormente el ejercicio de la rectoría, en función de las políticas de modernización de transporte público, resulta fundamental para una efectiva y eficiente gestión del sector público y particularmente para el sector transportes, pues constituye un mecanismo para lograr coherencia, uniformidad e integralidad en las actuaciones de los órganos y entes que lo conforman y en el cumplimiento de las políticas públicas sectoriales que se conciben a lo interno del Gobierno de la República.

No obstante, en el MOPT dicha figura y condición rectora no ha sido ejercida cabalmente, principalmente por desconocer los alcances de su actuación. Ello, incluso, ha sido detectado por la Contraloría General de la República, quien ha señalado debilidades en el tema de la rectoría en el Sector Transportes, originados por el desconocimiento en el manejo del concepto, sus alcances e implicaciones. En su informe DFOE-OP-28-2006, el

⁸ Voto N° 5445-99 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Costa Rica.

órgano contralor indicó:

“De conformidad con la evaluación realizada, se determinaron debilidades en cuanto a la gestión de rectoría en el sector transportes, debido al desconocimiento y a la imprecisión que se percibe en el manejo del concepto, de sus implicaciones y alcances, lo cual ha venido repercutiendo en el accionar de las instituciones componentes del sector, y en graves resultados relacionados con el deterioro de la red vial nacional y cantonal, en la ausencia de verdaderos planes de transporte con articulación de todas sus modalidades, en la carencia de estructuras sectoriales y ministeriales bien definidas y consolidadas, en la existencia de normativa abundante, disgregada y contradictoria, es decir, en una ineficiente optimización en la inversión y administración de los recursos públicos.

Al respecto, el concepto de rectoría ha sido incorrectamente interpretado, lo cual ha propiciado un débil liderazgo político en el sector transportes. Así, como premisa fundamental, debe entenderse que la función de rectoría se conceptualiza desde la Constitución Política y de manera más amplia en la Ley General de Administración Pública y que se refiere a la potestad directora, coordinadora y de vigilancia que ejerce el Poder Ejecutivo, comprendiendo al Presidente de la República y al Ministro del ramo, ubicando a este último en una condición diferente a la de jerarca ministerial...”

En el caso del Sector Transportes, está integrado por órganos y entes de distinta naturaleza jurídica: el MOPT y sus órganos adscritos con desconcentración máxima (Consejo Nacional de Vialidad, Consejo de Seguridad Vial, Consejo Nacional de Concesiones, Consejo Técnico de Aviación Civil, Consejo de Transporte Público y Tribunal Administrativo del Transporte); así como también por entes descentralizados (ARESEP, INCOFER, JAPDEVA e INCOP), lo que supone que deben tener claridad en cuanto a los alcances de la rectoría y asimismo que reconozcan la autoridad del Ministro Rector para el cumplimiento de las políticas sectoriales de gobierno.

Congruente con lo anterior, debemos tener claridad en cuanto a que la rectoría implica el ejercicio por parte del Poder Ejecutivo (Presidente de la República y Ministro Rector) de la **potestad de dirección política** (definición y conducción de las estrategias y las políticas públicas sectoriales de los órganos y entes que conforman el Sector); es decir, a través de ésta el Rector debe orientar y definir las líneas de acción, en forma integrada, de los órganos y entes públicos que conforman la administración central y descentralizada; lo cual lleva asociado la **potestad de dirección**, como insumo esencial para la toma de decisiones, y por lo tanto, para orientar y definir las líneas de acción señaladas.

Para lograr lo anterior el Poder Ejecutivo deberá coordinar, controlar y dar seguimiento a las actividades que realicen las instituciones de cada sector para ejecutar las políticas públicas sectoriales, a fin de verificar tanto que se les brinde el debido cumplimiento, como su evaluación.

Lo anterior tiene sustento en disposiciones de rango constitucional para lograr una efectiva correlación en la aplicación y manejo de las leyes en el espíritu y letra de los artículos 11 y 140 incisos 3) y 8) de la Constitución Política); en los artículos 26, 27, 99 y 100 de la Ley General de la Administración Pública, así como en el Decreto Ejecutivo N° 34582 del 4 de junio de 2008 y sus reformas "Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo", entre otras disposiciones.

En consecuencia el Poder Ejecutivo, entendido como el Presidente de La República y el Ministro del ramo, tiene un rol preponderante a efectos de lograr que la planificación estratégica de todos los órganos de la administración central y entes descentralizados que conforman el Sector, se efectúe en forma articulada, armónica y congruente con la orientación que brinde el Poder Ejecutivo y en ese contexto, que resulte acorde con las líneas de acción definidas en los instrumentos de planificación del estado, y que para el caso en examen interesan el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Transportes, el Plan Nacional de Energía y las Políticas de la modernización del transporte público a través de la Sectorización del Transporte como luego se analiza.

3.-La política de sectorización del transporte como imperativo programático del Gobierno de la República:

Entendido el ejercicio irrenunciable de la rectoría como la potestad que tiene el Presidente de la República conjuntamente con el Ministro del Ramo, para definir y conducir las estrategias y las políticas públicas de cada sector y asegurarse que éstas sean cumplidas, según lo preceptúa el artículo 4 del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, así como las competencias del Ministro Rector para dirigir y coordinar la realización de las estrategias y las políticas públicas sectoriales de la administración tanto central como descentralizada, conforme al numeral 5 del referido cuerpo reglamentario, es necesario hacer el abordaje de los instrumentos nacionales de planificación que requieren observancia de ambos órganos.

En primer término, debemos recordar que, al tenor de lo establecido por el artículo 4 de la Ley de Planificación Nacional, N° 5525 de 2 de mayo de 1974, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) constituye el conjunto de lineamientos de política general para el Estado

Costarricense, tanto en el corto como mediano y largo plazo, por lo cual reviste carácter de cumplimiento obligatorio como instrumento de acción política.

Los Planes Nacionales de Desarrollo tienen su sustento jurídico en un conjunto de normas y reglamentos, los cuales pautan su formulación y evaluación. Destacan, a tal efecto, la indicada Ley N° 5525 que encarga al MIDEPLAN como institución responsable de liderar y coordinar el Sistema Nacional de Planificación (SNP) y elaborar dichos planes, con participación de las Unidades de Planificación de los ministerios, instituciones descentralizadas y entidades locales y regionales.

En segundo lugar, y en consonancia con la ley planificadora, el ordinal 4 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 del 18 de setiembre del 2001, establece que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, los cuales -a su vez- determinarán el marco programático de los presupuestos públicos. Al respecto la Procuraduría General de La República, en su dictamen N° 125 del 6 de mayo del 2003, señaló:

“La Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos postula una administración financiera fundada, entre otros, en los principios de programación, eficacia y eficiencia. Cobra, entonces, una particular importancia la actividad destinada a verificar que dicha gestión se dirija a alcanzar los fines, objetivos y metas como medio de satisfacer el interés general. En ese sentido, pilar fundamental del Sistema que se crea es la programación y la evaluación.

En orden a la primera se ha previsto una relación concreta entre el presupuesto público y el Plan Nacional de Desarrollo: El presupuesto debe ser un plan, y reflejar “con claridad” los objetivos, metas y productos que se pretende alcanzar, los recursos para obtenerlos y los costos de esos productos. Como plan parcial, el presupuesto debe enmarcarse dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

Se establece una relación entre el presupuesto, los planes operativos institucionales y entre estos y el Plan Nacional de Desarrollo. El presupuesto de los entes descentralizados debe responder a los planes operativos institucionales que a su turno deben ser orientados por el Plan Nacional de Desarrollo, así como por la programación macroeconómica que realiza el Poder Ejecutivo con la colaboración del Banco Central. En ese sentido debe tomarse en consideración que las directrices de la Autoridad Presupuestaria deben tomar en consideración el Plan de Desarrollo (...) De conformidad con las Leyes de Planificación Nacional, N° 5525 de 2 de mayo

de 1974, y de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos, N° 8131 de 4 de setiembre de 2001, los Ministerios de Gobierno, así como cualquier órgano que integre la Administración Central del Estado, en los términos de esta Ley, están sujetos al Plan Nacional de Desarrollo y son objeto de evaluación por parte del Ministerio de Planificación y Política Económica.”.⁹

En tercer lugar, la Ley General de la Administración Pública, N° 6227, señala que dichos planeamientos deben operar bajo la dirección política, de manera que sus actividades y recursos legalmente se canalicen unitaria e integralmente a la solución de los problemas del país y los derechos de los habitantes.

Con base en esas disposiciones legales, el PND es el marco de referencia fundamental para la gestión del sector público (Gobierno Central, entes descentralizados y otros entes públicos no estatales) y la asignación de recursos, así como la construcción de agendas regionales, sectoriales, institucionales, programas de inversión pública y de cooperación internacional.

Dicho lo anterior, en relación con la obligada observancia de la planificación para el accionar de las instituciones, diremos que en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, denominado “Alberto Cañas Escalante”, emitido mediante Decreto Ejecutivo N° 38996-PLAN de 19 de marzo de 2015, publicado en La Gaceta N° 98 del 22 de mayo del 2015, se concibe la consolidación del **PROGRAMA DE SECTORIZACIÓN PARA EL ÁREA METROPOLITANA DE SAN JOSÉ.**

Llegados a este punto de análisis, podemos afirmar y responder afirmativamente que, si existe una política pública para la modernización del transporte remunerado de personas modalidad autobús para el Área Metropolitana de San José, y además, que está debidamente normada, instrumentada y es vinculante normativo para el MOPT-CTP-ARESEP. ¿Cómo se gestó esa política pública en el seno del MOPT?

Con la coordinación del Viceministerio de Transportes y la División de Transportes del MOPT, se logró entre el año 1999 y 2000, instalar Comisiones Mixtas con los representantes de los taxistas y autobuseros, para que a través del diálogo y la discusión poder lograr consensuar políticas públicas para modernizar el transporte público en ambas modalidades. Con los representantes de los taxistas se logró consensuar un proyecto de ley para modernizar el transporte remunerado de personas modalidad taxi y con el sector autobusero se logró consensuar tras nueve meses de diálogo y discusión abierta, una nueva

⁹ Procuraduría General de la República, Dictamen N° C-125 del 6 de mayo del 2003.

política pública para modernizar el transporte remunerado de personas modalidad autobús, proponiendo primero el Proyecto de Sectorización del Transporte Público en el Área Metropolitana de San José, y en un horizonte de mediano plazo poder replicar dicha modernización del transporte público en las principales cabeceras de provincia. El resultado de ese diálogo trajo consigo la promulgación del Decreto Ejecutivo N° 28337-MOPT del año 2000, de Políticas y Estrategias para la Modernización del Transporte Público en el Área Metropolitana de San José, siendo ésta la primera política pública debidamente discutida y normada en la historia del transporte público en Costa Rica, normativa que aún sigue vigente y diecisiete años después de su promulgación no ha sufrido ni una sola modificación en su contenido, lo que denota que aún no ha perdido su vigencia técnica.

En los albores del año 2000 y en medio de todas esas transformaciones del transporte público que se estaban gestando a lo interno y a lo externo del MOPT, nace el Consejo de Transporte Público. Su creación legislativa podríamos decir que fue circunstancial y producto de una inteligente maniobra política del entonces Ministro de Obras Públicas y Transportes, Ing. Rodolfo Méndez Mata, con los diputados de la Comisión Especial que la Asamblea Legislativa había instalado para conocer ese proyecto de ley, que se dio en medio del fragor de la discusión del proyecto de ley de reforma a la entonces Ley de Taxis, Ley 5406 del año 1973 y sus Reformas, ya que originalmente no se contemplaba dentro del proyecto de ley consensuado en la Comisión Mixta de Taxis con los representantes de los taxistas que se había enviado a conocimiento de la Asamblea Legislativa, la creación del Consejo de Transporte Público.

Es así como de conformidad con los artículos 5, 6, 7, y 8 de la Ley 7969, Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad Taxi del 22 de diciembre de 1999, se creó el Consejo de Transporte Público, mismo que de acuerdo con los citados artículos definen su naturaleza jurídica como un órgano de desconcentración máxima, especializado en materia de transporte público, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el cual se encargará **“...de definir las políticas y ejecutar los planes y programas nacionales relacionados con las materias de su competencia.”**; así como la de **“coordinar la aplicación de las políticas de transporte público, su planeamiento, la revisión técnica, el otorgamiento y la administración de las concesiones, así como la regulación de los permisos que legalmente procedan.”**.

De acuerdo con el artículo 7 inciso d) de la Ley 7969, es competencia del Consejo de Transporte Público: **“Establecer y recomendar normas, procedimientos y acciones que puedan mejorar las políticas y directrices en materia de transporte público, planeamiento, revisión técnica, administración y otorgamiento de concesiones y**

permisos.”; definiéndose como su misión la de: **“Administrar el sistema de transporte público terrestre conjugando las necesidades y responsabilidades de usuarios y operadores en términos económicos, sociales y ambientales adecuados, que permitan un desarrollo armónico de la sociedad costarricense”**, y en su misión estratégica pretende: **“Dotar al país de un sistema de transporte terrestre eficiente, moderno, continuo, seguro y equitativo, con capacidad de satisfacer las necesidades y adaptarse a los cambios constantes de la sociedad y de su desarrollo urbano y regional, en armonía con el medio ambiente.”**.

Desde el año 2000, con la publicación del Decreto Ejecutivo N° 28337-MOPT, de Políticas y Estrategias de Modernización del Transporte Público, el MOPT se propuso establecer como política pública llevar a cabo la reorganización e integración del sistema de transporte público colectivo del Área Metropolitana de San José, incluyendo las rutas intersectoriales, a efecto de que se ajuste a las condiciones existentes y futuras del desarrollo urbano del Área Metropolitana de San José, en donde las empresas operadoras del servicio público atiendan de forma adecuada las necesidades de movilidad de la población, y que además, cuenten con el grado de organización y capacidad empresarial que permitan un servicio al usuario de mejor calidad, eficiencia, seguridad y protección al medio ambiente.

De acuerdo con el diagnóstico que hace el Plan Nacional de Transportes (PNT) 2012-2035, el cual constituye una política pública debidamente normada (véase Decreto Ejecutivo N° 37778-MOPT, publicado en La Gaceta 135 del 15/07/2013), sobre la situación actual del transporte público, el principal problema de este sistema: **“...es su organización y su operatividad, quedando al margen cuestiones como su capacidad. De hecho, de nada serviría aumentar su capacidad sin poder garantizar una eficiente gestión y operación del mismo. Una mejora en los procedimientos de gestión y operación facilitarían que se pudiese aumentar la oferta de servicios, y por ende, la capacidad y la velocidad comercial, reduciendo los tiempos de acceso al sistema y los tiempos de tránsito de cada viaje. Por el contrario, si no se acometen reformas urgentes, el sistema de autobuses está condenado al progresivo deterioro técnico, profesional y económico.”**.

Dentro de los objetivos sectoriales del Plan Nacional de Transportes para revertir el diagnóstico negativo que antecede, propone como política pública del sector transporte que para el año 2018 esté consolidada técnicamente la implementación de todos los sectores de transporte masivo de personas en el Área Metropolitana de San José, de acuerdo con los estudios técnicos de modernización del transporte público debidamente oficializados, como el Plan Maestro de Transportes de 1992; el Estudio denominado Plan de

Reorganización del Transporte Público del Área Metropolitana de San José de 1999¹⁰ y el Plan de Reorganización de Transporte Público de las Áreas Metropolitanas de Alajuela y Cartago¹¹; el Estudio PRUGAM-2007 y el Plan Nacional de Transportes 2012-2035.¹² En síntesis, el PNT tiene como objetivo la modernización y profesionalización del sistema de transporte público y considera esencial llevar a cabo programas de inversión para reforzar la racionalización del sistema y la sectorización del transporte público, teniendo como necesario el apoyo del sector empresarial del transporte remunerado de personas modalidad autobús.

Dentro de los componentes fundamentales de la política pública sectorial de la modernización el transporte público, tenemos el **PLAN NACIONAL DE ENERGÍA. 2015-2030**¹³, oficializado como una política pública de interés público sectorial mediante el Decreto Ejecutivo N° 39219-MINAE, de 14 de setiembre del 2015. En su contenido se tiene como objetivo esencial la optimización del transporte público masivo, impulsando la ejecución de medidas que optimicen la operación del sistema de transporte público y se promueva por ese medio la reducción del transporte privado. Menciona el cobro electrónico, rutas diametrales e intersectoriales, la sectorización y construcción de terminales de intercambio (Numeral 6.2). Adicionalmente, busca promover el mejoramiento y la transferencia tecnológica de la flota de transporte público, migrando a nuevas tecnologías menos contaminantes, incluyendo las normas tipo Euro III en adelante (Numeral 6.3).

El Plan Nacional de Energía 2015-2030 incluye la mejora del transporte público con el fin de reducir el transporte privado. Dentro de sus desafíos se encuentran:

“-Mejorar la planificación urbana para lograr la densificación de ciudades que permitan desarrollar un transporte público integrado,

-Reestructuración y modernización del transporte público y concretar los proyectos de sectorización, diametral Pavas-Curridabat y pago electrónico,

¹⁰ L.C.R. Logística S.A., “Reorganización del Transporte Público en el Área Metropolitana de San José”. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. San José, Costa Rica.1999.

¹¹ L.C.R. Logística S.A., “Reorganización del Transporte Público en las Áreas Metropolitanas de Cartago y Alajuela.”. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. San José, Costa Rica.1999.

¹³ Ministerio de Ambiente y Energía. “**PLAN NACIONAL DE ENERGIA. 2015-2030**”, San José, Costa Rica, 2015.

-Inculcar en la población mediante campañas de información la preferencia de utilización del transporte público, con propuestas de sectorización de rutas autobuses.” (PNE pág. 113).

Indica expresamente como acción estratégica que se valore la creación de condiciones financieras y fiscales favorables para la adquisición de unidades de tecnologías alternativas para el transporte público, para ejecutar al mes de diciembre del año 2017. Como ítem adicional se establece un programa de descarte de unidades de transporte público que cumplan su vida útil (chatarización).

Finalmente, el Poder Ejecutivo mediante la promulgación del Decreto Ejecutivo N° 40186-MOPT del 3 de febrero del 2017, **“DECRETO EJECUTIVO CONSOLIDACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN EL AREA METROPOLITANA DE SAN JOSE”**, reafirma en su artículo 1° el interés público que revisten las Políticas y Estrategias de la modernización del transporte público remunerado de personas modalidad autobús contenidas en el Decreto Ejecutivo 28337-MOPT, al señalar:

“Artículo 1. — Objetivo General. Reafirmar el interés público del proceso integral de la modernización del transporte público remunerado de personas modalidad autobús, como parte del mejoramiento de su movilidad, de conformidad con lo que establece el Decreto Ejecutivo N° 28337-MOPT, “Reglamento sobre Políticas y Estrategias para la Modernización del Transporte Colectivo Remunerado de Personas por Autobuses Urbanos para la Área Metropolitana de San José y Zonas Aledañas que la Afecta Directa o Indirectamente” y el presente Decreto.”

Como se puede apreciar, la nueva normativa no sólo refirma el interés público del proceso integral de la modernización del transporte remunerado de personas modalidad autobús, sino que será el instrumento normativo para la consolidación y ejecución de la modernización del transporte público contenida en el 28337-MOPT. Se trata de un conjunto de acciones técnicas y administrativas para poner en práctica la modernización del transporte público; acciones que resalta el propio Presidente de la República en su Tercer Informe sobre el Estado de la Nación presentado el día 3 de mayo del 2017, cuando expuso ante la Asamblea Legislativa lo siguiente:

“Promover la movilidad de las personas en centro urbanos es una tarea compleja que requiere acciones en varios frentes: la modernización del transporte público; el cambio de hábitos y costumbres de la población; la transformación de los espacios públicos y la reorganización de los sistemas de transporte colectivo.

Auspiciadas por la Administración, la apertura al diálogo y la participación en procesos de toma de decisión, ha permitido consolidar y ejecutar las políticas y estrategias para la modernización y sectorización del transporte público modalidad autobús en el Área Metropolitana de San José y zonas aledañas tal como está establecido en el Decreto Ejecutivo 40186-MOPT.

Este decreto ordena el establecimiento de una red primaria de vías troncalizadas con paso prioritario para los autobuses, integrándolas con otros medios de transportes como el tren interurbano.

Estamos a pocas semanas de iniciar las primeras acciones en el Área Metropolitana de San José: prioridad de paso peatonal, jerarquización de rutas e integración de éstas con el tren, que se convertirá en una medida que cambiará el entorno de la ciudad y facilitará la movilización de miles de habitantes. Este decreto ampara las coordinaciones necesarias entre el Gobierno, municipalidades y empresas y la búsqueda de fondos para incorporar la infraestructura necesaria que permita atender las nuevas necesidades de movilidad en nuestras ciudades.

Además, en ese contexto de reforma del sistema de transporte, en febrero pasado se suscribió el Convenio de Cooperación para el desarrollo del Sistema de Pago Electrónico en el transporte público, modalidades autobús y ferrocarril, que integra esfuerzos del MOPT, Incofer, Aresep y el Banco Central. Este es un mecanismo fundamental para que las unidades de transporte cumplan con los principios de calidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad, cuya debida satisfacción beneficia a la ciudadanía.”¹⁴

De acuerdo con el detalle anterior, la ARESEP forma parte de las instituciones que conforman el Sector Transportes, de manera que por imperativo constitucional y legal está obligada sectorialmente a acatar las políticas de modernización del transporte remunerado de personas modalidad autobús, ya que su propia Ley de Creación, Ley N° 7593 del 9 de agosto de 1996, establece en su artículo 1°, párrafo segundo, lo siguiente:

“La Autoridad Reguladora no se sujetará a los lineamientos del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de las atribuciones que se le otorgan en esta Ley; no obstante, estará sujeta al Plan nacional de desarrollo, a los planes sectoriales correspondientes y a las políticas sectoriales que dicte el Poder Ejecutivo.” (Así

¹⁴ Véase: Discurso del Presidente de la República Luis Guillermo Solís a la Asamblea Legislativa. 3 mayo, 2017. <http://presidencia.go.cr>

reformado por artículo 41, inciso b) de la Ley 8660 de 8/8/2008, publicada en el Alcance 31, a La Gaceta 156 del 13/8/2008).

Como se puede apreciar del contenido de la norma transcrita, la ARESEP no se sujetará a los lineamientos del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de las atribuciones que se le otorgan en la citada Ley 7593, pero estará sujeta al **Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, a los planes sectoriales correspondientes y a las políticas sectoriales que dicte el Poder Ejecutivo**, de manera que no puede haber confusión, ni desconocimiento, ni omisión en su gestión institucional para desconocer el interés público de la Política Pública de Modernización del Transporte Remunerado de Personas Modalidad Autobús.

IV.-SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTA DE IMPLANTACIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO REMUNERADO DE PERSONAS MODALIDAD AUTOBÚS.

Para el desarrollo de este apartado, se tiene como base el diagnóstico, análisis y propuesta de implantación de la modernización del transporte público remunerado de personas modalidad autobús, que hicieron los profesionales que participan en el Equipo Técnico y el Comité Consultivo, creados por el Poder Ejecutivo en el Decreto Ejecutivo N° 40186-MOPT¹⁵, quienes se dieron a la tarea de estudiar la problemática que enfrenta la situación actual de la relación contractual del Estado, representado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), por medio del Consejo de Transporte Público (CTP) y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), con la totalidad de los operadores del transporte remunerado de personas modalidad autobús.

En dicho análisis se abordan primero tres temas trascendentales e ineludibles de la situación fáctica actual, que requieren la pronta intervención y definición del Poder Ejecutivo; que, de previo a su solución y a su vez superados, permita abrir la ventana de oportunidad a la propuesta técnica integral de la fundamentación general de la modernización del transporte público remunerado de personas modalidad autobús desde el punto de vista técnico y legal. Los tres primeros temas son los siguientes:

- 1. Una descoordinación institucional entre el MOPT–CTP con la ARESEP derivado de las facultades otorgadas por las leyes constitutivas a cada una de las partes y a la**

¹⁵ Integrantes del Equipo Técnico: Arq. Liza Castillo Vásquez, Viceministra de Transportes y Coordinadora, Lic. Rafael Chan Jaén, Director División Transportes del MOPT, Ing. Aura Álvarez Orozco, Directora Técnica CTP y Arq. Eduardo Brenes Mata, Ex Director Estudio PRUGAM. Participaron por el Comité Consultivo: Ing. Rodolfo Méndez Mata, Ex Ministro del MOPT y el Lic. Juan Mena Murillo, Ex Viceministro de Transportes del MOPT.

interpretación que cada cual establece para sus funciones ante la ausencia de una Política Pública que aclare y defina lo que corresponde a cada cual.

2. Los contratos de renovación de derechos de concesión por plazo de 7 años suscritos entre el CTP y los concesionarios en el 2014, que no han sido refrendados por la ARESEP. La totalidad de los concesionarios operan actualmente como permisionarios.
3. La aplicación, por parte de ARESEP de un modelo tarifario que no contempla la Política Pública de la Modernización del Transporte Público remunerado de personas modalidad autobús.

1.-La descoordinación institucional. Los Dictámenes N°C-165-2014 y N°C-103-2015 de la Procuraduría General de la República (PGR), son contestes en exponer la falta de una coordinación interinstitucional que venga a poner claridad de las competencias y funciones entre el MOPT-CTP y la ARESEP. Esta situación se desprende de la lectura del Dictamen C-165-2014 que en lo conducente dice lo siguiente:

“Dispone el artículo 2, segundo párrafo de la Ley 3503:

“Artículo 2.- (...): El Ministerio de Obras Públicas y Transportes ejercerá la vigilancia, el control y la regulación del tránsito y del transporte automotor de personas. El control de los servicios de transporte público concesionados o autorizados, se ejercerá conjuntamente con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, para garantizar la aplicación correcta de los servicios y el pleno cumplimiento de las disposiciones contractuales correspondientes.

A fin de cumplir con esta obligación, el Ministerio podrá:

- a) Fijar itinerarios, horarios, condiciones y tarifas.*
- b) Expandir los reglamentos que juzgue pertinentes sobre tránsito y transporte en el territorio costarricense.*
- c) Adoptar las medidas para que se satisfagan, en forma eficiente, las necesidades del tránsito de vehículos y del transporte de personas.*
- d) Realizar los estudios técnicos indispensables para la mayor eficiencia, continuidad y seguridad de los servicios públicos.*

Para atender estas funciones, en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes existirán los órganos internos necesarios”. (Así reformado por el artículo 64 de la Ley N° 7593 de 9 de agosto de 1996).

Puesto que el servicio de transporte remunerado de personas es de titularidad pública, el MOPT mantiene el poder organizador y director correspondiente y la

responsabilidad derivada de la vigilancia sobre la correcta prestación del servicio. El Ministerio continúa siendo "*le maître*" del servicio, en razón de su titularidad. Le corresponderá fijar las condiciones bajo las cuales se deberá prestar el servicio, estableciendo las cláusulas del mismo, que actúan como reglamento del contrato de concesión. Es en esa medida que puede ser considerado "*regulador*". Por consiguiente, no puede "*desatenderse*" de él y en último término responde por la prestación del servicio. El concesionario o permisionario se somete al MOPT como Administración titular del servicio, porque este debe vigilar y controlar cómo se presta efectivamente el servicio.

Empero, esa dirección y control por parte del Ministerio no excluye la sujeción del servicio a la potestad reguladora por un organismo independiente, como es el caso de la ARESEP. En ese sentido, la situación del transporte remunerado de personas en orden a la regulación no es distinta a la de otros servicios regulados conforme el artículo 5 de la Ley de la ARESEP." .¹⁶

Aparte de lo anterior, manifiesta la PGR lo siguiente:

"...Importa recalcar que ninguna de las disposiciones de la Ley 7593 o de la Ley 3503 permiten considerar que la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos encuentra un límite para el ejercicio de sus potestades reguladoras respecto del transporte remunerado de personas. Por el contrario, el artículo 5 de la Ley 7593 claramente establece que el Ente Regulador podrá ejercer sus potestades de fijar tarifas, velar por el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima, en relación con el servicio de transporte público remunerado de personas salvo el aéreo, sin que para las otras disposiciones previstas en dicha Ley 7593 se haya excepcionado el servicio de transporte remunerado de personas. Además, no podría considerarse que, por la naturaleza del transporte remunerado de personas, la ARESEP encuentra límites en su función de regulación porque esta función es afirmada por la Ley 3503, reformada por la 7593.

Una regulación que en el caso del servicio de transporte remunerado de personas se expresa no solo en las potestades reconocidas por la Ley 7593 sino también por el refrendo de determinados actos, realizados por el Consejo de Transporte Público y la aprobación de estudios técnicos. En ese sentido, cabe afirmar que el alcance de la regulación sobre el servicio de transporte remunerado de personas es más amplio que el ejercido por norma general, en virtud de la Ley 7593, para el resto de servicios regulados. Baste recordar que no forma parte de la competencia general de la ARESEP establecida en dicha Ley actos como el refrendo de contratos, que sí es establecido para los contratos que delegan el servicio de transporte remunerado de personas." .¹⁷

¹⁶ Procuraduría General de la República: "Dictamen N° C-165-2014 del 27 de mayo de 2014.", San José, Costa Rica, pág. 6.

¹⁷ Ibid, pág. 11.

Como ya se citó anteriormente, la jurisprudencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha establecido que tanto el MOPT-CTP y la ARESEP tienen competencias y funciones concurrentes en materia de transporte remunerado de personas modalidad autobús, así como los límites y respeto mutuo que deben observar estas instituciones en el ejercicio de las competencias, cuando ésta afirma lo siguiente:

“...Como ya se expuso, el propio legislador configuró un sistema en que tanto la ARESEP como el Consejo de Transporte Público, ejercen competencias concurrentes sobre la misma materia, identificada en el caso concreto, con el servicio remunerado de personas, cada uno en cuanto a la especialidad técnica conferida por el ordenamiento jurídico, y en donde, la eficacia de determinados actos del segundo se encuentra supeditados a que sean aprobados por el primero. En esa lógica, el ejercicio legítimo de una función otorgada por mandato legal no puede constituir, al mismo tiempo, el desconocimiento de las competencias de otro órgano. ...”¹⁸

La transcripción parcial de la jurisprudencia administrativa y judicial, tiene el propósito de hacer ver como la legislación vigente otorga funciones concurrentes sobre una misma materia tanto al MOPT-CTP y a la ARESEP, lo que lleva al Poder Ejecutivo a concluir que es indispensable la búsqueda de un entendimiento y coordinación entre instituciones, para evitar las desavenencias competenciales y funcionales que presenta la situación actual, se logren resolver a través del diálogo en mesas de trabajo conjunto, en beneficio de la institucionalidad y de los administrados.

2.-En cuanto a la renovación de las concesiones y el proceso de refrendo de los contratos.

2.1.-En cuanto a la renovación de las concesiones:

Para el desarrollo de este apartado, resulta imperiosa la necesidad de transcribir el criterio vinculante vertido por la Procuraduría General de la República en el ya citado Dictamen C-165-2014, en cuanto a la renovación de las concesiones por parte del CTP, para el periodo comprendido entre el 2014-2021. Al respecto nos dice la PGR:

“C-. EN CUANTO A LA RENOVACIÓN

ARESEP consulta si para efectos de la renovación de contratos de concesión puede exigir al Consejo de Transporte Público que realice y remita de previos estudios técnicos para su aprobación por la ARESEP. Por su parte, el Consejo considera que las concesiones de transporte remunerado de personas, otorgadas por siete años, pueden ser prorrogadas por ese plazo. Al tratarse de una prórroga, no se requerían nuevos estudios porque estos no son

¹⁸ Véase: Voto N° 000380-F-S1-2009, Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, San José, Costa Rica.

requeridos por el artículo 21 de la Ley y, en todo caso, habrían sido efectuados al momento de otorgar la concesión o bien, cuando se realizaron las modificaciones al contrato de concesión.

El artículo 21 de la Ley dispone:

“Artículo 21.- El término de la concesión será el que señala el contrato-concesión y se fijará tomando en cuenta el monto de la inversión y el plazo para amortizarlo y obtener una ganancia justa; podrá ser de hasta siete años, pero podrá ser renovado si el concesionario ha cumplido a cabalidad con todas y cada una de sus obligaciones y se ha comprometido formalmente a cumplir con las disposiciones que se establezcan conforme a la ley N° 3503. (Así reformado por el artículo 1º de la ley No. 5523 de 7 de mayo de 1974).

De acuerdo con dicho numeral, una concesión puede ser otorgada hasta por siete años, sin perjuicio de que esa concesión pueda ser renovada. Sostiene el Consejo que si el concesionario ha cumplido con sus obligaciones contractuales y se compromete a cumplir con las disposiciones que se establezcan conforme a la ley, el contrato debe ser renovado.

La redacción de dicho artículo encuentra su origen en el veto interpuesto por el Poder Ejecutivo a la propuesta de ley aprobada por la Asamblea Legislativa. Esta incluía un Transitorio tendente a establecer el derecho de los concesionarios a una prórroga del plazo de la concesión por un mínimo de siete años y hasta por un máximo de diez años. La prórroga dependería de que la Comisión Técnica de Transporte considerara que el servicio operaba en óptimas condiciones y con modelos de autobús cuya antigüedad no excediera de seis durante todo el plazo de la concesión. Hecha esa consideración, el Ministerio autorizaba la prórroga (folios 46 y 47 del expediente que dio origen a la ley 5523 de 7 de mayo de 1974). El texto aprobado por la Asamblea Legislativa no fue bien recibido por el Poder Ejecutivo. Consideró el Ejecutivo que el texto aprobado por la Asamblea Legislativa no mejoraba el sistema de prórrogas y tampoco tomaba en cuenta los intereses del Estado y los derechos de los usuarios. Para el Poder Ejecutivo se dejaba de lado **“como aspectos sin mayor importancia elementos tan fundamentales dentro del servicio como son: eficiencia, capacidad, bases financieras de la empresa, mantenimiento, seguridad, higiene, terminales, estacionamientos, incumplimientos del concesionario durante el período, etc....”**. Además, enfatizó en la necesidad de que se mantuviera el papel decisor, regulador y contralor de la prórroga. Objetó que el decreto legislativo no diera importancia a la calidad de los servicios prestados, la cantidad de años que se hubiera prestado el servicio, el tiempo transcurrido desde el otorgamiento de la concesión. Estimaba el Ejecutivo que la prórroga debía sujetarse a regulación en favor del usuario y del Estado y que era necesario que se mejoraran los instrumentos jurídicos sobre el transporte, de manera que se facilitara una regulación mejor, para una prestación de servicio más eficiente en beneficio directo del usuario y simultáneamente que se deparara una ganancia justa al concesionario (folios 68 y 69 del Expediente Legislativo). De allí que recomendara sustituir el texto del transitorio aprobado para en su lugar incluir un Transitorio I facultando a los concesionarios a los que se les caducare su derecho a solicitar una prórroga o renovación de la concesión, sujetándola al cumplimiento de los requisitos que se establezcan conforme a la Ley 3503.

Asimismo, se recomendó modificar el artículo 21 para darle la redacción que hoy conocemos. Dicho veto fue aceptado por los señores legisladores, que emitieron la ley 5523.

Importa resaltar que a la base del texto de esta norma está la consideración de que la calidad de la prestación del servicio, la satisfacción de las necesidades de los usuarios depende de un conjunto de factores que deben ser considerados al momento en que la concesión debe ser renovada.

El artículo 21, interpretado en consonancia con sus antecedentes, nos lleva a concluir que no se está frente a una simple prórroga del plazo o de las condiciones establecidas en el contrato original o en sus modificaciones. El concesionario no tiene un derecho a una prórroga automática, que le permitiría exigir que la concesión sea prorrogada en los términos del contrato original. Nótese que el legislador expresamente no utilizó la palabra prórroga y que en todo caso una prórroga automática bien podría conducir no solo a una prestación no óptima del servicio sino también a una situación monopólica en relación con éste, prohibida por el artículo 13 de la Ley de la ARESEP.

El término renovación, que no es sinónimo de prórroga, nos indica que la concesión se mantiene, pero debe responder a las necesidades del servicio y, por ende, al interés público y a los derechos de los usuarios, apreciados y exigibles a partir de la renovación.

El punto es cómo se determinan esas necesidades del servicio y las condiciones que deben ser establecidas a efecto de que se brinde el servicio en condiciones que permitan satisfacer tanto el interés público como los derechos de los usuarios. Una determinación que debe responder al momento en que la renovación se plantea, sin que pueda retrotraerse a siete años antes. La demanda que se debe satisfacer es la existente al momento de renovar el contrato con perspectiva al futuro (plazo de renovación); no es la de hace siete años. Por consiguiente, para determinar el contenido del contrato renovado la Administración no puede retrotraerse a las condiciones reveladas por estudios realizados siete años antes. Deben determinarse las condiciones actuales, planificando hacia el futuro.

El mecanismo necesariamente es la realización de estudios, análisis que deben responder a criterios técnicos en materia de transporte. Unos estudios que resultan imperiosos en virtud de los cambios intrínsecos y extrínsecos que puede haber sufrido el transporte remunerado de personas en los siete años transcurridos desde la adjudicación original. Elementos como el aumento de la población, con el consiguiente crecimiento del número de usuarios, los cambios en la distribución geográfica de esa población, la puesta en operación efectiva del sistema de las interlíneas, el aumento de la población adulta mayor, la puesta en funcionamiento del servicio ferroviario y su extensión a diversas poblaciones y los nuevos mecanismos de pago son elementos que modifican la actividad del servicio público del transporte y que inciden, por ende, en la necesidad que el servicio pretende satisfacer. Exigen, además, establecer nuevas obligaciones al concesionario. Lo anterior sin dejar de considerar que de los oficios remitidos se desprende la existencia de fusiones de líneas y rutas. Fusiones que podrían no haber respondido a estudios técnicos, pero que modifican sustancialmente la actividad de servicio público. De allí la necesidad de que la decisión de renovar una determinada concesión sea fundada en una evaluación de esas condiciones, a

fin de determinar si el interés general y los derechos del usuario son efectivamente satisfechos con la renovación que se propone. De no contarse con los elementos técnicos de mérito, la renovación podría no satisfacer el interés público, los derechos de los usuarios y eventualmente los intereses del concesionario.

Se afirma que los contratos deben ser renovados sin necesidad de estudios técnicos porque “la necesidad de prestar el servicio ya ha sido establecido con creces y sería irracional y desproporcionado pretender comprobarla nuevamente”. Además, que la renovación deviene una exigencia del principio de continuidad del servicio.

Reconocer y mantener el transporte remunerado de personas como servicio público es conceder que este transporte permite la libre circulación, garantiza las necesidades innatas de movilidad de los usuarios. Mas el servicio de transporte no involucra únicamente la libertad de desplazarse; por el contrario, se encuentra presente el derecho a la seguridad y a la igualdad, así como los derechos no solo de los usuarios sino de todo habitante del país a un ambiente sano y a la protección de la salud. Elementos que determinan la calidad de la prestación. Así, la ponderación de la calidad está unida al reconocimiento de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios de su derecho a gozar plenamente y a ejercer sus derechos y libertades.

La referencia a la calidad, considerada hoy día un derecho del usuario, nos permite recordar que esta es una condición de funcionamiento del servicio: un servicio de calidad es un servicio que funciona regularmente, desde el punto de vista de la oportunidad, la puntualidad, la seguridad, la constancia, la razonabilidad. En suma, la calidad se relaciona con el contenido esencial del principio de continuidad del servicio público. Continuidad que implica el derecho del usuario a un funcionamiento normal y regular del servicio. En criterio de la Sala Constitucional, el buen funcionamiento de los servicios comprende el derecho a exigir que los servicios sean “*prestados con elevados estándares de calidad, el cual tiene como correlato necesario la obligación de las administraciones públicas de prestarlos de forma continua, regular, celer, eficaz y eficiente*” (entre otras, resolución 2003-11382 de las 15:11 hrs. del 7 octubre de 2003). El buen funcionamiento del servicio público no puede ser analizado solamente como continuidad en la prestación, sino que involucra necesariamente la calidad: hoy día no puede decirse simplemente que el usuario tiene derecho a la prestación en que consiste el servicio, sino que su derecho consiste en una prestación de calidad.

Pero la calidad no se valora en abstracto sino tomando en consideración cuáles son las necesidades que el servicio debe satisfacer y cómo lo presta efectivamente el concesionario. De allí la importancia de realizar estudios que respondan a criterios técnicos y que reúnan las condiciones necesarias para que la renovación responda al interés público y sea susceptible de refrendo por parte de la ARESEP –entidad llamada a fiscalizar la calidad de los servicios prestados-. En ese sentido, una decisión de renovar debe responder a criterios técnicos. ...”¹⁹

¹⁹ Ibid, pág. 15-18

Para comprender el texto transcrito con mayor tino, necesariamente se debe partir del contenido del artículo 21 de la Ley 3503, que presenta tres hipótesis normativas de interés:

- **PRIMERA:** Indica que el término de la concesión será el que señala el contrato concesión y se fijará tomando en cuenta el monto de la inversión, el plazo para amortizarla y obtener una ganancia justa.
- **SEGUNDA:** Establece que el plazo de la concesión podrá ser hasta siete años.
- **TERCERA:** La concesión podrá ser **RENOVADA**, si el concesionario cumple dos condiciones:
 - Si ha cumplido con todas y cada una de las obligaciones como concesionario; y
 - Si se ha comprometido formalmente a cumplir con las disposiciones que se establezcan conforme a la Ley 3503.

La renovación de una concesión supone, prima facie, que originalmente fue licitada y adjudicada de acuerdo con los términos de referencia y por el plazo estipulado por ley, por disposición del artículo 182 de la Constitución Política, que obliga que toda concesión de servicio público debe ser licitada.

Cumplido el término del contrato concesión, nos dice la norma citada que “...**PODRÁ SER RENOVADA si ha cumplido a cabalidad con todas y cada una de sus obligaciones y se ha comprometido formalmente a cumplir con las disposiciones que se establezcan conforme a la ley 3503.**”. En la renovación de una concesión de transporte público hay un **ANTES** y un **DESPUÉS**, ya que renovar significa que hay innovación sobre lo originalmente otorgado, o sea, de conformidad con el principio de modificación de los contratos administrativos, se establecen nuevas condiciones y obligaciones administrativas y operacionales de la concesión del servicio de transporte público, que se plasman en un nuevo contrato que luego debe ser refrendado por la ARESEP.

El término o concepto de **RENOVACIÓN DE LA CONCESIÓN** no debe confundirse con el concepto **PRORROGA DE LA CONCESIÓN** como usualmente suele confundirse, por ser distintos sus significados conceptuales. La palabra **renovación** tiene su origen en el vocablo latino *renovatio*, el cual está asociado a la **acción o efecto de renovar un contrato concesión**, o sea, hacerlo nuevo; bajo nuevas condiciones operacionales y términos obligacionales; la Sala Constitucional nos dice al efecto que:

En el Derecho Público la Administración está dotada de especiales prerrogativas, toda vez que en virtud del contrato, el concesionario queda sujeto (o subordinado a la Administración) ...(...) puede modificar unilateralmente las cláusulas del contrato; puede dar directrices a la otra parte, incluso puede declarar extinguido el contrato, etc. Tratase

de reglas generales aplicables a todo contrato administrativo, por ser ellas inherentes a la naturaleza de tales contratos, (...) Se trata de manifestaciones de la potestad de imperio que le es propia, y que encuentra su justificación de ser en la necesidad de ejercer un especial control en la realización de los servicios públicos, precisamente en virtud del interés general que se intenta satisfacer a través de ellos, y por el interés público que hay de por medio...” (Sala Constitucional, Voto N° 2001-09676).

Como ya se mencionó, la renovación de la concesión tiene una estrecha relación con el artículo 21 de la Ley 3503 y los principios del servicio público contemplados en el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública, que dice:

“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.” .

¿Qué significa esto?

- Qué que el transporte público como servicio público no es inmutable o estático en el tiempo,
- Por el contrario, es una actividad dinámica en constante cambio que debe adaptarse a lo largo del tiempo a los nuevos requerimientos socioeconómicos de la sociedad.
- Razón por la cual el CTP debe por disposición legal **“...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.”.**

De ahí la existencia y razón ser de los requisitos que el CTP estableció para efectos de renovación de las concesiones de transporte remunerado de personas modalidad autobús para el periodo 2014-2021, como son los estudios técnicos del Plan de Evaluación Empresarial, que consiste en verificar documentalmente que el concesionario cumplió con sus obligaciones de concesionario durante la vigencia de la concesión del periodo 2007-2014; y luego, por exigencia de la Contraloría General de la República a partir del periodo 2007-2014, surgió la obligación de corroborar en campo la verificación documental presentada por el concesionario en su petición de renovación de la concesión para un nuevo periodo.

Sobre este particular, es importante señalar que todos los estudios técnicos que realice el CTP en la fase de verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales de los concesionarios antes de la renovación de la concesión y aquellos estudios que fundamenten

el acto de renovación de la concesión, la ARESEP no puede exigir la aprobación previa de dichos estudios como se tiene constatado documentalmente que lo hizo.²⁰

2.2.-En cuanto al refrendo de los contratos de concesión en materia de transporte público remunerado de personas modalidad autobús:

Pese a que los concesionarios que se les renovó la concesión para el periodo 2014-2021, porque cumplieron con los requisitos exigidos por el artículo 21 de la Ley 3503, firmaron con el MOPT-CTP el contrato concesión correspondiente, ha habido tardanza en la fase de refrendos por parte de la ARESEP, al exigir ésta el cumplimiento literal y estricto de los requisitos establecidos en la Resolución N° RRG-5266-2005, publicadas en La Gaceta N° 7 del 10 de enero del 2006, particularmente lo referente a los estudios de demanda de pasajeros, estimación diaria por ruta y por ramal. Llama la atención que la citada resolución se emitió de previo a la renovación de los contratos de concesión para el periodo 2007-2014, donde los mismos fueron refrendados sin ningún tipo de obstáculos por parte de la ARESEP.

Sin embargo, para el periodo 2014-2021 y pese a que se mantuvo la vigencia de la Resolución N° RRG- 5266-2005, por oficio 705-RG-2014 del 23 de setiembre del 2014, la ARESEP modificó su criterio respecto al tipo de estudios de demanda que debían presentar los operadores para la renovación y refrendo de los contratos. Resulta interesante señalar que de acuerdo con el oficio 2066-RG-2014 del 1° abril del 2014, es la fecha en que la ARESEP inicia procedimientos para modificar el criterio utilizado para el refrendo de los contratos de concesión, cuando solicita a la PGR criterio sobre los siguientes puntos:

“1. ¿En el caso de la renovación de contratos de concesión que estipula el artículo 21 de la ley 3503, corresponde que el Consejo de Transporte Público realice y remita de previo los estudios técnicos que menciona el artículo 4 de esa misma ley, para su aprobación por la ARESEP?”²¹

2. ¿Está facultada la Autoridad Reguladora para exigir como requisito para el otorgamiento del refrendo de esa renovación de contratos de concesión, los estudios técnicos que menciona el artículo 4 de la ley 3503?”²²

Al respecto la PGR concluye en el Dictamen C-165-2014 del 27 de mayo de 2014, en la Conclusión N° 11 y N° 13 lo siguiente:

²⁰ Sobre este particular véanse: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Oficios No.077-RG--2014 de 24 de enero de 2014; Oficio No. 2066-RG-2014 de 1° de abril de 2014 y Oficio No. 705-RG-2014 de 23 de setiembre de 2014.

²¹ Ibid, pág. 1

²² Ibidem

“11.-En ausencia de una norma legal expresa, el ente regulador no puede exigir que se le presenten para su aprobación los estudios técnicos que el Consejo fundamente su decisión de renovar una concesión.”.²³

“13.- Corresponde a la ARESEP el refrendo del contrato que renueva la concesión, momento en el cual podrá determinar si las cláusulas contractuales se sustentan en criterios técnicos. En ejercicio de esa competencia, podrá rechazar las cláusulas que considere no se encuentran debidamente fundamentadas en los antecedentes que le hayan sido remitidos, en cuyo caso el contrato no surtirá eficacia jurídica.”.²⁴

La Resolución que utiliza la ARESEP para refrendar los contratos desde el 2005 establece para los efectos de los estudios de demanda el requisito: **“e).** -Dos certificaciones expedidas por el funcionario competente del acuerdo o de los acuerdos adoptados por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público en relación con lo siguiente: **“iii) Demanda de pasajeros, estimación diaria por ruta y por ramal”.**

Se reitera que la Conclusión N° 11 del citado Dictamen de la PGR, le impide a la ARESEP solicitar los estudios técnicos mediante los cuales la Junta Directiva del CTP aprobó la renovación de las concesiones y la firma de los contratos de concesión. Es a partir entonces que la ARESEP modifica su criterio de requerir la presentación de estudios técnicos y no la certificación sustentada en la Resolución supra citada.

Nótese que la modificación de los procedimientos para el refrendo de los contratos para el periodo 2014-2021, se adopta posterior a la fecha del dictamen de la PGR del 27 de mayo de 2014, en momentos en que resultaba absolutamente imposible para el CTP producir esos estudios y cumplir requisitos que habían sido establecidos de otra manera desde el 2005.

Son esas y otra índole de razones, como la falta de una coordinación adecuada a nivel institucional de ambos órganos (MOPT-CTP-ARESEP), por las cuales la presente Administración no ha podido cumplir con todos y cada uno de los requisitos exigidos por la ARESEP, para refrendar los contratos de concesión y que los operadores adquieran nuevamente su estatus de concesionarios.

La **Resolución N° RRG- 5266-2005**, publicada en la Gaceta N° 7 del 10 de enero del 2006 emitida por La ARESEP, estableció los requisitos que deben cumplirse para poder brindar los refrendos correspondientes a la renovación de los contratos de concesión otorgados por el CTP. Dichos requisitos están vigentes en la actualidad y no han sido modificados hasta la fecha. Llama poderosamente la atención, que en el año 2007 la ARESEP dio por válida la metodología utilizada por el CTP para suscribir los contratos de renovación de las concesiones para el periodo 2007-2014, sin ningún obstáculo. El CTP sin advertencia previa

²³ Ibid, pag. 20

²⁴ Ibidem

de la ARESEP, no tenía por qué poner en duda la aceptación de los procedimientos utilizados para los refrendos.

Evidentemente para la aprobación de los refrendos del 2014 – 2021, las autoridades de la ARESEP decidieron, unilateralmente, modificar la forma en que se debían de interpretar los requisitos sin mediar ningún tipo de coordinación con el MOPT-CTP.

Es bueno recordar que la actual Administración Solís Rivera asumió el Gobierno de la República el día 8 de Mayo del 2014, con lo cual también se dio un cambio en la administración y junta directiva del CTP.

El día 24 de enero de 2014 durante la gestión de la Administración Chichilla Miranda, el Regulador le envía el oficio No. 077-RG-2014 al Director Ejecutivo del CTP, en que solicita sean remitidos los estudios técnicos que servían de base para la aprobación de las renovaciones de las concesiones del periodo 2014-2021. Por oficio DE-2014-01081 de fecha 17 de marzo de 2014 el CTP rechaza la solicitud aduciendo que la ARESEP carece de facultad legal para solicitar dichos estudios.

En virtud de esta respuesta el entonces Regulador General por medio de oficio **2066-RG-2014 del 1° abril del 2014**, inicia procedimientos para modificar el criterio utilizado para el refrendo de los contratos de concesión, cuando solicita a la PGR criterio sobre los siguientes puntos:

“1. ¿En el caso de la renovación de contratos de concesión que estipula el artículo 21 de la ley 3503, corresponde que el Consejo de Transporte Público realice y remita de previo los estudios técnicos que menciona el artículo 4 de esa misma ley, para su aprobación por la ARESEP?

2. ¿Está facultada la Autoridad Reguladora para exigir como requisito para el otorgamiento del refrendo de esa renovación de contratos de concesión, los estudios técnicos que menciona el artículo 4 de la ley 3503?”.

Ante ese requerimiento la PGR resuelve en el Dictamen C-165-2014 del **27 de mayo de 2014**, en la Conclusión N° 11 y N° 13 lo siguiente:

“11.-En ausencia de una norma legal expresa, el ente regulador no puede exigir que se le presenten para su aprobación los estudios técnicos que el Consejo fundamente su decisión de renovar una concesión.”

“13-. Corresponde a la ARESEP el refrendo del contrato que renueva la concesión, momento en el cual podrá determinar si las cláusulas contractuales se sustentan en criterios técnicos. En ejercicio de esa competencia, podrá rechazar las cláusulas que considere no se encuentran debidamente fundamentadas en los antecedentes que le hayan sido remitidos, en cuyo caso el contrato no surtirá eficacia jurídica.”

La Resolución que utiliza la ARESEP para refrendar los contratos desde el 2005 establece para los efectos de los estudios de demanda el requisito: "...e). -Dos certificaciones expedidas por el funcionario competente del acuerdo o de los acuerdos adoptados por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público en relación con lo siguiente: **"iii) Demanda de pasajeros, estimación diaria por ruta y por ramal"**.

La Conclusión N° 11 del Dictamen de la PGR le impide a la ARESEP solicitar los estudios técnicos mediante los cuales la Junta Directiva del CTP aprobó la renovación de los contratos. Es en ese momento que modifica su criterio de requerir la presentación de estudios técnicos y no en la certificación sustentada en la Conclusión N° 13 de la PGR.

Con fecha 23 de setiembre del 2014 el entonces Regulador General, Dennis Meléndez le remite al Director Ejecutivo del CTP el oficio 705-RG-2014 que dice textualmente, entre otras, lo siguiente:

"...En virtud de que se busca renovar las concesiones, cuyo vencimiento rige a partir del 30 de setiembre de 2014, y dado que las obligaciones legales impuestas por el legislador a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos incluyen el deber de refrendar los contratos de concesión y sus adendas que envíe el CTP como órgano competente, según como lo establece el artículo 12 de la ley 3503; y con el propósito de agilizar su debido proceso; es menester que mediante esta nota le recordemos que las solicitudes de refrendo de contrato, se deben realizar cumpliendo la resolución RRG-5266-2005, publicada en la Gaceta N° 7 del martes 10 de enero de 2006, así como el criterio jurídico C-165-2014 de la Procuraduría General de la República, la Ley 7593 y sus reformas, y la Constitución Política de la República. Dicha resolución prescribe que deben presentarse como requisitos los siguientes: (...) **7. Dos certificaciones expedidas por la Secretaría de la Junta Directiva del CTP, del acuerdo o de los acuerdos adoptados por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, en relación con lo siguiente: (...) iii. Demanda de pasajeros, estimación diaria, mensual y anual, por ruta y por ramal. ..."**.

No obstante, lo anterior y con total denuedo de la autoridad, en ese mismo oficio el entonces Regulador General cambió las reglas de juego, estableciendo dos requisitos adicionales que no están contemplados en la Resolución **RRG-5266-2005**, al pedirle al Director Ejecutivo del CTP lo siguiente:

"...Por lo anterior, le solicito los estudios técnicos que se utilizaron para el acto de renovación y firma del respectivo contrato, particularmente, aunque no exclusivamente, los siguientes:

- **Estudio utilizado para determinar las condiciones de operación (horarios, frecuencias, carreras, flota y tipo de flota, distancia, recorrido) que el servicio en la ruta debe satisfacer, según la demanda y las condiciones de la ruta.**
- **Estudio de evaluación de la calidad del servicio efectivamente prestado por el concesionario."**

Este cambio no planificado en los requerimientos, se le notificó al CTP el **23 de Setiembre del 2014**, cuando los trámites para la aprobación de las renovaciones se iniciaron el **3 de abril del 2014**, durante la Administración Chinchilla Miranda.

En conclusión, para esta fecha el CTP había concluido los procedimientos para la formalización de los contratos de renovación de todas las concesiones para el periodo 2014 – 2021, porque los contratos anteriores tenían como fecha de vencimiento el 30 de setiembre del 2014. De manera que un oficio remitido por la ARESEP una semana antes del vencimiento de los contratos 2007 – 2014, imposibilitaba al CTP dar cumplimiento a los nuevos requerimientos, para ser aplicados a los contratos del periodo 2014 – 2021.

Evidentemente todo lo acontecido en esa relación disfuncional entre la ARESEP y el CTP, es demostrativa de la ausencia absoluta de una planificación interinstitucional que coordine y tutele el interés público, en un tema de tanta trascendencia para la población como lo es el transporte público a nivel nacional.

Un asunto que se debió haber resuelto técnicamente, se convirtió al final en un problema de carácter político, porque nótese que, con toda claridad, en el anterior Dictamen citado de la PGR se señala que sin el refrendo las renovaciones de los contratos no adquieren eficacia jurídica creando una inestabilidad jurídica, operativa y financiera a todo el sistema de transporte público del país. Esa determinación de la ARESEP, a sabiendas de que el CTP estaba imposibilitado para cumplir con los nuevos requerimientos, prácticamente obligaba al MOPT—CTP a proceder con la apertura de un procedimiento de licitación pública para contratar los servicios de todas las rutas existentes con nuevos operadores.

La suspensión de los servicios se evitó en virtud de lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Sesión Ordinaria 25-2015 del 06 de mayo del 2015, mediante el cual la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público (CTP), acordó con base en el Dictamen N° C-103-2015 de la PGR, lo siguiente:

“POR TANTO, SE ACUERDA:

1. Aprobar, basados en los fundamentos, motivos y contenidos desarrollados en los considerandos del oficio DAJ-2015-001491, todas las recomendaciones emitidas en el mismo, el cual forma parte integral de este acuerdo.
2. Establecer, al amparo del inciso b) del artículo 25 de la Ley 3503, como condición EXCEPCIONAL y TRANSITORIA, la asignación de la condición de PERMISIONARIO, a todos los operadores que mediante acto administrativo válido en firme por parte de este Consejo, ostentan un derecho subjetivo de renovación de concesión.
3. Que los efectos del acto administrativo de renovación de concesión de ruta regular son válidos, con eficacia suspendida al refrendo de la ARESEP, y que los OPERADORES conservan sus derechos y obligaciones, siendo que el acto de

refrendo tendrá efecto retroactivo en torno a la eficacia del contrato, a la fecha del acto administrativo de renovación al amparo del artículo 145 de la LGAP.

4. Que la condición de PERMISIONARIO temporal y extraordinariamente a los OPERADORES fenecerá en el mismo momento en que cada OPERADOR individual obtenga el refrendo de su contrato de concesión.
5. Instrúyase a la Dirección Ejecutiva, para que, una vez en firme el presente acuerdo, proceda a coordinar con la ARESEP, el envío de la información desglosada de todos y cada uno de los concesionarios que se encuentran dentro del proceso de refrendo de contrato, o en su defecto proceda a indicar a la ARESEP, el oficio de actualización generado y enviado para que el presente acuerdo alcance su fin.
6. Notifíquese: Dirección Ejecutiva al correo mfallas@ctp.go.cr / ARESEP 7. Se declara firme.”.²⁵

La intención que tuvo el CTP en relación con el acuerdo transcrito, fue mantener de manera transitoria y excepcional la condición de permisionarios a los concesionarios del proceso de renovación de concesiones para el periodo 2014-2021, en el ínterin o pauta a obtener el refrendo del contrato, al amparo de lo dispuesto en la Ley N° 3503 que regula la materia, resaltando, que dicha condición temporal y extraordinaria estaría cesando una vez que cada operador individual obtenga el refrendo por parte de la ARESEP, ello amparado al artículo 145 LGAP, en cuanto a que la eficacia del contrato será adquirida con dicho refrendo, con efectos retroactivos, cuando el contrato concesión adquiriera eficacia jurídica.

El Poder Ejecutivo no puede renunciar a la responsabilidad que le corresponde legal y constitucionalmente, de velar por la continuidad en la prestación de un servicio público tan trascendente, como lo es el transporte colectivo modalidad autobús.

Evidentemente existen grupos de interés que promueven la idea de cancelar todos los contratos de concesión amparados en el estatus de permisionarios de los operadores del servicio al no estar refrendadas las renovaciones contractuales²⁶. Quienes así piensan no tienen la menor idea del conflicto social que tendría que enfrentar el país de tener éxito semejante iniciativa.²⁷ No es posible imaginar a nuestra población entera sin servicio regulado de transporte público colectivo, mientras los contratos de concesión se resuelven en los tribunales de justicia y mientras se planifican, se licitan y se contratan nuevas concesiones, procesos que pueden demorar indefinidamente. No se trata de una o pocas concesiones, trata de la totalidad del servicio a escala nacional.

²⁵ Este estado de cosas lleva ya tres años sin que se vislumbre un esfuerzo real por revertir esta situación.

²⁶ En este sentido véase Oficio PAC-JF-191-16-17 de 16 de marzo de 2017. En igual sentido nota de la Diputada Marcela Guerreo Campos al Ministro de la Presidencia, oficio MGC-153-2016 de 15 de diciembre de 2016.

²⁷ Para muestra de ello, ya hay indicios tangibles de que esto suceda cuando las empresas BIUSA y GUILIAL S.A. abandonaron el servicio en el Sector Uruca y Central en el mes junio.2017, dejando a los usuarios a expensas y a la usura de los servicios informales.

Adoptar una decisión de esa naturaleza requiere toda una serie de requisitos previos, empezando por un fortalecimiento institucional del CTP para que tenga la capacidad de manejar semejante tarea, realizar toda una planificación de las modificaciones que debería sufrir el sistema con que operan los transportes por autobús, estudios técnicos de demanda, términos de referencia, carteles de licitaciones públicas, etc.

La situación actual es compleja, porque legalmente solo hay dos alternativas según se recoge del Dictamen de la PGR N° 032-2017: O se refrendan los contratos o en su defecto se procede con la licitación pública de las rutas para adjudicar a otros operadores. Ante esas eventualidades, es preciso tener claro la opinión jurídica de la Procuraduría General de la República, cuando dice textualmente:

"Por otra parte, procede recordar que todo operador jurídico que debe aplicar una norma, la interpreta. Una interpretación que debe privilegiar la satisfacción del interés público en los términos que lo disponen el artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública y 10 del Código Civil. Dispone el primero de esos numerales:

"Artículo 10.-

- 1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular.**
- 2. Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere".**

Una interpretación finalista que el Código Civil también remarca:

"ARTÍCULO 10.- Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de ellas".

En orden al artículo 25, inciso b) de la Ley 3503 la finalidad última es la prestación regular y continua del servicio público, la que se vería afectada ante la ineficacia de la renovación de la concesión. Así indica la conclusión del referido dictamen:

"4.- La habilitación otorgada por el permiso es precaria y provisional. Su finalidad es evitar que en ausencia de una renovación de la concesión eficaz se afecte la continuidad del servicio público, con lesión de los derechos de los usuarios y del interés público".

Una finalidad que, según se apuntó anteriormente, está también presente en el artículo 22 de la Ley de Creación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. La afectación de la prestación continua, regular del servicio público por falta de una concesión o renovación de la concesión encuentra una solución, en el entendido de que esta es temporal y que, por ende, la Administración debe resolverla emitiendo los actos dirigidos a garantizar esa prestación del servicio en las rutas regulares. Sea, en el caso, cumpliendo –junto con los concesionarios- los requisitos para el refrendo de la renovación o, en su

defecto, promoviendo las licitaciones para las rutas donde no se logra el citado refrendo."²⁸

Lo que se ha reseñado, cumple con el propósito de hacer ver y resaltar que la legislación vigente otorga funciones compartidas sobre una misma materia al MOPT-CTP y a la ARESEP, lo cual requiere de entendimientos entre las partes para evitar que se produzcan descoordinaciones institucionales como la que se presenta en la actualidad, donde al final son instituciones del Estado las que por una disfuncionalidad de gestión, lleva a situaciones de incertidumbre e inseguridad jurídica para los administrados, que de tener que resolverse en los tribunales de justicia podrían generar costos elevados al erario público y de hecho ya está causando perjuicios a los usuarios por la disminución de la calidad de los servicios. Además, lleva al Poder Ejecutivo a concluir, que es indispensable la búsqueda de soluciones bilaterales que resuelvan el problema específico en forma coordinada, eficiente y simplificando trámites de los refrendos de los contratos de concesión del transporte remunerado de personas modalidad autobús.

3.-El modelo tarifario

La necesidad de elaborar un nuevo modelo tarifario en ARESEP, surgió de señalamientos específicos emitidos por la Contraloría General de la República desde el año 2012, al modelo econométrico que venía aplicando desde el año 1997. Señalamientos y recomendaciones vinculantes que, según el MOPT hasta el primer semestre de 2017, no han sido atendidos debidamente por ARESEP. Específicamente, en el **Informe DFOE-EC-446 de 17-8-2012 y el Informe N° DFOE-EC-IF-13-2012 de 19 de octubre de 2012**²⁹, la Contraloría General de la República indicó que se debía atender lo siguiente:

- Actualizar los coeficientes de consumo y diferentes variables.
- Actualizar la metodología, parámetros y variables en función de las condiciones actuales del mercado.
- Los parámetros de costos variables y costos fijos establecidos desde 1997, requerían actualización.
- Debía incorporarse la diferenciación de parámetros para los distintos tipos rutas (urbanas, interurbanas, montañas, rurales).

²⁸ Procuraduría General de la República: "Dictamen N° C.032-2017 de 13 de marzo de 2017", pág. 14

²⁹ Contraloría General de la República. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización de Servicios Económicos: "INFORME DE AUDITORIA SOBRE EL PROCESO DE FIJACIÓN DE CÁNONES Y LA DEFINICIÓN DE METODOLOGIAS TARIFARIAS EN LA ACTIVIDAD TRANSPORTE (MODALIDAD AUTOBUS) EN LA AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (ARESEP)"

Estas disposiciones de la CGR no fueron atendidas en su totalidad en las reformas al modelo tarifario establecido y puesto en vigencia por la ARESEP. En el Resumen Ejecutivo del Informe N° DFOE-EC-IF-13-2012 citado dice: **“...Por su parte, en cuanto a la fijación de tarifas del servicio público de transporte remunerado de personas, modalidad autobús, se determinó que la metodología, parámetros y variables consideradas relevantes en el cálculo de éstas, se encuentran desactualizadas respecto de las condiciones vigentes del mercado. En este sentido, se determinó que a pesar de que la ARESEP ha realizado esfuerzos para implementar una nueva metodología en cuanto a esta modalidad, lo cierto es que, a la fecha de emisión del presente estudio ello no se ha materializado.”**³⁰

De acuerdo con criterios técnicos posteriores a la puesta en vigencia del nuevo modelo tarifario, los requerimientos señalados por el Órgano Contralor no fueron incorporados al nuevo modelo tarifario vigente, en particular los aspectos relacionados con la modernización del transporte público, que la propia ARESEP justificó ante la Contraloría para cumplir con la Disposición 4.7 del Informe N° DFOE-EC-IF-13-2012, señalando lo siguiente:

“El 20 de noviembre de 2014, mediante el acuerdo 05-67-2014, de la sesión ordinaria 67-2014, la Junta Directiva solicitó a la Contraloría General de la República una prórroga para el cumplimiento de la disposición 4.7 del informe No. DFOE-EC-IF-13-2012, relacionado con el “Modelo para fijación ordinaria de tarifas para el Servicio de Transporte Remunerado de Personas, Modalidad Autobús”, tomando en cuenta lo indicado en el oficio 821-RG-2014 ... Entre otras cosas indica dicho oficio:

“(...) la tramitación de este modelo no puede desconocer el contexto actual, donde el Consejo de Transporte Público se encuentra en el proceso de renovación de 159 contratos de concesión, así como de desarrollo de un proceso de licitación abreviado de más de 300 permisos para transformarlos en concesiones. Lo anterior reviste especial importancia dado que las condiciones que estos contratos contengan tienen incidencia en los costos de la prestación de los servicios, como por ejemplo la inclusión de sistemas automatizados de conteo de pasajeros, construcción de terminales, así como flotas de autobuses con tecnologías limpias, entre otras”.³¹

Nada de lo justificado por ARESEP fue incorporado en el nuevo modelo tarifario. Entre las falencias identificadas se pueden citar las siguientes:

³⁰ Ibidem.

³¹ Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP). “METODOLOGIA PARA FIJACION ORDINARIA DE TARIFAS PARA EL SERVICIO DE TRANSPORTE REMUNERADOS DE PERSONAS, MODALIDAD AUTOBÚS”. “ANTECEDENTES”, publicada en el Alcance No. 35 a La Gaceta No. 46 de 7 de marzo de 2016. pág. 4

- No ha actualizado los coeficientes de consumo, ni las demás variables. A modo de ejemplo, en el “nuevo modelo” usa la misma tasa de consumo de combustible que se aplica desde 1997 (0,42 litro de diésel por Km), y hasta se ha reducido esa tasa de consumo, sin tomar en cuenta el efecto de la congestión del tránsito sobre los consumos actuales de los autobuses, es como si la congestión vehicular existiera para todos, menos para los autobuses de transporte público regular.
- No se ha actualizado la metodología, parámetros y variables en función de las condiciones actuales del mercado. Se obvian costos asociados a la operación actual del transporte público, se ignoran las políticas de sectorización y modernización del transporte público y las políticas ambientales, como en 1997, sólo se reconoce un tipo de autobús independientemente de que en la práctica convengan autobuses más grandes y eficientes, se tiende al cálculo de tarifas de la forma como se realizaba en la década de los noventas (por rutas aisladas y no agrupadas), y se ignoran las condiciones reales del mercado actual, como por ejemplo la congestión del tránsito y su efecto sobre las velocidades de operación y los consumos, las inversiones en equipamiento de seguridad en instalaciones y autobuses, las inversiones en instalaciones para el mantenimiento de los autobuses, etc.
- No se han actualizado los parámetros de costos variables y costos fijos establecidos desde 1997, que de acuerdo con la Contraloría General de la República desde el año 2012, requieren actualización.
- No se ha incorporado la diferenciación de parámetros para distintos tipos rutas (urbanas, interurbanas, montañas, rurales) según lo determinó la Contraloría General de la República. Se aplica un mismo modelo tarifario independientemente del tipo de ruta, da lo mismo una ruta en zona rural que una ruta de larga distancia o que una ruta urbana en el Área Metropolitana de San José.

El Equipo Técnico creado en el Decreto Ejecutivo N° 40186-MOPT fundamenta su criterio en estudios que fueron realizados para ARESEP, a saber:

- Cardoso, Javier. “Desarrollo del Sistema Regulatorio del Transporte Remunerado de Personas por Buses”. San José, Costa Rica. Abril de 1998.³²
- L.C.R. Logística S.A. “Modelo de Regulación Económica del Servicio de Transporte Remunerado de Personas, Modalidad Autobús. Estructura Productiva Modelo”. San José, Costa Rica. Enero de 2012.³³

El nuevo modelo tarifario también ha sido objeto de una amplia discusión en los medios de comunicación colectiva y no ha escapado de la atención de muchas diputadas y diputados de la Asamblea Legislativa. Algunos, en abierto y radical apoyo a las actuaciones de la

³² Este Estudio fue contratado por la ARESEP y consta en sus archivos.

³³ Este Estudio fue contratado por la ARESEP y consta en sus archivos.

ARESEP y otros, casi una mayoría simple de la totalidad de la Asamblea Legislativa, interviniendo en respaldo de argumentaciones de los empresarios.

Además de las informaciones provenientes del MOPT, medios de prensa nacional y Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo ha tenido la posibilidad de tener a la vista un documento en particular, un estudio contratado y elaborado por Deloitte Consulting CR, S.A. denominado **“Informe sobre el Análisis de la Metodología de Fijación Tarifaria Ordinaria para el Servicio de Autobuses. Abril, 2017.”**³⁴. Lo señalamos en particular por la seriedad, tanto de la empresa como de los profesionales que lo condujeron. Si bien es cierto que se trata de un primer análisis, sus conclusiones no dejan de alertar sobre posibles inconsistencias del modelo.

Es de interés público, dilucidar los cuestionamientos que se han formulado a la aplicación del nuevo modelo tarifario antes de que su validez se resuelva en estrados judiciales, porque de encontrarse razón en quienes manifiestan que su consistencia no se sostiene técnicamente y por ende judicialmente, las consecuencias económicas para los usuarios del transporte público serían considerables, porque ARESEP se vería precisada a trasladar esos costos a las tarifas, producto de los daños y perjuicios que se declaren en contra de esta institución del Estado en la vía jurisdiccional contencioso administrativo.

El Poder Ejecutivo no puede renunciar a la responsabilidad que le corresponde legal y constitucionalmente de velar por la continuidad en la prestación de un servicio público tan trascendental para la mayoría de la población nacional, como lo es el transporte público colectivo modalidad autobús.

El Gobierno de la República está empeñado en ejecutar los planes para la Modernización del Transporte Público a nivel nacional. Para su consecución es necesario encontrar soluciones integrales a la problemática que afecta la dinámica y proyección del sector transporte. Además, es imperativo considerar el costo social y económico del congestiónamiento vial y la contribución que deben realizar los entes del Estado involucrados para conseguir una mitigación de sus efectos y externalidades.

³⁴ Cámara Nacional de Transportes: **“Informe sobre el Análisis de la Metodología de Fijación Tarifaria Ordinaria para el Servicio de Autobuses. Abril, 2017.”**, Deloitte Consulting CR, S.A., San José, Costa Rica, 2017.

4.-FUNDAMENTACIÓN GENERAL DE LA MODERNIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO REMUNERADO DE PERSONAS MODALIDAD AUTOBUS DESDE EL PUNTO DE VISTA TÉCNICO Y LEGAL

4.1.-Proceso de modernización del transporte público por autobús en el Área Metropolitana de San José:

Desde la década de los noventa, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes estableció la necesidad y urgencia de modernizar el transporte público por autobús en el Área Metropolitana de San José. Como parte de un proceso generado para realizar tal modernización, siguiendo recomendaciones técnicas y las tendencias en ciudades con sistemas de transporte público eficientes y ordenados, desde hace varios años el MOPT decidió que las rutas urbanas deben cambiar su operación a esquemas troncalizados, basándose para ello en unidades operativas geográficas denominadas sectores y subsectores.

Con base en diferentes estudios técnicos elaborados a partir del año 1999, el MOPT estableció diferentes políticas y requerimientos generales que los concesionarios de transporte público deben cumplir para lograr esa operación en sectores y subsectores, así como las condiciones para que los esquemas operativos de rutas dentro de cada sector y subsector sean reorganizados de modo que funcionen de forma troncalizada o tronco-alimentada, esto es, esquemas con rutas principales (troncales) alimentadas por rutas secundarias (alimentadoras). La cronología de etapas generales para modernizar las rutas de transporte público fue planteada desde el año 1999 de la forma en que se ilustra en la Figura 4.1.

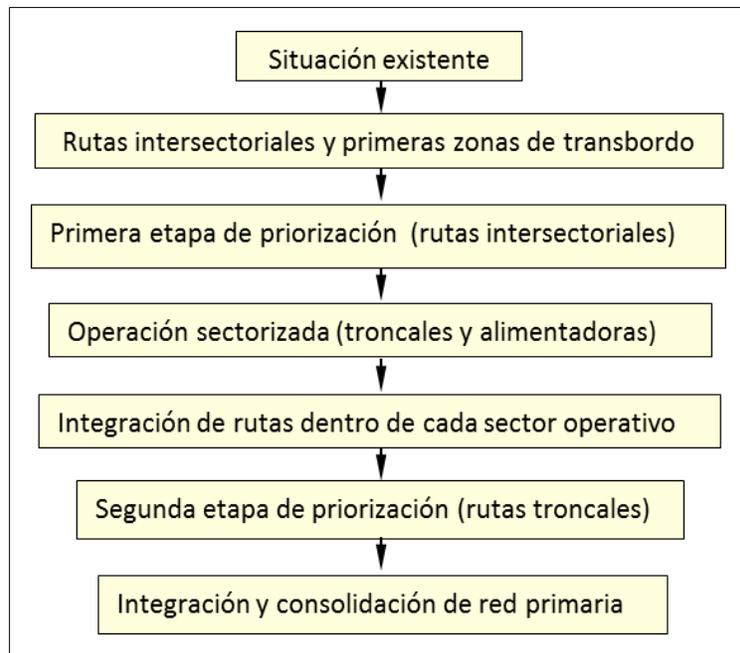


Figura 4.1 Esquema cronológico de modernización planteado desde el año 1999³⁵

4.2.-Principios básicos generales que orientan el proceso de modernización del transporte público urbano en el área metropolitana de San José

Desde el punto de vista técnico-práctico, son cinco principios básicos los que orientan el proceso de modernización del transporte público en el Área Metropolitana de San José:

- Sectorización.
- Rutas intersectoriales.
- Troncalización.
- Integración de servicios.
- Priorización del transporte público.

El principio de sectorización o agrupamiento de rutas urbanas en sectores y subsectores geográficos se introdujo y comenzó a aplicarse en el Área Metropolitana de San José desde el año 2000 con la promulgación del Decreto Ejecutivo 28337-MOPT. En el período 2000-2016 el proceso de agrupamiento de rutas urbanas en sectores y subsectores geográficos se ha ido consolidando paulatinamente en el área metropolitana.

³⁵ Fuente: L.C.R. Logística S.A., "Reorganización del Transporte Público en el Área Metropolitana de San José". Ministerio de Obras Públicas y Transportes. San José, Costa Rica. 1999. Página 174.

Aunque plenamente identificadas y técnicamente diseñadas desde el año 1992, las rutas intersectoriales del Área Metropolitana de San José comenzaron a implementarse hasta el año 2013, esto mediante la puesta en funcionamiento de tres de esas rutas en octubre de ese año. Posteriormente, en el año 2015 se pusieron en funcionamiento tres rutas más de las definidas en el estudio de reorganización de 1999.

Los últimos tres principios (troncalización, integración y priorización) están interrelacionados entre sí, de la manera que se ilustra en la Figura 4.2.

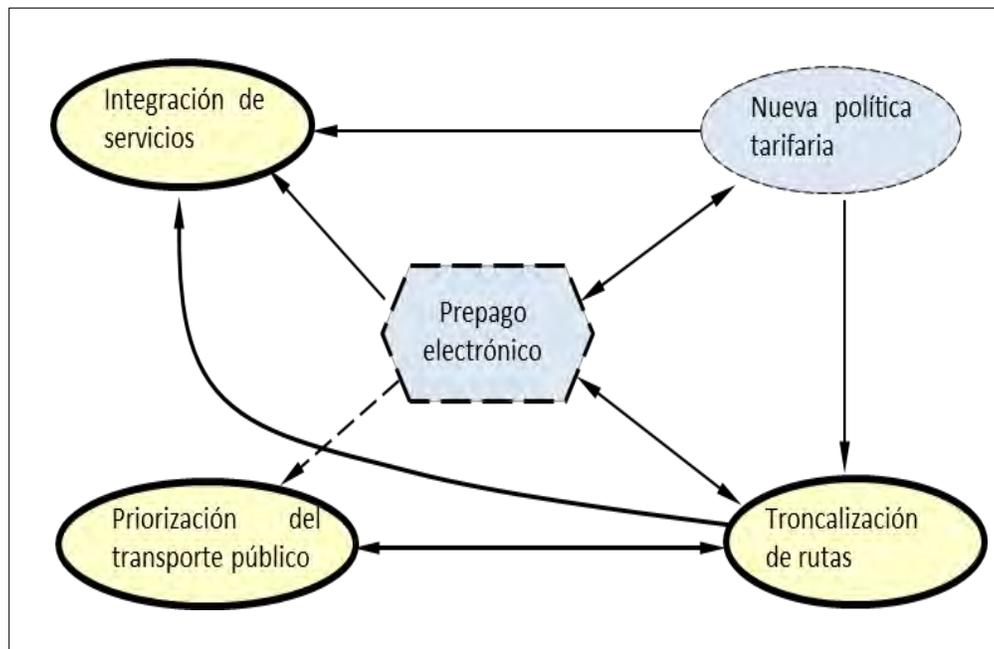


Figura 4.2 Interrelación troncalización-priorización-integración³⁶

Para consolidar en la práctica los tres últimos principios indicados: troncalización-priorización-integración, es necesario una nueva política tarifaria de integración de servicios que incluya descuentos o bonificaciones para el usuario por viajes integrados, así como un sistema de pago electrónico que permita verificar, administrar y controlar la realización de esos viajes integrados. No obstante, en una fase inicial, ni la priorización del transporte público en el uso de la infraestructura vial, ni la existencia de un sistema de pago electrónico implantado, son estrictamente indispensables para arrancar con el proceso de troncalización de rutas, pues esto último está más directamente relacionado con aspectos operativos específicos de esas rutas.

³⁶ Fuente: L.C.R. Logística S.A. Integración Tarifaria Abierta del Transporte Público Urbano de Personas, Modalidad Autobús. Autoridad Reguladora de los Servicios Público. San José, Costa Rica. 2013.

Lo anterior significa que es factible y técnicamente válido iniciar, en una primera fase, el proceso de troncalización de rutas urbanas por sector y subsector del Área Metropolitana de San José sin necesidad de pago electrónico en esa primera fase. De la primera fase de implantación de rutas troncales y de estrategias preliminares de integración intramodal e intermodal, es lo que trata el proyecto piloto.

4.3.-Sectores geográficos en el Área Metropolitana de San José

Los sectores geográficos para la operación de las rutas urbanas de transporte público en el Área Metropolitana de San José, fueron técnicamente definidos en el estudio “Reorganización del Transporte Público en el Área Metropolitana de San José” (1999), oficializado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes en el año 2000 a través del Decreto Ejecutivo 28337-MOPT. Dichos sectores geográficos se ilustran en las figuras 4.3.a y 4.3.b.

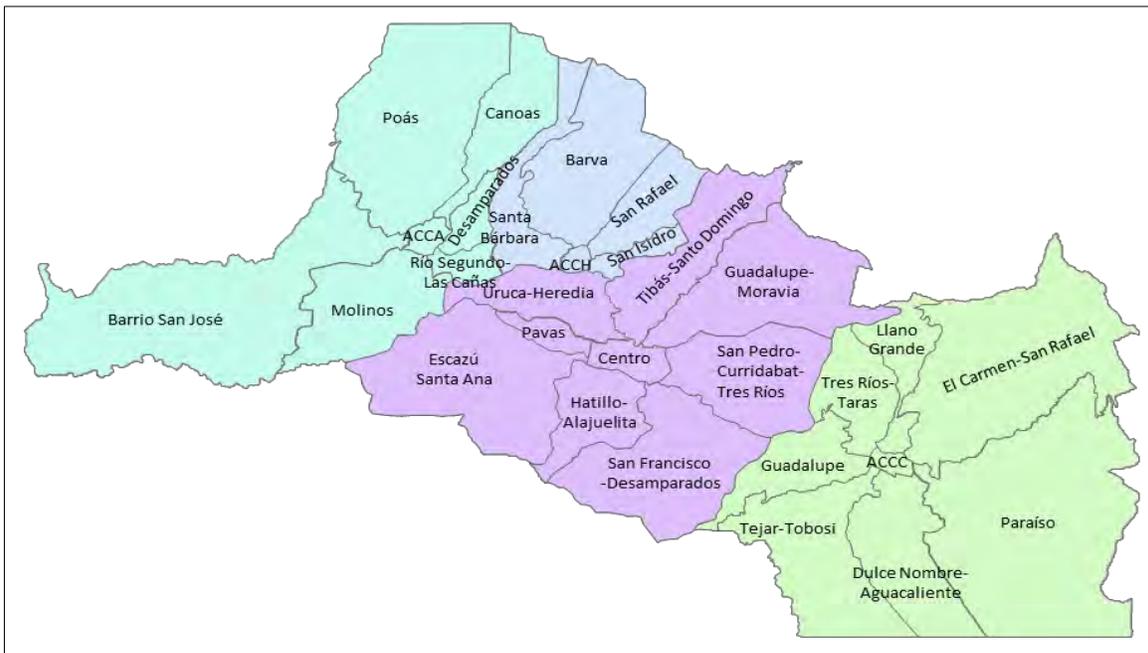


Figura 4.3.a Sectores geográficos en la Gran Área Metropolitana³⁷

³⁷ Fuentes: L.C.R. Logística S.A., “Reorganización del Transporte Público en el Área Metropolitana de San José”. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. San José, Costa Rica. 1999.



Figura 4.3.b Sectores geográficos en el Área Metropolitana de San José³⁸

4.4.-Troncalización

Desde el punto de vista práctico, uno de los pasos fundamentales para la modernización y para lograr mayor eficiencia en el transporte público urbano del Área Metropolitana de San José, es la troncalización de rutas de acuerdo con los sectores y subsectores operativos ya definidos y oficializados por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes

Implantar un esquema completo de rutas tronco-alimentado (acción conocida como troncalizar), significa cambiar el esquema de múltiples rutas aisladas atendiendo viajes desde diferentes orígenes y hacia un mismo destino, por un esquema de rutas jerarquizadas e integradas, estructuradas para atender los mismos patrones de origen-destino ya existentes, pero eliminando la superposición de recorridos donde esta superposición no sea estrictamente necesaria. En el esquema tronco-alimentado se tienen fundamentalmente tres tipos de rutas: primarias (conocidas como troncales), secundarias (conocidas como

³⁸ Fuente: L.C.R. Logística S.A., “Reorganización del Transporte Público en las Áreas Metropolitanas de Cartago y Alajuela”. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. San José, Costa Rica. 1999.

alimentadoras) y distribuidoras. El paso de un sistema de rutas aisladas a rutas troncalizadas, se ilustra gráficamente en la Figura 4.4.

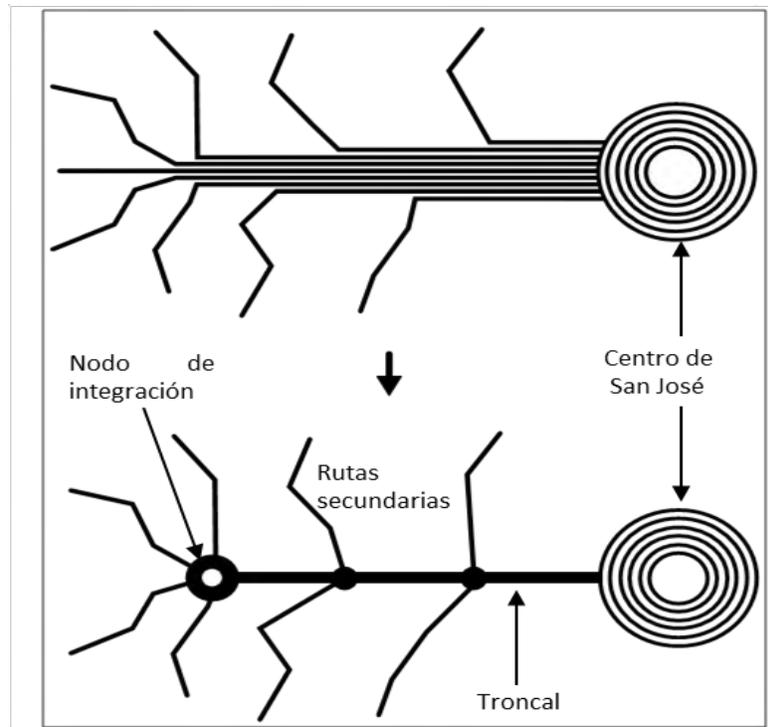


Figura 4.4 Rutas no troncalizadas versus troncalizadas³⁹

Siguiendo los lineamientos establecidos por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes desde el año 2000, la mayoría de empresas operadoras de rutas urbanas de transporte público en el Área Metropolitana de San José, elaboraron estudios para troncalizar sus propias rutas de acuerdo con los subsectores y sectores geográficos oficiales definidos por el MOPT desde el 2000.

En el presente informe se plantea un proyecto piloto de inicio de troncalización de algunas rutas urbanas en el Área Metropolitana de San José. Este plan piloto lo configuró una Comisión Técnica designada por el MOPT en el marco del Decreto Ejecutivo 40186-MOPT del 3 de febrero de 2017. Como insumos para la formulación del plan piloto, la Comisión Técnica utilizó información derivada de varias fuentes: los lineamientos generales

³⁹ Fuente: Adaptado de L.C.R. Logística S.A., “Estudio de Oferta y Demanda de Transportes de la GAM”. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. PRUGAM. Informe Final. 2007. Tomo II, pág. 52.

establecidos en el Decreto Ejecutivo 28337-MOPT del año 2000, los lineamientos definidos en el Decreto Ejecutivo 30186-MOPT del año 2017, los informes técnicos que fueron aportados por los operadores en el marco del Decreto Ejecutivo 40186-MOPT, diferentes criterios técnicos de expertos en transporte consultados y los criterios técnicos propios de los miembros del Equipo Técnico y del Comité Consultivo.

4.5.-Fundamentación técnica y legal del proceso de modernización

4.5.1.-Fundamentación técnica

La modernización del transporte público urbano en el Área Metropolitana de San José, está técnicamente sustentada en los siguientes estudios:

- L.C.R. Logística S.A., “Reorganización del Transporte Público en el Área Metropolitana de San José”. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. San José, Costa Rica. 1999.
- L.C.R. Logística S.A., “Estudio de Oferta y Demanda de Transportes de la GAM”. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. PRUGAM, Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica. Informe Final. San José, Costa Rica. 2007.
- Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica. Tomo II: Propuesta Plan PRUGAM 2008-2030. Diciembre, 2008.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes. “Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035”. Memoria. Setiembre de 2011.
- Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, “Alberto Cañas Escalante”.
- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. “Plan Estratégico Institucional 2012-2016”.
- PLAN NACIONAL DE ENERGÍA. 2015-2030, oficializado como una política pública de interés público sectorial mediante el Decreto Ejecutivo N° 39219-MINAE, de 14 de setiembre del 2015.

La reestructuración operativa de rutas en cada subsector y sector geográfico del Área Metropolitana de San José, está además reforzada por propuestas detalladas elaboradas por las empresas operadoras en cada subsector y sector, en el marco del Decreto Ejecutivo 40186-MOPT de febrero del 2017, según consta en los siguientes informes técnicos:

- Consorcio Operativo del Este S.A., Transportes del Este Montoya S.A., Cenbus S.A., Autotransportes RARO S.A., Transportes Públicos La Unión S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Sector Operativo San Pedro–Curridabat–Tres Ríos”. Enero, 2014.
- Autotransportes Moravia S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Moravia–Paracito”. Marzo, 2014.
- Autotransportes San Antonio S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo San Francisco”. Marzo, 2016.
- Cooperativa Autobuseros Asociados R.L. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Sector Operativo Tibás-Santo Domingo”. Setiembre, 2012.
- Compañía de Inversiones La Tapachula S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Sector Operativo Escazú-Santa Ana”. Enero, 2014.
- Consorcio de Transportes Cooperativos METROCOOP R.L., Transportes 205 S.A., Trans-Masoma S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Hatillo-Alajuelita”. Agosto, 2012.
- Grupo ATD, Buses San Miguel Higuito S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Desamparados”. Agosto, 2013.
- Magasoso Lomas del Sur S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Sector Operativo San Pedro–Curridabat–Tres Ríos”. Abril, 2017.
- Empresa Transvi S.A.. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Coronado-Guadalupe.” Abril, 2017.
- Autobuses Unidos de Coronado. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Coronado-Guadalupe.” Abril, 2017.
- Autotransportes Pavas S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Sector Operativo de Pavas. Abril, 2017.
- Empresa Transru S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo San José-Santo Domingo.”. Abril, 2017.

- Empresa Busetas Heredianas S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Sector Operativo San José-Heredia Centro.”. Abril, 2017.
- Empresa Discar S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano Subsector Operativo Central.”. Abril, 2017.⁴⁰
- Empresa Buses-INA S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Uruca-Heredia Sur.”. Mayo, 2017.
- Empresa Transportes Guilial S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Central.”. Marzo, 2017.⁴¹
- Empresa CONATRA S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Paso Ancho- San Sebastián.”. Junio, 2017.
- Empresa La 400. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Uruca -Heredia Sur.”. Junio, 2017.
- Empresa Guadalupe Ltda. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Coronado-Guadalupe.”. Abril, 2017.
- Empresa LARED S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Paso Ancho- San Sebastián.”. Mayo, 2017.

4.5.2.-Fundamentación legal

El marco general legal y administrativo dentro del cual se ubica el proceso de modernización del transporte público por autobús, está plasmado en el **Decreto Ejecutivo N° 28337-MOPT** (3 de enero de 2000), titulado **“Reglamento sobre políticas y estrategias para la modernización del transporte colectivo remunerado de personas por autobuses urbanos para el Área Metropolitana de San José y zonas aledañas que la afecta directa o indirectamente”**. Como referencias de este decreto, se pueden revisar los siguientes lineamientos:

“Artículo 1º —Con el objeto de adecuar y ordenar el proceso de modernización del Transporte Público Remunerado de Personas modalidad autobús, se dictan las siguientes

⁴⁰ De acuerdo con el Decreto Ejecutivo N° 28337-MOPT, numeral N° 20. “La ruta N° 8 existente, será sujeta de prórroga de concesión, si cumple con los requisitos aplicables al presente decreto y la ley N° 3503.”. Lo anterior por cuanto no pertenece a ninguno de los sectores establecidos.

⁴¹ Nota: esta empresa dejó de operar la Ruta 16-16A desde el 15 de julio de 2017.

políticas y estrategias para el Transporte colectivo por autobuses urbanos del área de cobertura que aquí se define:”

“3. El transporte público remunerado de personas modalidad autobús constituye un servicio público regulado, operado por empresas privadas, de alto beneficio para la economía costarricense y cuya misión es satisfacer las necesidades de transportación de los usuarios. Este servicio público será reestructurado en función de las necesidades de esos usuarios, de modo que también se garantice su prestación a través de la adopción de mecanismos que promuevan el fortalecimiento empresarial de los operadores. Se buscará consolidar una red integrada que forme parte de la ciudad y permita satisfacer las necesidades del transporte, al tiempo que constituya una alternativa competitiva real para movilizar personas frente a otros modos de transporte público.”

“4. La reestructuración del sistema permitirá también racionalizar el servicio en general, el uso de las unidades automotores, optimizar la operación de las rutas de transporte público en función de las necesidades de los usuarios a través del mejor uso posible de la flota, verificación de recorridos y paradas autorizadas, coordinación de horarios y trasbordos, mejoramiento tecnológico y desarrollo técnico, entre otros aspectos.”

“15. Que desde el punto de vista operativo, el servicio de transporte público remunerado de personas del área de cobertura, operará en forma coordinada entre los concesionarios en cada subsector. Cada subsector contará con varios tipos de rutas: rutas primarias radiales (de conexión con el centro de San José), rutas secundarias (alimentadoras que no van al centro de San José), así como las rutas primarias intersectoriales (que intercomunicarán los sectores y subsectores, sin pasar por el centro de San José), las rutas de distribución (para movilizar personas dentro de los cascos urbanos de las ciudades, como el centro de San José), y las rutas diametrales (que conectan sectores a través del Centro de San José, mediante la unión de dos rutas primarias radiales).”

“16. El MOPT hará los esfuerzos necesarios para que el transporte público remunerado de personas cuente con diseños planificados de recorridos, señalización e infraestructura adecuada, dentro del nuevo concepto de transporte que se pretende establecer, a efectos de mejorar el tiempo medio de viaje, seguridad, confortabilidad, y una fijación tarifaria razonable. Para este fin deberá efectuar las mejoras necesarias para que las vías públicas que se utilizarán se encuentren debidamente señalizadas y en buen estado de mantenimiento, a fin de alcanzar el fin primordial que se pretende cual es brindar al usuario un servicio eficiente y de calidad.

Con tal propósito, el MOPT procurará establecer una coordinación adecuada y efectiva con el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y las Municipalidades respectivas, a efecto de que

las mejoras a la red vial nacional y urbana incluya el diseño y construcción de la infraestructura de apoyo para el transporte público.”.⁴²

Por otra parte, los sectores y subsectores en el Área Metropolitana de San José, fueron ratificados por un acuerdo tomado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público el 25 de setiembre del 2007. El Acta de la Sesión Ordinaria Número 71-2007, celebrada en la Sala de Sesiones de la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público el 25 de setiembre del 2007, establece lo siguiente

“POR TANTO ACUERDAN EN FIRME

Acoger el contenido del informe DTE-07-0828 de la Dirección Técnica y por ello:

1 Tener como los 9 sectores con sus subsectores, en donde se detallan las empresas concesionarias que los conforman los siguientes:

- *Sector-Subsector Heredia – Uruca*
- *Sector-Subsector Tibás - Santo Domingo*
- *Sector Guadalupe – Moravia*
 - *Subsector Moravia – Paracito*
 - *Subsector Guadalupe – Coronado*
- *Sector-Subsector Escazú – Santa Ana – Ciudad Colón*
- *Sector-Subsector San Pedro – Curridabat – Tres Ríos*
- *Sector San Francisco – Desamparados*
 - *Subsector San Francisco*
 - *Subsector Desamparados*
- *Sector Hatillo – Alajuelita – Paso Ancho y San Sebastián*
 - *Subsector Paso Ancho – San Sebastián*
 - *Subsector Hatillo - Alajuelita*
- *Sector-Subsector Pavas*

⁴² Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Transportes. “Reglamento sobre políticas y estrategias para la modernización del transporte colectivo remunerado de personas por autobuses urbanos para el Área Metropolitana de San José y zonas aledañas que la afecta directa o indirectamente”. Decreto N° 28337-MOPT. Enero de 2000.

- *Sector-Subsector Central*

4.6.-Políticas públicas ya enunciadas que están directamente relacionadas con el transporte público urbano

Existen cinco documentos que sirven de base para verificar y confirmar las políticas públicas ya enunciadas por la Administración en materia de transporte público urbano:

- Decreto 28337 sobre Políticas y Estrategias en Transporte Público.
- Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018.
- Plan Estratégico Institucional 2012-2016 de ARESEP.
- Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035.
- Plan Nacional de Energía. 2015-2030.

Como ya se indicó en la Sección 4.5.2, el Decreto Ejecutivo 28337-MOPT, promulgado desde el año 2000 y aún vigente en el año 2017, fue específicamente elaborado por el MOPT para oficializar las políticas y estrategias dirigidas a la modernización del transporte público en el Área Metropolitana de San José.

Como complemento, los otros documentos listados: Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, Plan Estratégico Institucional 2012-2016 de ARESEP, Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035 y Plan Nacional de Energía 2015-2030, refuerzan y renuevan el énfasis en los principios indicados en el Decreto Ejecutivo 28337-MOPT. Es importante señalar, no obstante, que el plan estratégico institucional de ARESEP presenta acciones institucionales más concretas que detallan aún más la aplicación práctica de esos principios.

4.6.1.-Decreto Nº 28337-MOPT sobre políticas y estrategias en transporte público

De este decreto se desprenden, de forma directa, cuatro principios básicos del proceso de modernización del transporte público urbano del Área Metropolitana de San José: sectorización, troncalización, integración y priorización. Dichos principios se pueden verificar en los párrafos del decreto que se reproducen que a continuación:

- *“El transporte público remunerado de personas modalidad autobús constituye un servicio público regulado, operado por empresas privadas, de alto beneficio para la economía costarricense y cuya misión es satisfacer las necesidades de transportación de los usuarios.*

- *Se buscará consolidar una red integrada que forme parte de la ciudad y permita satisfacer las necesidades del transporte, al tiempo que constituya una alternativa competitiva real para movilizar personas frente a otros modos de transporte público.*

- *Dentro de la visión estratégica que el MOPT ha desarrollado, a través de los diferentes estudios técnicos realizados por profesionales y consultores, tanto internos como externos, está definido que el esquema de la integración por sectores de las diferentes empresas concesionarias de transporte público es urgente de realizar.*

- *Un sector es un área geográfica definida que incluye uno o más núcleos urbanos de determinado rango de densidad poblacional, servida por rutas de transporte público que se integran entre sí, que sirven zonas del territorio comunes y/o adyacentes y que tributan a una misma vía principal o radial. Un subsector es una área geográfica contenida dentro de un sector que tributa a una misma vía secundaria. Las rutas de los subsectores comparten algunas de las vías radiales principales de su respectivo sector.*

- *Desde el punto de vista operativo, el servicio de transporte público remunerado de personas del área de cobertura, operará en forma coordinada entre los concesionarios en cada subsector. Cada subsector contará con varios tipos de rutas: rutas primarias radiales (de conexión con el centro de San José), rutas secundarias (alimentadoras que no van al centro de San José), así como las rutas primarias intersectoriales (que intercomunicarán los sectores y subsectores, sin pasar por el centro de San José), las rutas de distribución (para movilizar personas dentro de los cascos urbanos de las ciudades, como el centro de San José), y las rutas diametrales (que conectan sectores a través del Centro de San José, mediante la unión de dos rutas primarias radiales).*

- *En la operación del transporte público de rutas regulares, será política fundamental del Poder Ejecutivo, propiciar y apoyar el transporte masivo de personas, manteniendo dentro de esta misión, el transporte por autobús con un número no menor de 54 pasajeros. Las unidades de mayor capacidad tendrán prioridad por sobre aquellas de menor capacidad.”⁴³*

⁴³ Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Transportes. “Reglamento sobre políticas y estrategias para la modernización del transporte colectivo remunerado de personas por autobuses urbanos para el Área

4.6.2.-Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018

Este documento fue publicado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica en Noviembre de 2014.

En materia de transporte, el documento especifica las líneas de acción que se reproducen a continuación:

Tendencia creciente en los niveles de congestión vial a nivel nacional	
Análisis de causalidad	Líneas de acción
<ul style="list-style-type: none"> • El modelo de prestación de los servicios de transporte público presenta niveles importantes de obsolescencia y pérdida de eficiencia. • Dificultades del Sector para articular acciones con las municipalidades para implementación de planes de reordenamiento vial. • Ausencia de un ordenamiento vial permanente • La población no tiene una cultura de compartir vehículos. • Limitados medios alternativos de transporte público. • Participación limitada de la modalidad de transporte ferroviario. • Tasas crecimiento de motorización del 8 al 9% en los últimos 10 años. • Baja inversión en infraestructura vial dirigida a mejorar la conectividad de las redes viales urbanas. • Inexistencia de rutas de circunvalación en los centros urbanos, para el desvío de tránsito externo. • Normativa que limita o restringe el uso de los recursos financieros dirigidos a la Seguridad vial para mantener niveles óptimos de administración del tránsito. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar el proyecto de Sectorización del transporte masivo de pasajeros, para el ordenamiento vial. • Programa de obras urbanas, dirigidas al mejoramiento de flujo vehicular.

Fuente: Gobierno de Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”. Noviembre, 2014. Página 401.

Por otra parte, como enfoque conceptual, en el documento se señala lo siguiente:

La propuesta ha sido agrupada en programas, según afinidad de los diferentes modos de transporte, sobresalen el programa para la Seguridad Vial, en el cual para lograr la reducción en la tasa de mortalidad que se ha programado en el PND, resultarán fundamentales las acciones que en forma conjunta desarrolle el Sector, a través del Consejo Nacional de Viabilidad (CONAVI), Consejo de Transporte (CTP), Consejo de Seguridad Vial (COSEVI), Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Asimismo, se requerirá la participación activa y de forma integrada de las instituciones supra citadas y a la vez, de otros sectores como Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano e Inclusión Social esto para la implementación del proyecto de Sectorización y Transporte Rápido de Pasajeros (TRP), que ha sido incorporado en el PND como parte del Programa para mejorar la movilidad en el Gran Área Metropolitana y el transporte de mercancías a nivel nacional.

Metropolitana de San José y zonas aledañas que la afecta directa o indirectamente”. Decreto N° 28337-MOPT. Enero de 2000.

Fuente: Gobierno de Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”. Noviembre, 2014. Página 403.

4.6.3.-Plan Estratégico Institucional 2012-2016 de ARESEP

Este plan estratégico fue publicado en el año 2011 por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. El documento está dividido en tres partes. En la primera de ellas, denominada “Servicios Públicos Regulados. Desafíos actuales y futuros” se indica lo siguiente:

“Transporte público urbano

....

El principal desafío que tiene el país es modernizar y fortalecer el transporte público colectivo, de tal manera que se reduzcan los tiempos de transporte por este modo, y éste se convierta en una alternativa más atractiva para grupos que actualmente utilizan soluciones de transporte individual para movilizarse.

Un segundo desafío, vinculado al anterior, es revertir el peligroso proceso de informalización y atomización del transporte público basado en vehículos de baja capacidad, así como la proliferación de servicios especiales ante la rigidez en la operación del transporte público regular para atender de manera integral las necesidades de grupos específicos tales como trabajadores de zonas francas, estudiantes, etc.

Finalmente, el tercer desafío es lograr una mayor integración entre las diversas modalidades de transporte. Los procesos de movilidad deben ser más fáciles y atractivos para la población que requiere traspasar entre diversas rutas de autobuses o entre autobús y tren; igualmente es necesario ofrecer facilidades para que aquellos usuarios que no deseen desprenderse de sus automóviles, o aquellos que decidan utilizar bicicleta, cuenten con facilidades para dejar sus vehículos cerca de las estaciones de abordaje del transporte colectivo.

Acciones y proyectos prioritarios en este sector son:

- *Aumentar la capacidad de gestión del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y del Consejo de Transporte Público tanto en materia técnica y como administrativa.*

- *Controlar la operación del transporte informal a través del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, del Consejo de Transporte Público, de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos y de la Policía de Tránsito.*
- *Iniciar el proceso de priorización efectiva del transporte público en el uso de la infraestructura vial.*
- *Propiciar, a través de la política tarifaria, los contratos de concesión existentes, el desarrollo de alianzas estratégicas y convenios operativos entre los empresarios, la integración operativa de las diferentes rutas de transporte público en territorio nacional.*
- *Incorporar el uso de mayor tecnología en el funcionamiento y uso del transporte público con el fin de facilitar la integración operativa, la simplificación en el sistema de tarifas y mejorar la calidad y la seguridad del servicio.*
- *Iniciar la construcción de puntos de integración del transporte público (terminales y centros de transferencia) con participación del sector privado tanto en el financiamiento como en la gestión de los proyectos.*
- *Continuación y finalización de la implantación de rutas intersectoriales de transporte público en las áreas metropolitanas de San José, Heredia, Alajuela y Cartago, así como la exploración en zonas de reciente crecimiento, como Guanacaste.*
- *Implantación efectiva del pago electrónico de tarifa en los autobuses y en el tren (esto a través de tarjetas electrónicas).*
- *Troncalización de las rutas urbanas de transporte público por autobús en las áreas metropolitanas de San José, Heredia, Alajuela y Cartago, con vías de acceso a las ciudades exclusivas o preferentes.*

- *Continuación del proceso de análisis y valoración para la implementación, por etapas, del tren metropolitano interurbano, cuyo recorrido va desde Paraíso hasta Alajuela.*
- *Integración operativa y tarifaria de diferentes grupos de rutas de transporte público por autobús, así como entre ellas y el tren interurbano, para beneficio de los usuarios.* ⁴⁴

4.6.4.-Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2025

Este documento fue publicado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes en Setiembre de 2011.

En la Sección “7. DESCRIPCIÓN DE LAS ACCIONES DEL PLAN”, se indica lo siguiente:

“7.4 Capítulo 4: Modernización y profesionalización del transporte público de pasajeros

.....

El PNT no ha considerado necesario intervenir en el sistema de transporte público de pasajeros a través de subvenciones a la tarifa, ni en general, ni en el caso particular de las áreas metropolitanas. Sin embargo, sí ha evaluado como imprescindible impulsar su modernización mediante la creación de infraestructuras y el apoyo a la dotación de equipamientos específicos. Así el Plan formula como programas de actuación para la modernización y profesionalización del sistema, los siguientes:

- *Infraestructuras metropolitanas;*
- *Equipamientos metropolitanos; y*
- *Infraestructuras y equipamientos interprovinciales.*

En el ámbito de la GAM estos programas se deben desarrollar en el contexto de una acción decidida de implantación de las soluciones de reordenación del proyecto de “sectorización” de la red.

El Plan analizó y evaluó las propuestas de dicho proyecto de “sectorización” y como primera y principal conclusión, que ha marcado la configuración de los programas de este capítulo,

⁴⁴ Fuente: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. “Plan Estratégico Institucional 2012-2016”. aprobado en setiembre de 2011. Páginas 25-27.

hay que destacar que: la reordenación de la red que la implantación de dichas propuestas permitiría alcanzar son el mayor ejercicio de racionalización que se ha planteado en los últimos años. Es necesario añadir además, que a pesar de las demoras en su aplicación no se han podido encontrar argumentos técnicos solventes que justifiquen este retraso. Es decir, la reordenación propuesta es positiva para el usuario, la calidad de vida en la ciudad y sin lugar a dudas positiva en todos los horizontes temporales, para los operadores, aun cuando la resistencia al cambio del sector induzca a evaluar lo contrario.

Está claro que el sector empresarial que opera el sistema de transporte público necesita apoyo para modernizar su equipamiento técnico y tecnológico, pero también es cierto que la mejora de las formas de operación y gestión sólo necesita decisión, voluntad y capacidad profesional, y ésta o no ha existido o no se ha concretado en transformaciones reales en los últimos años.

En consecuencia, el Plan considera prioritaria la implantación de las propuestas del Proyecto de sectorización en el ámbito de la GAM, como acción inexcusable para poder poner en marcha, por parte del MOPT los programas de inversión que se describen más adelante.

La síntesis de todo ello se puede expresar de la siguiente forma: el Plan considera esenciales estos programas de inversión para reforzar la racionalización del sistema y a su vez evalúa como imprescindible la citada reordenación para dar sentido a las acciones correspondientes.

En la implantación progresiva de las propuestas del proyecto de “sectorización” el MOPT realizará de forma permanente la labor de inspección en su aplicación y en consecuencia la corrección del diseño de la red de transporte, para su adecuación a la evolución de las necesidades de la movilidad.

La evolución en la implantación de la “sectorización” exige dedicar grandes esfuerzos a las tareas de racionalización y profesionalización.”⁴⁵

En la Sección “9. PUESTA EN MARCHA, SEGUIMIENTO Y ACTUALIZACIÓN DEL PNT”, se señala:

“9.1.4 Transporte público

Las directrices para acometer las acciones del Capítulo de Transporte Público consisten en las siguientes recomendaciones de carácter general, que representan un proceso cíclico a lo largo de la vida del PNT:

- *Implantación de las propuestas del Proyecto de sectorización en el ámbito de la GAM [esta acción, si bien no es una propuesta del PNT, se incluye como*

⁴⁵ Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Transportes. “Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035”. Memoria. Setiembre de 2011. Páginas 177-178.

prioritaria en la puesta en marcha, por cuanto debe ser el arranque y marco de referencia de las acciones específicas del Plan].”⁴⁶

4.6.5.-Plan Nacional de Energía 2015-20130

El Plan Nacional de Energía 2015-2030, oficializado como una política pública de interés público sectorial mediante el Decreto Ejecutivo N° 39219-MINAE, de 14 de setiembre del 2015. Dentro de sus desafíos se encuentran:

- “-Mejorar la planificación urbana para lograr la densificación de ciudades que permitan desarrollar un transporte público integrado,
- Reestructuración y modernización del transporte público y concretar los proyectos de sectorización, diametral Pavas-Curridabat y pago electrónico,
- Inculcar en la población mediante campañas de información la preferencia de utilización del transporte público, con propuestas de sectorización de rutas autobuses.” (PNE pág. 113).

4.7.-Necesidad de agilizar el proceso de modernización del transporte público urbano en el Área Metropolitana de San José

Como ya se indicó, los lineamientos técnicos, administrativos y legales que orientan el proceso de modernización y fortalecimiento del transporte público urbano del Área Metropolitana de San José fueron publicados por el MOPT desde el año 2000, y luego fueron confirmados y reforzados a través de diferentes documentos técnicos y administrativos publicados por la Administración. No obstante, hasta el primer semestre de 2017, el avance tangible (en las calles) de este proceso, ha sido muy poco significativo debido en parte a la falta de claridad, organización, acuerdo, respaldo técnico y seguimiento de parte de la Administración, así como a la interferencia de intereses particulares que han imposibilitado las acciones prácticas ligadas al proceso. Por otra parte, en el año 2017 se tiene un contexto general en el que sobresalen algunas situaciones particulares altamente inconvenientes para el interés público:

- Los niveles de congestión vial en el Área Metropolitana de San José continúan en crecimiento y están afectando seriamente la calidad de vida de la población y la economía nacional.

⁴⁶ Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Transportes. “Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035”. Memoria. Setiembre de 2011. Páginas 246.

- En los últimos años, la cantidad de servicios de transporte público informales y parcialmente regulados ha acelerado su crecimiento en el Área Metropolitana de San José.
- Existe una creciente tendencia de los ciudadanos a optar por opciones privadas no reguladas para resolver sus problemas de movilidad.
- Espacios públicos vitales, por ejemplo los alrededores de los parques, están siendo ocupados por modalidades individuales (no masivas) de transporte público.
- La congestión está afectando seriamente el nivel de servicio del transporte público por autobús debido al incremento desmedido en los tiempos de viaje de los autobuses.
- La falta de acción efectiva de la Administración ha facilitado la proliferación de grupos variados, sin respaldo técnico ni experiencia comprobada en el campo de la planificación y operación del transporte público, presionando por acciones precipitadas en materia de movilidad, sin medir consecuencias.
- La Administración continúa desgastándose en aspectos tangenciales y no en acciones concretas para fortalecer el transporte público por autobús.

A lo anterior deben agregarse los siguientes hechos:

Entre los años 2017 y 2022 se prevé la construcción varias obras importantes en el Área Metropolitana de San José. Durante el tiempo de construcción de estas obras, se complicarán aún más las condiciones de movilidad en el Área Metropolitana de San José (ver Figura 0.5). Como ejemplos de tales obras, se tienen: intercambio Garantía Sociales (carretera de Circunvalación), intercambio La Bandera (carretera de Circunvalación), intercambio Guadalupe (carretera de Circunvalación), sección norte de la carretera de Circunvalación, tramo Hacienda Vieja-Zapote de la Autopista Florencio del Castillo, ampliación de la carretera Santa Ana-San Antonio de Belén (Lindora), construcción de nuevo puente sobre el río Virilla en Ruta 32, construcción del Tren Rápido de Pasajeros de la GAM, etc.

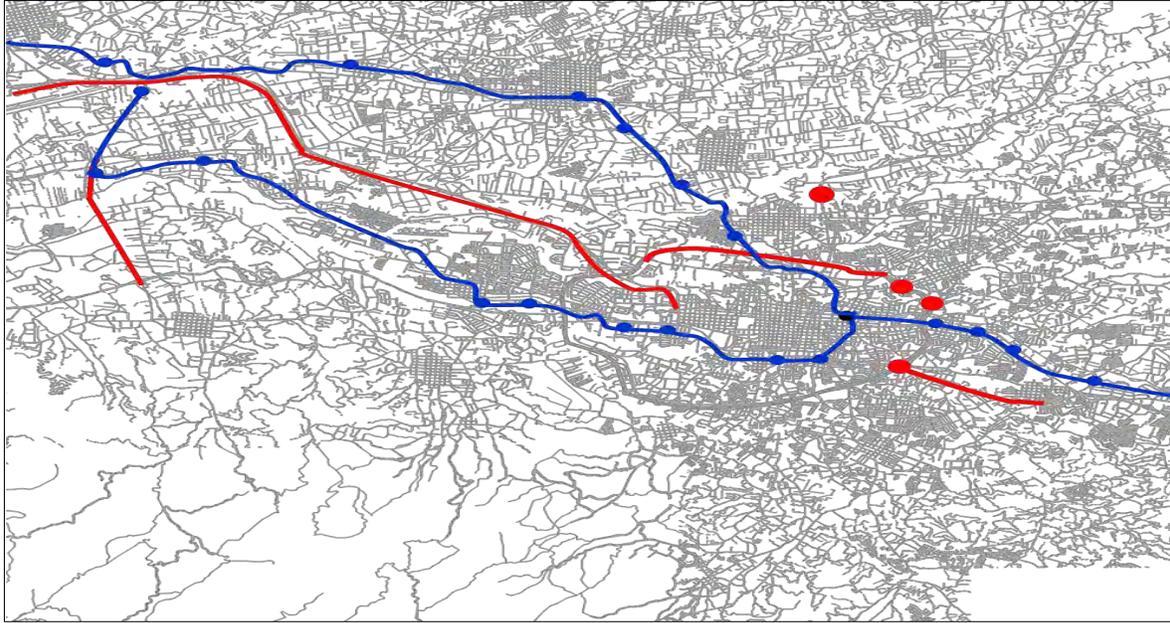


Figura 0.5 Intervenciones de transporte previstas en el período 2017-2022⁴⁷

En vista de lo señalado, es vital agilizar el proceso de fortalecimiento y modernización del transporte público masivo para cumplir con dos objetivos generales vitales:

- Prever opciones sólidas y adecuadas de movilidad orientadas por el interés público, a fin de que la ciudadanía cuente con posibilidades adecuadas de movilidad ante los impactos de la construcción de las diferentes obras de infraestructura vial entre los años 2017 y 2022.
- Actuar de manera inmediata antes de que la congestión vial y la proliferación de servicios informales y otros no regulados, generen dificultades mayores que imposibiliten el proceso de fortalecimiento y modernización del transporte público regular por autobús.

4.8.-Perfil técnico y cronograma general del proyecto piloto

En este apartado se describen las características técnicas de la primera etapa del proyecto piloto recomendado, estructurado para continuar el proceso de fortalecimiento y modernización del transporte público urbano en el Área Metropolitana de San José.

4.8.1.- Componentes generales del proceso

Según se describió en la Sección 4.2, el proceso de troncalización implica acciones en los componentes que se ilustran en la Figura 4.8.1.

⁴⁷ Fuente: elaboración propia del Equipo Técnico creado en el Decreto Ejecutivo N° 40186-MOPT.

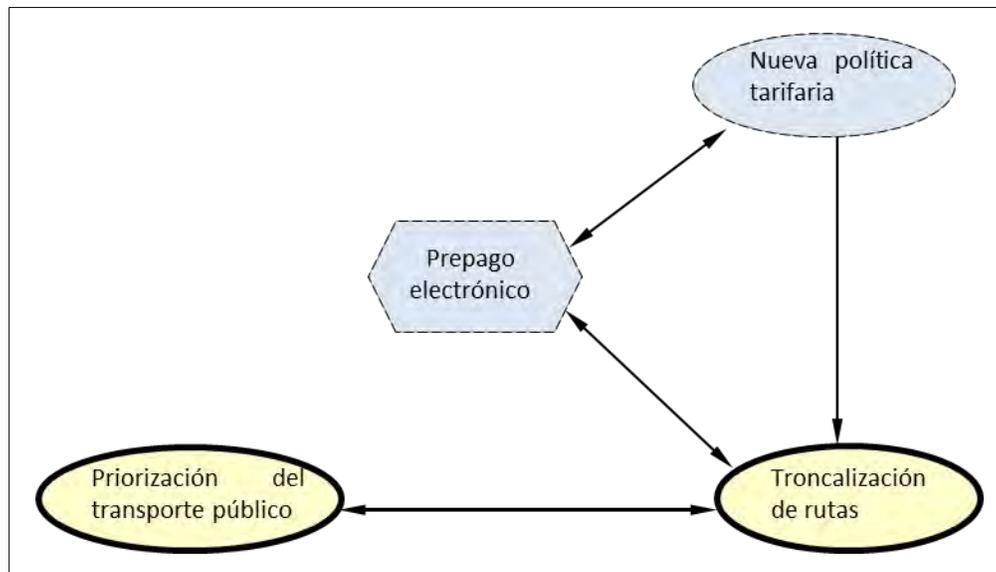


Figura 4.8.1 Componentes involucrados en el proceso de troncalización⁴⁸

En vista de que a junio de 2017 no se cuenta con un sistema de pago electrónico debidamente implantado, ni tampoco con una política tarifaria oficializada para la integración de servicios secundarios y troncales dentro de los sectores y subsectores operativos, todavía no es posible poner en práctica esquemas operativos completos y totalmente troncalizados en sectores y subsectores del Área Metropolitana de San José.

Sin embargo, con el fin de continuar ininterrumpidamente con el proceso de modernización del transporte público mientras se desarrollan áreas como la del pago electrónico, la política tarifaria y el modelo tarifario para la integración de servicios, se prevé un proyecto piloto que permita introducir, de forma preliminar y progresiva ante los usuarios, el nuevo paradigma de estructuración y funcionamiento troncalizado de las rutas urbanas en el Área Metropolitana de San José. Dentro del proceso general de modernización del transporte público, dicho proyecto piloto se ubica de la forma que se ilustra en la Figura 4.8.2.

⁴⁸ Fuente: Adaptado de L.C.R. Logística S.A. Integración Tarifaria Abierta del Transporte Público Urbano de Personas, Modalidad Autobús. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. San José, Costa Rica. 2013.

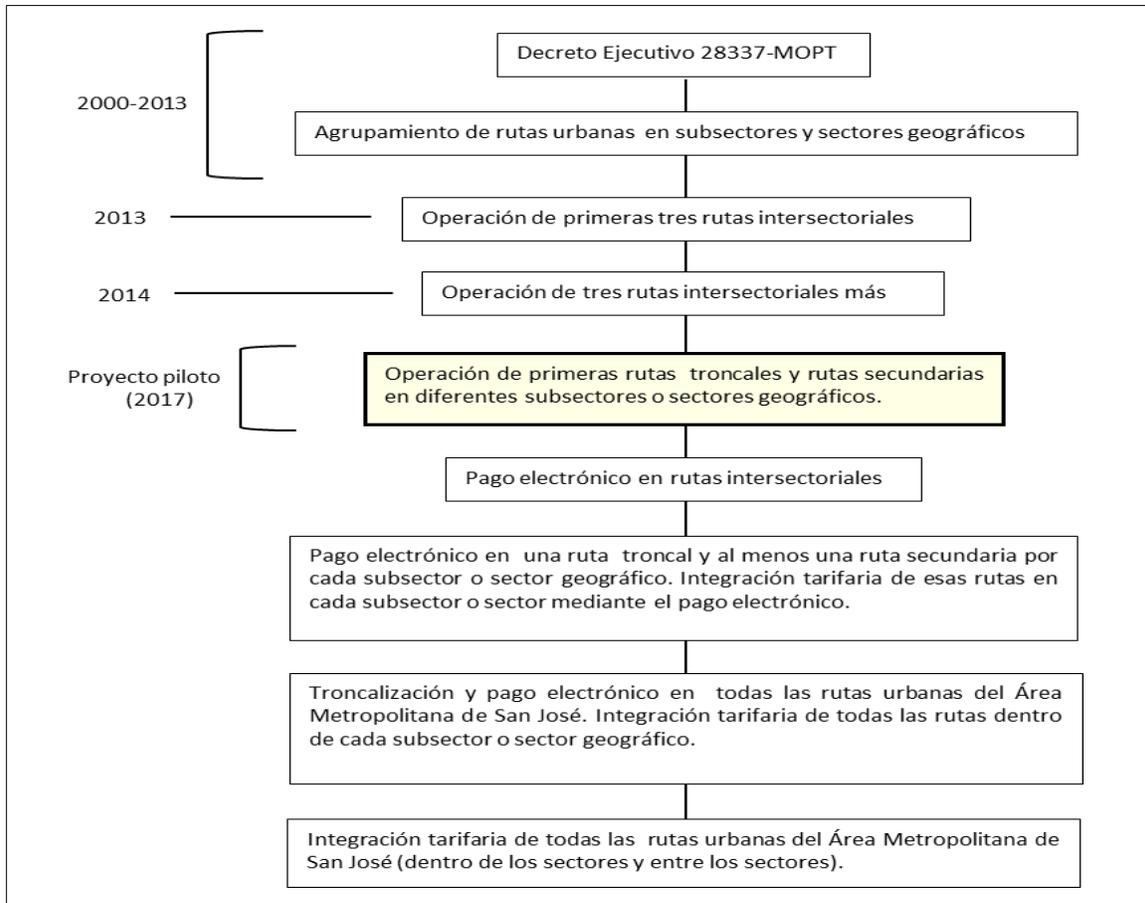


Figura 4.8.2 Ubicación del proyecto piloto dentro del proceso cronológico de modernización del transporte público.⁴⁹

4.8.2.-Cronograma de acciones

El cronograma previsto para el fortalecimiento y modernización del transporte público en el Área Metropolitana de San José, es como se ilustra en el

Cuadro .

⁴⁹ Fuente: Adaptado de L.C.R. Logística S.A., "Reorganización del Transporte Público en el Área Metropolitana de San José". Ministerio de Obras Públicas y Transportes. San José, Costa Rica, 1999.

Cuadro 0.1 Cronograma de acciones para el fortalecimiento y la modernización del transporte público urbano masivo

ACTIVIDADES	AÑO									
	2000	...	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Publicación de Decreto 28337-MOPT sobre la reorganización del transporte público en el Área Metropolitana de San José	X									
Agrupamiento de rutas urbanas en subsectores y sectores geográficos	XXXX XX		XXXX XX	XXXX XX	XXXX XX	XXXX XX	XXXX XX	XXXX XX		
Operación de seis rutas intersectoriales			XXXX XX	XXXX XX						
Publicación de Decreto 40186-MOPT sobre la “Consolidación y Ejecución de las Políticas y Estrategias para la Modernización y Sectorización del Transporte Público Modalidad Autobús en el Área Metropolitana de San José y Zonas Aledañas”							X			
Proyecto piloto: Operación de primeras rutas troncales y rutas secundarias en subsectores y sectores geográficos del AMSJ.							XXX	XXX		
Pago electrónico en rutas intersectoriales								XXX		
Pago electrónico en una ruta troncal y al menos una ruta secundaria por cada subsector o sector geográfico. Integración tarifaria de esas rutas en cada subsector o sector mediante el pago electrónico.									XXXX XX	
Troncalización y pago electrónico en todas las rutas urbanas del Área Metropolitana de San José. Integración tarifaria de todas										XXX

las rutas dentro de cada subsector o sector geográfico (integración intrasectorial).										
Integración tarifaria de todas las rutas urbanas del Área Metropolitana de San José (dentro de los sectores y entre los sectores).										XXX

En las secciones siguientes se describe el perfil técnico del proyecto piloto.

4.8.3.-Objetivos del proyecto piloto

OBJETIVO GENERAL

Continuar con el proceso de fortalecimiento y modernización del transporte público e iniciar la fase de troncalización efectiva de rutas urbanas en el Área Metropolitana de San José.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Implantar las primeras rutas troncales y secundarias en subsectores y sectores específicos del Área Metropolitana de San José.
- Iniciar la integración tarifaria de rutas urbanas de transporte público en el Área Metropolitana de San José.
- Iniciar la integración tarifaria intermodal tren-rutas urbanas de transporte público en el Área Metropolitana de San José.
- Realizar intervenciones viales menores que contribuyan a facilitar el funcionamiento de las rutas troncales de transporte público a ser implantadas.
- Iniciar acciones para priorizar el transporte público por autobús en el uso de la infraestructura vial del Área Metropolitana de San José.

4.8.4.-Sectores y subsectores por etapa del proyecto

4.8.4.1.-Sectores y subsectores oficialmente establecidos por la Administración

Se parte de la división en sectores y subsectores oficialmente definida por la Administración, según se lista a continuación y se ilustra en la Figura 4.6.

- *Sector-Subsector Heredia – Uruca.*
- *Sector-Subsector Tibás - Santo Domingo.*
- *Sector Guadalupe – Moravia.*
 - *Subsector Moravia – Paracito.*
 - *Subsector Guadalupe – Coronado.*
- *Sector-Subsector Escazú – Santa Ana – Ciudad Colón.*
- *Sector-Subsector San Pedro – Curridabat – Tres Ríos.*
- *Sector San Francisco – Desamparados.*
 - *Subsector San Francisco.*
 - *Subsector Desamparados.*
- *Sector Hatillo – Alajuelita – Paso Ancho y San Sebastián*
 - *Subsector Paso Ancho – San Sebastián.*
 - *Subsector Hatillo – Alajuelita.*
- *Sector-Subsector Pavas.*
- *Sector-Subsector Central.*

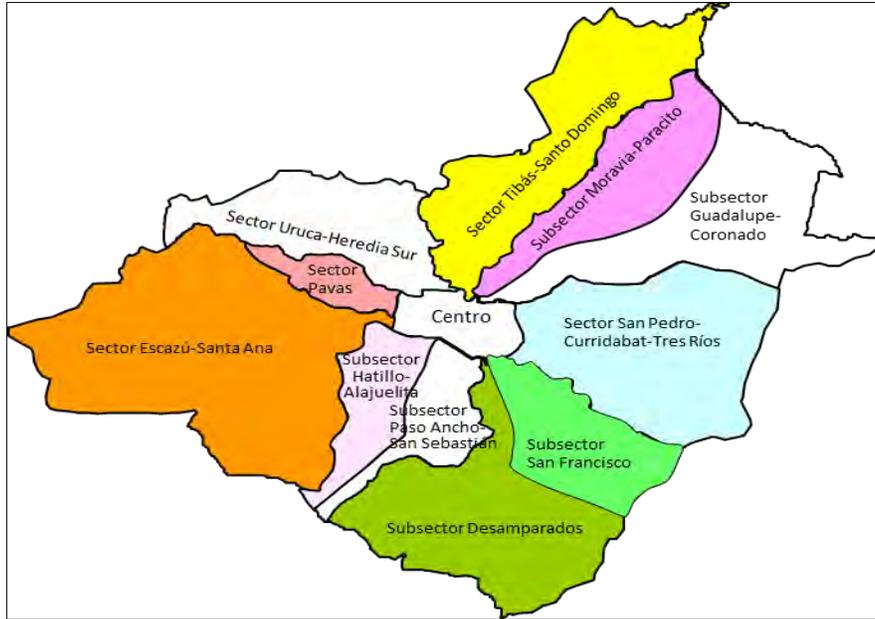


Figura 4.6 Sectores y subsectores del Área Metropolitana de San José

En la Figura 4.6, los subsectores y sectores en blanco son aquellos que no han presentado propuestas de reestructuración operativa por sector o subsector oficial ante la Administración. Los subsectores y sectores en color son aquellos que han presentado propuestas de reestructuración operativa ante la Administración.

Tomando en cuenta los informes técnicos ya existentes de reestructuración operativa por subsector y sector oficiales, el proyecto piloto se plantea de la forma que se describe a continuación.

4.8.4.2.-Sectores y subsectores en la primera etapa del proyecto piloto

En esta etapa se incluyen rutas asociadas a los sectores y subsectores ubicados en el Área Metropolitana de San José, cuyos operadores han presentado ante la Administración, propuestas de reestructuración operativa a nivel de sectores y subsectores oficiales según los lineamientos establecidos en los Decretos Ejecutivos 28337-MOPT y 40186-MOPT.

- Sector Tibás-Santo Domingo.
- Subsector San Francisco.

- Subsector Moravia-Paracito.
- Sector San Pedro-Curridabat-Tres Ríos.
- Sector Escazú-Santa Ana.
- Subsector Hatillo-Alajuelita.
- Subsector Desamparados.
- Sector Pavas.

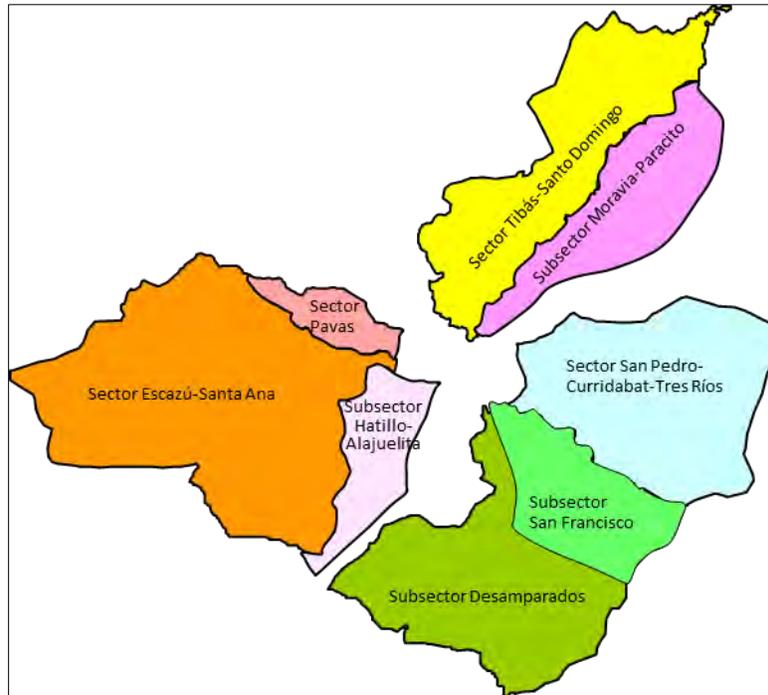


Figura 4.7 Sectores y subsectores involucrados en la primera parte del proyecto piloto

4.8.4.3.-Sectores y subsectores en la segunda etapa del proyecto piloto

En esta etapa se incluirán los demás sectores y subsectores del Área Metropolitana de San José:

- Subsector Guadalupe-Coronado.
- Sector Uruca-Heredia.
- Subsector Paso Ancho-San Sebastián.
- Sector Central.

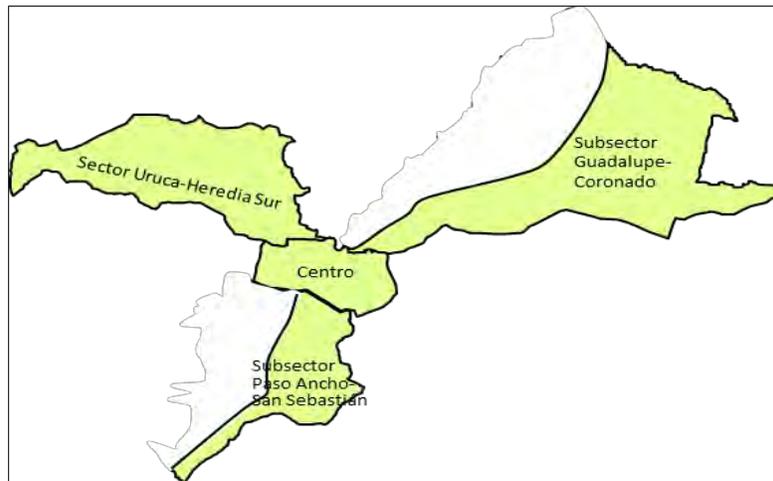


Figura 4.8 Sectores y subsectores involucrados en la segunda parte del proyecto piloto

4.9.-Configuración técnica de la primera etapa del proyecto piloto

4.9.1.-Objetivos

OBJETIVO GENERAL

Continuar con el proceso de fortalecimiento y modernización del transporte público e iniciar la fase de troncalización efectiva de rutas urbanas en los sectores y subsectores Tibás-Santo Domingo, San Francisco, Moravia-Paracito, San Pedro-Curridabat-Tres Ríos, Escazú-Santa Ana, Hatillo-Alajuelita, Desamparados y Pavas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Implantar las primeras rutas troncales y secundarias en los sectores y subsectores Tibás-Santo Domingo, San Francisco, Moravia-Paracito, San Pedro-Curridabat-Tres Ríos, Escazú-Santa Ana, Hatillo-Alajuelita, Desamparados y Pavas.
- Realizar intervenciones viales menores que contribuyan a facilitar el funcionamiento de las rutas troncales de transporte público a ser implantadas en los sectores y subsectores Tibás-Santo Domingo, San Francisco, Moravia-Paracito, San Pedro-Curridabat-Tres Ríos, Escazú-Santa Ana, Hatillo-Alajuelita, Desamparados y Pavas.

- Iniciar acciones para priorizar el transporte público por autobús en el uso de la infraestructura vial en los sectores y subsectores Tibás-Santo Domingo, San Francisco, Moravia-Paracito, San Pedro-Curridabat-Tres Ríos, Escazú-Santa Ana, Hatillo-Alajuelita, Desamparados y Pavas.

4.9.2.-Alcances generales

Dentro de la primera etapa del proyecto piloto se incluirán intervenciones y acciones en toda el Área Metropolitana de San José, con especial énfasis en sector Tibás-Santo Domingo, subsector San Francisco, subsector Moravia-Paracito, sector San Pedro-Curridabat-Tres Ríos, sector Escazú-Santa Ana, subsector Hatillo-Alajuelita, subsector Desamparados y sector Pavas (ver Figura 4.9).

Las acciones e intervenciones involucradas en la primera etapa del proyecto piloto, incluyen:

- Operación de rutas troncales dentro de los sectores y subsectores operativos.
- Operación de rutas secundarias nuevas dentro de los sectores y subsectores operativos.
- Acciones para la integración intermodal del transporte público: rutas urbanas por autobús-tren interurbano.
- Intervenciones para el mejoramiento del uso de la infraestructura vial por las rutas urbanas de transporte público.
- Acciones administrativas para priorizar, durante los períodos pico, el paso de autobuses de rutas troncales de transporte público.

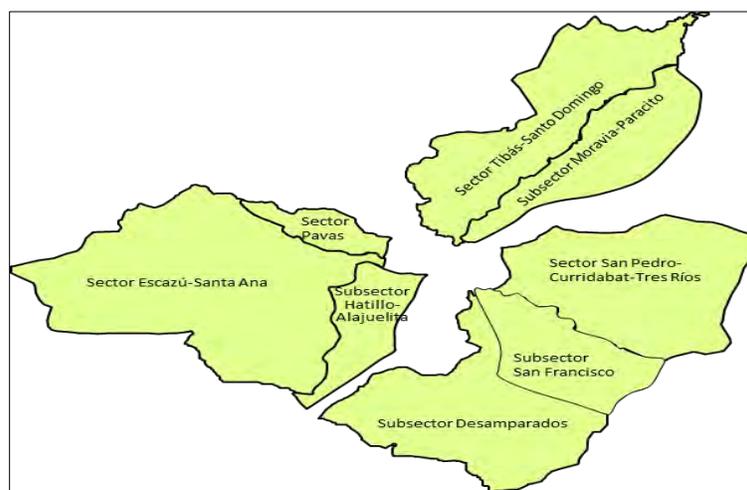


Figura 4.9 Sectores y subsectores involucrados en la primera parte del proyecto piloto

4.9.3.-Rutas involucradas en la primera parte del proyecto piloto

4.9.3.1.-Rutas troncales

1. Troncal San José-El Bosque-San Antonio-Guatuso.
2. Troncal San José-San Francisco-Colina-Tirrases.
3. Troncal San José-San Pedro-Curridabat-Tirrases.
4. Troncal San José-Zapote-Curridabat-Tres Ríos por pista-El Fierro.
5. Troncal San José-San Pedro-Pinares-Tres Ríos por Calle Vieja-El Fierro.
6. Troncal San José-Sabanilla-La Campiña.
7. Troncal San José-Moravia-San Antonio-Dulce Nombre.
8. San José-Tibás-Santo Domingo-Heredia.
9. San José-Tibás-San Miguel-Los Ángeles.
10. San José -San Miguel-San Luis-Las Juntas.
11. Troncal San José-Escazú-Santa Ana-Brasil.
12. Troncal San José por pista-Santa Ana-Piedades.
13. Troncal San José-San Rafael-Santa Ana-Piedades-Brasil.
14. Troncal San José-Hatillo-Alajuelita-San Felipe-La Aurora.
15. Troncal San José-Hatillo-Alajuelita-La Cima.
16. Troncal San José-Desamparados-San Rafael Arriba.
17. Troncal San José-Pavas-Lomas del Río.

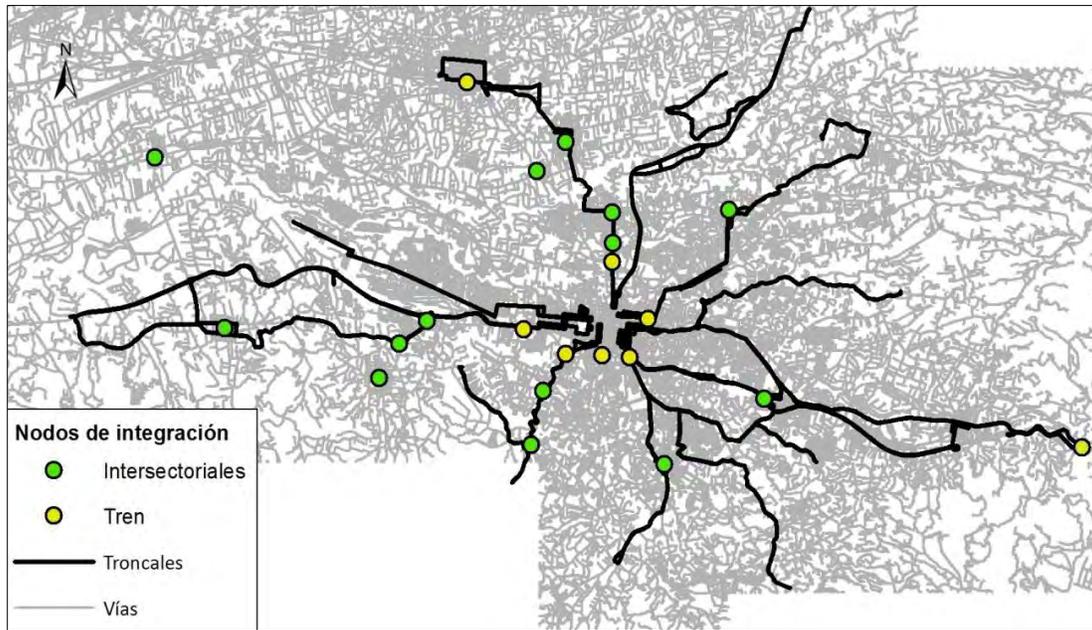


Figura 4.10 Rutas troncales involucradas en la primera parte del proyecto piloto

Fundamentación técnica:

- Consorcio Operativo del Este S.A. (Autotransportes Cesmag S.A., Autotransportes Zapote S.A. y Magasoso de Las Lomas del Sur S.A.), Transportes del Este Montoya S.A., Cenbus S.A., Autotransportes RARO S.A., Transportes Públicos La Unión S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Sector Operativo San Pedro–Curridabat–Tres Ríos”. Enero, 2014.
- Autotransportes San Antonio S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo San Francisco”. Marzo, 2016.
- Autotransportes Moravia S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Moravia–Paracito”. Marzo, 2014.
- Compañía de Inversiones La Tapachula S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Sector Operativo Escazú-Santa Ana”. Enero, 2014.

- Consorcio de Transportes Cooperativos METROCOOP R.L., Transportes 205 S.A., Trans-Masoma S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Hatillo-Alajuelita”. Febrero, 2014.
- Cooperativa Autobuseros Asociados R.L. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Sector Operativo Tibás-Santo Domingo”. Setiembre, 2012.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes “Sectorización del transporte público: Implementación de corredores de transporte masivo por autobuses articulados con énfasis en el corredor Pavas-San José”. Fecha no especificada.

4.9.3.2.-Rutas secundarias

1. San Antonio-San Francisco-El Bosque-Desamparados-San Antonio.
2. Guatuso-San Antonio-Desamparados.
3. Linda Vista-San Antonio-Desamparados.
4. Quebradas-San Diego-Tres Ríos-Yerbabuena-El Carmen.
5. Curridabat-José M^a Zeledón-Zapote-San Pedro-Cipreses-Walmart-Curridabat.
6. Curridabat-Plaza del Sol-UCR-Lourdes-Guayabos-Cipreses-La Lía-Curridabat.
7. La Isla-San Blas-Jardines-Moravia-Plaza Lincoln-La Isla.
8. Santo Domingo-Santo Tomás-Barrio Lourdes-Quebrada-Los Ángeles-Santo Tomás-Santo Domingo.
9. Escazú-La Paco-Multiplaza-Cima-Bello-Horizonte-Escazú.
10. San José-San Rafael-Escazú Centro.
11. Hatillo 7-Hatillo 6-Hatillo2-Hatillo 1-Hatillo Centro-Hatillo 4-Hatillo 1-Hatillo 2-Hatillo6-Hatillo 7.
12. Hatillo 8-Hatillo 1-Hatillo Centro-Hatillo 4-Hatillo 3-Hatillo 2-Hatillo 8.
13. 15 de Setiembre-Hatillo Centro-Sagrada Familia-San Sebastián-15 de Setiembre.
14. El Llano-La Cima-Calle Cochea.
15. San Rafael-San Juan de Dios-San Rafael Abajo-Calle Fallas-Desamparados



Figura 4.11 Rutas secundarias involucradas en la primera parte del proyecto piloto

Fundamentación técnica:

- Consorcio Operativo del Este S.A. (Autotransportes Cesmag S.A., Autotransportes Zapote S.A. y Magasoso de Las Lomas del Sur S.A.), Transportes del Este Montoya S.A., Cenbus S.A., Autotransportes RARO S.A., Transportes Públicos La Unión S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Sector Operativo San Pedro–Curridabat–Tres Ríos”. Enero, 2014.
- Autotransportes San Antonio S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo San Francisco”. Marzo, 2016.
- Autotransportes Moravia S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Moravia–Paracito”. Marzo, 2014.
- Compañía de Inversiones La Tapachula S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Sector Operativo Escazú–Santa Ana”. Enero, 2014.

- Consorcio de Transportes Cooperativos METROCOOP R.L., Transportes 205 S.A., Trans-Masoma S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Hatillo-Alajuelita”. Febrero, 2014.
- Cooperativa Autobuseros Asociados R.L. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Sector Operativo Tibás-Santo Domingo”. Setiembre, 2012.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes “Sectorización del transporte público: Implementación de corredores de transporte masivo por autobuses articulados con énfasis en el corredor Pavas-San José”. Fecha no especificada.

4.9.4.-Nodos de integración involucrados en el proyecto piloto

4.9.4.1.-Nodos de integración con las rutas intersectoriales

Cuadro 0.1 Nodos de integración con las rutas intersectoriales involucrados en el proyecto piloto

Sector/subsector	Nodo de integración
San Pedro-Curridabat-Tres Ríos	Curridabat Centro
Moravia	Parque Moravia
Tibás-Santo Domingo	Parque Santo Domingo
	Santa Rosa
	Parque Tibás
	Cruce Llorente
Escazú-Santa Ana	Santa Ana Centro
	Plaza San Rafael
	Trejos Montealegre
	Escazú Centro
	Panasonic
Hatillo-Alajuelita	Parque Alajuelita
	Parque Hatillo
Desamparados	Parque Desamparados

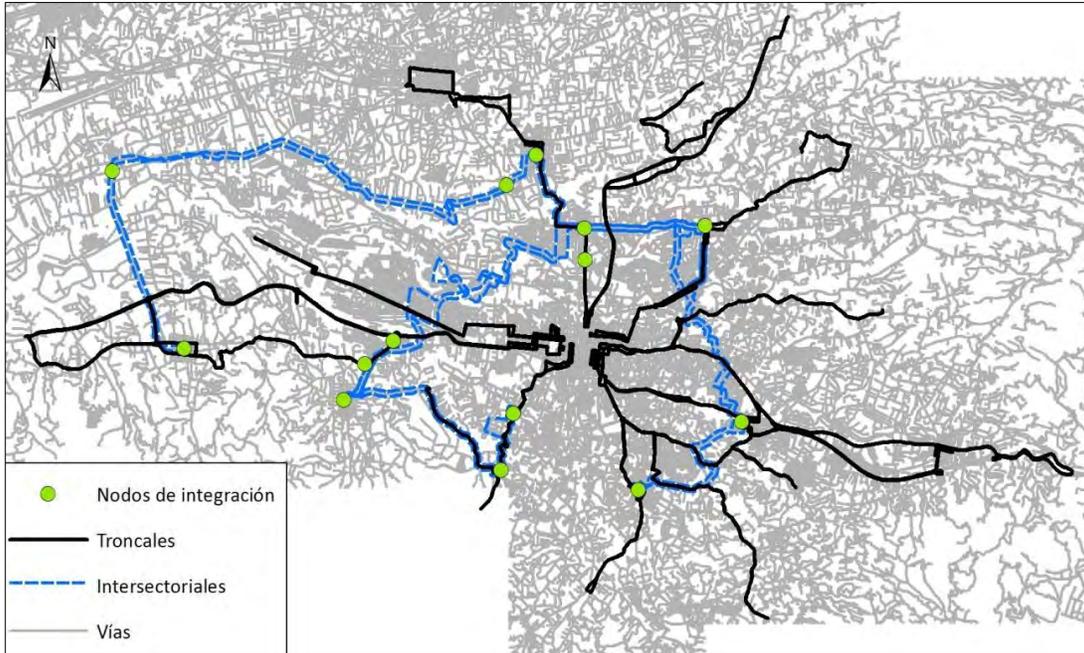


Figura 4.12 Ubicación de nodos de integración troncales-intersectorial

4.9.4.2.-Nodos de integración troncales-tren

Cuadro 0.2 Nodos de integración con el tren interurbano involucrados en el plan piloto

Sector/subsector	Nodo de integración
San Francisco/San Pedro-Curridabat-Tres Ríos/Desamparados	Plaza Víquez
San Pedro-Curridabat-Tres Ríos	Ochomogo
Moravia	Estación Atlántico
Tibás-Santo Domingo	Bajo Piuses
	Santa Rosa
	Heredia Centro
Escazú-Santa Ana	Contraloría
	Panasonic
Hatillo-Alajuelita	Barrio Cuba
	Estación Pacífico

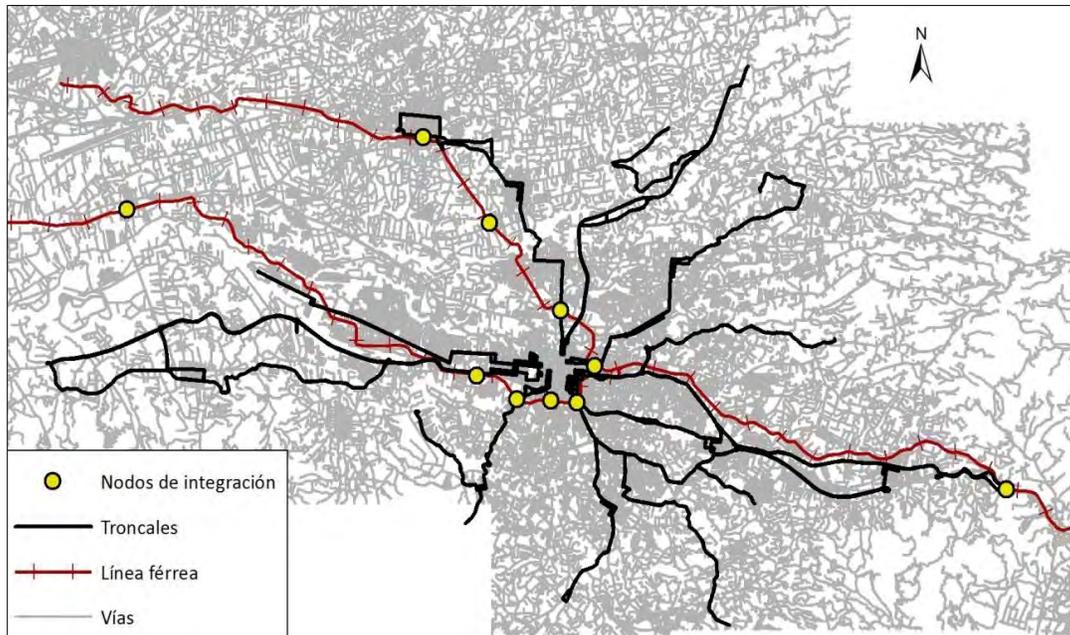


Figura 4.13 Ubicación de nodos de integración tren-troncales

4.9.4.3.-Intervenciones viales para el mejoramiento del uso de la infraestructura vial

El proyecto piloto incluye intervenciones viales menores, a nivel de cambios viales, señalamiento horizontal y señalamiento vertical, destinadas a facilitar el paso de los autobuses asociados a rutas troncales de los subsectores y sectores Tibás-Santo Domingo, San Francisco, Moravia-Paracito, San Pedro-Curridabat-Tres Ríos, Escazú-Santa Ana, Hatillo-Alajuelita, Desamparados y Pavas.

4.9.4.4.-Acciones administrativas para la priorización del transporte público

El proyecto piloto incluye acciones administrativas, como el control policial en horas pico, destinadas a facilitar el paso de los autobuses asociados a las rutas troncales de los subsectores y sectores Tibás-Santo Domingo, San Francisco, Moravia-Paracito, San Pedro-Curridabat-Tres Ríos, Escazú-Santa Ana, Hatillo-Alajuelita, Desamparados y Pavas.

V.-PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA SECTORIAL DE MODERNIZACIÓN DEL TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS MODALIDAD AUTOBÚS:

Conceptualmente los principios generales del Derecho son los enunciados normativos más generales que, sin perjuicio de no haber sido integrados al ordenamiento jurídico en virtud de procedimientos formales, se entienden forman parte de él, porque le sirven de fundamento a otros enunciados normativos particulares o recogen de manera abstracta el contenido de un grupo de ellos.

Nuestro máximo tratadista del Derecho Administrativo, Eduardo Ortiz nos dice sobre los principios generales del derecho lo siguiente: *“...La inmediata remisión a los principios generales que expresan esas valoraciones, ya no para completar la norma omisa, sino para aclararla y aplicarla, es indispensable en el Derecho Administrativo. Estos principios generales son de diverso tipo pero todos participan de este carácter de intermediarios entre el texto escrito y las valoraciones no escritas que lo respaldan. Esto hace depender el sentido de las normas administrativas no sólo de su texto ni de la lógica implicada en el mismo, sino también de las concepciones comunes y predominantes dentro del medio social sobre los intereses y su jerarquía. ...”*⁵⁰

Los principios Generales del Derecho tienen tres funciones que tienen incidencia importante en las normas del ordenamiento jurídico, estas son: la función creativa, la función interpretativa, y la función integradora. Estos principios generales los encontramos en el Libro Primero, Título Primero de la Ley General de la Administración Pública (LGAP).

- **La función creativa** establece que antes de promulgar la norma jurídica, el legislador debe conocer los principios para inspirarse en ellos y poder positivarlos. Dice el artículo 7 LGAP: *“1. Las normas no escritas -como la costumbre, la jurisprudencia y los principios generales de derecho- servirán para interpretar integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito y tendrán el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan. 2. Cuando se trate suplir la ausencia, y no la insuficiencia, de las disposiciones que regulan una materia, dichas fuentes tendrán rango de ley. 3. Las normas no escritas prevalecerán sobre las escritas de grado inferior.”*

⁵⁰ ORTIZ Ortiz, Eduardo: **TESIS DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, T. I, Edición 2002, Stradtman Editorial, pág.221.

- **La función interpretativa** implica que, al interpretar la norma, el operador debe inspirarse en los principios, para garantizar una cabal interpretación. Dice el artículo 10 LGAP: ***“1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular. 2. Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere.”***
- **La función integradora** significa que quien va a colmar un vacío legal, debe inspirarse en los principios para que el Derecho se convierta en un sistema hermético. Dice el artículo 8 LGAP: ***“El ordenamiento administrativo se entenderá integrado por las normas no escritas necesarias para garantizar un equilibrio entre la eficiencia de la Administración y la dignidad, la libertad y los otros derechos fundamentales del individuo.”***

Estas funciones no actúan independientemente, sino que en la aplicación del Derecho operan auxiliándose una a otra, así cada interpretación de una norma, basada en los principios, es una nueva creación. Para colmar una laguna legal es necesario interpretar el Derecho ya existente según los principios; por último, las lagunas legales en el derecho positivo no existen debido a la posibilidad que tienen los operadores del derecho para interpretar una norma ya creada y adaptarla según los principios generales, lo que garantiza una seguridad jurídica sólida frente a la positivización del Derecho. Sobre los principios generales del derecho la Sala Constitucional nos dice:

“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.” Sala Constitucional Sentencia 6221-11.

Los principios que a continuación se detallan, permean la política pública sectorial de la modernización del transporte remunerado de personas modalidad autobús, de manera que no se concibe una política pública que no esté basada en sus propios principios generales, contenidos en sus leyes, reglamentos y en la jurisprudencia derivada de la aplicación de esas normas positivas.

Principio de Seguridad Jurídica:

El Principio de seguridad jurídica tiene un valor fundamental dentro del ordenamiento jurídico, que, por supuesto la Sala Constitucional le ha dado rango constitucional, y por ende, de observancia obligatoria por parte de las instituciones del Estado:

“...Un cuarto principio, también relevante, es el de seguridad jurídica, que se conforma por la suma de certeza, legalidad y proporcionalidad, entre otros subprincipios. Es decir, la seguridad jurídica es un principio complejo, necesariamente balanceado de forma tal que asegure, a su vez, la igualdad y la libertad. Este principio es sustentado por la confianza ciudadana de que las instituciones, en su actividad, respetarán aquellas normas que, el Poder Constituyente Originario escogió para conformar el sistema político y económico. La seguridad jurídica es un principio dirigido a las instituciones generadoras o aplicadoras de las normas, que las obliga a desarrollar una actividad cuyo producto o resultado, sean normas o actos administrativos, que estén siempre caracterizados de la máxima tutela de los derechos fundamentales. **Sala Constitucional: Sentencia 2771-03**

Principio de Protección a la Confianza Legítima:

La Sala Constitucional ha venido desarrollando una serie de principios generales de derecho que les ha dado rango constitucional. En ese sentido, la jurisprudencia vinculante del citado Tribunal Constitucional le ha dado rango constitucional al principio general de protección a la confianza legítima. En ese sentido, una Política Pública debe estar permeada de este principio, en virtud de las relaciones que derivan de la conducta de la Administración Pública frente a los administrados. Para explicar este principio nos dice la Sala Constitucional lo siguiente:

“...la *ratio iuris* del principio de protección a la confianza legítima consiste en que el desarrollo de las relaciones jurídicas requiere de un ambiente de confianza, en el que las reglas de juego, una vez dadas, se respetan. Lo anterior resulta de mayor relevancia en el caso de las relaciones para con la Administración, toda vez que, en este caso, el instrumento jurídico relacional es el acto administrativo, el cual no es sino una manifestación unilateral de voluntad del Estado. Ergo, el ciudadano necesita de instrumentos jurídicos para

defenderse de la unilateralidad y superioridad de la Administración...Ahora bien, estamos ante un principio de origen jurisprudencial evidentemente ligado a cuestiones de equidad, motivo por el que su aplicación debe ser analizada en cada caso concreto...” **Sala Constitucional: Sentencia 8000-16**

En otra Sentencia nos define con mayor detalle en que consiste este principio constitucional:

“EL PRINCIPIO GENERAL DE PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA DEL CIUDADANO FRENTE A LOS PODERES PÚBLICOS. Sobre el desarrollo de este principio y su profunda raigambre constitucional, la doctrina nacional ha manifestado lo siguiente:

“Este principio surge en la República Federal de Alemania y, luego, es recogido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, para definir una situación digna de ser amparada al haber sido violada la confianza puesta en la acción de la Administración Pública. El Tribunal Supremo Español, en su sentencia del 1º de febrero de 1990, consideró que este principio “... ha de ser aplicado, no tan sólo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino más bien cuando se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa, unido a que, dada la ponderación de intereses en juego –interés individual e interés general- la revocación o dejación sin efectos del acto, hace crecer en el patrimonio del beneficiado que confió razonablemente en dicha situación administrativa, unos perjuicios que no tiene por qué soportar derivados de unos gastos o inversiones que solo pueden serle restituidos con graves perjuicios en su patrimonio”. En cuanto a los requisitos del principio de confianza legítima, la doctrina española, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo Español, ha establecido los siguientes:

1. Debe mediar un acto de la administración lo suficientemente concluyente para provocar en el afectado uno de los tres tipos siguientes de confianza: a) confianza del afectado en que la Administración Pública actúa correctamente; b) confianza del afectado en que es lícita la conducta que mantiene en su relación con la Administración Pública, al existir un eventual error de prohibición; c) confianza del afectado en que sus expectativas como interesado son razonables.
2. La Administración Pública debe provocar signos (actos o hechos) externos que, incluso, sin necesidad de ser jurídicamente vinculantes, orienten al administrado hacia una determinada conducta que de no ser por la apariencia de legalidad creada no hubiere efectuado.

3. Un acto de la Administración Pública –v. gr. un reglamento- que reconoce o constituye una situación jurídica individualizada en cuya estabilidad confía el administrado.
4. La causa idónea para provocar la confianza legítima del afectado no puede provocarse por la mera negligencia, tolerancia, ignorancia de la Administración Pública o lo irracional de lo pretendido por el administrado.
5. El administrado debe cumplir los deberes y obligaciones que le competen.

El quebranto del principio de la confianza legítima provoca, indudablemente, varios efectos jurídicos de importancia, veamos:

1. Actúa como límite al ejercicio de las potestades discrecionales.
2. Opera como una garantía del principio de igualdad.
3. Provoca el deber de la Administración pública de resarcir la frustración de las expectativas legítimas y los derechos subjetivos lesionados.

El principio de la confianza legítima, junto con el de la buena fe en las relaciones jurídico-administrativas, dimana del principio de igualdad jurídica, esto es, la certidumbre de las relaciones con los poderes públicos, saber, el administrado, a qué atenerse con éstos, quienes deben evitar las situaciones objetivamente confusas y mantener las situaciones jurídicas, aunque no sean absolutamente conformes con el ordenamiento jurídico. Este principio, se concreta, entre otros supuestos, con la teoría de la intangibilidad de los actos propios declarativos de derechos para el administrado, la limitación de los actos de gravamen y la irretroactividad. Encuentra aplicación, también, cuando una administración pública dicta y realiza una serie de actos y de actuaciones, que aunque jurídicamente incorrectas, generan una serie de expectativas en el administrado creyendo que ostenta una situación jurídica conforme con el ordenamiento jurídico...” **Sala Constitucional: Sentencia 10171-10.**

Principio de Continuidad en los Servicios Públicos:

El principio de continuidad en los servicios públicos está expresamente regulado en el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública, principio al cual la Sala Constitucional le ha dado rango constitucional, por sus implicaciones fácticas y jurídicas. En nuestro caso la política pública de modernización del transporte remunerado de personas, al ser éste un típico servicio público, es uno de los principios fundamentales que deben observar las instituciones reguladoras de este servicio. Dice la Sala Constitucional:

“El ordinal 4° de la Ley General de la Administración Pública dispone claramente que “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 o beneficiarios”. La **continuidad** supone que la prestación de los servicios no se debe interrumpir, diversos mecanismos jurídicos del ordenamiento administrativo pretenden asegurar este principio, tales como la prohibición de la huelga y de paro en los servicios públicos esenciales, la teoría de la imprevisión para hacerle frente a los trastornos económicos que pueden suspender o paralizar los servicios públicos, el carácter inembargable de los bienes dominicales destinados a la prestación de un servicio público, etc. La regularidad implica que el servicio público debe prestarse o realizarse con sujeción a ciertas reglas, normas o condiciones preestablecidas. No debe confundirse la continuidad con la regularidad, el primer concepto supone que debe funcionar sin interrupciones y el segundo con apego a las normas que integran el ordenamiento jurídico.” **Sala Constitucional: Sentencias 5131-93, 5484-94, 883-96, 7788-10.**

Principio de Coordinación:

Sobre el principio de coordinación administrativa. Este Tribunal ha reconocido que uno de los principios rectores de la organización administrativa lo constituye la **coordinación** que debe mediar entre todos los entes y órganos públicos al ejercer sus competencias y prestar los servicios que el ordenamiento jurídico les ha asignado. La **coordinación**, en cuanto asegura la eficiencia y eficacia administrativas, es un principio constitucional virtual o implícito que permea el entero ordenamiento jurídico administrativo y obliga a todos los entes públicos. La **coordinación** puede ser interorgánica -entre los diversos órganos que conforman un ente público no sujetos a una relación de jerarquía- o intersubjetiva -esto es, entre los entes públicos, cada uno con personalidad jurídica, presupuesto propio, autonomía y competencias específicas-. La **coordinación administrativa** tiene por propósito evitar las duplicidades y omisiones en el ejercicio de las funciones administrativas de cada ente público esto es, que sean desempeñadas de forma racional y ordenada. **Sala Constitucional: Sentencias: 15218-07, 151-12.**

Principio de Eficiencia y Eficacia de la Administración Pública:

“En estrecha relación con el derecho fundamental al buen funcionamiento de los servicios públicos, esta Sala ha resuelto de forma reiterada que en la parte orgánica de nuestra Constitución Política se recogen o enuncian algunos principios rectores de la función y organización administrativas, que como tales deben orientar, dirigir y condicionar a todas

las administraciones públicas en su cotidiano quehacer. Dentro de tales principios destacan la eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad (artículos –todos de la Constitución Política- 140, inciso 8, en cuanto le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4, en la medida que incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno” y el 191 al recoger el principio de “**eficiencia** de la administración”. Estos principios de orden constitucional, han sido desarrollados por la normativa infraconstitucional; así, la Ley General de la Administración Pública los recoge en los artículos 4°, 225, párrafo 1°, y 269, párrafo 1°, y manda que deben orientar y nutrir toda organización y función administrativa. La **eficacia** como principio supone que la organización y la función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, con lo que debe ser ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas (artículo 11, párrafo 2°, de la Constitución Política). La **eficiencia**, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros.” **Sala Constitucional: Sentencias: 2535-10,2538-10, 2287-11.**

Principio de Intangibilidad Patrimonial:

“**Principio de intangibilidad patrimonial.** En virtud del cual la administración está siempre obligada a mantener el equilibrio financiero del contrato, sea indemnizando al cocontratante de todos los efectos negativos que se originen en sus propias decisiones, sea como efecto del principio de mutabilidad, sea por razones de conveniencia o de interés público o por cualesquiera otras razones generales o especiales que lleguen a afectar el nivel económico inicial, reajustando siempre las variaciones ocurridas en todos y cada uno de los costos que conforman los precios del contrato para mantener incólume el nivel económico originalmente pactado (reajustes de precios que pueden originarse en las teorías jurídicas de la imprevisión, rebus sic stantibus, hecho del príncipe y sobre todo, en la llamada equilibrio de la ecuación financiera del contrato).” **Sala Constitucional: Sentencia: 831-07**

Principio de Lucro Razonable:

“Se trata en síntesis de reconocer un núcleo en el contenido de los derechos fundamentales, de salvaguardar un contenido mínimo, incluso frente a derechos o bienes constitucionalmente relevantes. Así por ejemplo no puede concebirse el ejercicio de la libertad empresarial sin la posibilidad de obtener un lucro razonable; tampoco es posible, como se indicó, concebir la libertad de contratación sin posibilidad alguna de determinar el objeto del contrato (sentencia 3495-92). Relacionado con este derecho, en el supuesto

señalado, se afectaría la libertad empresarial, en cuanto la libertad de contratación es un vehículo por medio del cual se ejerce parte de la actividad empresarial, que incluye además de la posibilidad de contratar como mecanismo para obtener el lucro razonable en el intercambio de bienes y servicios, también la libertad de organizar la propia empresa.” **Sala Constitucional: Sentencia 15907-07**

“El contenido esencial de la libertad [de comercio] bajo estudio incluye, al menos, lo siguiente: a) El derecho de sus titulares para emprender, escoger y desarrollar la actividad económica que deseen; b) el poder de organizar la empresa y el de programar sus actividades en la forma más conveniente a sus intereses; c) el derecho a la libre competencia y d) el derecho a **un lucro razonable** en el ejercicio de la actividad emprendida. Sin embargo, dicha garantía, de conformidad con lo que al efecto dispone el numeral 28 constitucional, es susceptible de ser limitada y regulada por el Estado, en el tanto se respete el supra indicado contenido esencial; es decir, siempre y cuando, no se impongan límites que dificulten la actividad más allá de lo razonable, que la hagan impracticable o bien, no rentable del todo.” **Sala Constitucional: Sentencias 1571-08, 4806-10**

Principio de Vinculación a la Ciencia y a la Técnica:

“...se traduce en la necesidad de acreditar con estudios técnicos la toma de decisiones en esta materia, tanto en relación con actos como de las disposiciones de carácter general – tanto legales como reglamentarias–, de donde se deriva la exigencia de la " vinculación a la ciencia y a la técnica ", con lo cual, se condiciona la discrecionalidad de la Administración en esta materia.” “Principio ambiental "de la vinculación a la ciencia y a la técnica" que rige la materia ambiental, en tanto las decisiones administrativas que pueden tener incidencia en el ambiente requieren de un sustento técnico que las respalde, y en tal condición, limitan y condicionan la discrecionalidad de la Administración en su actuación. ” “Se parte del principio de que las normas ambientales deben tener un sustento técnico, pues su aplicación tiene que partir de límites que determinen las condiciones en las cuáles debe sujetarse el uso y aprovechamiento de los recursos naturales.” **Sala Constitucional: Sentencia 17126-06, 14293-05, 11562-06,12716-12.**

Principio al Equilibrio Económico Financiero del Contrato:

La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha señalado respecto al principio del equilibrio económico financiero del contrato concesión en materia de transporte remunerado de personas modalidad autobús, lo siguiente:

“En ese punto, debe establecer con claridad que todo concesionario ostenta un derecho al equilibrio económico financiero en el curso de la ejecución de su contrato. Se trata de la máxima que se desprende del marco del Derecho de la Constitución y que como se ha señalado, se encuentra expresado además en letra del ordinal 31 de la Ley no. 7593. Es un derecho de carácter general, cuya concreción pende de la configuración de los presupuestos fácticos que en cada caso permite el ajuste económico. (...) De este modo, ante el cumplimiento de dichos presupuestos y exigencias, surge el deber de la entidad reguladora de realizar los cálculos pertinentes y en caso de evidenciarse dentro de las valoraciones financieras, técnicas y económicas, una deficiencia en el pliego tarifario, se impone el deber del incremento, a efectos de mantener dicho equilibrio que permita, además, la reinversión en el servicio, y a la postre, una mejora en la calidad del servicio. Lo contrario, esto es, mantener tarifas desfasadas, lejos de implicar un beneficio al usuario, implica un perjuicio en la esfera de sus derechos dado que, cuando se realiza el aumento, en la medida y proporción correspondiente para equipar las condiciones del contrato, el impacto en el incremento será mayor.” **SALA PRIMERA SENTENCIA 000380-f-S1-2009.**

Principio de la Mutabilidad de los Contratos:

Este principio de rango constitucional tiene por objeto resaltar que la administración cuenta con los poderes y prerrogativas necesarias para introducir modificaciones a los contratos, con el objeto de que cumplan con el fin público asignado que debe proteger y realizar. En materia de contratos de servicio público de transporte remunerado de personas modalidad autobús, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia nos dice lo siguiente:

“...Resulta claro que las necesidades propias de un servicio público exigen su constante adaptabilidad al régimen cambiante, en este caso determinado por las necesidades mutantes de los usuarios, o bien por la variabilidad de sus condiciones que exigen, de cara a un servicio público continuo, igualitario, eficiente y adaptable (artículo 4 LGAP), su constante modificación. Con base en lo expuesto, en el marco del transporte remunerado de personas, conforme lo regula la Ley no. 3503, esa potestad recae en el Consejo de Transporte Público, órgano de desconcentración máxima adscrito al MOPT con competencias exclusivas y excluyentes en esta materia. De este modo, las variaciones que de oficio o a solicitud de parte se realicen al contrato, dentro de estas, las atinentes al régimen operativo, vinculan al operador. Pero además, como contrapartida de esta potestad, es claro que debe mantenerse el equilibrio económico financiero, lo que supone, cuando esas modificaciones conlleven una alteración a la situación económica del contrato, éste deberá ajustarse, a fin de mantener las condiciones pactadas, siempre ponderando las máximas que impregnan la arista financiera de esta actividad (servicio al costo). (...) Ahora,

si bien es cierto la competencia para establecer y modificar el régimen operacional incumbe al Consejo de Transporte Público, la misma Ley Reguladora de esa materia, sea, la no. 3503, estatuye en el numeral 12 la necesidad de que la contratación se perfeccione mediante un acuerdo que debe ser refrendado por la ARESEP. Se trata de un acto de aprobación, que incide en la eficacia del contrato administrativo, así como de cualquier acto concreto que lo modificara, y sin el cual, no podrían desplegarse sus efectos. Sin perjuicio de las competencias que en la materia tiene el órgano rector, el refrendo permite analizar la conformidad del clausulado del convenio con el ordenamiento jurídico. Sin embargo, no permite la anulación indirecta del contrato o acto de adjudicación. La ausencia de ese requisito, impide su eficacia, lo que implica, la imposibilidad de que sea oponible o ejecutado, como lo dispone de manera diáfana el numeral 145. 4 LGAP. **SALA PRIMERA SENTENCIA 000380-f-S1-2009.**

Del servicio público de transporte remunerado de personas modalidad autobús, se derivan una serie de principios que deben ser observados obligatoriamente tanto por el MOPT-CTP como la ARESEP, dentro de los cuales se detallan los siguientes⁵¹:

A.- Propiciar la inversión⁵²

El artículo 14 del Reglamento de la Ley N° 7593 en clara alusión a la metodología de cálculo de tarifas, establece esta finalidad. Tratándose del transporte remunerado de personas, el acto tarifario debe fungir como **incentivo** para el operador, con el fin de que invierta recursos en el servicio desde sus mismos inicios: la actividad debe aparecer **atractiva** desde la oferta que se hace para prestarlo a lo largo de todo el periodo contractual. Cabe recordar que el transporte no sólo conlleva grandes riesgos empresariales, sino el deseo y la posibilidad de invertir muchos recursos humanos y materiales para hacerlo posible de manera continúa⁵³.

B.- Permitir la reinversión⁵⁴

⁵¹ Véase: Gómez Cordero, Orlando: Modulo 1: MODELO FRENTE A FINES LEGALES Y MOTIVO. MARCO TEORICO-JURIDICO SOBRE MODELOS TARIFARIOS EN LA ACTIVIDAD DE TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS DE RUTA REGULAR. Monografía, páginas 7-11.

⁵² Artículo 14/ Reglamento 7593.- Incorporación de elementos técnicos económicos a precios, tarifas y tasas. Tarifas, precios y tasas de los servicios públicos regulados en la Ley, se fijarán de manera que se incorporen elementos de carácter técnico y económico, que propicien la inversión, permitan la continuidad, la estabilidad y el desarrollo de esos servicios.

⁵³ (Ver en igual sentido los artículos 30, 31.b.1 y 32 de la Ley n° 3503 artículos 3 y 31 de la Ley 7593).

⁵⁴ Sentencia 577-F-2007 Sala Primera CSJ. Adicionalmente, refiriéndose al equilibrio financiero ha indicado dicha Sala "...a efectos de mantener dicho equilibrio se permitirá, además, la reinversión en el servicio" Sentencia 380 de las 9:00 horas del 20 de abril de 2009

Como consecuencia ineludible del primero, necesariamente se tiene este fin derivado. No basta con la inversión inicial. El servicio requiere la constante inyección de recursos frescos para su sostenibilidad y desarrollo. Se debe garantizar un rédito justo, una ganancia razonable, es perfectamente deseable que al menos parte de esa ganancia será reinvertida en la actividad y no en otras posibles fuentes de ingreso⁵⁵. (otras actividades, inversiones financieras, etc.). Esto dependerá una vez más, de cuán atractiva sea, en términos empresariales, la actividad⁵⁶.

C.- Permitir la Continuidad⁵⁷

A tono con los principios del servicio público, entre los cuales está el de continuidad, el artículo 14 del Reglamento de la Ley 7593 también contiene la alusión a este fin. Como servicio público que es no se puede interrumpir, menos aún por insuficiencia de recursos financieros. Se debe garantizar que este escenario nunca se presente. Esta finalidad y la siguiente tienen que ver también con el principio de eficiencia del servicio público⁵⁸.

D.- Permitir la estabilidad⁵⁹

Este fin remite a la sostenibilidad del servicio en el tiempo. Si se desea continuidad se debe tener estabilidad. Desde el punto de vista del modelo tarifario podría entenderse como garantizar una saludable situación financiera, a tono con el equilibrio financiero mismo. Si la metodología no alcanza a cumplir este fin se tiene un desfase tarifario, como consecuencias funestas⁶⁰ que se suelen manifestar en una progresiva incapacidad del

⁵⁵ (Ver en igual sentido los artículos 30, 31.b.1 y 32 de la Ley n° 3503 artículos 3 y 31 de la Ley 7593).

⁵⁶ Véase lo dicho por la Sala Primera CSJ. “La tarifa debe ser un medio de retribución, justo y razonable, que permita amortizar la inversión que se ha realizado para la prestación debida del servicio público, y además,

⁵⁷ Indica la ley General de Administración Pública: “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...”

⁵⁸ Ver artículo 4 LGAP. Además, ha dicho la Sala Primera CSJ: “Cabe resaltar que siendo que la tarifa busca compensar la inversión inicial, otorgar la utilidad pactada pero además, un componente para reinvertir en la calidad del servicio, mantenerla en su debido nivel económico propicia la eficiencia del servicio”. Sentencia 577-F-2007 .10:20 hrs de 10 de agosto de 2007.

⁵⁹ Ver artículo 14 Reglamento Ley 7593.

⁶⁰ Al respecto ha dicho la Sala I CSJ: “Por ende, si bien un principio que impregna la fijación tarifaria es el de mayor beneficio al usuario, ello no constituye una regla mediante la cual se pueda validar la negación del aumento cuando técnicamente proceda siendo que en esta dinámica debe imperar un equilibrio justo de intereses, lo que se logra entre otras cosas, con un precio objetivo, razonable y debido. En su correcta dimensión, implica un servicio de calidad a un precio justo. (...) De este modo, ante el cumplimiento de dichos presupuestos y exigencias, surge el deber de la entidad reguladora de realizar los cálculos pertinentes y en caso de evidenciarse dentro de las valoraciones financieras, técnicas y económicas, una deficiencia en el pliego tarifario, se impone el deber del incremento, a efectos de mantener dicho equilibrio que permita además, la reinversión en el servicio, y a la postre una mejora en la calidad de servicio. Lo contrario, esto es, mantener

prestador para cumplir con las exigencias propias del servicio por causas financieras. Se traduce en no poder asegurar a las personas usuarias la prestación de un servicio público que por naturaleza es de carácter esencial para la sociedad⁶¹.

E.- Permitir una retribución competitiva⁶²

Esta finalidad viene comprendida como componente de la definición de servicio al costo. En virtud del principio de equilibrio financiero, la tarifa debe retribuir al prestador todos los costos necesarios en que incurre para prestar el servicio, más la ganancia razonable. La interpretación que haga el operador jurídico de este ítem es sumamente importante, pues un adecuado reconocimiento de costos promoverá en el operador la eficiencia. A manera de ejemplo, si el modelo sólo reconoce los repuestos e insumos de calidad baja o media, excluyendo los superiores, se propicia la mediocridad y ello se verá reflejado en la eficiencia y en la calidad del servicio que se brinda. En cuanto a la retribución del capital invertido (al ser un componente del equilibrio financiero) también debe ser competitiva, lo que se relaciona con lo dicho antes sobre incentivar la inversión y reinversión. El modelo debe *invitar* al prestador a invertir los recursos en la actividad, para que no se *funjen* hacia otras actividades o posibilidades de inversión del mercado. La intención del legislador en ese sentido está clara desde las actas legislativas del trámite de la que es hoy la Ley N° 3503⁶³.

F.- Permitir una amortización adecuada⁶⁴

tarifas desfasadas, lejos de implicar un beneficio al usuario, implica un perjuicio en la esfera de sus derechos dado que, cuando se realiza el aumento en la Medida y proporción correspondiente para equilibrar las condiciones del contrato, el impacto en el incremento tarifario será mayor.” Sentencia 380 de las 9:00 hrs del 20 de abril de 2009

⁶¹ *“Sería contraproducente que la Aresep estableciese precios o tarifas ruinosas, por debajo del punto de equilibrio financiero de los operadores. Esto provocaría el peor de los mundos pues los prestadores se retirarían del negocio y el servicio público no se prestaría. Por eso Aresep debe ser muy cuidadoso a la hora de definir la estructura productiva modelo, pues esta debe ser factible y razonablemente rentable. De hecho, el artículo 31 establece que no se permitirán fijaciones que atenten contra el equilibrio financiero de las entidades prestadoras del servicio público”. El peor servicio es el que no se presta.” Dr. Dennis Meléndez H. Informe final de gestión.*

⁶² Artículo 3 Ley N° 7593

⁶³ (Ver en igual sentido los artículos 30, 31.b.1 y 32 de la Ley n° 3503 y artículos 3 y 31 de la Ley 7593). Artículo 30 Ley N° 3503. “Artículo 30.- (...) Las tarifas deberán cubrir la totalidad de los costos reales, en condiciones normales de productividad y organización. Permitirá una amortización adecuada y un razonable beneficio empresarial, reconociendo otros elementos complementarios justificados.”

⁶⁴ “Artículo 30 Ley No. 3503. “Artículo 30, “ (...) Las tarifas deberán cubrir la totalidad de los costos reales, en condiciones normales de productividad y organización. Permitirán una amortización adecuada y un razonable beneficio empresarial, reconociendo otros elementos complementarios justificados.”

Los recursos necesarios para prestar el servicio requieren inversiones monetarias, sea de fuente propia del operador o bien mediante financiamiento bancario. Como quiera que sea, en virtud del principio de equilibrio financiero, esa inversión debe encontrar adecuado retorno dentro del mismo período de concesión. El concepto de “adecuada” va ligado entonces no solamente al monto sino al plazo en que garantice. El modelo tarifario deberá ser un medio para cumplir esta finalidad.

G.-Permitir el desarrollo de la actividad

Siempre se ha reconocido que el servicio público es dinámico y debe tener la capacidad de adaptarse a las necesidades cambiantes de las personas usuarias. Esto se denomina **principio de adaptación**⁶⁵. La finalidad aquí analizada está prevista tanto en la definición de servicio al costo⁶⁶ como por en el Reglamento de la Ley No. 7593. Se refiere al desarrollo del servicio, se enfoca en el futuro, a dotar al operador de la **capacidad** no sólo de cumplir con los desafíos del presente, sino de proyectarse a los desafíos del futuro. La Administración tendrá siempre proyectos por desarrollar, el prestador deberá encontrarse en condición de satisfacer lo necesario dentro de los límites de la relación contractual. El modelo tarifario es un medio para lograr esta finalidad.

Como conclusión, fijar una tarifa al costo con miras únicamente a los costos del presente sería erróneo⁶⁷, se debe incluir la previsión para que se garantice el futuro desarrollo del servicio.

H.- Fomentar la pequeña y mediana empresa.⁶⁸

Según datos de entidad reguladora⁶⁹, tan sólo un 19% de los 404 operadores identificados opera con flotas mayores a 50 autobuses, con claro predominio de los pequeños empresarios.

⁶⁵ Indica la LGAP: “Artículo 4.- La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su... adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen...”

⁶⁶Artículo 3/Ley 7593

⁶⁷ La Resolución RRG-2217.14:00hrs de 23 de agosto de 2012 parece entenderlo así: “Para la fijación de estas tarifas, se utiliza como herramienta de análisis un modelo elaborado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el cual es una simulación de una empresa representativa del transporte, este modelo calcula la tarifa al momento en que se aplica el mismo, por lo que la tarifa resultante es un producto de las condiciones operativas y financieras para ese momento dado...”

⁶⁸ Así establecido en el artículo 31/ Ley 7593

⁶⁹ “Primeramente, de los 404 operadores identificados existe una cantidad importante (16,7%), que mantienen servicio con una unidad de autobús, la cual superó su vida útil de 15 años, por lo que en principio, no es

VI.-ENUNCIADO DE LA POLÍTICA PÚBLICA SECTORIAL DE LA MODERNIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO REMUNERADO DE PERSONAS MODALIDAD AUTOBÚS:

1.-Eje de la Política Pública:

El eje central de la Política Pública Sectorial de la Modernización del Transporte Público Remunerado de Personas Modalidad Autobús y tutela del interés público (Art. 113,LGAP), tiene por objeto al amparo del principio constitucional de coordinación institucional, restaurar la coordinación interinstitucional que debe mediar entre las instituciones que tienen competencias concurrentes en materia de transporte público, evitando duplicidades y omisiones en el ejercicio de las funciones administrativas, para que de forma racional y ordenada logren evitar conflictos de competencias, simplificando la tramitología para que los contratos de concesión sean refrendados y adquieran eficacia jurídica; y restablecer la confianza legítima para que se revisen los coeficientes del nuevo modelo tarifario a fin de incorporar los criterios esenciales de la política sectorial de la modernización del transporte público.

2.-Lineamiento Estratégico:

Con base en el principio de relación de dirección contemplado en los artículos 99 y 100 LGAP, en estrecha relación con el principio constitucional de coordinación institucional y tutela del interés público (Art. 113,LGAP), lograr en el corto plazo, que el MOPT como ente Rector del Sector Transportes alcance acuerdos interinstitucionales con la ARESEP, para restablecer el orden normal de las competencias concurrentes, evitando duplicidades o acciones unilaterales que menoscaben el principio de eficacia y eficiencia de ambas instituciones; simplificar la tramitología en materia de refrendo de contratos de concesión en materia de transporte público, a fin de que los contratos firmados entre el CTP y los

autorizados para operar con dicho autobús el servicio. De los restantes 336, cerca de 2/3 partes (65,8%) pequeños empresarios, si se les mide por el tamaño de la flota que operan, ya que tienen entre 1 y 10 unidades de autobús. Poco más de una cuarta parte (28.9%), presta el servicio con menos de 50 unidades, y solo un 19% con flotas mayores a 50 autobuses. Es decir, que se trata de un grupo empresarial que opera a pequeña escala, por que resultan diferencias importantes entre los pequeños y los grandes” (Discusiones reguladoras, Servicio Público de Autobús, Ciclo de Foros sobre la metodología para el cálculo de tarifas. Agenda Discusión Metodológica Ordinaria de Autobús) Fuente: Pagina web de Aresep.

concesionarios en el 2014 adquieran eficacia jurídica; así como incorporar dentro de los coeficientes del modelo tarifario vigente, los componentes técnicos y legales de la política pública sectorial de la modernización del transporte público remunerado de personas modalidad autobús; así como la puesta en ejecución del Plan Piloto que se describe en la presente política pública.

3.—Meta:

Lograr en el corto plazo una coordinación fluida, eficiente y eficaz entre el MOPT-CTP y la ARESEP, en materia de gestión de la política pública sectorial de modernización del transporte público; contratos concesión en materia de transporte público debidamente refrendados por ARESEP que permitan a los operadores recobrar su estatus de concesionarios; y los componentes técnicos y legales de la política pública sectorial de modernización de transporte público incorporados en los coeficientes del modelo tarifario, que permitan la puesta en ejecución del Plan Piloto y la culminación de la sectorización descritos en la presente Política Pública, para beneficio de los operadores del transporte público y los usuarios.

4.--Modelo de gestión:

Un modelo de gestión es un esquema o marco de referencia para la administración de una o varias instituciones públicas. El modelo de gestión de la política pública sectorial de la modernización del transporte público remunerado de personas modalidad autobús, se fundamenta en lo que establecen los artículos 2, 4 y 5 del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo No. 38536-MP-PLAN, que indican:

“Artículo 2º-De la organización sectorial del Poder Ejecutivo. Un sector es una agrupación de instituciones públicas centralizadas y descentralizadas con acciones afines y complementarias entre sí en áreas del quehacer público, regido por una o un Ministro Rector establecido con el fin de imprimir un mayor grado de coordinación, eficacia y eficiencia en la Administración Pública. Para organizar el funcionamiento del conjunto de instituciones públicas se establecen los siguientes sectores al amparo del Sistema Nacional de Planificación, dirigido y coordinado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: (...) i) Transporte e Infraestructura; ...”

“Artículo 4°-Rectorías. Entiéndase por rectoría la potestad que tiene el Presidente de la República conjuntamente con la o el ministro del ramo para coordinar, articular y conducir las actividades de cada sector y asegurarse que éstas sean cumplidas conforme a las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo.

Para lograr esto, el Poder Ejecutivo deberá coordinar, dar seguimiento y evaluar los resultados de las diferentes actividades que realicen las instituciones de cada sector para ejecutar las políticas públicas sectoriales, regionales e institucionales. En determinadas materias de especial interés para el Estado, la rectoría del Poder Ejecutivo, como forma de acción estatal, puede extenderse al ámbito privado de conformidad con la ley.”

Artículo 5°-Las y los Ministros Rectores. El Presidente de la República delega en una o un Ministro con cartera, la rectoría de cada uno de los sectores. Corresponderá a las o los Ministros Rectores dirigir y coordinar la realización de las actividades sectoriales. Para ello se establecen las siguientes rectorías: (...) i) Transporte e Infraestructura, bajo la rectoría de la o el Ministro de Obras Públicas y Transportes; ...”.

La Directriz N° 5527-10 del MOPT del 1° de noviembre del 2010, establece:

“Artículo 1°.—Que las instituciones que conforman el Sector Infraestructura y Transportes (desconcentradas y descentralizadas), deberán responder a los acuerdos del Consejo Sectorial y a los lineamientos generales de dirección política que dicte el Ministro Rector.”

De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, la ARESEP está vinculada al Sector Transporte e Infraestructura, cuando señala lo siguiente:

***“...Como ya se expuso, el propio legislador configuró un sistema en que tanto la ARESEP como el Consejo de Transporte Público, ejercen competencias concurrentes sobre la misma materia, identificada en el caso concreto, con el servicio remunerado de personas, cada uno en cuanto a la especialidad técnica conferida por el ordenamiento jurídico, y en donde, la eficacia de determinados actos del segundo se encuentra supeditados a que sean aprobados por el primero. En esa lógica, el ejercicio legítimo de una función otorgada por mandato legal no puede constituir, al mismo tiempo, el desconocimiento de las competencias de otro órgano. ...”.*⁷⁰**

El cumplimiento de la política pública sectorial de la modernización del transporte público, será valorado anualmente por el Ministro Rector de Transporte e Infraestructura

⁷⁰ Véase: Resolución 000380-F.S1-2009 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia

Referencias bibliográficas

Lahera, E. (2004). “Política y Políticas Públicas”. CEPAL, SERIE Política Social N° 95, Santiago de Chile.

Kingdon, J. (17 al 24 de noviembre de 2007). O modelo de Fluxos Múltiplos. Citado por Alexandre de Ávila Gomidez en conferencia sobre Agenda Governamental e o Processo das Políticas Públicas. CLAPTU, Brasil.

Meoño J. (mayo 2011). “Análisis De Los Procesos De Dirección, Planificación Gubernativa, Políticas Públicas Y Reforma Del Estado En Costa Rica.” Escuela de Ciencias Políticas, UCR.

Ortiz, E. (2002) Tesis De Derecho Administrativo, T. I, Edición, Stradtman Editorial.

Gómez, O. Módulo 1: Modelo Frente A Fines Legales y Motivo. Marco Teórico-Jurídico Sobre Modelos Tarifarios En La Actividad De Transporte Remunerado De Personas De Ruta Regular.

Solís, L. (3 de mayo de 2017) Discurso del Presidente a la Asamblea Legislativa. Disponible en: <http://presidencia.go.cr> . (Tomado el día 08 de mayo de 2017)

Cardoso, Javier. “Desarrollo del Sistema Regulatorio del Transporte Remunerado de Personas por Buses”. San José, Costa Rica. Abril de 1998.

L.C.R. Logística S.A. “Modelo de Regulación Económica del Servicio de Transporte Remunerado de Personas, Modalidad Autobús. Estructura Productiva Modelo”. San José, Costa Rica. Enero de 2012.

Cámara Nacional de Transportes: **“Informe sobre el Análisis de la Metodología de Fijación Tarifaria Ordinaria para el Servicio de Autobuses. Abril, 2017.”**, Deloitte Consulting CR, S.A., San José, Costa Rica, 2017.

L.C.R. Logística S.A., “Reorganización del Transporte Público en el Área Metropolitana de San José”. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. San José, Costa Rica. 1999. Página 174.

L.C.R. Logística S.A. Integración Tarifaria Abierta del Transporte Público Urbano de Personas, Modalidad Autobús. Autoridad Reguladora de los Servicios Público. San José, Costa Rica. 2013.

L.C.R. Logística S.A., “Reorganización del Transporte Público en el Área Metropolitana de San José”. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. San José, Costa Rica. 1999.

L.C.R. Logística S.A., “Reorganización del Transporte Público en el Área Metropolitana de San José”. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. San José, Costa Rica. 1999.

L.C.R. Logística S.A., “Estudio de Oferta y Demanda de Transportes de la GAM”. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. PRUGAM, Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica. Informe Final. San José, Costa Rica. 2007.

Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica. Tomo II: Propuesta Plan PRUGAM 2008-2030. Diciembre, 2008.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes. “Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035”. Memoria. Setiembre de 2011.

Ministerio de Planificación Nacional: Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, “Alberto Cañas Escalante”.

Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. “Plan Estratégico Institucional 2012-2016”.

Ministerio de Ambiente y Energía. “PLAN NACIONAL DE ENERGÍA. 2015-2030”, oficializado como una política pública de interés público sectorial mediante el Decreto Ejecutivo N° 39219-MINAE, de 14 de setiembre del 2015.

Consorcio Operativo del Este S.A., Transportes del Este Montoya S.A., Cenbus S.A., Autotransportes RARO S.A., Transportes Públicos La Unión S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Sector Operativo San Pedro–Curridabat–Tres Ríos”. Enero, 2014.

Autotransportes Moravia S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Moravia–Paracito”. Marzo, 2014.

Autotransportes San Antonio S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo San Francisco”. Marzo, 2016.

Cooperativa Autobuseros Asociados R.L. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Sector Operativo Tibás-Santo Domingo”. Setiembre, 2012.

Compañía de Inversiones La Tapachula S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Sector Operativo Escazú-Santa Ana”. Enero, 2014.

Consorcio de Transportes Cooperativos METROCOOP R.L., Transportes 205 S.A., Trans-Masoma S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Hatillo-Alajuelita”. Agosto, 2012.

Grupo ATD, Buses San Miguel Higuito S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Desamparados”. Agosto, 2013.

Magasoso Lomas del Sur S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Sector Operativo San Pedro–Curridabat–Tres Ríos”. Abril, 2017.

Empresa Transvi S.A.. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Coronado-Guadalupe.” Abril, 2017.

Autobuses Unidos de Coronado. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Coronado-Guadalupe.” Abril, 2017.

Autotransportes Pavas S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Sector Operativo de Pavas. Abril, 2017.

Empresa Transru S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo San José-Santo Domingo.”. Abril, 2017.

Empresa Busetas Heredianas S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Sector Operativo San José-Heredia Centro.”. Abril, 2017.

Empresa Discar S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano Subsector Operativo Central.”. Abril, 2017.

Empresa Buses-INA S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Uruca-Heredia Sur.”. Mayo, 2017.

Empresa Transportes Guilial S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Central.”. Marzo, 2017.

Empresa CONATRA S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Paso Ancho- San Sebastián.”. Junio, 2017.

Empresa La 400. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Uruca -Heredia Sur.”. Junio, 2017.

Empresa Guadalupe Ltda. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Coronado-Guadalupe.”. Abril, 2017.

Empresa LARED S.A. “Reorganización del Transporte Público Urbano en el Subsector Operativo Paso Ancho- San Sebastián.”. Mayo, 2017.