



DH-DAEC-0439-2016

8 de agosto de 2016

**Expediente Legislativo 19.612**

Señora  
 Nery Agüero Montero  
 Jefa de Área  
 Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos  
 Asamblea Legislativa

Estimada señora Agüero:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para manifestarles que, en atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de Ley **"Ley de reforma de varios artículos de la Ley N° 7969, Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi y Otras, para su Apertura a Servicio Colectivo"**, expediente 19.612, me refiero en los siguientes términos:

### 1. Competencia del mandato de la DHR

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (Principios de París), la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

### 2. Antecedentes del proyecto de ley

#### 2.1. Motivos del proyecto

Los altos costos del combustible se han convertido en un factor determinante para que los dueños de vehículos busquen diferentes opciones de traslado a sus trabajos y viviendas, lo que unido a un

deficiente servicio de autobuses, a los altos costos del servicio de taxis y a la restricción vehicular; ha generado una demanda de servicio de transporte insatisfecha, que ha hecho que desde hace veinte años aproximadamente, se presente como parte de los servicios brindados por lo "taxistas" informales la modalidad de "servicio colectivo".

Dicha modalidad consiste en el transporte de varias personas en un vehículo tipo "sedán" y que tienen un destino común. Estos servicios son brindados generalmente en las poblaciones más populosas o "barrios dormitorio", los cuales se realizan al margen de la ley, y por ende no cuentan con los seguros respectivos, ni tampoco con tarifas reguladas, ni mucho menos con una organización planificada de sus rutas o bases de operaciones.

La prohibición contenida en el Decreto N° 33526-MOPT denominado "Reglamento sobre Características del Servicio Público Modalidad Taxi", restringe a los taxistas formales a trabajar bajo el sistema de "ruleteo", y por lo tanto cualquier intento de realizar un servicio colectivo es multado por la Policía de Tránsito, a pesar de que el "Estudio de oferta y demanda de transportes de la GAM" elaborado por el programa PRUGAM en agosto del 2007, señaló que los "taxistas" informales estaban cubriendo una demanda del 25% de los usuarios que los taxistas formales no pueden transportar.

Otros aspectos que conforman la propuesta del presente proyecto de ley, son las siguientes:

- Se ampliará la definición de las bases operacionales especiales contempladas en la Ley N° 7969, para que de acuerdo a los estudios actuales o a realizar, se determinen los lugares en los cuales se pueda implementar la modalidad de taxis colectivos.
- Los concesionarios pueden trabajar en las modalidades de "ruleteo" y "colectivo".
- La ARESEP deberá definir la tarifa que se debe cobrar a cada uno de los pasajeros en la modalidad "colectivo" del punto A al Punto B de la ruta asignada a esa base de operación especial.
- Esta condición viene a satisfacer una necesidad de una parte de la población; y además, provocaría una disminución en el consumo de combustibles al permitir a los usuarios tener una opción más de transporte público.

## 2.2. Objetivos del proyecto:

El objetivo del presente proyecto es el siguiente:

- Abrir la posibilidad a que los taxistas formales pueden operar en modalidad colectiva de una forma ordenada y regulada por las diferentes autoridades.

## 3. Contenidos del Proyecto de Ley

El proyecto de ley expediente 19.612, denominado "**LEY DE REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY N° 7969, LEY REGULADORA DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS EN VEHÍCULOS EN LA MODALIDAD DE TAXI Y OTRAS, PARA SU APERTURA A SERVICIO COLECTIVO**", se compone de 4 artículos (3 de cuales pretenden reformar la actual Ley N° 7969 y 1 que propone reformar la Ley N° 9078), y de la incorporación de 2 transitorios, con el siguiente detalle:

### Reforma de tres artículos de la actual Ley N° 7969:

Artículo 1: se propone reformar el artículo 1, inciso c) de la Ley N° 7969, para su apertura al servicio colectivo, incluyendo la siguiente definición:

“

- c) *Base de operación especial: zona o área geográfica en los puertos, aeropuertos, sitios con fines de interés turístico y las rutas contempladas para los servicios colectivos, donde el Consejo autoriza la operación de taxis sujetos a reglamentación especial.*

...”

Artículo 2: se propone reformar el artículo 4, inciso a) de la Ley N° 7969, para su apertura del servicio colectivo, incluyendo el siguiente texto:

**"Artículo 4: Principios generales de operación**

...

- a) *Principio de uniformidad: establecer y mantener un sistema uniforme, diseñado por bases de operación y base de operación especiales que se crearán de acuerdo con los estudios de oferta y demanda.*

...”

Artículo 3: se propone reformar el artículo 29, inciso b) de la Ley N° 7969, incluyendo el siguiente texto:

**"Artículo 29: Concesión administrativa previa**

...

- b) *Las concesiones se otorgarán por base de operación, según los criterios técnicos correspondientes, por un plazo improrrogable de diez años. El Consejo podrá autorizar la existencia de bases de operación especiales con fines turísticos y para las rutas contempladas de servicios colectivos dependiendo de las características de la zona o área geográfica, las cuales se determinarán mediante un reglamento especial, de acuerdo con los principios fundamentales de esta ley.*

...”

**Reforma de un artículo de la actual Ley N° 9078, Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial:**

Artículo 4: se propone reformar el artículo 145, inciso k) de la Ley N° 9078, incluyendo el siguiente texto:

**"Artículo 145: Multa categoría C**

*Se impondrá una multa de noventa y cuatro mil colones (₡94.000), sin perjuicio de las sanciones conexas, a quien incurra en alguna de las siguientes conductas:*

...

- k) *Al conductor de servicio de transporte público modalidad taxi que no utilice el taxímetro cuando traslade pasajeros. Se exceptúan los casos en que el taxista esté trabajando en la modalidad de servicio colectivo.*

...”

Los transitorios que se incluyen son los siguientes:

**"Transitorio I:** *se instruye al Ministerio de Obras Públicas y Transportes a confeccionar las primeras bases de operaciones especiales en donde podrán laborar los concesionarios, así como el reglamento*

*pertinente para el servicio de taxis en modalidad colectiva, además de reformar los ya existentes que contengan la materia relacionada en un plazo de seis meses.*

**Transitorio II:** *se solicita a la ARESEP basado en su articulado 5 inciso f) de la Ley N° 7593, proceda a realizar los estudios pertinentes para fijar las tarifas a cobrar por parte de los concesionarios en la modalidad de taxi colectivo en un plazo de tres meses."*

#### 4. Normas jurídicas vigentes:

Ta y como se indicó anteriormente, el proyecto de ley N° 19.612 pretende reformar las Leyes N° 7969 y 9078, en los siguientes contenidos:

- Ley N° 7969:
  - Artículo 1, inciso c), Definiciones.
  - Artículo 4, inciso a), Principios generales de operación
  - Artículo 29, inciso b), Concesión administrativa previa
- Ley N° 9078:
  - Artículo 145, inciso k), Multa categoría C.

#### 5. Análisis del contenido del proyecto

La pretensión de autorizar el servicio de taxis colectivos se contrapone con las políticas de modernización del sistema de transporte público impulsadas por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y en general con las tendencias de desarrollo de los sistemas masivos de transporte público promovidas en la gran mayoría de los países de América Latina. Además, de que la incursión de esta "modalidad" de servicio desfavorece la utilización de sistemas de transporte masivos y atenta contra las metas y compromisos asumidos en materia ambiental por nuestro país, tales como: el Programa País Carbono Neutralidad, la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto, y las contribuciones y los acuerdos de la COP21, entre otros; esperando que en un mediano plazo nuestro país puede reducir el consumo de combustibles fósiles, reducir los niveles de contaminación del aire principalmente en la GAM, disminuir los daños sobre la salud de las personas afectadas por la presencia de partículas nocivas en el ambiente, y también el reducir los gastos relacionados con la movilidad de las personas.

Una vez analizado el contenido de este proyecto de ley, se pueden realizar las siguientes observaciones desde el punto de vista técnico:

- Según datos del Viceministerio de Transporte Terrestre y Seguridad Vial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, la situación actual del transporte en el Gran Área Metropolitana de San José, alrededor de un 45% de la población utiliza regularmente el sistema de transporte público modalidad autobús, con una tendencia a la baja, afectado principalmente por un crecimiento del nivel de motorización de un 10% anual, lo que hará que la flota vehicular se duplique en un plazo entre los 7 y 10 años<sup>1</sup>.
- En este sentido, el MOPT y el Consejo de Transporte Público, como ente rector en la materia han venido promoviendo acciones tendientes a la modernización del sistema de transporte público en

<sup>1</sup> Viceministerio de Transporte Terrestre y Seguridad Vial, Ministerio de Obras Públicas y Transportes-MOPT. (2016). *Presentación del Ing. Sebastián Urbina Viceministro de Transporte Terrestre y Seguridad Vial al Simposio "Hacia una movilidad sostenible en la Gran Área Metropolitana"*. San José: Costa Rica. Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica.

la modalidad autobús, pretendiendo contar con un transporte masivo y rápido de personas, y a una tarifa accesible. Para esto se ha propuesto el proyecto de sectorización de los servicios de autobuses de la GAM, mediante la implementación de 9 sectores operativos<sup>1</sup>.

- Para fundamentar esta posición, mediante el Decreto Ejecutivo N° 28337-MOPT denominado *"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"*, el MOPT se planteó el objetivo de adecuar y ordenar el proceso de modernización del transporte público remunerado de personas modalidad autobús, mediante la definición de algunas políticas y estrategias para el transporte colectivo por autobuses urbanos del Área Metropolitana de San José; entre la que se definió que la *"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 aquéllas de menor capacidad"* (el subrayado no es del original).
- El priorizar la utilización de unidades de mayor capacidad, pretende entre otras cosas evitar el efecto de *"miniaturización del transporte público"*, fenómeno que se genera por la operación de vehículos de capacidades bajas y envejecidas, que tienden a generalizarse en sistemas poco o débilmente regulados, en perjuicio de los sistemas masivos de transporte público, contribuyendo con la congestión vial y con la contaminación del aire; tal y como se ha presentado en algunas partes de América Latina. Un ejemplo de esta situación lo constituye el caso de Bolivia, donde como *"consecuencia del envejecimiento de los antiguos buses es el efecto de miniaturización y multiplicación de los vehículos, pues de buses de más de 40 pasajeros se llegó a extremos como el "trufi" (Taxi de Ruta Fija), en el que un coche diseñado para cuatro pasajeros, transporta cinco, no sólo incómodos, sino además en peligro, pues el espacio del conductor resulta severamente disminuido"*.<sup>2</sup>
- Como parte de las experiencias desarrolladas en diversos lugares de América Latina, en relación con los procesos de modernización de los sistemas de transporte público masivo, es importante señalar que según la CEPAL, *"sin una regulación estricta del uso de suelo, inevitablemente crecerán horizontalmente nuestras ciudades, ocupando grandes superficies de tierra y obligando el uso de medios de transporte, como el automóvil particular y, quizás, el taxi colectivo, que tienen posibilidades limitadas de ser sustentables en el largo plazo. Mediante la imposición de una fuerte regulación sobre el uso de suelo, se podría evitar estas tendencias, pero se correría el riesgo de tratar de obligar a los ciudadanos a adoptar un estilo de vida que no es de su gusto, animándoles a tomar acciones contrarias. El desafío principal de los planificadores del transporte urbano es compatibilizar: (i) la popularización de la propiedad de automóviles; (ii) un sistema de transporte masivo viable tanto económica como financieramente, y; (iii) una alta calidad de vida para los ciudadanos"*<sup>3</sup> (el subrayado no es del original).
- De la misma forma, analizando las características de las actuales políticas de transporte urbano en América Latina, tenemos que *"la masividad del transporte reduce las externalidades y el consumo de recursos per cápita de manera exponencial. Con lo cual independientemente de las características de los vehículos de transporte utilizados, el transporte colectivo debe ser la piedra angular de la sostenibilidad de cualquier política de movilidad urbana"*; de tal manera que, *"los vehículos de alta capacidad: tiene como ventaja el traslado de un mayor número de pasajeros por costos fijos equivalentes a vehículos de menor porte, esto conlleva a una mayor eficiencia*

<sup>2</sup> Periódico "La Razón" de Bolivia (2011). *Editorial: Estado del Transporte*, 30/05/2011. La Paz: Bolivia.

<sup>3</sup> Thomson, I. (2002). *Impacto de las tendencias sociales, económicas y tecnológicas sobre el transporte público: una investigación preliminar sobre ciudades en Latinoamérica*. Santiago de Chile. Unidad de Transporte, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

*operativa, una mayor eficiencia en el consumo de recursos, y a menores externalidades por pasajero transportado”.*<sup>4</sup>

- Este mismo orden de ideas, el modelo elegido por la autoridades del MOPT para implementar un proceso de modernización del transporte público modalidad autobús, prioriza la utilización de unidades de mayor capacidad y menos contaminantes, tal y como se ha llevado a cabo en otras partes de América Latina. Por consiguiente, para lograr una política integral de transporte sostenible, la relevancia de la voluntad política es primordial como complemento imprescindible a la capacidad técnica en las políticas y proyectos específicos de transporte público, teniendo una finalidad común y unos acuerdos básicos sobre lo que se quiere lograr en una ciudad.<sup>5</sup>
- En cuanto al supuesto de que la implementación de esta nueva modalidad *"provocaría una disminución en el consumo de combustible al permitir a los usuarios tener una opción más de transporte público"*, no está adecuadamente fundamentada, pues tal y como se ha señalado en algunas investigaciones, *"es reconocida la fuerte preferencia que tienen casi todos los ciudadanos latinoamericanos por desplazarse en automóvil, por una variedad de razones relacionadas con: el menor tiempo de viaje que permite; la privacidad que ofrece; su comodidad; su independencia de horarios preestablecidos; su asociación con un nivel social considerado superior; su habilidad de servir también como transportador de bultos y otra carga; la protección que ofrece contra el clima; la mayor seguridad que ofrece contra robos, etc."*<sup>3</sup>. Por esta razón, el afirmar sin ninguna justificación técnica de respaldo, que se provocaría una disminución del consumo de combustibles, no es correcto; pues de acuerdo a la evidencia encontrada en experiencias aplicadas en diferentes países de América Latina, se requiere la aplicación de una serie de medidas que permitan incentivar la utilización del transporte público sobre el transporte privado, ya que *"distintas encuestas destinadas a identificar las preferencias declaradas de dichos ciudadanos (ciudadanos latinoamericanos) han cuantificado la ventaja percibida a favor del automóvil, confirmando las dificultades de éxito de las políticas que busquen hacer subir la proporción del mercado atendida por el transporte público"*<sup>3</sup>.
- En relación con el proyecto de ley en cuestión, es importante indicar los siguientes aspectos en los cuales esta Defensoría considera que falta claridad. Dichos aspectos son los siguientes:
  - No se incluye una definición sobre lo que es un servicio de *"taxi colectivo"*, en el cual se indiquen sus principales características técnicas, operativas y tarifarias del mismo.
  - No se regula en la propuesta de otorgar esta nueva modalidad de servicio, si se realizará mediante el otorgamiento de concesiones diferentes a las actualmente asignadas (para lo cual se debería indicar la necesidad de realizar un procedimiento de concurso público); o si por el contrario, este servicio de *"taxi colectivo"* podría ser brindado por los actuales concesionarios del servicio de transporte público modalidad taxi.
  - Esta indefinición señalada en el párrafo anterior, genera también la duda sobre las características de los vehículos que podrían operar esta nueva modalidad de servicio, esto específicamente en términos de sus capacidades de transportación y el efecto que esto puede tener en el resto de sistema de transporte público regulado.

<sup>4</sup> Pizarro, A. (2013). *Políticas integradas y sostenibles de movilidad: revisión y propuesta de un marco conceptual*. Boletín FAL: Edición Nº323, número 7. Unidad de Servicios de Infraestructura, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>5</sup> Pardo, C. (2009). *Los cambios en los sistemas integrados de transporte masivo en las principales ciudades de América Latina*. Santiago de Chile. División de Recursos Naturales e Infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- De igual manera, no está claramente indicado cómo se determina la cantidad de vehículos a operar bajo esta nueva modalidad en cada base de operación especial que se pretende establecer. Tampoco se indica con base en qué criterios se definirán esas bases de operación especiales.
- En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica expresa su inconformidad con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados. Esta posición se basa en los siguientes aspectos:
  - El presente proyecto se contrapone al modelo que ha propuesto el MOPT dentro de sus políticas para poder modernizar el sistema de transporte público por autobús, pues en lugar de fortalecer el transporte masivo de personas mediante unidades de capacidades mayores, se pretende crear una nueva modalidad de servicio con capacidades mucho menores de transportación.
  - El sistema de transporte público costarricense actual, debe de evolucionar hacia un fortalecimiento de sus capacidades de regulación técnica y tarifaria, que le permita a los usuarios contar con servicios eficientes, limpios, de calidad y masivos. Por esta razón, brindar opciones de transporte público de este tipo, como la propuesta en el presente proyecto de ley, refuerza los conceptos de "atomización del servicio" y de "miniaturización de la flota", con el riesgo de debilitar el sistema regulatorio e impactar de manera irreversible la calidad de vida de las personas (en términos de falta regulación técnica y tarifaria, falta de control de calidad de los servicios, daños a la calidad del aire, efectos en la salud, caos vial).
  - Las evidencias existentes sobre la evolución de los sistemas de transporte público en la mayoría de países de América Latina, han privilegiado el desarrollo de dichos sistemas fundamentados en el transporte masivo de pasajeros sobre vehículos de menor capacidad de transportación. Esta situación en conjunto con una serie de medidas aplicadas a estos sistemas, ha permitido que el transporte público sea atractivo para los usuarios (en cuanto a recorridos, tiempos de viaje, y tarifas), ambientalmente limpios (uso de tecnologías menos contaminantes), y adecuadamente regulados (menor "atomización de los servicios" y combate a la "miniaturización de la flota").

Al agradecer la deferencia consultiva aprovecho la ocasión para reiterarles las muestras de mi consideración.

Atentamente,

  
Montserrat Solano Carboni  
Defensora de los Habitantes de la República

