



San José, lunes 17 de marzo de 2014

Para: Pedro Castro Fernández
Ministro de Obras Públicas y
Transportes y Presidente de la
Junta Directiva del Consejo de
Transporte Público
Número de Fax: 2255-0242

René Castro Salazar
Ministro de Ambiente, Energía y
Mares
Fax: 2257-0297

Martha Eugenia Acosta Zúñiga
Contralora General de la República
Fax: 2501-8100

Silvia Bolaños Barrantes
Viceministra de Transportes
MOPT
Fax: 2221-5156

Sr. Juan Manuel Delgado Naranjo
Director Ejecutivo
Consejo de Transporte Público
Fax: 2226-3489

Héctor Arce Cavallini
Representante del Ministro del MOPT
Ante la Junta Directiva del
Consejo de Transporte Público
Correo electrónico:
informes@ctp.go.cr

Alberto Camacho Pereira
Representante de los Gobiernos
Locales
Ante la Junta Directiva del
Consejo de Transporte Público
Correo electrónico:
informes@ctp.go.cr

OFICIO N° 02700-2014-DHR -[AE]
AL CONTESTAR POR FAVOR CONSIGNE ESTE NUMERO
DE OFICIO

**EXPEDIENTE N°
01736-2007-SI**



Sr. Jorge Arturo Herrera Ocampo
Representante del Sector Autobusero
Ante la Junta Directiva del
Consejo de Transporte Público
Correo electrónico:
informes@ctp.go.cr

Sr. Gilberth Ureña Fonseca
Representante del Sector de Taxistas
Ante la Junta Directiva del
Consejo de Transporte Público
Correo electrónico:
informes@ctp.go.cr

Sara Corrales Corrales
Representante de las y los usuarios
Ante la Junta Directiva del
Consejo de Transporte Público
informes@ctp.go.cr

María Guzmán Ortiz
Representante del Ministro del MINAE
Correo electrónico: informes@ctp.go.cr

Copia: Sr. Gerardo Zamora Ramírez
Expediente N° 135868-2013-SI
Correo Electrónico:
gedozamo@gmail.com

Sr. John Azofeifa Badilla
Expediente N° 137262-2013-SI
Jhonny.azofeifa@gmail.com

De: Lic. Luis Fallas
Defensor de los Habitantes en
funciones

Asunto: INFORME FINAL CON RECOMENDACIONES.-

INTRODUCCION

Cuando en el año 2007 venció la mayoría de las concesiones del servicio de transporte público, la Defensoría de los Habitantes consideró pertinente observar oficiosamente el procedimiento que seguiría el Consejo de Transporte Público (CTP) para otorgar las nuevas concesiones de este servicio público, así como el procedimiento que se seguiría en relación con aquellas empresas que se

encontraban autorizadas para operar bajo la figura del permiso.

Preocupaba a la Defensoría la poca información que se había divulgado sobre este tema, mientras que la ciudadanía en general esperaba cambios importantes en la forma en que se estaba prestando el servicio: eran innumerables las quejas presentadas por los usuarios en los distintos procesos tarifarios de la ARESEP, así como las quejas que fueron presentadas en el Consejo de Transporte Público y en la misma Defensoría, sobre la calidad del servicio que se les brindaba, sin que ninguna de las instituciones que tenían la competencia para velar porque este servicio público se preste con eficiencia y calidad, tuviera una estrategia clara para la corrección de los problemas del servicio. El vencimiento de las concesiones se presentaba como una oportunidad propicia para introducir cambios y mejoras en el servicio.

Conocida la estrategia seguida por el Consejo de Transporte Público y sus debilidades en el proceso de renovación de las concesiones 2007-2014, la Defensoría decidió observar las acciones de ese Consejo de cara al vencimiento de las concesiones en el año 2014. En el marco de ese escenario, surgió la reforma a la ley 3503 relativa a los permisionarios del transporte público. Consecuentemente la Defensoría decidió observar también ese proceso.

El objetivo de la presente intervención fue, precisamente, comparar el proceso seguido por el CTP para la renovación de las concesiones 2007-2014 con lo planeado para la renovación 2014, desde la perspectiva de los intereses y derechos de las y los usuarios de este servicio público y hacer las recomendaciones que sean pertinentes para que esa renovación 2014 sea respetuosa de esos intereses y derechos, corrigiendo los yerros que se han arrastrado a lo largo del tiempo.

Los resultados de esta intervención, se consignan a continuación:

A.) La renovación en el año 2007

Con motivo de lo anterior, la Defensoría observó las acciones del CTP para renovar las concesiones, proceso que tuvo las siguientes características¹:

1. Las concesiones otorgadas fueron renovadas. No se realizaron procesos de licitación. De esta manera, la gran mayoría de concesionarios obtuvo de forma casi automática el derecho a prestar el servicio por 7 años más.
2. El CTP constituyó una comisión para definir los lineamientos y requisitos para evaluar las empresas.

¹ Al respecto véanse publicaciones en La Gaceta N° 67 del 4 de abril de 2007 y N° 85 del 4 de mayo 2007

Según oficio DE-071873 del 24 de abril de 2007, firmado por el entonces Director Ejecutivo del CTP, Javier Vargas Tencio, la comisión fue conformada por "MBA. Jorge Arturo Herrera, representante del sector empresarial del transporte remunerado de personas modalidad buses, autobuses, microbuses o busetas, Lic. Rafael Chan Jaén Director General-División de Transportes y el suscrito..."

3. Se consideró esencial exigir como requisito fundamental cumplir con la creación de consorcios operativos para efectos de la política de sectorización del servicio en el sector metropolitano de San José.

4. El proceso se respaldó en lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley 3503, Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas, que establece que el contrato-concesión se suscribe por 7 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..."

5. Para comprobar ese cumplimiento se definió el "plan de evaluación de la capacidad empresarial". Consecuentemente, se estableció como requisito que los prestatarios interesados en renovar su concesión para el periodo 2007-2014 "deberán presentar un estudio técnico y económico a fin de someterse a la evaluación del cumplimiento a cabalidad de todas y cada una de las obligaciones contractuales..."

6. Los rubros de evaluación fueron los siguientes:

1.1. Organización empresarial: Valor total 23 puntos

- Organigrama y Personal Clave
- Capacitación profesional
- Administración financiera consolidada
- Instalaciones físicas (planos y declaración jurada al menos)

1.2. Calificación de flota: Valor total 30 puntos

- **De la operación normal con la flota autorizada (8 puntos):** Si el operador mantiene bajo su posesión las unidades que le han sido autorizadas formalmente por el CTP y las tiene además disponibles a efecto de prestar el servicio y certificación del COSEVI de que las unidades estaban al día con el artículo 207 de la Ley de Tránsito vigente en ese momento.
- **Renovación de la flota (15 puntos),** puntaje se determinó mediante fórmula según los contratos vigentes tuvieran o no el Anexo 2:

Con anexo 2 (decreto 28337): 15* (Número de unidades sustituidas)

(Número de unidades a renovar según Anexo 2)

Sin anexo 2 (decreto 29743): 15* (Número de unidades con menos de 15 años)

(Número total de flota autorizada)

Se tomaron en cuenta solo las unidades autorizadas por el CTP o las que se encontraban en proceso de autorización si el CTP no había dado respuesta en al menos un mes calendario a la fecha de la solicitud.

- **Revisión técnica (4 puntos):** Indispensable que toda la flota presentara la revisión al día según el calendario establecido, salvo excepciones justificadas.

- **Seguros (3 puntos):** Certificación del INS

1.3. Calificación del servicio: Valor total 22 puntos

- Frecuencia de horarios (8 puntos):

a. Certificación notarial de los horarios autorizados vigentes a la fecha

b. Cuadro resumen del promedio de los servicios ofrecidos durante el último año fiscal, información que debió ser presentada ante ARESEP a principios del año 2007.

Se estableció una tabla de relaciones entre b/a según la cual se establecen rangos para la obtención del puntaje:

Tabla de relaciones	Puntaje
$b/a > 0 = 0.9$	8
$b/a > 0.85 \text{ y } < 0.9$	6
$b/a > 0.75 \text{ y } < 0.85$	5
$b/a < 0 = 0.75$	0

- **Incumplimiento ley 7593 y Ley Integral para la Persona Adulta Mayor y su reglamento (3 puntos):** Constancia de la ARESEP donde se indicara que no existían incumplimientos debidamente comprobados de las obligaciones establecidas en la ley 7593 y 7935 y en cuanto al pago del canon regulatorios.

- **Información al usuario (5 puntos):** Evaluación a partir de declaración jurada de

VARIABLES A EVALUAR	PUNTAJE
Rótulo indicando frecuencia autorizada	1 punto
Tarjeta capacidad y tarifa autorizadas	1 punto
Rotulación de unidades describiendo origen y destino de la ruta	1 punto
Contraloría de servicios	2 puntos

- Conductores (4 puntos):

VARIABLES A EVALUAR	PUNTAJE
Uniforme	1 punto
Licencia de conducir C2 vigente	2 puntos
Código de conductor	1 punto

1.4. Estudio técnico y financiero (15 puntos)

Presentación de declaración jurada de estudio técnico-financiero firmado por profesional idóneo con los siguientes elementos:

- Propuesta operativa (10 puntos)

VARIABLES A EVALUAR	PUNTAJE
Serie histórica de movilización de pasajeros y oferta de servicio en carreras para 3 años	2 puntos
Perfil de carga (sube y baja) para horas pico y valles	2 puntos
Descripción del servicio para día ordinario, sábado y domingo	2 puntos
Descripción de recorrido a nivel gráfico con paradas intermedias y terminales	2 puntos
Tiempo promedio de viaje para horas pico y valle	1 punto
Estimación promedio de combustible promedio por bus de un mes	1 punto

- Propuesta de flota necesaria y plan de inversión (10 puntos): Se acreditó el puntaje con la sola presentación de la documentación requerida en relación con:

VARIABLES A EVALUAR	PUNTAJE
Plan de inversión para 7 años, tomando en cuenta ley 7600 y vida útil de las unidades	3 puntos
Análisis de sensibilidad del plan de inversiones en su impacto sobre tarifa	2 puntos

1.5. Obligaciones generales (10 puntos)

- Legislación laboral y fiscal: (5 puntos): Se acreditó el puntaje con la sola presentación de una declaración jurada en relación con estar al día con obligaciones tributarias nacionales y municipales y atención a sus empleados en materia de salud ocupacional y con la presentación de constancia de estar al día con la Caja Costarricense del Seguro Social y la póliza de riesgos del trabajo del INS.

- Obligaciones ante el CTP: (5 puntos)

VARIABLES A EVALUAR	PUNTAJE
Garantía de cumplimiento, copia certificada del depósito de garantía	2 puntos
Pago de canon (documentar)	3 puntos

1.6. Puntaje por bonificación: Puntuación adicional por cumplimiento adelantado de las disposiciones de la ley 7600 (hasta 4 puntos)

7. La evaluación de la documentación y los resultados estuvo a cargo de la Escuela de Ingeniería de la Universidad de Costa Rica con la contraparte técnica de dos funcionarios de la Dirección Técnica del CTP.

8. La evaluación **no incorporó ningún elemento relacionado con la satisfacción de las y los usuarios con el servicio recibido durante el periodo de concesión vencido, ni con su criterio en cuanto a la permanencia de la empresa en la prestación del servicio.**

B. Los resultados del proceso de evaluación 2007

En febrero de 2008, la Defensoría solicitó al CTP informar sobre los resultados de la evaluación realizada. Mediante oficio DTE-08-0182 la Dirección Técnica del CTP informó sobre tales resultados. Al respecto, este Órgano Defensor observó lo siguiente:

- La calificación mínima para aprobar la renovación fue de 80.
- A las empresas que reprobaron se les previno para presentar la documentación que permitiera mejorar sus calificaciones.
- Las concesiones renovadas tienen vigencia hasta setiembre del 2014.
- En acuerdo tomado en la sesión ordinaria 64-2007 del 30 de agosto de 2007 se conoce el informe de la Escuela de Ingeniería de la Universidad de Costa Rica y se acuerda notificar de los resultados de las calificaciones y condición de aprobación o reprobación a 160 empresas. De éstas, 6 fueron prevenidas y 15 fueron reprobadas.
- En sesión ordinaria 71-2007 del 25 de setiembre de 2007 se acordó renovar la concesión de 100 empresas prestatarias. En ese acuerdo se establecen las obligaciones adquiridas por los concesionarios. Asimismo, se indica que según oficio DFOE-OP-5-2007 de la Contraloría General de la República "*dicha documentación deberá ser verificada en el campo a fin de corroborar su veracidad y coincidencia total con lo evaluado.*"
- En acuerdo del 27 de setiembre de 2007 (sesión ordinaria 72-2007) se reprobó a 6 empresas que fueron prevenidas para hacer las correcciones pertinentes.
- En ese mismo acuerdo se consigna que

"Dentro del plazo comprendido entre el 01 de julio del año 2013 y el 30 de junio del año 2014, el Consejo de Transporte Público en ejercicio del poder de control y vigilancia que subyace sobre la actividad de prestación delegada, procederá a evaluar conforme lo

*dispone el artículo 21 de la Ley N° 3503 el cumplimiento de las condiciones del presente acuerdo, los compromisos contractuales y los lineamientos de reorganización y modernización del transporte público que al respecto se dispongan por parte de esta Junta Directiva, emitiendo a más tardar en la última fecha la calificación respectiva. **En caso de comprobarse el incumplimiento de los compromisos adquiridos no se renovarán los derechos de concesión para un nuevo periodo.***

C. La transición de permisos a concesión:

Mediante ley N° 8826, en mayo del año 2010 se introdujo una reforma al artículo 25 de la Ley 3503 estableciendo la posibilidad de que los actuales permisionarios del transporte público pudiesen optar por una concesión administrativa:

Art. 25 Los permisos para explotar el servicio terrestre de transporte remunerado de personas en vehículos automotores, modalidad autobús, buseta o microbús serán otorgados y regulados por el Consejo de Transporte Público. Cada permiso podrá amparar uno o varios vehículos, de acuerdo con la naturaleza del servicio que se pretenda prestar y lo dispuesto en la presente Ley y su Reglamento. Los permisos serán revocables por incumplir las condiciones incluidas en ellos o por disposición justificada del Consejo de Transporte Público, previo debido proceso y derecho de la defensa. Por su carácter precario, se entenderá que los permisos no conceden derecho subjetivo al titular, ni pueden perpetuarse en el tiempo. Los permisos se prolongarán por un plazo de tres años y podrán ser prorrogables, si la necesidad del servicio público así lo exige, todo mediante acuerdo razonado del Consejo de Transporte Público, debidamente fundamentado en el reglamento de esta disposición.

Para los efectos de la presente Ley, los permisos se clasifican en dos modalidades:

a) Los permisos para servicios especiales de estudiantes, trabajadores y turismo.

b) Los servicios de operación de líneas regulares, nuevas o existentes. Los que se concederán excepcionalmente y por un plazo de tres años, mientras se preparan los procesos licitatorios tendientes a otorgar las concesiones, con arreglo a esta Ley y las disposiciones conexas, se resuelven las impugnaciones, se adjudican en firme los concursos y entran en plena operación los concesionarios adjudicatarios. (El resaltado no es del original)

(Así reformado por el artículo único de la ley N° 8826 de 5 de mayo de 2010)

Asimismo, la ley N° 8826 estableció en sus Transitorios lo siguiente:

TRANSITORIO I.-

Los actuales permisionarios de transporte remunerado de personas, modalidad autobús, buseta o microbús, trátese de personas físicas o jurídicas, que al momento de la entrada en vigencia de la presente Ley se encuentren operando con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias y/o contractuales vigentes podrán

continuar en operación hasta por un plazo adicional de tres años, prorrogable si así lo exige la efectiva prestación del servicio público y mediante acuerdo razonado del Consejo de Transporte Público. Dentro de dicho plazo, estarán sujetos a todas las variaciones que disponga el Consejo de Transporte Público, en aras de una mejor prestación del servicio, tales como variaciones de recorrido, horarios o flota operativa, especialmente en su ajuste al transporte de personas con discapacidad, alteración de rutas o agrupamiento de estas bajo la figura de consorcio con otros prestatarios del servicio, permisionarios o concesionarios, para operar en sectores o subsectores previamente determinados.

TRANSITORIO II.-

Previa evaluación de sus capacidades empresariales, por única vez, se autoriza a los actuales permisionarios que operan en rutas regulares a participar en los procedimientos de licitación abreviados para optar por la modalidad de los concesionarios, que se promoverán por separado en todas y cada una de las provincias que componen la geografía nacional, de acuerdo con los requisitos, los deberes y las obligaciones establecidos en esta Ley y en el reglamento que al efecto deberá promulgar el Consejo de Transporte Público.

Las bases del concurso deberán contener, como mínimo, lo siguiente:

- a) La invitación a concursar deberá ser clara y concisa, con el detalle de las rutas a conexionar por provincia.
- b) La prohibición de participar en más de un concurso abreviado por provincia.
- c) La adaptación de los autobuses a las necesidades de las personas con discapacidad, según Ley N.º 7600, Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, de 2 de mayo de 1996.
- d) El ajuste de las ofertas, en lo pertinente a las exigencias de la Ley de contratación administrativa y su Reglamento.
- e) Una tabla de evaluación de las ofertas, en la que se acreditarán los siguientes porcentajes por cada rubro expresado, de conformidad con la siguiente tabla de calificación.
 - 1) Habitualidad, conocimiento y experiencia en la operación de la ruta (30 puntos)

Se otorgarán 30 puntos del total por evaluar, a los actuales permisionarios de rutas regulares de autobús, que así lo demuestren mediante certificación emitida por el Consejo de Transporte Público a la entrada en vigencia de la presente Ley.

- 2) Flota automotor (20 puntos)

- i) Condiciones técnicas:

Modelo (10 puntos)

Se otorgarán 10 puntos del total por evaluar, a todos los interesados en obtener estas concesiones, que tengan u ofrezcan el cincuenta por ciento (50%) de la flota, con un modelo promedio igual o menor a los siete años, tomando para ello como parámetro el año de fabricación de los autobuses.

ii) Condiciones mecánicas y de carrocería: (10 puntos)

Se otorgarán 10 puntos del total por evaluar, al parque automotor ofrecido que se encuentre en excelentes condiciones y que no aparezcan con ningún defecto en la revisión técnica periódica.

Se acreditarán 5 puntos del total por evaluar, al parque automotor ofrecido que presente faltas leves.

Se aplicará un método de ponderación del puntaje según corresponda.

3) Planteles y otras instalaciones (15 puntos)

El prestatario deberá demostrar, mediante documento idóneo, la disponibilidad de planteles, instalaciones y equipos para el buen funcionamiento de la actividad.

4) Organización empresarial (15 puntos)

Se deberá presentar un documento en el que se indique el organigrama de la empresa, así como los sistemas de planificación, mantenimiento y operativo, además de una adecuada diagramación y un plan de seguros.

5) Análisis de mercado y viabilidad financiera (10 puntos)

Deberá contemplar, como mínimo, la justificación técnica de la ruta en términos de la demanda cautiva, área geográfica de influencia y requerimientos de la flota. Además, los indicadores financieros para determinar la capacidad de la empresa, la liquidez, el endeudamiento, el capital de trabajo, el flujo de caja, el valor actual neto y la tasa interna del retorno.

6) Estudio técnico de vialidad (10 puntos)

Deberá incluir un inventario de las paradas, la infraestructura vial e intersecciones, así como un diagrama del recorrido y su distancia, además de un plan operativo.

f) Una vez recibidas las ofertas, el Consejo de Transporte Público contará, con un plazo máximo de treinta días hábiles para la adjudicación de cada uno de los concursos públicos.

g) En lo que respecta a las impugnaciones, el Consejo de Transporte Público resolverá el recurso de revocatoria y, en caso de ser rechazado, elevará la apelación al conocimiento y resolución del Tribunal Administrativo de Transporte, órgano llamado a agotar la vía administrativa.

h) Por la especialidad de estos concursos y el tipo de servicio público tutelado, considerando su regularidad y por tratarse de rutas regulares que vienen operando desde hace muchos años, cuya trayectoria consta en los archivos de la administración, es facultativo para el Consejo de Transporte Público prescindir de los estudios técnicos a que

se refiere el artículo 4 de la Ley N.º 3503, y sus reformas, y del estudio de impacto ambiental a que alude el artículo 16 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N.º 7593.

Para lograr el estatus de concesionario deberá alcanzarse una puntuación mínima de 80 puntos, tal y como se ha aplicado en la práctica para la renovación de las concesiones existentes, lo cual sería consistente con el principio de igualdad.

En caso de que una empresa no alcance la puntuación mínima, el servicio de la ruta en cuestión se licitará según los parámetros establecidos para tal efecto por el Consejo de Transporte Público.

Al respecto, a finales del 2012, la Dirección Ejecutiva del CTP informó a la Defensoría que se estaba otorgando audiencia a los interesados para emitir criterio sobre el proyecto de "*Reglamento para el cumplimiento y aplicación del Transitorio II de Ley N.º 8826 mediante Procedimiento Especial Abreviado para el otorgamiento de concesiones en el Transporte Público Remunerado de Personas en Rutas Regulares*". Por ello, en abril 2013, mediante oficio 04860-2013-DHR, la Defensoría le consultó al CTP lo siguiente:

- Si ya había iniciado el proceso de concesión para los permisionarios.
- Cuál sería la acción del CTP en caso de que se diera una coincidencia entre el proceso para los permisionarios y la renovación de las concesiones que vencen en el 2014.

Mediante oficio DE-2013-1419 del 29 de mayo 2013, la Dirección Ejecutiva del CTP informó lo siguiente:

- A esa fecha se estaba en espera de la publicación en La Gaceta del Reglamento en cuestión.
- La Junta Directiva de ese Consejo consultó a su Dirección Jurídica sobre la posibilidad que contemplan los Transitorios a la ley 8826 en cuanto a la posibilidad de prórroga de los actuales permisos por razones de interés público. Con base en la respuesta positiva de esa Dirección, la Junta Directiva acordó en el artículo 7.2 de la sesión Ordinaria 29-2013 del 13 de mayo de 2013 **prorrogar por tres años los permisos en cuestión** "*en vista del interés público para los usuarios en la prestación del servicio y la continuidad de los mismos...*"

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario aquí evidenciar que la reforma introducida a la Ley 3503 establece con lujo de detalles el esquema de evaluación y puntuación que eventualmente será aplicado al proceso de transición de permisos a concesiones, **de ninguna forma contempla algún elemento de participación de las y los usuarios en la decisión.**

D. La renovación de las concesiones que vencen en el 2014:

En julio 2013, en la Sesión Ordinaria 44-2013, la Junta Directiva del Consejo aprobó la "*Matriz de verificación del cumplimiento de las obligaciones de las concesiones del periodo 2007-2014*". Esta matriz

fue elaborada por la Dirección Técnica del CTP y tenía la finalidad de fungir como instrumento para la "verificación de los compromisos contractuales del contrato concesión de aquellos concesionarios a los que se les prorrogó la concesión en el periodo 2007-2014".

Al respecto, el acuerdo establece que el Consejo puede "otorgar una posible renovación del contrato, según lo establece la legislación. Sin embargo, se advierte que la misma no constituye un derecho para que se les renueve el contrato de concesión para el periodo 2014-2021, en las mismas condiciones operativas que se están verificando en la matriz (...) Por tanto, para optar por la renovación del contrato de concesión para el periodo 2014-021, deberá aceptar las condiciones operativas, administrativas, tecnológicas y legales que determine el Consejo (...) considerando siempre el interés público así como el beneficio al usuario."

En ese mismo acuerdo solicitó a la Dirección Ejecutiva y a la Dirección Técnica presentar una propuesta y cronograma para operativizar la utilización de la matriz de verificación. Asimismo, se les solicitó informar sobre los recursos con los que se cuentan para realizar la verificación oportuna y eficientemente.

A partir de ese momento, la Defensoría intentó conocer detalles sobre el proceso descrito en el citado acuerdo de julio de 2013. Desde solicitudes formales de información y reuniones mensuales con la Dirección Ejecutiva, hasta una cita con el señor Ministro de Transportes y los diferentes Jefes y Directores de Área del Consejo; en ninguna de esas ocasiones el CTP brindó información de utilidad sobre el avance del proceso de renovación de las concesiones.

Por ello, en oficio suscrito por la entonces Defensora de los Habitantes, Ofelia Taitelbaum Y., entre otros asuntos de urgente interés para la Defensoría, este Órgano Defensor planteó al Ministro de Transportes y Presidente de la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, señor Pedro Castro F., mediante oficio DH-DAEC -560-2013 del 11 de setiembre, lo siguiente:

"Finalmente, la Defensoría ha tenido conocimiento de que mediante Artículo No 3.2 de la Sesión Ordinaria No 44-2013 del 3 de julio de 2013, la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público acordó en firme aprobar la "Matriz de verificación de cumplimiento de las obligaciones de las concesiones período 2007-2014".

El objetivo de esta matriz, según se desprende del texto, es evaluar el cumplimiento de los compromisos contractuales de los operadores para optar a una posible renovación de la concesión en el período 2014-2021. Sin embargo, dentro de las "Notas Generales" de este acuerdo, se establece que la Junta Directiva del CTP, le solicitará a la Dirección Ejecutiva y

a la Dirección Técnica que presente un cronograma para operatividad de la utilización de esa matriz de verificación.

Al respecto la Defensoría desea conocer:

- 1. ¿Cuál es la fecha de inicio y de conclusión (establecido en el cronograma), para que la Dirección Técnica del CTP realice la verificación en campo sobre los compromisos contractuales de los operadores?*
- 2. ¿Estima ese Consejo que el tiempo que resta para el vencimiento de las actuales concesiones es suficiente?*
- 3. ¿Cuenta el CTP con el presupuesto y recursos suficientes para evaluar a todas las empresas concesionarias de las líneas de autobuses?*
- 4. ¿De qué manera se le garantizará a la comunidad nacional la transparencia de este proceso?*
- 5. ¿Cómo se garantiza la participación de las personas usuarias de los servicios prestados por las empresas en los últimos 7 años en la decisión de renovar las concesiones por otros 7 años más?*

La Defensoría espera que este proceso sea absolutamente transparente, pero le preocupa que la incapacidad del CTP para dar un adecuado seguimiento a la prestación del servicio durante todo el periodo de concesión sea simplemente sustituido por una evaluación de un día y previamente notificado al empresario...”

No fue sino hasta el 19 de noviembre de 2013, que se informó a esta Defensoría que la matriz aprobada en julio 2013 sufrió modificaciones en diversas sesiones de la Junta Directiva del Consejo, de manera que las reglas definitivas para la renovación de las concesiones no quedaron establecidas hasta noviembre 2013. Asimismo, las inquietudes que este Órgano Defensor planteó ante el CTP en punto a la participación de las y los usuarios del transporte público, no fueron respondidas por ese Consejo sino hasta el 13 de noviembre 2013, mediante oficio DTE-2013-0643 suscrito por la Ing. Aura María Álvarez Orozco, Directora Técnica de ese Consejo. Por la importancia de la información brindada, se transcriben a continuación los planteamientos de la Ing. Álvarez Orozco para cada pregunta de esta Defensoría:

➤ **¿Cuál es la fecha de inicio y de conclusión (establecido en el cronograma), para que la Dirección Técnica del CTP realice la verificación en campo sobre los compromisos contractuales de los operadores?**

“En este momento se está en espera de la publicación en La Gaceta de la Matriz de verificación de cumplimiento de las obligaciones contractuales periodo 2007-2014, la cual

fue aprobada por la Junta Directiva mediante las sesiones ordinarias 44-2013, 46-2013, 57-2013, 61-2013, 63-2013, 64-2013, 74-2013 y 76-2013.

En este momento se está trabajando con el cronograma de trabajo de verificación y la logística de trabajo de acuerdo a las 160 concesiones autorizadas a nivel nacional.

En este sentido la Junta Directiva dispuso que la propuesta y cronograma para operatividad (sic) la utilización de esa matriz de verificación, así como los posibles planes de acción y actividades necesarias para llevar a cabo esta verificación de una manera oportuna, eficiente y que garantice una transparencia total a los interesados en el proceso a desarrollar, se tendrán a disposición de los concesionarios en la página web de este Consejo www.ctp.go.cr a partir del día lunes 2 de diciembre de 2013."

➤ **¿Estima ese Consejo que el tiempo que resta para el vencimiento de las actuales concesiones es suficiente?**

"En este sentido se han tomado las provisiones de campo y se está trabajando para la presentación de solicitudes y otros sea en línea mediante el uso de firma digital y efectuando de una vez verificaciones en el campo, garantizándose que en un plazo no mayor de 5 meses se esté listo con todas las verificaciones y evaluaciones de campo."

➤ **¿De qué manera se le garantizará a la comunidad nacional la transparencia de este proceso?**

"Se trabaja en un proyecto que contempla al igual que años anteriores en la contratación de personal para conformar al menos seis grupos de trabajo que en coordinación con la Dirección Técnica y el Departamento de Inspección y Control realicen el levantamiento y digitalización del trabajo de campo, en este sentido se está trabajando para la implementación de un sistema de levantamiento digital en donde se mantenga mediante video o fotografía cada una de las verificaciones establecidas en la verificación, utilización de actas de visitas de notificación, manuales de trabajo lo cual garantice no solo a este Consejo sino a los usuarios el levantamiento efectuado en campo, dicha información se almacenará en la nube y al mismo tiempo se coordina con Tecnologías de la Información de este CTP para que dichas evaluaciones formen parte de la base de datos por ruta (SICUT). El archivo digital contará con un archivo fotográfico de video según corresponda a cada uno de los ítems a verificar en el cual se detallara cada uno de los factores que fueron sujetos a verificación".

➤ **¿Cómo se garantiza la participación de las personas usuarias de los servicios prestados por las empresas en los últimos 7 años en la decisión de renovar las concesiones por otros 7 años más?**

"En ese sentido a la hora de proponer la actual matriz de verificación en campo fueron tomados en cuenta la categorización de las denuncias usuales recibidas en el Departamento de Inspección y Control, por lo que fueron incluidas dentro de la propuesta técnica no sólo de organización empresarial sino también de unidades, ley 7600, adulto mayor, servicio y adicionales que van en función de garantías de mejora de servicio al usuario y al medio ambiente. Además se analiza la entrega de informes ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y el establecimiento de las áreas de atención a los usuarios. En mucho, las plantillas de evaluación van de la mano de las ya utilizadas por este Consejo para verificar en el campo las condiciones de servicio utilizadas por el área de fiscalización de este Consejo.

Finalmente no omito manifestar que en cuanto a la consulta de la disponibilidad de presupuesto la misma está siendo trasladada a la Dirección Ejecutiva para que se refiera a este tema o quien ésta determine..." (Pregunta 3 del oficio DH-DAEC-560-2013).

Por su parte, mediante oficio DE-2013-4480 de fecha 18 de diciembre 2013, el Director Ejecutivo del Consejo, Lic. Juan Manuel Delgado Naranjo, remitió a la Defensoría la certificación SDA-CTP-13-12-000155, referida a la matriz de verificación del cumplimiento de las obligaciones de las concesiones periodo 2007-2014. En esa certificación constan varios acuerdos de Junta Directiva, según se resume a continuación:

- **Artículo 3.2 de la Sesión Ordinaria 44-2013 del 3 de julio de 2013** que aprueba una "Matriz de verificación del cumplimiento de las obligaciones de las concesiones periodo 2007-2014". Se solicita a la Dirección Técnica una propuesta de cronograma para operativizar la utilización de esa matriz.
- **Artículo 5.7 de la Sesión Ordinaria 55-2013 del 14 de agosto de 2013** en que se instruye a la Administración para hacer algunas modificaciones a la matriz aprobada en la Sesión Ordinaria 44-2013.
- **Artículo 5.2 de la Sesión Ordinaria 63-2013 del 12 setiembre de 2013** en que se aprueba la incorporación de las notas generales contenidas en el artículo 3.2 de la sesión 44-2013 al artículo 3.1 de la Sesión 62-2013 y que se corrijan varios errores materiales.

- **Artículo 5.2 de la Sesión Ordinaria 74-2013 del 16 de octubre de 2013** en que se corrige un error material en la matriz aprobada mediante acuerdo 63-2013.
- **Artículo 5.2 de la Sesión Ordinaria 75-2013 del 17 de octubre de 2013** en que se acuerda unificar las aclaraciones realizadas en las sesiones citadas anteriormente así como se aprueba el *“Procedimiento para la matriz de verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales de las concesiones, periodo 2007-2014.”* Se solicita a la Dirección Ejecutiva de ese Consejo que se haga la publicación respectiva en el diario oficial La Gaceta.
- **Artículo 5.1 de la Sesión Ordinaria 76-2013 del 22 de octubre de 2013** en el que de previo a hacer la publicación en La Gaceta, se acuerda instruir a la Dirección Técnica para que presente ante la Junta la presentación de la versión final del documento relativo a la renovación de las concesiones.
- **Artículo 7.1 de la Sesión Ordinaria 78-2013 del 24 de octubre de 2013** recibe la presentación solicitada, se ordena la publicación de la matriz en La Gaceta. Asimismo, se acuerda:
 1. Solicitar a la Dirección Ejecutiva y a la Dirección Técnica presentar en un mes la propuesta y cronograma para la operatividad de la matriz de verificación, así como informar sobre los recursos aprobados y otros que se requieran, así como los planteos y actividades necesarios para hacer a verificación *“de una manera oportuna, eficiente y que garantice una transparencia total a los interesados en el proceso a desarrollar”*.
 2. Solicitar a la Dirección Ejecutiva que el 4 de noviembre pusiera a disposición en la página Web del CTP los formularios de las declaraciones juradas solicitadas para la evaluación y el control del proceso que se establecerá. Se indica que otra documentación estará disponible para los concesionarios en la página a partir del 2 de diciembre de 2013.
- **Artículo 5.3 de la Sesión Ordinaria 81-2013 del 6 de noviembre de 2013** en que se acuerda notificar a las organizaciones gremiales que la matriz se publicará en La Gaceta, de manera que puedan ir adelantando la recopilación de la información y aspectos que se solicitarán en la verificación de campo. Además que se comunique esa decisión a los transportistas para que de antemano tramiten la firma digital, para una mayor facilidad para realizar los trámites pertinentes.
- **Artículo 5.3 de la Sesión Ordinaria 83-2013 del 13 de noviembre de 2013** en que se instruye a la Administración para que publique en la página del Consejo la matriz aprobada en octubre 2013 y comunique a ese Órgano sobre su publicación en La Gaceta.

Revisada la página Web del CTP al 29 de enero de 2014, esta Defensoría observó un documento llamado MATRIZ DE VERIFICACION DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES DE LAS CONCESIONES PERIODO 2007-2014, aprobado por la Junta Directiva del CTP, acogiendo las recomendaciones emitidas en el informe DTE-2013-575. Este documento coincide con la matriz que consta en el Artículo 7.1 de la Sesión Ordinaria 78-2013 del 24 de octubre de 2013, certificado por la Dirección Ejecutiva en diciembre 2013. Los contenidos de esa matriz se resumen a continuación:

*"1. Se aprueba la "Matriz de verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales de las concesiones periodo 2007-2014", presentada por la Dirección Técnica del Consejo de Transporte Público, incluyendo las notas generales de las mismas y haciéndose énfasis en que, la presente moción es para realizar: **una verificación de los compromisos contractuales del contrato concesión de aquellos concesionarios a los que se les prorrogó la concesión en el periodo 2007-2014, y por tanto puede otorgar a una posible renovación del contrato, según establece la legislación. Sin embargo, se advierte que la misma no constituye un derecho para que se les renueve el contrato de concesión para el período 2014-2021, en las mismas condiciones operativas que se están verificando con la matriz, porque tal como lo indica el artículo 21 de la Ley 3503 del contrato de concesión "...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 establezcan conforme a la Ley". Por tanto, para optar por la renovación del contrato de concesión para el periodo 2014-2021, deberá aceptar las condiciones operativas, administrativas, tecnológicas y legales que determine el Consejo de Transporte Público y/o la modernización en concordancia con la legislación y normativa vigente a la fecha y la jurisprudencia administrativa, constitucional y de cualquier índole, considerando siempre el interés público así como el beneficio al usuario. Como requisitos de participación previos a la evaluación de cumplimiento las empresas concesionarias de ruta regular deben de cumplir con los siguientes requisitos: 1) Encontrarse al día con las obligaciones de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), según artículo 17 de la Ley Constitutiva de la CCSS. En los casos que haya un arreglo de pago con dicha institución debe estar la empresa al día con los respectivos pagos. 2) Encontrarse al día con el pago de los cánones ante el Consejo de Transporte Público.***

Propiamente para la verificación de cumplimiento se indican a continuación los ítems a evaluar en la aplicación de la matriz de cumplimiento de las obligaciones contractuales de las concesiones del periodo 2007-2014. Es importante señalar que todas aquellas empresas que entren dentro de dicho proceso de verificación deben tener a disposición del o los equipos

evaluadores la información durante la visita en campo. Por tanto deberá tener la información disponible a más tardar el 20 de diciembre de 2013 a fin de programar la verificación que corresponda. Solo se solicitará de previo adjuntar a la solicitud de renovación los formularios 1 y 2 indicados abajo y que se publicarán en la página web de este Consejo [www.ctp.go.cr.](http://www.ctp.go.cr), a partir del día lunes 4 de noviembre del 2013. 1) ORGANIZACION EMPRESARIAL (Valor total: 20 puntos) Para la evaluación de este ítem, dentro de la solicitud de renovación debe aportarse una declaración jurada (Formulario N° 1) con el organigrama de la empresa con los nombres de las personas en los puestos claves con sus calidades, además en la misma se debe indicar si el encargado de dicha unidad cuenta con grado profesional en las áreas de Derecho, Contaduría, Administración de Empresas, Ingeniería, Mecánica y mantenimiento, entre otros o con contratos de servicios profesionales. Aquel encargado de área que no cuente con carrera profesional pero si con experiencia mínima de tres años debe también ser indicado en dicha declaración...”

Para una mejor comprensión de los elementos de evaluación, se resumen a continuación los criterios establecidos y sus respectivos puntajes:

CRITERIOS	DESCRIPCION	PUNTUACION
1.1. Organigrama y Personal Clave	Presencia o ausencia de las unidades o puestos claves con que debe contar una empresa de Transporte Público, los puestos y unidades con que debe contar como mínimo por parte de la empresa: Gerencia y/o Presidencia, Departamento o Unidad de mantenimiento, Departamento o Unidad de operaciones, Departamento o Unidad de contabilidad, Departamento o Unidad de atención al usuario	10 pts (dos por cada ítem)
1.2 Ejecutivos y Gerencia	Para la evaluación de este ítem, se utilizará la declaración jurada (Formulario N° 1) del organigrama funcional empresarial y de las funciones de cada una de las unidades, en la cual se señalará el grado académico o la existencia de contratos de servicios profesionales tal y como se indica en el inicio de este rubro. Si todos los encargados de área cuentan con este requisito se obtendrán un total de 10 puntos, por cada encargado que no cuente con grado académico pero si con experiencia mínima de tres años se le otorgará un punto.	10 pts (máximo dos por cada ítem)
2. Planteles e instalaciones	Área de mantenimiento preventivo y correctivo, estacionamiento, área de administración, área de lavado de unidades	10 pts
3. Calificación de la flota	Flota autorizada (10 pts): El evaluador deberá portar certificación de flota extendida por el Departamento de Administración de Concesiones y Permisos física o digital, sobre la cual verificará en campo las unidades autorizadas para operar el servicio. Además se verificará que las mismas cuenten con derechos de circulación al día.	40 pts

	<p>Condiciones mecánicas (10 pts): Para efectos de obtener puntuación en este ítem se deben verificar en campo las revisiones técnicas vigentes de todas las unidades que conforman la flota óptima autorizada la cual se verificará al igual que el ítem anterior contra la certificación de flota del Departamento de Administración de Concesiones y Permisos.</p> <p>Seguros Cobertura A y C (10 pts): Para la calificación de este ítem el evaluador en el campo verificará las certificaciones emitidas por el ente asegurador de la suscripción y vigencia de las pólizas de Autos con Coberturas A y C, para cada una de las unidades con las que opera el servicio, en caso de aquellas pólizas semestrales de pago mensual se debe verificar el desglose de pago en donde el evaluador corrobore que la misma se encuentre al día.</p> <p>Accesibilidad (Ley 7600 de las unidades adaptadas) (10 pts):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asientos preferenciales y timbre sonoros (4 puntos) - Pisos material antiderrapante (2 puntos) - Dispositivos tipo rampa o plataformas (4 puntos) 	
<p>4. Calificación del servicio</p>	<p>Frecuencia horaria (10 pts): Se comparará la relación de horarios autorizados vigentes según certificación del Departamento de Administración de Concesiones y Permisos con los comprobados durante el chequeo de punto fijo. Para valorar la frecuencia se tomarán en cuenta las siguientes externalidades que afecten la ruta durante los días del estudio: reparaciones viales y la eventual congestión, estado de las vías, desastres naturales, caso fortuito o de fuerza mayor. Se muestreará al menos dos días de servicio en horario de 7:00 a las 17:00 horas, de donde se obtendrá el número de carreras contra el cual se verificará.</p> <p>Información al usuario:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tarjeta de capacidad y tarifas extendida por el CTP (3 pts) - Rotulación de las unidades indicando claramente la descripción de la ruta, (Origen – Destino). (3 pts) - Registros de abordaje de adultos mayores, tiqueteras o maquinas destinadas al adecuado acceso a los servicios de transporte público, informes entregados a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos u otros sistemas de comprobación con que cuente la empresa. (3 pts) <p>Conductores (7 pts)</p> <p>A la hora de verificar las unidades en campo se procederá a verificar que cada uno de los conductores de la unidad revisada cuente Licencia de Conducir C 2 vigente, código de conductor en un lugar visible en la unidad, y del uso del uniforme entiéndase como mínimo camisa de la empresa, el número de conductores verificados debe ser igual al menos al número de unidades revisadas en campo.</p> <p>Capacitación Profesional (5 puntos)</p> <p>Se otorgará un punto a aquellas empresas oferentes que demuestren contar</p>	<p>30 pts</p>

	<p>con al menos el cincuenta por ciento del personal de conducción debidamente capacitado en lo que respecta a Mecánica Básica, dos puntos adicionales en lo que respecta a Relaciones Humanas y atención a los usuarios o servicio al cliente y 2 puntos adicionales a aquellos conductores que hayan sido capacitados en cursos de trato al Adulto Mayor y en materia relacionada a la Ley 7600, para un total de 5 puntos. Para tales efectos se deberá adjuntar a la solicitud de renovación declaración jurada que contenga listado de conductores (Formulario N° 02), en el cual se detallará el número de conductores con que cuenta la empresa y los cursos en los cuales se ha capacitado cada uno respectivamente.</p>	
5. BONIFICACIONES	<p>5.1) DOS puntos adicionales de bonificación, a todos aquellos concesionarios que demuestren que cuentan con terminales e infraestructura necesarias para asegurar la confortabilidad de sus usuarios en la(s) ruta(s) servida(s). Se requerirá que quede registro fotográfico de dichas instalaciones, las cuales serán tomadas en el campo por el equipo evaluador.</p> <p>5.2) DOS puntos adicionales de bonificación a los concesionarios comprendidos en el sector de influencia del Decreto Ejecutivo No. 28337-MOPT que demuestren avances concretos en materia de modernización de transporte relativos a consolidación de sectores o subsectores, incluyendo fusiones y acuerdos consorciales.</p> <p>5.3) DOS puntos adicionales de bonificación a todos aquellos concesionarios que cuenten con planes piloto de pago electrónico o registro de cédula, los cuales deben ser fotografiados como medio probatorio de su existencia.</p> <p>5.4) UN punto adicional de bonificación a todos aquellos concesionarios que a la fecha del estudio de campo de la concesión, tengan al menos un 10% con vehículos inscritos o en proceso de inscripción ante el CTP, que cuenten con tecnologías limpias o que utilicen combustibles limpios.</p> <p>5.5) UN punto adicional de bonificación a todos aquellos concesionarios que a la fecha de presentación de la solicitud de renovación de la concesión cuenten en sus instalaciones con un sistema de manejo de residuos sólidos y aceites.</p> <p>5.6) DOS puntos adicionales a aquellos concesionarios que durante la visita demuestren que cuentan con tanque de autoconsumo o estación de servicio</p>	10 pts

El Artículo 7.1 de la Sesión Ordinaria 78-2013 del 24 de octubre de 2013, además, las siguientes reglas:

- El CTP pondrá a disposición de los concesionarios las declaraciones juradas en su página Web. También se publicarán en línea las guías y cronograma para operativizar la verificación.

- Se otorgarán 10 días hábiles para subsanar aquello que sea subsanable, según el acta que entregará el evaluador, por lo que los concesionarios tendrán ese plazo para entregar la documentación pertinente en las oficinas centrales del CTP.
- Lo evaluado será documentado fotográficamente en cada expediente.
- La nota mínima de aprobación es de 80 puntos, de un total de 110 puntos.
- El equipo evaluador notificará a las empresas, según cronograma con dos días de anticipación la fecha y hora de la visita a las instalaciones.

E. CONSIDERACIONES:

Con base en lo anterior, esta Defensoría realiza las siguientes consideraciones:

I. LA MATRIZ DE VERIFICACION DE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES: Deficiente evaluación para siete años de concesión

El análisis de la matriz mediante la cual el Consejo de Transporte Público espera evaluar el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los concesionarios en el período 2007-2014, ha generado en esta Defensoría las siguientes observaciones:

1. Según consta en la matriz, se les está solicitando a las empresas un estudio de tiempos y de cantidad de servicios y/carreras (frecuencia horaria) que presuntamente ofrecieron los operadores como parte de las memorias de cálculo de diseño operativo, y se les solicita adjuntar además, datos históricos mensuales reportados a la ARESEP por un período de un año atrás a la fecha de la semana de información a presentar.

Sobre este primer punto no está claro para esta Defensoría, primero, cómo espera el CTP determinar el cumplimiento de horarios por parte de las empresas concesionarias si no se ha hecho una revisión periódica de esta variable en el campo. Para analizar el cumplimiento de horarios, el Consejo de Transporte Público espera hacerlo con una única revisión durante el período de siete años, cuya información además, es suministrada por el operador, es decir, el CTP no ha dispuesto mecanismos de control efectivos que le permitan monitorear en tiempo real y con cierta periodicidad los horarios,

sabiendo como lo sabe, que el incumplimiento de horarios por parte de los operadores del servicio, es un aspecto recurrente en las quejas que presentan los usuarios.

A manera de complemento de la información sobre horarios solicitados a las empresas, el Consejo de Transporte Público en la matriz propuesta para el período 2014-2021 les está solicitando un reporte de los datos históricos mensuales reportados a la ARESEP por un período de un año atrás a la fecha de la semana de información a presentar.

Este aspecto, a criterio de la Defensoría, tampoco representa ningún avance en el proceso de evaluar el cumplimiento de horarios a las empresas porque, al igual que se mencionó anteriormente, estos datos son suministrados por los operadores del servicio sin que haya una verificación de la información aportada por los operadores, de parte de la ARESEP ni del Consejo de Transporte Público. En otras palabras, el empresario decide cuál es la información que debe presentar a la ARESEP para efectos de los ajustes tarifarios que requiere.

Por otro lado, en relación con el tema del estudio de diseño operativo dentro del cual se contempla el estudio de movilización de pasajeros por ruta, el Consejo de Transporte Público no establece cuál es el horizonte temporal apropiado en el cual debe realizarse dicho estudio, con lo cual se podrían generar algunos sesgos en los datos reportados por las empresas, independientemente de que se les solicite el respaldo de un profesional responsable en áreas como ciencias económicas o en ingeniería. No se menciona en la matriz, las condiciones y características del estudio técnico de demanda, de tal manera que los resultados del estudio se ajusten a lo que el CTP espera del mismo.

Considera esta Defensoría que el recaudo de datos fidedignos respecto a las variables operativas en el transporte público, es de vital importancia para transparentar no sólo el proceso de adjudicación de las concesiones, sino para hacer mucho más efectivo y transparente el proceso de fijación tarifaria que se establecerá a futuro.

Es claro que si antes del proceso de evaluación del cumplimiento de las obligaciones contractuales de las empresas, se desarrolla un método efectivo de evaluación, especialmente de las variables operativas, se podrían detectar sesgos en los datos que han venido aportando los operadores y que al hacerse visibles, se podrían hacer los ajustes correspondientes en tamaño de la flota operativa, frecuencia horaria y por consiguiente, en las fijaciones tarifarias que tanto han afectado a los usuarios del servicio de transporte público.

2. Uno de los aspectos que se evaluará en el actual proceso de renovación de concesiones es la *Organización Empresarial*, el cual se subdivide en dos puntos: Organigrama y Personal Clave (10 puntos) y Ejecutivos y Gerencia (10 puntos). Dentro del Item Ejecutivos y Gerencia se detallan las siguientes áreas: Gerencia (de planta o por contrato de servicio), Departamento o unidad de mantenimiento, departamento o unidad de operaciones, departamento o unidad de contabilidad, departamento o unidad de atención al usuario. Cada uno de estos ejecutivos, si es profesional se calificará con dos puntos y si el encargado no tiene grado académico se le calificará con 1 punto.

Para la evaluación de este grupo de ejecutivos se indica en la matriz que *“ Todo aquel empleado que cuente con tres años o más de experiencia y que haya sido debidamente capacitado para ejercer su función en algún puesto clave acá indicado, se le calificará y homologará las mismas a grado académico por lo que puntuará en lugar de un punto, 2 puntos. Dicha capacitación y experiencia será verificada en el campo, mediante planilla, títulos, etc.*

Este Órgano Defensor estima que un aspecto importante para el mejoramiento del sistema de transporte público, dentro de lo que les compete a los operadores, está ligado a la profesionalización de sus unidades administrativas y operativas. Sin demérito de la capacidad que pueda tener el personal no profesional, considera esta Defensoría que el sistema de transporte público que requiere nuestro país, desde una visión de modernidad y eficiencia, podría ser interpretado de una manera mucho más positiva disponiendo de personal profesional dentro de las empresas. Desde esa perspectiva, esta Defensoría considera que no es conveniente homologar las capacitaciones de esos empleados a grado académico, y por lo tanto, si el empleado no es profesional, no debe ser calificado con la misma puntuación como si lo fuera. En otras palabras, debería mantenerse la calificación en un punto para aquellos casos donde el funcionario no sea profesional.

3. El punto N° 3 de la matriz se refiere a la **Calificación de la Flota** que tiene un valor total de 40 puntos. Dentro de este ítem, en lo que corresponde a las condiciones mecánicas de los autobuses (10 puntos), la matriz establece lo siguiente:

"Para efectos de obtener puntuación en este ítem se deben verificar en campo las revisiones técnicas vigentes de todas las unidades que conforman la flota óptima autorizada la cual se verificará al igual que el ítem anterior contra la certificación de flota del Departamento de Administración de Concesiones."

Sobre este punto, la Defensoría de los Habitantes estima que si bien es importante determinar que los autobuses cumplieron con el requisito de pasar la revisión técnica vehicular, lo es más, el que la Administración determine el verdadero estado de las condiciones mecánicas de las unidades autorizadas, para lo cual es necesario una inspección en campo que permita comprobar el verdadero estado mecánico

de dichas unidades; podría ser una revisión de una muestra representativa de la flota, si no se tiene la capacidad de inspeccionar el 100%.

Se debe tener presente que la revisión técnica se realiza a los autobuses cada seis meses, y que la inspección que espera realizar el Consejo de Transporte Público para determinar si los autobuses tienen la revisión técnica al día, puede estar alejada del momento en que RITEVE realizó la respectiva revisión técnica, con lo cual, durante ese período, aunque teóricamente parece corto, se pudo haber producido un deterioro en el estado mecánico y de carrocería de los autobuses. Una situación como la mencionada, haría poco efectiva la revisión documental de estar al día con la revisión técnica, y por lo tanto, el Consejo de Transporte Público no estaría contribuyendo de manera positiva al mejoramiento de la calidad del servicio como espera la comunidad nacional.

4. Siempre en el tema de la flota, en lo que se refiere al dispositivo tipo rampa o plataforma (se califica con 4 puntos), la matriz establece lo siguiente:

“Se verificará por medio del acuerdo de flota autorizada la existencia de rampas en las unidades de acuerdo con el porcentaje mínimo obligatorio establecido por la ley. En caso de aquellas unidades que no se hayan acreditado ante la Administración y cuentan con este dispositivo, se verificarán por medio de la revisión técnica vehicular o directamente en el campo, se procederá a acreditar la existencia de la rampa, y se informará por parte del evaluador mediante oficio al Departamento de Concesiones y Permisos para que proceda registrar su existencia.

Adicionalmente, una muestra aleatoria de al menos un 10% de la flota se verificará en el campo el adecuado funcionamiento de las rampas para el acceso y descenso de los usuarios de las unidades de transporte público debidamente autorizadas por la administración.

Se asignarán dos puntos al verificar el cumplimiento del porcentaje mínimo de rampas exigido por la ley y dos puntos si la totalidad de las rampas o dispositivos elevadores de la muestra funcionan correctamente.”

Este es un tema que reviste especial importancia por cuanto las rampas o plataformas representan un rubro importante dentro de la estructura de costos de las empresas, el cual está siendo considerado en las fijaciones tarifarias y tienen un impacto en las tarifas que pagan los usuarios del servicio. De ahí que si las rampas representan un costo adicional dentro de la estructura de costos de las empresas, y los usuarios pagan por ello, la administración debe garantizarles en todo momento a los usuarios, el buen estado de esos dispositivos. De ahí que, la Defensoría considera que el monitoreo sobre el adecuado funcionamiento de estas rampas debe realizarse, no con una muestra de un 10% del total de las mismas,

sino que deben revisarse el 100%, revisión que debe hacerse con alguna frecuencia y no únicamente cuando se renuevan las concesiones, pues el beneficio no estaría llegando oportunamente a los usuarios.

Además, una revisión del funcionamiento de las rampas que únicamente se hace cada siete años, no estimula al empresario a mantenerlas en buen estado de funcionamiento durante el tiempo en que no son evaluados por la administración.

5. Calificación del servicio (Valor total: 30 puntos)

Frecuencia horaria (10 puntos)

Se comparará la relación de horarios autorizados vigentes según certificación del Departamento de Administración de Concesiones y Permisos con los comprobados durante el chequeo de punto fijo. Para valorar las frecuencias se tomarán en cuenta las siguientes externalidades que afecten las rutas durante los días del estudio, reparaciones viales y la eventual congestión, estado de las vías, desastres naturales, caso fortuito o de fuerza mayor.

Se muestreará al menos dos días de servicio en horario de 7:00 a las 17:00 horas, de donde se obtendrá el número de carreras contra el cual se verificará.” El CTP adjunta fórmula con tabla de relaciones y puntaje.

El tema del cumplimiento de horarios por parte de los prestatarios del servicio, al igual que otros que ya hemos mencionado, tiene también especial relevancia, toda vez que es de los aspectos dentro del contrato de concesión que más incumplen los operadores del servicio. Como es de todos conocido, el incumplimiento de horarios tiene una incidencia directa sobre la calidad de servicio, tan a menudo cuestionada por los usuarios del servicio y al igual que la demanda de pasajeros, tiene un gran impacto a la hora de fijar las tarifas del servicio de transporte público. Consecuentemente, el monitoreo de esta variable debe hacerse en el campo y además tiene que ser permanente por parte de la administración, y no únicamente cuando se evalúa con motivo de la potencial renovación de las concesiones.

La Defensoría estima que el proceso de renovación de concesiones no debe ser un cúmulo de improvisaciones que la administración realiza cada siete años, sino que, por el contrario, debe establecerse una política pública muy clara de lo que quieren las autoridades de gobierno en materia de transporte público, con una visión de corto, mediano y largo plazo.

Para ello, es imperativo que el proyecto de transporte público deba primero estar supeditado a procesos de planificación adecuados, luego de esa etapa de planificación, debe pasar a la fase de implementación, y finalmente deberá operarse de manera efectiva. Ello significa, por un lado, un proceso de análisis y de

trabajo muy profundo, y por otro lado, que las reglas del juego tanto para la administración como para los operadores deben estar muy claras.

La convergencia de los aspectos mencionados permitirá desarrollar un transporte público más eficiente, en el que sin lugar a dudas, la calidad del servicio será más visible para los clientes usuarios y posiblemente las tarifas podrían ser de más bajo costo respecto a su precio actual, en la medida en que la planificación tendrá que contemplar mejores y mayores controles del sistema de transporte público como un todo.

Ahora bien, la Defensoría de los Habitantes reconoce que esa tarea no es fácil, en la medida en que esos desafíos están asociados a decisiones de carácter político, técnico, financiero, así como a procesos de comunicación y coordinación interinstitucional adecuados. Sin embargo, es urgente avanzar en esa dirección, y ese es el gran desafío que enfrenta el Ministerio de Obras Públicas y el Consejo de Transporte Público como instituciones rectoras de la actividad, no solo para mejorar nuestro sistema de transporte público, sino para avanzar en el tema de la modernización del transporte.

Es pertinente señalar que durante muchos años el camino escogido por el Ministerio de Obras Públicas primero, y luego el Consejo de Transporte Público, a través del proceso de renovación de concesiones ha sido de poco avance desde cualquier punto que se le mire. Por ello, esta Defensoría estima que es necesario que el Consejo de Transporte Público valore la posibilidad de pasar de la renovación de las concesiones al proceso de licitación pública, pero tomando en consideración todos los aspectos que durante mucho tiempo han estado ausentes en el proceso de renovación, como son entre otros, la realización de estudios técnicos bien elaborados para cada una de las rutas o sectores que se van a concesionar, diseñar mecanismos de control permanentes y adecuados sobre la operación del servicio que brindan los operadores, pero con una visión de futuro que permita ir mejorando los errores del pasado y avanzando de una forma más positiva hacia la modernización del transporte público que tanto requiere nuestro país.

Por otro lado, la administración no debe olvidar que los sistemas de transporte público están en función de las necesidades de la población, por lo tanto, una gestión positiva debe involucrar la participación de los ciudadanos de manera más directa y efectiva. Hay muchas formas de tomar en cuenta el criterio de los ciudadanos, la administración tendrá que buscar los mecanismos que propicien esa participación positiva para el sistema. Este tema es analizado a continuación.

II. LAS Y LOS USUARIOS DE LOS AUTOBUSES: Los grandes ausentes del proceso de renovación de concesiones 2014

El proceso de renovación de las concesiones de buses para **el periodo 2007-2014**, se caracterizó por la renovación automática, sin que existiera concurso ni competencia para escoger las mejores opciones para la prestación del servicio. Asimismo, ese proceso no evaluó la prestación del servicio durante el periodo de concesión para aquellos prestadores interesados en obtener la renovación automática, sino que se trató de una evaluación limitada a un cortísimo periodo de tiempo. Además, desde la perspectiva de las y los usuarios de los servicios por concesionar, **su criterio estuvo absolutamente ausente de la evaluación.**

La información aportada a la Defensoría por el CTP, demuestra que el proceso en curso para la renovación de las concesiones a partir del año 2014 no es muy distinto al proceso 2007-2014. Su principal característica sigue siendo que la renovación de la concesión no depende del desempeño del prestador durante los siete años de concesión, sino de los resultados obtenidos en una "verificación" del cumplimiento de las condiciones del contrato de concesión **en un único momento**, el de la evaluación, que será realizada en un día específico que será informado al concesionario dos días antes de que ocurra. Siete años de operación que se evalúan en una única oportunidad. En otras palabras, la empresa puede haber incumplido sus obligaciones en 6 años y 363 días y aun así, ver su concesión renovada si en el día de su evaluación obtiene 80 puntos.

Planteamos a continuación algunos ejemplos de esta paradoja:

- Si se tiene en cuenta que la revisión técnica vehicular de los autobuses tiene una vigencia de 6 meses, el 100 % de la flota podría tener defectos graves o peligrosos en el momento de la evaluación y aún así, la concesionaria obtendría los 10 puntos de las condiciones mecánicas, ganados con sólo haber aprobado la revisión técnica vehicular más reciente.
- La empresa puede haber irrespetado los horarios y frecuencias a lo largo de toda su concesión, pero el día de la evaluación (que le fue avisada con dos días de antelación), sí cumple con lo establecido y obtiene los 30 puntos correspondientes.
- El 100% de la flota puede incumplir con las obligaciones de accesibilidad establecidas en la ley 7600 incluso el día de la evaluación, obtener cero puntos en esos rubros y, aún así, obtener la renovación de la concesión.
- La empresa puede haber sido de aquéllas que tienen un amplio historial de irrespeto a los derechos de las y los adultos mayores, y aún así puede obtener todos los puntos de la calificación

básica, más la bonificación en caso de que tenga un plan piloto de pago electrónico o registro de cédula.

Es claro que la forma en que está diseñada la verificación de los compromisos contractuales responde a la deficiente fiscalización que sistemática e históricamente el Consejo de Transporte Público ha ejercido sobre la prestación del transporte público modalidad autobús. Baste con recordar que al día de hoy se encuentra vigente el **Reglamento para la Evaluación y Calificación de la Calidad del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas**, Decreto Ejecutivo N° 28833-MOPT, promulgado en el año 2000, incluido como una de las normas por cumplir en el contrato de concesión firmado por las empresas y el CTP en el año 2007, pero que nunca ha sido aplicado por el Consejo de Transporte Público.

Obsérvense las disposiciones de los artículos 25 y 26 del Reglamento en cuestión:

Artículo 25.— *Evaluación de operadores sin estudio. En octubre de cada año, el Consejo determinará cuáles operadores no han sido evaluados, tomará las medidas para su evaluación e iniciará el procedimiento de sanción si corresponde.*

Artículo 26.—*Carácter vinculante del Reglamento y el Manual. Todo contrato de concesión y autorización de permiso de transporte remunerado de pasajeros, debe contener una cláusula que indique que este Reglamento y el Manual forman parte del contrato o permiso, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento. El contrato indicará la calificación mínima que deben obtener los operadores en la evaluación de la calidad del servicio, con base en el MODELO vigente, así como las sanciones a aplicar en estos supuestos.*

Si el CTP hubiese aplicado este Reglamento durante el periodo 2007-2014, tendría **siete evaluaciones de la calidad del servicio de cada uno de los concesionarios** que el día de hoy aspiran a ver renovada su concesión y no tendría que recurrir a hacer una valoración del cumplimiento de las obligaciones contractuales, que no es más que una comprobación previamente avisada y que, en mucho, reflejará la prestación del servicio en un único momento de los siete años de concesión.

Al respecto, obsérvense los criterios que el Reglamento considera que son responsabilidad del Operador y que **deberían haber sido anualmente evaluados**, si el CTP hubiese acatado el Decreto 28833-MOPT:

Artículo 12.—*Criterios bajo responsabilidad del operador. Los criterios que definirán y evaluarán el grado de responsabilidad de los operadores en la calidad de servicio, y que para los efectos se denominarán CRITERIOS TIPO O, serán los siguientes:*

0.1. Cumplimiento de frecuencias y horarios: evalúa el grado de cumplimiento de las frecuencias y horarios establecidos para la ruta en cuestión, considerando de forma cruzada el grado de congestión vial del recorrido.

0.2 Nivel de Ocupación: Evalúa la confortabilidad con base en un índice de comodidad medido en pasajeros/m², para rutas urbanas, y en general para aquellas en que esté autorizado el transporte de pasajeros de pie.

(Así reformado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 29760 de 20 de agosto del 2001)

0.3. Cumplimiento de las especificaciones de la flota: evalúa el grado de cumplimiento por parte del operador, de las condiciones estipuladas por el Consejo, específicamente en lo que respecta al grado de aprovechamiento de la flota y al acatamiento de disposiciones técnicas.

0.4. Mantenimiento de las unidades: evalúa el aseo y apariencia de los vehículos así como su mantenimiento interno y de tipo mecánico.

0.5. Capacitación: evalúa el grado de capacitación de los choferes del transporte público, con base en la cantidad de personal que ostente el nivel de técnico de la conducción.

0.6. Información al usuario: evalúa la cantidad, tipo, actualidad, veracidad y calidad de información referente al servicio que se brinde interna y externamente en los vehículos, en las paradas y en las terminales del servicio de transporte público.

0.7. Contraloría Interna de Servicios de los Operadores: evalúa la existencia, buen funcionamiento y grado de efectividad de una Contraloría Interna de Servicios de la empresa, en lo relacionado con el trámite y resolución oportuna de las quejas presentadas por los usuarios.

Este listado de criterios que a lo largo de toda la concesión debieron serle evaluados a los concesionarios, coinciden, en parte, con los elementos que están contenidos en la Matriz de Evaluación aprobada para el proceso de renovación de concesiones previsto para este año 2014.

Además, si el CTP hubiese aplicado este Reglamento, **habría conocido el criterio de las y los usuarios en relación con el servicio prestado por cada concesionario durante los siete años de la concesión:**

Artículo 15.—Calificación Global. Para obtener la calificación global de la ruta se calculará un promedio ponderado de la calificación obtenida en los criterios referidos en el numeral anterior **y el resultado de la encuesta aplicada a los usuarios del servicio en cuestión**, cuyos procedimientos estarán definidos en el Manual. (El resaltado no es del original)

Es precisamente ese vacío en el actual proceso de renovación de las concesiones el que más preocupa a la Defensoría de los Habitantes y por ello, se analiza a continuación.

Estudiada la matriz "Matriz de verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales de las concesiones periodo 2007-2014" aprobada por la Junta Directiva del CTP en noviembre 2013, se comprobaron las preocupaciones que meses atrás esta Defensoría había planteado al Consejo sin recibir una respuesta concreta: No existe en la evaluación para la renovación de las concesiones ningún rubro que mida el grado de satisfacción de las y los usuarios del servicio con los siete años de concesión que están llegando a su fin. Tampoco se valora la anuencia de las y los usuarios a seguir recibiendo el servicio por parte de la empresa que se los ha prestado en los últimos siete años.

Ante la pregunta que sobre este tema la Defensoría le hizo al CTP en setiembre de 2013 y que no recibió respuesta sino hasta noviembre 2013, la Dirección Técnica de ese Consejo respondió:

"En ese sentido a la hora de proponer la actual matriz de verificación en campo fueron tomados en cuenta la categorización de las denuncias usuales recibidas en el Departamento de Inspección y Control, por lo que fueron incluidas dentro de la propuesta técnica no sólo de organización empresarial sino también de unidades, ley 7600, adulto mayor, servicio y adicionales que van en función de garantías de mejora de servicio al usuario y al medio ambiente. Además se analiza la entrega de informes ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y el establecimiento de las áreas de atención a los usuarios. En mucho, las plantillas de evaluación van de la mano de las ya utilizadas por este Consejo para verificar en el campo las condiciones de servicio utilizadas por el área de fiscalización de este Consejo".

De acuerdo con esta respuesta, para el Consejo de Transporte Público, **la participación y el criterio de las y los usuarios del servicio de transporte público en la decisión de renovar o no las concesiones** para que reciban el servicio por los próximos siete años, **se reduce a haber tomado en cuenta las denuncias usuales de las y los usuarios**, agregando que las plantillas de evaluación "van

de la mano de las ya utilizadas por este Consejo para verificar en el campo las condiciones de servicio utilizadas por el área de fiscalización de este Consejo.”

Todo parece indicar que el Consejo de Transporte Público equipara un ***inventario de denuncias usuales*** con la valoración del grado de aceptación que una comunidad tenga en relación con la idea de que el actual prestador del servicio se mantenga, y que la similitud de las plantillas de fiscalización que usa el CTP en forma ordinaria con las que se usarán para ***verificar en el campo las condiciones de servicio***, es equiparable a que una comunidad se manifieste en contra de un concesionario que constantemente ha sido denunciado por incumplir con la ley 7600, por tolerar el maltrato a las personas adultas mayores por parte de sus choferes, por incumplimiento de horarios o por mal estado de las unidades a lo largo de siete años de concesión.

A la luz de lo anterior, es claro para esta Defensoría que, **a pesar de las advertencias tempranas** que en diversos momentos este Órgano Defensor le hizo al Consejo de Transporte Público desde julio de 2013, el Consejo decidió mantener fuera del esquema de evaluación de las empresas interesadas en renovar su contrato, el elemento que debería ser el centro y motivo de la concesión en sí misma: la satisfacción o no de las y los usuarios con los servicios recibidos en los últimos siete años y el interés o rechazo de las comunidades en que, por la calidad del servicio recibido durante siete años, la empresa continúe prestando el servicio.

Para esta Defensoría, además de la poca razonabilidad de que los 7 años de concesión sean evaluados en un cortísimo periodo de tiempo que más corresponde a una fotografía instantánea que a un verdadero análisis de cumplimiento de obligaciones, la exclusión de las y los usuarios en el proceso que culminará con la renovación de las actuales concesiones, podría ser contraria a los principios constitucionales que tutelan los derechos e intereses de las y los usuarios:

Art. 46, último párrafo:

Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo. El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos. La ley regulará esas materias.

Asimismo, esa omisión podría ser contraria a la naturaleza participativa del Estado costarricense y a la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en relación con el artículo 9 de nuestra Carta Magna:

Art. 9: *El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.*

(Así reformado el párrafo anterior por el artículo único de la ley N° 8364 de 01 de julio de 2003)

Al respecto, obsérvese lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en su resolución N° 2011008816 del 1° de julio de 2011:

“SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. *El artículo 9 de la Constitución Política, describe el Gobierno de la República, como popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Así, la Nación, titular exclusiva de la soberanía (artículo 2° de la Constitución Política), delega en sus gobernantes determinadas cuotas de poder con el propósito que estos, dentro de los límites que imponen las normas, principios y valores que integran el Derecho de la Constitución, tomen medidas, en aras de lograr la realización plena de los intereses públicos (artículo 11 de la Constitución Política) (...)*

(...) Sin lugar a dudas, el concepto de democracia ha evolucionado gracias a siglos de meditación filosófico política, el recuento de experiencias y, por supuesto, la eficacia expansiva de los derechos fundamentales. Por consiguiente, en la actualidad, no es posible calificar de Democrático un Estado que se limite, única y exclusivamente, a otorgar plenas garantías para el ejercicio del sufragio. Además de lo anterior, constituye un imperativo categórico, la existencia de canales efectivos para que la ciudadanía pueda participar en la gestión y manejo de los asuntos públicos. Como necesario equilibrio, nuestro orden Constitucional garantiza mecanismos de participación ciudadana, inclusive, de democracia directa. Tenemos, por ejemplo, el referéndum y la iniciativa popular en la formación de las leyes. Además, existen supuestos en los cuales la celebración de una audiencia pública para analizar cierta medida que afecta a una comunidad, resulta imprescindible (...)

(...) La participación ciudadana carecería, totalmente, de sentido si no se brinda a los administrados facilidades para informarse sobre los criterios técnicos y demás circunstancias que sustentan determinado proyecto o decisión. Dentro de este marco, el numeral 30 del supremo cuerpo normativo costarricense, estatuye el derecho de acceso a la información administrativa, sobre todo en su vertiente ad extra, el cual esta Sala ha calificado como “(...) un mecanismo de control en manos de los administrados, puesto que, le permite a éstos, ejercer un control óptimo de la legalidad y de la oportunidad, conveniencia o mérito y, en

general, de la eficacia y eficiencia de la función administrativa desplegada por los diversos entes públicos. Las administraciones públicas eficientes y eficaces son aquellas que se someten al control y escrutinio público, pero no puede existir un control ciudadano sin una adecuada información. De este modo, se puede establecer un encadenamiento lógico entre acceso a la información administrativa, conocimiento y manejo de ésta, control ciudadano efectivo u oportuno y administraciones públicas eficientes. El derecho de acceso a la información administrativa tiene un profundo asidero en una serie de principios y valores inherentes al Estado Social y Democrático de Derecho, los cuales, al propio tiempo, actúa. Así, **la participación ciudadana efectiva y directa en la gestión y manejo de los asuntos públicos resulta inconcebible si no se cuenta con un bagaje importante de información acerca de las competencias y servicios administrativos, de la misma forma, el principio democrático se ve fortalecido cuando las diversas fuerzas y grupos sociales, económicos y políticos participan activa e informadamente en la formación y ejecución de la voluntad pública** (...)” (sentencia No. Nº 2120-2003 de las 13:30 hrs. del 14 de marzo del 2003) (el resaltado no pertenece al original) (...)

(...) A mayor abundamiento, obsérvese que, en un asunto similar al planteado, este Tribunal Constitucional, en el Voto No. 8125-08 de las 18:22 hrs. de 13 de mayo de 2008, dispuso lo siguiente:

(...) ***SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.*** La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas se encuentra prevista en el artículo 9 de la Constitución Política, por lo que adquiere el rango y la fuerza de un derecho constitucional de carácter fundamental. No se trata de una desconstitucionalización del principio de legalidad de la Administración Pública, aunque sí por supuesto, de una forma de gobierno más democrático, que amplía los foros de debate sobre diferentes temas que le afectan a la colectividad, y que por virtud de ello, quedan abiertos a la intervención y opinión ciudadana. Estamos, pues, ante una opción ya muy aceptada en la evolución del concepto de democracia y este amparo ofrece una magnífica oportunidad de darle clara y efectiva vigencia, para que no se quede en el mero discurso. El precepto comentado, entonces, recoge el principio citado a través del acceso a la información de que se dispone y a la divulgación de ella, para que la toma de decisiones no se circunscriba a un limitado grupo de intereses.(...) Asimismo, al dar la oportunidad de que participen en ella vecinos, organizaciones sociales,, el sector estatal y el privado, instituciones de defensa al ciudadano y otras instituciones gubernamentales se logra obtener un mayor provecho, lo cual facilita un mejor intercambio de información de los participantes, constituyéndose la audiencia en un instrumento trascendental en la toma de

decisiones y un instrumento de transparencia en un sistema democrático como el nuestro (...) sin embargo, no se trata de un simple requisito formal, de manera que se pueda fijar de tal forma que haga nugatorio el ejercicio del derecho que pretende tutelar, al otorgarse en condiciones que impidan u obstaculicen el cumplimiento de los objetivos que está llamada a obtener, en protección del derecho a la información y participación ciudadana...”

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional es clara en plantear que el artículo 9 de nuestra Constitución establece el derecho de las y los habitantes a la participación activa y directa en la toma de las decisiones públicas que les afectan y la obligación de la Administración Pública de diseñar y poner en práctica los mecanismos que permitan hacer efectivo ese derecho. Ese derecho de las y los habitantes no se circunscribe a un área específica de la vida jurídica del país, sino que es exigible en cualquier ámbito de los asuntos públicos.

Por ende, la Defensoría de los Habitantes considera que el derecho a la participación en la toma de la decisión en cuanto a la renovación de las concesiones de transporte público modalidad autobús debe ser respetado y garantizado por el Consejo de Transporte Público. No obstante, como se ha demostrado en el presente informe, el proceso para la renovación de las concesiones que fue diseñado por el Consejo de Transporte Público para ser puesto en práctica durante este año 2014, en este tema es doblemente omiso:

- No contiene ningún elemento que incorpore el criterio de las y los usuarios en la toma de la decisión de renovar o no la concesión del servicio.
- No recoge la valoración que las y los usuarios puedan tener en relación con el servicio que han recibido en los últimos 7 años.

De esta manera, las concesiones del servicio de transporte público modalidad autobús podrían estarse renovando en este año 2014 en franca contradicción al artículo 9 de la Constitución Política. Asimismo, dependiendo de cómo se diseñe el contrato de concesión que estará rigiendo durante el próximo periodo de concesión, ese contrato también podría ser – al menos por omisión- contrario al artículo 9 de la Carta Magna y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Consecuentemente, de persistir esta situación, la Defensoría de los Habitantes podría acudir a las instancias jurisdiccionales correspondientes para reclamar la tutela de los derechos de las y los usuarios del transporte público.

IV. LAS DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES DEL CTP: Tres lustros esperando una verdadera modernización del transporte público²

Una revisión de los Informes Anuales que esta Defensoría ha presentado a la Asamblea Legislativa en los últimos diez años revela que prácticamente en cada uno de esos informes, la Defensoría ha llamado la atención de las y los señores diputados sobre la deficiente labor del Consejo de Transporte Público (CTP) y las constantes quejas de las y los usuarios del transporte público. La precaria gestión de las cuestiones ordinarias objeto de competencia del CTP y su demostrada incapacidad para la toma de decisiones estratégicas, es fuente permanente de denuncias de empresarios y usuarios del transporte público ante la Defensoría. Obsérvese el siguiente cuadro sinóptico que recoge la experiencia de la Defensoría entre los años 2009-2012:

Periodo	Planteamiento DHR
2009-2010	- Las deficiencias en el transporte público encuentran cobijo bajo sanciones poco efectivas y fiscalización deficiente en el CTP. - Las concesiones se renovaron con información meramente documental y mínimos estudios de campo y de cómo operó la empresa a lo largo de 7 años de concesión - La calidad de los servicios públicos competencia del CTP nunca ha sido evaluada.
2010-2011	- Total estancamiento de la modernización del transporte público - La deficiencia en la gestión del CTP es la misma. - Su tiempo de respuesta para cualquier gestión es irrazonablemente extenso
2011-2012	- Presencia de empresarios en la Junta Directiva puede ser causa estructural de la incapacidad del CTP para tomar decisiones estratégicas y fiscalizar en forma efectiva el transporte público - La ley 3503 es obsoleta y no puede responder a los requerimientos del país en materia de transporte público, pero no necesariamente justifica la negligente gestión.

En el periodo 2012-2013, lamentablemente, la evaluación de la gestión del CTP, a la luz de su aporte en realización de los derechos de las y los habitantes, no fue más favorable, tomando en cuenta que ese Consejo no logró superarse en ninguno de los aspectos señalados supra. Para la Defensoría, estas deficiencias estructurales del Consejo pueden ser explicadas por varias causas:

- Limitaciones presupuestarias
- Inadecuada estructura
- Complejidad de los procedimientos
- Conflictos de interés entre los sectores representados en la Junta Directiva del Consejo
- Inexistente voluntad política para encarar y resolver las deficiencias existentes
- El obsoleto marco normativo que rige la actividad (Ley 3503).

² El análisis planteado en este acápite, se extrajo del Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes para el periodo 2012-2013, presentado a la Asamblea Legislativa en mayo del año 2013.

Sea cual sea la relación causal entre uno o más de los factores apuntados, lo cierto del caso es que el CTP ha mostrado ser incapaz de dar respuesta diligente y oportuna a prácticamente cualquier solicitud que se le presente, con lo cual sistemáticamente vulnera no sólo el derecho de las y los habitantes a una respuesta pronta y oportuna, sino el derecho a mejorar su calidad de vida, recibir un servicio público en condiciones de seguridad, calidad y confiabilidad, incluso a ejercer la actividad económica para la cual el mismo Estado le ha facultado. Paralelamente, el CTP ha mostrado una enorme incapacidad de ejecución de las políticas de modernización que, desde el año 2000 a la fecha han estado vigentes en la normativa y en el papel.

En el año 2008, la Defensoría de los Habitantes inició de oficio una intervención para dar seguimiento a las acciones del Poder Ejecutivo en procura de una modernización del transporte público. La intervención se inició porque desde hacía más de una década, diferentes Administraciones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes habían anunciado, con mayor o menor entusiasmo, que ejecutarían proyectos para modernizar el transporte público. Inicialmente se planteó el proyecto denominado "Sectorización del Transporte Público", el cual suponía la creación de 9 sectores distribuidos en el Área Metropolitana de San José.

Aproximadamente a partir del año 2000 se hicieron los estudios para realizar un plan piloto que iniciaría con la puesta en práctica del primer sector, el cual arrancararía en el distrito metropolitano de Pavas. En varias oportunidades, el Ministerio anunció por los medios de prensa el inicio del plan piloto. Pasó una Administración completa pero ni el plan piloto ni mucho menos el proyecto de sectorización se ejecutó. A inicios del año 2008, la nueva Administración del Consejo de Transporte Público (CTP) anunció que en abril de ese año arrancararía un proyecto para poner en funcionamiento las llamadas "rutas intersectoriales", que formaban parte del proceso de modernización y complementaba la sectorización. Por ello, la Defensoría decidió observar, oficiosamente, las acciones del CTP y el MOPT para ejecutar los tan esperados proyectos para la modernización del transporte público costarricense. Tal observación se ejecutó desde el año 2008 al 2012 sin lograr comprobar algún avance concreto en la ejecución de los proyectos de modernización. Al concluir la intervención, la Defensoría comprobó que:

1. En el periodo 2008-2012 y en lo que va del 2013, fue muy escaso el avance de cualquier proyecto de modernización del transporte público que se hubiera pretendido ejecutar. La evidente reticencia de las autoridades del CTP para brindar información a esta Defensoría al respecto fue coincidente con el estancamiento que se observó en el sistema de transporte público nacional durante los últimos 5 años.

2. El proyecto de las **rutas intersectoriales** habría sido un paso muy importante en el camino hacia la modernización de la actividad del transporte público. Pero fracasó por insoslayables yerros en su

gestación. El inicio de la operación de estas rutas en el año 2013, fue producto de una situación coyuntural por el colapso vial ocasionado por el hundimiento de la ruta de circunvalación. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que el único avance tangible en la modernización del transporte del año 2000 a la fecha.

3. Los pocos cambios que se observaron en el transporte público entre los años 2007 y 2009 fueron producto de la renovación de los contratos de concesión ya existentes, particularmente en cuanto a la renovación de la flota.

4. Al inicio de la presente Administración del CTP se plantearon proyectos de modernización del transporte concretos que generaron la esperanza de mayores avances. Mientras tanto, Latinoamérica llevaba años de ventaja a Costa Rica con la puesta en marcha de sistemas de transporte público tales como el Sistema de *Metro Bus* de Panamá, el *Transurbano* en Guatemala, el *Metrobus* en México, el *Transmilenio* en Bogotá, el *Trolebus* en Quito, el Metrobús en Asunción y el Metro en Santo Domingo, República Dominicana.

Al día de hoy, es claro que del año 2008 al presente, el avance en la modernización del transporte ha sido muy pobre. Durante la actual Administración, el Consejo de Transporte Público no ha acreditado formalmente nada que haga pensar que existe una intención seria, orgánica ni sistemática, liderada por el Estado costarricense, para superar el atraso del transporte público nacional.

Paradójicamente, algunos prestatarios del transporte público de forma unilateral y voluntaria, y prácticamente ante la inercia e impasividad del CTP, han tomado la iniciativa de adquirir flota amigable con el ambiente o más accesible. Algunas otras han impulsado la utilización de sistemas de cobro mediante sistemas de prepago. Mientras tanto, el Consejo de Transporte Público se mantiene como un espectador pasivo, incapaz de asumir el rol de líder que le corresponde en la transformación que el transporte público costarricense requiere.

Esta inercia de la Administración se torna crítica en la actual coyuntura, cuando están a punto de vencer muchas de las concesiones del transporte remunerado de personas. En el año 2007 se renovó buena parte de las concesiones de transporte público; éste era el momento óptimo para iniciar los procesos de modernización. Las empresas firmaron en sus contratos compromisos de acatar las disposiciones del CTP en materia de modernización del transporte. Estas concesiones vencerán en el año 2014 y esos compromisos fueron letra muerta porque el CTP no ejerció durante este tiempo el liderazgo necesario para hacer realidad esos compromisos.

Años de intervenciones e investigaciones en relación con el CTP llevan a la Defensoría a concluir que la situación de ese órgano ya es insalvable: su estructura, procedimientos internos, exceso de funciones y limitaciones de recursos, en mucho, han tenido como consecuencia que ese Consejo sea incapaz de cumplir sus objetivos. A esto se une que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes parece haber renunciado irrevocablemente a ejercer sus funciones de rector en la materia, a pesar de que preside la Junta Directiva del CTP.

Pero además, la conformación de esa Junta Directiva con representación de intereses gremiales, a veces opuestos: autobuseros, taxistas y teóricamente los usuarios, ha mostrado ser un obstáculo para la toma de decisiones estratégicas de innegable interés público. Lo que se concibió como un mecanismo de participación democrática en la toma de decisiones, resultó en un foro para que los intereses de los sectores más fuertes sean los predominantes. La Defensoría no tiene ninguna evidencia de que la presencia de un supuesto representante de los usuarios en el órgano decisorio, haya hecho ninguna diferencia en favor de éstos. No se puede afirmar lo mismo en relación con la presencia de los otros sectores ahí destacados.

Asimismo, la ley N° 3503, que rige el transporte público modalidad autobús, es anacrónica, responde a otra sociedad costarricense, a otro siglo, a otro estilo de desarrollo y hasta a un Estado muy diferente al actual. Ante este panorama, ya es poco lo que se puede cambiar en el sistema de transporte público si no se construye desde el Poder Legislativo un nuevo modelo de gestión que le devuelva al Estado el control y rectoría de la actividad, que le dé la importancia que se requiere a la técnica y a la planificación, que retire de la toma de decisiones de interés público a los sectores económicamente interesados y afectados, a la vez que busque mecanismos más razonables de participación para las y los usuarios de los servicios. Tal vez el país pueda avanzar hacia un transporte público moderno, prioritario, ambientalmente racional, si la ley así lo ordena.

No obstante, mientras ello ocurre, el tiempo sigue corriendo y el actual sistema de transporte público: anacrónico, incoherente, sin visión de largo plazo, sin evaluación constante y muy distanciado de las y los usuarios, podría perpetuarse hasta el año 2021 de continuar el curso del actual proceso de renovación de concesiones.

V. ES NECESARIO HACER UN ALTO EN EL CAMINO

Como ha quedado demostrado en el presente informe, es claro que las y los usuarios del transporte remunerado de personas modalidad autobús han sido los grandes ausentes de los procesos y las estrategias adoptadas por el CTP para otorgar las concesiones de este servicio a lo largo del tiempo. Es

evidente también que, para la renovación 2014, ha existido un particular interés de ese Consejo en acelerar la renovación, aunque ello vaya en perjuicio del proceso mismo, situación que la propia Autoridad Reguladora advirtió al Ministerio de Obras Públicas y Transportes mediante oficio 077-RG-2014 del pasado 24 enero 2014:

"Los estudios técnicos son esenciales para valorar, de manera integral, la gestión de las asociaciones público privadas en la prestación del servicio de transporte remunerado de personas, modalidad autobús. Permitirá conocer el estado actual de este servicio y los elementos adicionales que deberían incorporarse en los términos de referencia del proceso licitatorio o de contratación, que manda la ley.

Consecuentemente, frente a la posibilidad de incurrir en un vicio de nulidad en el proceso de contratación que defina ese Consejo de Transporte Público para concesionar los servicios de transporte remunerado de personas modalidad autobús, es fundamental que se realicen los estudios a que se refieren los artículos 4 y 10 de la Ley Nº 3503 y sus reformas y se remitan, para su aprobación, a esta Autoridad Reguladora, previamente a cualquier acción para llevar adelante esa contratación..."

A la luz de lo anterior, en un escenario ideal, y tomando en cuenta que las concesiones no vencerán hasta setiembre 2014, esta Defensoría considera que el Consejo de Transporte Público debería detener el proceso de evaluación de las empresas que aspiran la renovación de su concesión y rediseñar el proceso de evaluación, incorporando mecanismos que subsanen el vacío en cuanto a la participación de las y los usuarios en la toma de la decisión sobre la pertinencia o no de la renovación de las concesiones. Sin embargo, esa opción no subsanaría el hecho ineludible de que **el CTP desperdió la oportunidad que tuvo de evaluar en forma permanente y constante los siete años de prestación de los servicios concesionados**. Esa carencia es materialmente imposible de subsanar, por lo que solo resta hacer el reproche a las autoridades del CTP, particularmente a quienes han sido miembros de su Junta Directiva como responsables directos de una falencia tan grave. Y en este reproche también debe estar incluido el sector de los empresarios, **que han tenido al mismo representante en el seno de ese Órgano Colegiado durante las últimas dos Administraciones**, por lo que tienen una responsabilidad ineludible en la actual situación.

Sin perjuicio de lo anterior, este Órgano Defensor considera que es éste el momento de tomar decisiones críticas que eliminen, de una vez por todas, las prácticas de renovar las concesiones sin la evaluación permanente del cumplimiento de las obligaciones contractuales durante todo el periodo del contrato, y de excluir el criterio de las y los usuarios de los servicios en la decisión de renovar o no la concesión. En este sentido, es imperante la necesidad de establecer y llevar a la práctica una política de evaluación y

seguimiento permanente, y de generar una cultura de fiscalización por parte de la Administración y de participación por parte de las y los usuarios.

No hacer nada hoy y otorgar nuevos derechos a los concesionarios por otros siete años, nos llevará a estar en el año 2021 en una tesitura análoga a la actual, y muy similar a la del año 2007. Este es el momento crítico para hacer cambios estructurales en la forma en que se otorgan las concesiones y que tanto la Administración, como los Operadores, y hasta las y los usuarios, asuman plenamente las responsabilidades que les corresponden.

Ahora bien, si por razones de conveniencia o de oportunidad detener el actual proceso de renovación no es una opción viable, este Órgano Defensor considera que el Consejo de Transporte Público podría aprovechar el proceso ya iniciado para sentar las bases del cambio que tanto urge. El acuerdo de la Sesión Ordinaria 78-2013 establece que la evaluación que se está realizando consiste en ***“una verificación de los compromisos contractuales del contrato concesión de aquellos concesionarios a los que se les prorrogó la concesión en el periodo 2007-2014, y por tanto puede otorgar a una posible renovación del contrato, según establece la legislación. Sin embargo, se advierte que la misma no constituye un derecho para que se les renueve el contrato de concesión para el periodo 2014-2021, en las mismas condiciones operativas que se están verificando con la matriz, porque tal como lo indica el artículo 21 de la Ley 3503 del contrato de concesión “...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 establezcan conforme a la Ley”. Por tanto, para optar por la renovación del contrato de concesión para el periodo 2014-2021, deberá aceptar las condiciones operativas, administrativas, tecnológicas y legales que determine el Consejo de Transporte Público y/o la modernización en concordancia con la legislación y normativa vigente a la fecha y la jurisprudencia administrativa, constitucional y de cualquier índole, considerando siempre el interés público así como el beneficio al usuario.”*** (El resaltado no es del original)

De lo dispuesto en ese acuerdo, en concordancia con el ordenamiento jurídico vigente, se colige que:

- La aprobación de la evaluación no otorga el derecho a que la concesión sea renovada, genera una expectativa de derecho que se concretará cuando el prestador interesado acepte cumplir con las condiciones operativas, administrativas, tecnológicas y legales que determine el Consejo de Transporte Público, de acuerdo con el interés público y el beneficio al usuario.

- Consecuentemente, la aprobación de la evaluación **de ninguna manera** le genera al prestador interesado el derecho a que **las actuales condiciones del servicio** se mantengan en la nueva concesión.

- El Estado costarricense no está obligado a otorgar la concesión por un periodo de 7 años. Ello se desprende de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 3503, Ley Reguladora Transporte Remunerado Personas Vehículos Automotores:

Artículo 21.- El término de la concesión será el que señala el contrato-concesión 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. (Resaltado no es del original)

De acuerdo con lo anterior, si el interés público lo requiere, al establecer las condiciones para otorgar la renovación de la concesión, el CTP puede adoptar las medidas necesarias para empezar a corregir las deficiencias que han caracterizado hasta el día de hoy a las renovaciones de las concesiones del transporte público modalidad autobús. En ese sentido, esta Defensoría considera que el CTP podría:

- Establecer en el contrato de concesión que el servicio prestado será evaluado periódicamente, según el sistema que el CTP diseñe.
- Establecer en el contrato de concesión que el prestador está obligado a aprobar esas evaluaciones durante todo el plazo de la concesión.
- Diseñar un sistema de evaluación de la operación del servicio que sea incorporado como parte de la normativa que el concesionario se compromete a respetar a lo largo de su periodo de concesión.
- Incluir dentro de ese sistema de evaluación un rubro que mida, de forma estadísticamente válida, el criterio de las y los usuarios del servicio en cuanto a la calidad del servicio recibido durante el periodo en análisis.
- Establecer un plazo de concesión no mayor a tres años, de manera que al final del año 3, los concesionarios que hayan aprobado las evaluaciones realizadas puedan optar por la renovación de su concesión por un periodo más largo.
- En el caso de aquellos concesionarios que no logren aprobar satisfactoriamente las evaluaciones realizadas durante los tres años de concesión, ésta deberá declararse caduca y la Administración deberá iniciar el trámite para la licitación correspondiente.

- Ejecutar lo dispuesto en la Ley 7969 en su artículo 55 en que dispone que *"La Administración fomentará la constitución y el desarrollo de asociaciones de usuarios, para que participen por medio de sus representantes ante el Consejo, en la planificación y gestión del sistema de transporte"*. Esto como un instrumento para la realización del derecho de las y los usuarios a la participación en la toma de las decisiones relativas a la organización y operación del servicio público de transporte remunerado de personas modalidad autobús.

Como puede observarse, lo planteado supra podría considerarse como un "periodo de transición" durante el cual el CTP deberá desarrollar y aplicar un sistema de evaluación permanente de la prestación del servicio por parte de los concesionarios que incorpore el criterio de las y los usuarios de los servicios. Este periodo de transición podría aprovecharse para revisar y re-definir la estrategia para la modernización del transporte público y avanzar en la dirección de establecer el sistema integrado, accesible, coherente, ambiental y financieramente viable que el país requiere, y que en 20 años de renovaciones automáticas de concesiones no se ha logrado consolidar.

Ya en el pasado, el Consejo de Transporte Público ha utilizado un sistema similar a la propuesta que este Órgano Defensor está planteando en el presente informe. Efectivamente, en el decreto Ejecutivo N° **28337-MOPT, "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"** que estableció las reglas para la renovación de las concesiones en el año 2000, se estableció lo siguiente:

Artículo 1° —Con el objeto de adecuar y ordenar el proceso de modernización del Transporte Público Remunerado de Personas modalidad autobús, se dictan las siguientes políticas y estrategias para el Transporte colectivo por autobuses urbanos del área de cobertura que aquí se define:

(...)

22. Para cumplir con la reorganización del transporte remunerado de personas el MOPT, con base en sus facultades legales, prorrogará las concesiones actuales por siete años. Dicho período para fines organizativos, se dividirá en dos etapas: una etapa de transición operacional de hasta tres años (hasta diciembre del 2002) y una etapa de consolidación a partir del cuarto año. En la etapa de transición las empresas concesionarias coordinarán la operación de las rutas de acuerdo con los subsectores y esquemas operativos definidos por el MOPT. En la etapa de consolidación el sistema operará de acuerdo con los lineamientos técnicos que emita el MOPT, con la participación de las Comisiones Mixtas.

(...)

26. *Los concesionarios que al finalizar el período de transición, cumplan satisfactoriamente con los términos del contrato de concesión, entrarán de inmediato a la etapa de consolidación, caso contrario, de no querer o no poder pasar a ésta, los servicios serán sometidas al proceso de licitación que dicta la ley.*

(...)

Claro está, el éxito de este sistema depende de que el Consejo de Transporte Público cumpla a cabalidad con sus obligaciones de fiscalización y rectoría, desarrollando y aplicando el sistema de evaluación periódica de la prestación del servicio. De lo contrario, este periodo de transición de poco o nada servirá, al igual que las políticas de modernización contenidas en el citado decreto 28337-MOPT muy poco han avanzado del año 2000 a la fecha.

VI. ES NECESARIO ESTABLECER RESPONSABILIDADES

Las omisiones e irrespetos del ordenamiento jurídico que regula el transporte remunerado de personas que ha comprobado esta Defensoría en el presente informe se han gestado a lo largo de no una, sino dos administraciones del Consejo de Transporte Público. Surge entonces la pregunta de quién o quiénes son los responsables de permitir que la situación haya llegado al límite en que se encuentra hoy.

Es claro para este Órgano Defensor que la probada incapacidad estructural del CTP para tomar decisiones estratégicas en pos de la modernización del transporte público puede explicar que no se haya aplicado el Reglamento para la Evaluación y Calificación de la Calidad del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas a pesar de tener 14 de años de vigencia o que las políticas de modernización contenidas en el decreto ° 28337-MOPT, "*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*", sean, en su mayoría, letra muerta.

Sin embargo, esta Defensoría estima que, detrás de esa incapacidad estructural del CTP, hay personas y conflictos de interés que, en forma directa o indirecta son responsables de la situación actual. Por ello, este Órgano Defensor considera que es necesario que se investigue y, de ser posible, se establezcan las responsabilidades administrativas de las y los funcionarios del CTP y de las y los miembros de la Junta Directiva del CTP que hayan tenido incidencia, por acción u omisión, en la concreción de las deficiencias expuestas en el presente informe.

Por tal motivo, se remite este Informe con Recomendaciones a la Contraloría General de la República con la solicitud de que se valore la pertinencia de profundizar en relación con la posible responsabilidad de las y los funcionarios públicos involucrados.

F. CONCLUSIONES

A la luz de lo expuesto, la Defensoría de los Habitantes concluye que:

1. La renovación de las concesiones de autobuses para el periodo 2007-2014 se caracterizó por la insuficiente evaluación de la prestación del servicio y el desempeño de las empresas en el periodo de concesión 2000-2007 y la total ausencia de la participación y criterio de las y los usuarios de los servicios concesionados.

2. La "*Matriz de verificación del cumplimiento de las obligaciones de las concesiones del periodo 2007-2014*" irrazonablemente pretende equiparar la verificación del cumplimiento de diversos aspectos del servicio en un único momento, el día de la evaluación, con la verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales a lo largo de siete años de concesión.

3. Este proceso de evaluación del cumplimiento de las obligaciones de las concesiones del periodo 2007-2014 no incluye de manera alguna la participación de las y los usuarios en la evaluación y excluye del todo el criterio de éstos en relación con los servicios recibidos durante los últimos siete años.

4. Asimismo, el proceso de evaluación para la renovación de las concesiones a partir del año 2014 de ninguna manera incluye el criterio de las y los usuarios sobre la posibilidad de que las actuales empresas continúen prestando el servicio por un nuevo periodo.

5. Por lo anterior, las empresas que en los últimos siete años constantemente hayan sido denunciadas y hasta sancionadas por irrespetar los derechos de las personas adultas mayores, por incumplir con la obligación de que sus unidades operen con las rampas o plataformas funcionando correctamente, o en general, que no sean aprobadas por las comunidades a las que sirven, podrían continuar prestando el servicio hasta por siete años más.

6. En los últimos siete años, el Consejo de Transporte Público dejó pasar la oportunidad de evaluar adecuadamente la prestación del servicio, incluyendo el criterio de las y los usuarios, al no aplicar el **Reglamento para la Evaluación y Calificación de la Calidad del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas**, Decreto Ejecutivo N° 28833-MOPT, promulgado en el año 2000, vigente al

día de hoy y que forma parte de la normativa que rige el contrato de concesión firmado por las empresas interesadas en renovar sus derechos.

7. Ese Reglamento incluye la aplicación anual de encuestas a las y los usuarios sobre la prestación del servicio. Si lo hubiera aplicado, hoy el CTP tendría 7 encuestas sobre cada empresa aspirante a renovar su concesión, como un elemento para la decisión relativa a que la empresa evaluada continúe o no prestando el servicio por otro periodo.

8. La Ley N° 8826 que regula la transición de los actuales permisos a concesión, tampoco incluye criterio alguno que recoja la opinión de las y los usuarios sobre el servicio que han recibido mientras la empresa ha sido permisionaria. Así, aunque las y los usuarios pudieran estar disconformes con el servicio, de acuerdo con la ley N° 8826, la empresa permisionaria pasaría a ser concesionaria, con solo obtener los puntos de la tabla de calificación.

9. Para la Defensoría de los Habitantes, la omisión del proceso de renovación de las concesiones de autobuses iniciado en el año 2013 por el Consejo de Transporte Público en cuanto al criterio y participación de las y los usuarios de los servicios en la decisión de que se renueve la concesión, es contraria al Derecho de la Constitución y a los principios del ordenamiento jurídico que tutelan los derechos e intereses de las y los usuarios de los servicios públicos. Este mismo vicio lo padece la ley N° 8826.

10. El Estado costarricense dejó pasar siete años de concesión para modernizar el transporte público y por siete años mantuvo el arcaico esquema que el transporte público costarricense tiene al día de hoy.

11. Para la Defensoría de los Habitantes, es necesario desacelerar el proceso de renovación de concesiones en curso. Es claro que el CTP desperdió siete años no evaluando ni fiscalizando adecuada y constantemente la prestación de los servicios concesionados. Esta situación ya no tiene remedio.

12. Sin embargo, existe una ventana de oportunidad para introducir mecanismos para corregir, al menos, de manera parcial, los problemas señalados en el presente informe, particularmente en lo relativo a la exclusión de las y los usuarios de los servicios concesionados en la decisión de renovar o no la concesión.

13. Las concesiones en cuestión no vencen hasta setiembre 2014, esto implica que hay tiempo suficiente para introducir en los nuevos contratos las medidas que permitan hacer esas correcciones, según lo analiza y recomienda este Órgano Defensor en el presente informe.

14. Las concesiones de transporte público modalidad autobús no necesariamente tienen que ser renovadas por siete años. La ley 3503, según se demostró supra, faculta a la Administración a otorgar concesiones por periodos más cortos, siempre y cuando se establezca la proporcionalidad necesaria entre la recuperación de la inversión y el plazo de la concesión. Es por ello que esta Defensoría encuentra recomendable establecer un periodo de transición no mayor a tres años, tiempo en que la Administración tendría que evaluar correctamente a las empresas e incluir adecuadamente el criterio de las y los usuarios sobre el servicio recibido y la posibilidad de que la empresa interesada continúe prestándolo.

15. Según lo estableció la "*Matriz de verificación del cumplimiento de las obligaciones de las concesiones del periodo 2007-2014*" aprobada por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público a finales del año 2013 "***no constituye un derecho para que se les renueve el contrato de concesión para el periodo 2014-2021, en las mismas condiciones operativas que se están verificando con la matriz, porque tal como lo indica el artículo 21 de la Ley 3503 del contrato de concesión "...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 establezcan conforme a la Ley". Por tanto, para optar por la renovación del contrato de concesión para el periodo 2014-2021, deberá aceptar las condiciones operativas, administrativas, tecnológicas y legales que determine el Consejo de Transporte Público y/o la modernización en concordancia con la legislación y normativa vigente a la fecha y la jurisprudencia administrativa, constitucional y de cualquier índole, considerando siempre el interés público así como el beneficio al usuario.***"

Es claro entonces, que el Consejo de Transporte Público tiene amplias potestades y facultades para tomar las decisiones estratégicas que corrijan las deficiencias señaladas por esta Defensoría en este informe, sin que ninguna de las actuales concesionarias pueda reclamar derechos adquiridos o afectaciones ilegítimas a sus intereses patrimoniales.

G. RECOMENDACIONES:

Con base en lo anterior y con fundamento en el artículo 14 de la Ley No 7319 del 17 de noviembre de 1992 y en el artículo 32 del Decreto Ejecutivo No 22266-J,

EL DEFENSOR DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA EN FUNCIONES

RECOMIENDA A:

**PEDRO CASTRO FERNANDEZ, MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES Y
PRESIDENTE DE LA JUNTA DIRECTIVA DE ESE CONSEJO;**

SILVIA BOLAÑOS BARRANTES, EN SU CONDICION DE VICEMINISTRA DE TRANSPORTES;

**JUAN MANUEL DELGADO, EN SU CONDICION DE DIRECTOR EJECUTIVO A.I. DEL CONSEJO DE
TRANSPORTE PÚBLICO;**

**LOS SEÑORES Y SEÑORAS MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL CONSEJO DE
TRANSPORTE PÚBLICO;**

Y A QUIENES EN EL FUTURO OCUPEN ESOS CARGOS

**Que, según las competencias, atribuciones y responsabilidades de sus respectivos cargos,
tomen las medidas que se requieran para:**

1. Desacelerar el actual proceso de renovación de las concesiones para el servicio de transporte público modalidad autobús y no renovar ninguna concesión mientras ese Consejo carezca de un mecanismo técnico y estadísticamente válido para medir periódica y sistemáticamente el criterio de las y los usuarios en cuanto a la prestación de los servicios concesionados durante todo el periodo de la concesión.
2. Diseñar y aprobar el o los mecanismos técnica y estadísticamente válidos que se requieran para medir periódica y sistemáticamente el criterio de las y los usuarios en cuanto a la prestación de los servicios concesionados durante todo el periodo de las nuevas concesiones.
3. Una vez diseñados y aprobados esos mecanismos, incorporarlos como parte de las disposiciones que rijan el contrato de concesión que regirá a partir de setiembre 2014.
4. Diseñar y aprobar un sistema de evaluación periódica, en distintos momentos, a lo largo de todo el lapso de la concesión, del cumplimiento de las obligaciones contractuales y legales asumidas por la empresa concesionaria con la firma del contrato.
5. Establecer en el nuevo contrato de concesión que el servicio prestado será evaluado periódicamente, según el sistema que el CTP diseñe.
6. Establecer en el nuevo contrato de concesión que el prestador está obligado a aprobar esas evaluaciones durante todo el plazo de la concesión.

7. Valorar la posibilidad de establecer en los contratos que regirán a partir de setiembre 2014, un plazo de concesión transitorio, no mayor a tres años, de manera que al final del año 3, los concesionarios que hayan aprobado las evaluaciones realizadas puedan optar por la renovación de su concesión por un periodo más largo. En el caso de aquellos concesionarios que no logren aprobar satisfactoriamente las evaluaciones realizadas durante los tres años de concesión, ésta deberá declararse caduca y la Administración deberá iniciar el trámite para la licitación correspondiente.

8. Ejecutar lo dispuesto en la Ley N°7969 en su artículo 55 en que dispone que *"La Administración fomentará la constitución y el desarrollo de asociaciones de usuarios, para que participen por medio de sus representantes ante el Consejo, en la planificación y gestión del sistema de transporte"*. Esto como un instrumento para la realización del derecho de las y los usuarios a la participación en la toma de las decisiones relativas a la organización y operación del servicio público de transporte remunerado de personas modalidad autobús.

ASIMISMO, EL DEFENSOR DE LOS HABITANTES EN FUNCIONES RECOMIENDA A

SARA CORRALES CORRALES, EN SU CARÁCTER DE REPRESENTANTE DE LAS Y LOS USUARIOS EN LA JUNTA DIRECTIVA DEL CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO, Y A QUIEN EN EL FUTURO OCUPE ESE CARGO:

1. Por tratarse de asuntos relativos a la protección de los derechos e intereses de las y los usuarios del transporte público modalidad autobús, a quienes representa, velar por que la Junta Directiva de ese Consejo conozca con la mayor brevedad posible el presente informe y se pronuncie en relación con lo analizado y recomendado por esta Defensoría.

2. Remitir a esta Defensoría un **informe mensual** sobre lo actuado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público y su persona en cumplimiento de lo recomendado por esta Defensoría en el presente informe.

Se previene que por disposición del artículo 14 párrafo tercero de la Ley No 7319 el no acatamiento injustificado de las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes puede ser objeto de una recomendación de amonestación para el funcionario que las incumpla o, en caso de incumplimiento reiterado, de una recomendación de suspensión o despido.

En virtud de lo anterior, y con fundamento en el artículo 32 del Reglamento a la Ley de la Defensoría de los Habitantes, los órganos públicos deben, en el plazo de QUINCE DIAS HABLES a partir del día siguiente a la notificación de este informe final, remitir a la Defensoría de los Habitantes un informe de cumplimiento de las recomendaciones formuladas, en el cual deberá incluirse la siguiente información:

a.- Medidas que se adoptarán para hacer efectiva las recomendaciones.

b.- Plazo en el que se ejecutarán dichas medidas

c.- Funcionario encargado de su ejecución.

En relación con este informe final cabe el recurso de reconsideración que deberá ser interpuesto dentro de los **OCHO DIAS HABLES** posteriores a la notificación.