

UNIVERSIDAD HISPANOAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO.

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE

LICENCIATURA EN DERECHO

“RÉGIMEN JURÍDICO DEL TRANSPORTE

MODALIDAD ESTUDIANTES Y SUS

CONTROVERSIAS ANTE LA

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”

Sustentante:

Rebeca Valverde Cordero.

Tutora:

Licda. Cynthia Abarca Gómez.

Enero,2020.

CARTA DE TUTORA

CARTA DEL TUTOR

San José 21 de enero del 2020.

Piero Vignoli Chesler.
Carrera de Derecho.
Universidad Hispanoamericana.

Estimado Señor:

La estudiante Rebeca Valverde Cordero, cedula de identidad numero 1-100-0928, me ha presentado, para efectos de revisión y aprobación, el trabajo de investigación denominado REGIMEN JURIDICO DEL TRANSPORTE MODALIDAD ESTUDIANTES Y SUS CONTROVERSIAS ANTE LA ADMINISTRACION PUBLICA, el cual ha elaborado para optar por el grado académico de Licenciatura en Derecho.

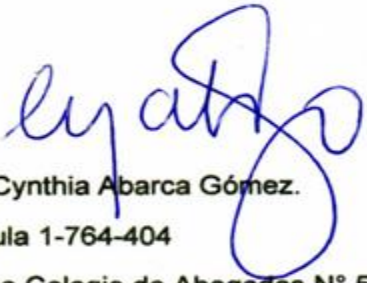
En mi calidad de tutora, he verificado que se han hecho las correcciones indicadas durante el proceso de tutoría y he evaluado los aspectos relativos a la elaboración del problema, objetivos, justificación; antecedentes, marco teórico, marco metodológico, tabulación, análisis de datos, conclusiones y recomendaciones.

De los resultados obtenidos por el postulante, se obtiene la siguiente calificación:

a)	ORIGINAL DEL TEMA	10%	10/
b)	CUMPLIMIENTO DE ENTREGA DE AVANCES	20%	20/
.c)	COHERENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS, LOS INSTRUMENTOS APLICADOS Y LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACION	30%	30/
d)	RELEVANCIA DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	20%	20/
e)	CALIDAD, DETALLE DEL MARCO TEORICO	20%	20/
	TOTAL		100/

En virtud de la calificación obtenida, se avala el traslado al proceso de lectura.

Atentamente,



Lic. Cynthia Abarca Gómez.

Cedula 1-764-404

Carne Colegio de Abogados N° 5878

DECLARACIÓN JURADA

DECLARACION JURADA

Yo Rebeca Valverde Cordero, mayor de edad. Portador de la cedula de identidad numero 1-1100-0928 egresada de la carrera de Derecho de la Universidad Hispanoamericana, hago constar por medio de este acto y debidamente apercebido y entendido de las penas y consecuencias con las que se castiga en el Código Penal el delito de perjurio, ante quienes se constituyen en el tribunal examinador de mi trabajo de tesis para optar por el titulo de Licenciatura en Derecho, juro solemnemente que mi trabajo de investigación titulado: **Régimen jurídico del transporte modalidad estudiantes y sus controversias ante la Administración Pública**, es una obra original que ha respetado todo lo preceptuado por las Leyes Penales, así como la Ley de Derecho de Autor y Derecho Conexos numero 6683 del 14 de octubre de 1982 y sus reformas, publicada en la Gaceta numero 226 del 25 de noviembre de 1982; incluyendo el numeral 70 de dicha ley que advierte; articulo 70. Es permitido citar a un autor, transcribiendo los pasajes pertinentes siempre que estos no sean tantos y seguidos, que puedan considerarse como una producción simulada y sustancial, que redunde un perjuicio del autor de la obra original. Asimismo, quedo advertida que la Universidad se reserva el derecho de protocolizar este documento ante Notario Público.

En fe de lo anterior, firmo en la ciudad de San José, a los veintiún días del mes de enero del año dos mil veinte.

Firma del estudiante.

Cedula: 1-1100 0928

CARTA DE LECTOR

San José 12 de febrero del 2020

Universidad Hispanoamericana Sede Llorente

Carrera de Derecho Estimados señores:

La estudiante Rebeca Valverde Cordero cédula de identidad I- 1100-0925 me ha presentado para efectos de revisión y aprobación, el trabajo de investigación denominarlo “RÉGIMEN JURÍ DICO DEL TRANSPORTE MODALIDAD ESTU DIANTES Y SUS CONTROVERSIAS ANTE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA” el cual ha elaborado para obtener su grado de Licenciatura en Derecho.

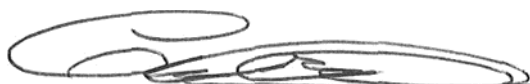
He revisado y he hecho las observaciones relativas al contenido analizado, particularmente lo relativo a la coherencia entre el marco teórico y análisis de datos, la consistencia de los datos recopilados y la coherencia entre éstos y las conclusiones; asimismo, la aplicabilidad y originalidad de las recomendaciones, en términos de aporte de la investigación.

Por consiguiente, este trabajo cuenta con mi aval como lector para ser presentado en la defensa pública.

Atte.

Msc. Christian Manuel Hernández Agüero Cédula 1 -912-992

Carné de abogado 10944



Firma

CARTA FILOLOGO

San José, 8 de febrero, 2020

Lic. Piero Vignoli Chesler

Director de la Carrera de Derecho

Universidad Hispanoamericana

Leí y corregí la tesis de grado: "Régimen jurídico del transporte modalidad estudiantes y sus controversias ante la administración pública", elaborado por la estudiante Rebeca Valverde Cordero, cédula 1-1100-0928, para optar al grado académico de Licenciatura en Derecho.

Corregí el trabajo en aspectos, tales como: construcción de párrafos, vicios del lenguaje que se trasladan a lo escrito, ortografía, puntuación y otros relacionados con el campo filológico, y desde ese punto de vista considero que está listo para ser presentado como Trabajo Final de Graduación, por cuanto cumple con los requisitos establecidos por la Universidad Hispanoamericana.

Atentamente,



M. Sc. Edgar Rojas González

Carné 2443

Teléfono: 88822158

Correo: edgarrojasg27@gmail.com

CARTA CENIT

UNIVERSIDAD HISPANOAMERICANA

CENTRO DE INFORMACIÓN TECNOLÓGICO (CENIT)

CARTA DE AUTORIZACIÓN DE LOS AUTORES PARA LA CONSULTA, LA REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DE LOS TRABAJOS DE GRADUACIÓN

San José. 15 de febrero del 2020

Señores:

Universidad Hispanoamericana

Centro de Información Tecnológico (CENIT)

Estimados señores:

El suscrito (a) Rebeca Valverde Cordero con número de identificación 1 1100 0928 autora del trabajo de graduación titulado "REGIMEN JURIDICO DEL TRANSPORTE MODALIDAD ESTUDIANTES Y SUS CONTROVERSIAS ANTE LA ADMINISTRACION PUBLICA" presentado y aprobado en el año 2020 como requisito para optar por el titulo de LICENCIADA; Si autorizo al Centro de Información Tecnológico (CENIT) para que con fines académicos, muestre a la comunidad universitaria la producción intelectual contenida en este documento.

De conformidad con lo establecido en la Ley sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos N°6683, Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.

Cordialmente.

 1-1100 0928

Firma y Documento de Identidad

DEDICATORIA.

Dedico esta Tesis. Principalmente a Dios que me ha dado las fuerzas, la sabiduría, la ayuda y la guía necesaria para creceré en esta etapa profesional de mi vida, tanto durante el periodo de estudio como durante el periodo de elaboración de este proyecto.

Se la dedico a mis hijos Melany León Valverde y Derek León Valverde por su apoyo y paciencia durante este tiempo, por ser los pilares de mi vida en los momentos difíciles, y creer en mí siempre y sobre todo por no soltar mi mano nunca aun cuando yo quise desistir.

A mis padres, Elena Cordero y Gonzalo Ramírez, por estar presentes en cada momento de mi vida, por su apoyo incondicional en cada paso de esta etapa de mi vida, por creer en mi y en mi capacidad como persona.

A mi hermana Elena Ramírez por su apoyo y sus consejos en cada paso que he dado, por los buenos y malos momentos que hemos pasado juntas, y por ser la gran hermana y persona que es.

A mis demás familiares, amigos y profesores, por su apoyo y colaboración en cada diferente momento de la carrera.

AGRADECIMIENTOS.

Son varias las personas que han contribuido con este trabajo, en su proceso y su conclusión.

En primer lugar, doy gracias a Dios por permitirme lograr mi sueño y llegar hasta este momento, sé que Él será mi guía durante toda mi profesión, perfeccionando cada día su obra en mí.

Agradezco a mi familia, en especial a mis hijos Melany y Derek, a mis padres Elena y Gonzalo, por apoyarme en las buenas y malas, por comprender y estar para mí en todo momento, por la fuerza y el valor que me dieron para culminar esta etapa.

Agradezco a Daniel León, porque a pesar de las adversidades vividas, cada experiencia vivida me sirvió para llegar a donde estoy hoy.

Agradezco a la Licenciada Cynthia Abarca Gómez, tutora de la investigación, la cual me dedico gran cantidad de su tiempo, esfuerzo y perseverancia para lograr culminar este proyecto de la mejor forma posible.

Agradezco al Msc Christian Hernández Agüero, lector de esta investigación x ayudarme con el proceso final de este proyecto.

Agradezco por último a cada miembro de mi familia por su apoyo a lo largo de la carrera, por su fe en mí y en mi capacidad.

ÍNDICE

Contenidos

CARTA DE TUTORA	2
DECLARACIÓN JURADA	4
CARTA DE LECTOR	5
CARTA FILOLOGO	6
CARTA CENIT	7
DEDICATORIA	8
AGRADECIMIENTOS	9
ÍNDICE	10
CAPÍTULO I	19
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	19
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	20
1.1.1 Antecedente del problema	22
1.1.2 Problematización	23
1.1.3 Justificación del problema	28
1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	30
1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	31
1.3.1 Objetivo general	31
1.3.2. Objetivos específicos	31
1.4 ALCANCES Y LIMITACIONES	32

	12
1.4.1 Alcances.....	32
1.4.2 Limitaciones.....	32
CAPÍTULO II.....	34
MARCO METODOLÓGICO.....	34
2.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	35
2.1.1 Finalidad.	35
2.1.2 Dimensión temporal.	35
2.2 SUJETOS Y FUENTES DE INFORMACIÓN.	36
2.2.1 Sujetos de información.....	36
2.2.2 Fuentes de primera mano.....	36
2.2.3 Fuentes de segunda mano.....	39
2.2.4 Fuentes de tercera mano.....	43
2.3 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS PARA RECOLECTAR INFORMACIÓN. .	44
CAPÍTULO III.....	46
GENERALIDADES SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.	46
3.1 GERELIDADES SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	47
3.1.1 Concepto.....	47
3.2 CARACTERÍSTICA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	53
3.3 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	54
3.3.1 Elemento subjetivo.....	54

3.3.2 Prestador de servicio público.	55
3.3.3 El sujeto que lo recibe.	56
3.3.4 El usuario.	56
3.3.5 Obligaciones y deberes del usuario.	61
3.3.6 Elemento Objetivo.	62
3.3.7 Elemento Teleológico.	63
3.3.8 Elemento Normativo.	63
3.4 RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN COSTA RICA.	64
3.5 PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.	72
3.5.1. Principio de continuidad.	73
3.5.2 Principio de Regularidad.	76
3.5.3 Principio de mutabilidad o adaptabilidad.	76
3.5.4 Principio de igualdad.	78
3.5.5 Principio de Generalidad.	79
3.5.6 Seguridad Jurídica.	79
3.5.7 Principio de eficiencia y eficacia.	80
3.5.8 Principio de servicio al costo.	82
3.5.9 Principio de Equilibrio financiero.	82

3.5.10 Principio de Publicidad.....	83
3.5.11 Principio de rendición de cuentas y evaluación de resultados.	84
3.6 TIPOS DE SERVICIOS PÚBLICOS.....	85
3.6.1 Servicio público propio o clásico.....	86
3.6.2 Servicio público impropio o virtual.	87
3.7 SOBRE LAS DISTINTAS MODALIDADES DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	88
3.7.1 Prestación Directa:	88
3.7.2 Prestación indirecta:	88
3.8 ACTOS HABILITANTES.....	91
3.9 CONCESIÓN.....	91
3.10 SUJETOS DE LA CONCESIÓN.....	93
3.11 DERECHOS DEL CONCEDENTE	95
3.11.1 Modificación contractual para un mejor servicio.	95
3.11.2 Facultades sancionatorias.....	95
3.11.3 Potestad de control.....	96
3.12 DERECHOS DEL CONCESIONARIO.....	97
3.12.1 Derecho a la explotación del servicio.....	97
3.12.2 Derecho a la Retribución de la Prestación.....	97
3.13 LOS PERMISOS.....	97

3.14 DIFERENCIA ENTRE PERMISO Y CONCESIÓN.	99
CAPÍTULO IV	102
SERVICIO PÚBLICO TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS	102
4.1 SERVICIO PÚBLICO TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS. ..	103
4.1.1 Concepto.	103
4.2 RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS.	107
4.3 ACTOS HABILITANTES REQUERIDOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PERSONAS.	112
4.4 CONCESIÓN	113
4.4.1 Limitaciones en el otorgamiento de concesiones ley 3503.	114
4.4.2 Como se formaliza la concesión y características	115
4.4.3 Características de la concesión	116
4.4.4 Obligaciones del concesionario	116
4.4.5 Extinción de concesiones: art. 21-24.	120
4.4.6 Caducidad de las Concesiones.	120
4.5 PERMISO	121
CAPÍTULO V	125
SERVICIO PÚBLICO TRANSPORTE REMUNERADO DE ESTUDIANTES	125
5.1 RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL.	126

5.1.1 Concepto.....	126
5.1.2 Requisitos y condiciones.	130
5.2 DERECHOS Y OBLIGACIONES EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE ESTUDIANTES.....	137
5.2.1 Derechos y obligaciones de la Administración.....	137
5.2.2 Derechos y obligaciones del contratista o permisionario.....	138
5.2.3 Derechos y obligaciones del usuario.	139
5.3 SOBRE EL DECRETO 41431 DEL SIETE DE NOVIEMBRE DEL 2018 Y SU PROBLEMÁTICA PARA LOS PERMISIONARIOS DEL TRANSPORTE DE ESTUDIANTES.	141
5.4 ANTECEDENTES DEL DECRETO.	153
5.5 CONTENIDO DEL DECRETO 41431-MOPT.....	155
5.6 SITUACIÓN ACTUAL.	158
5.6.1 Sobre motivos del decreto: ¿realmente existían real o jurídicamente?	159
5.6.1.2 Avances en los requerimientos exigidos por el Decreto 41431 para levantar la suspensión.	166
5.6.1.3 Acción de Inconstitucionalidad planteada.	176
5.6.1.4 Criterio de la Procuraduría General de la República.....	177
5.6.1.5 A que se enfrenta el transporte de estudiantes: Efectos de la suspensión en los permisionarios y en los usuarios.	180

5.7 RESULTADOS DE LA ENTREVISTA REALIZADA A LOS USUARIOS DEL SERVICIO.....	185
5.8 RESULTADOS DE LA ENTREVISTA REALIZADA A LOS OPERARIOS DEL SERVICIO DE TRANSPORTE DE ESTUDIANTES.	189
CAPÍTULO VI.....	195
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	195
6.1 CONCLUSIONES.....	196
6.1.1 Referente al objetivo General.....	196
6.1.2 Referente a los objetivos específicos.	199
6.1.3 Conclusiones generales.	203
6.2 CONCLUSIÓN REFERENTE AL PROYECTO EN BORRADOR PRESENTADO POR EL MOPT Y DENOMINADO “REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS ESPECIALES.....	207
6.3 RECOMENDACIONES.....	209
CAPÍTULO VII.....	212
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	212
7.1 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	213
Bibliografía	213
7.2 REFERENCIAS CONSULTIVAS.....	222
CAPÍTULO VIII	223

ANEXOS	223
8.1 ENTREVISTA REALIZADA A LA FUNCIONARIA DEL CTP.....	224
8.2 ENTREVISTA REALIZADA A LOS USUARIOS DEL SERVICIO.....	226
8.3 ENTREVISTA REALIZADA A LOS OPERADORES DEL SERVICIO DE ESTUDIANTES.	227
8.4 BORRADOR DE LEY DENOMINADO “REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS ESPECIALES”.....	229

CAPÍTULO I

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

El objetivo principal de esta investigación consiste en analizar el régimen jurídico vigente aplicado por la Administración Pública en relación con la prestación del servicio público del transporte remunerado de personas en la modalidad estudiantes y establecer si ese marco normativo resulta adecuado y suficiente para satisfacer los principios fundamentales que rigen la prestación de cualquier servicio público; así como si las nuevas regulaciones reglamentarias previstas por la Administración y el Consejo de Transporte Público (para efectos del trabajo CTP) en los últimos dos años se ajustan a tal objetivo, esto tomando en cuenta que el abordaje y la prestación del servicio bajo esta modalidad difiere mucho en la realidad del día a día.

Como base de esta investigación se examinarán las normas que regulan esta modalidad como un servicio público, así como también las referencias de los operadores de servicio en relación con lo que significa enfrentar estas normas en el día a día de sus operaciones. También se tomará en cuenta el estado actual de esta modalidad de transporte público en la sociedad, así como los beneficios o perjuicios que trae consigo el otorgamiento de permisos por parte de la Administración, como acto habilitante para la prestación de este servicio público.

Todo lo anterior a efectos de establecer si la prestación de este servicio público resulta eficiente y satisface las necesidades de los usuarios y de los permisionarios, aspecto relevante si se toma en cuenta el sector al que se dirige este servicio público y el constante uso de este tipo de transporte en la sociedad. La investigación incluye determinar si la parte prestadora del servicio se encuentra o no en desventaja frente a la normativa vigente que regula la prestación del servicio al usuario.

Como parte del desarrollo de esta modalidad de servicio público, la Administración se ha visto obligada a reglamentarlo y a variar con el transcurso del tiempo constantemente esas regulaciones, lo cual se evidencia en las diferentes y variadas leyes, decretos y reglamentos vigentes que regulan el servicio. Sin embargo, con esta investigación se intentará demostrar que estas regulaciones no han sido suficientes para que la prestación de ese servicio sea más eficiente para los usuarios y resulte rentable para los prestatarios, según estudios realizados por la propia Administración y por ello no se ha podido detener la proliferación de permisos y evitar así lo que ellos denominan “ruina del sector público” esto refiriéndose al servicio de ruta regular. Tal cual se discutió en la sesión ordinaria de junta directiva del CTP N°36 celebrada el 16 de octubre del 2018 (Público, 2018).

¿Qué tan vulnerable se encuentra un operador de servicio ante esta situación y qué necesita el usuario para que su prestación sea eficiente?

Para responder a esta interrogante resulta necesario hacer una investigación detallada de lo que es un servicio público, su concepto, regulación, las diferentes

obligaciones a las que se encuentran sujetos tanto la Administración como los operadores del servicio, específicamente, en relación con el Servicio Público Remunerado de Personas en la modalidad de Transporte de Estudiantes. Lo anterior para poder comprender la magnitud creciente del servicio, la sujeción de su prestación a los principios establecidos en el ordenamiento jurídico, el otorgamiento por parte de la Administración de actos habilitantes para su efectiva operación en manos de particulares, la seguridad jurídica de quien lo presta y quien lo recibe y la posible interferencia de este servicio en otros similares.

1.1.1 Antecedente del problema.

En la actualidad el CTP (Consejo de Transporte Publico) es la entidad encargada de reglamentar este servicio. Para tales efectos, se han dictado diferentes leyes, Ley 3503 del 10 de mayo de 1965 (Ley Reguladora de Transporte Remunerado de Personas Vehículos Automotores) Ley 7969 del 22 de diciembre de 1999 (Ley Reguladora de los Servicios Públicos de Transporte remunerado de personas modalidad taxi) Ley 7593 del 9 de agosto de 1996 (Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, y se han promulgado los reglamentos Decreto 15203-MOPT del 31 de enero de 1984, Decreto 20141- MOPT del 14 de enero 1990. Decreto 29584-MOPT del 11 de julio del 2008, Decreto 29743-MOPT del 20 de agosto del 2001. Sin embargo, con la promulgación del Decreto 41431 del 07 de noviembre del 2008, se dispuso la suspensión del Decreto No. 15203- MOPT del 31 de

enero de 1984 y sus reformas, que es la norma que reglamentaba el servicio en estudio, hasta la nueva promulgación de un reglamento.

La suspensión indicada generó incertidumbre tanto a nivel de los operadores como de los usuarios, en el tanto se permite únicamente la renovación de permisos para aquellos operadores que ya tenían los mismos otorgados años anteriores por el plazo de un año, esto hasta que se otorgara una nueva reglamentación que tendría como objetivo, efectuar estudios técnicos que justifiquen el permiso requerido.

Posteriormente, en setiembre del presente año 2019 el CTP presenta el proyecto denominado “Reglamento para la explotación de servicios especiales de transporte remunerado de personas mediante autobuses, busetas y microbuses”, el cual aún no ha emitido pero si deja en evidencia y al descubierto la inseguridad con la que el administrado encargado de ejecutar este servicio se encontraría al brindar la prestación del servicio y por supuesto, la inseguridad jurídica en la que se encontraría el usuario al recibirla, ya que con el transcurso del tiempo pueden llegar ambos a quedar sin el servicio del que dependen, en el caso del prestatario por una revocatoria de permiso por parte de CTP y en cuanto al usuario al no tener a partir de la revocatoria un servicio de transporte que antes recibía y le permitía tener seguridad del transporte de sus hijos a un centro educativo.

1.1.2 Problematización.

En Costa Rica, como ya mencionamos, el transporte de personas modalidad estudiantes es un servicio público, establecido así por el legislador por lo que es entonces la Administración la encargada de velar por que se cumplan las reglas establecidas en la normativa vigente.

Es por ello que, con el paso del tiempo, así como el evidente desarrollo y crecimiento de la demanda en el servicio en estudio, la sociedad necesita un medio seguro para el transporte de estudiantes, lo que obliga a la Administración a contar con normas que faciliten que la prestación de este servicio se ajuste a los principios fundamentales que establece el ordenamiento jurídico, entre ellos, la eficiencia, igualdad, mutabilidad, continuidad y seguridad jurídica. Precisamente, en el Decreto No. 41431 del 7 de noviembre del 2018 al que hemos hecho referencia, la Administración suspende las reglamentaciones vigentes para hacer un alto en el otorgamiento de los permisos y realizar estudios pertinentes a los ya vigentes, lo que evidentemente podría atentar contra los principios ya señalados.

Así, en un intento de afrontar los cambios que se han dado con el evidente crecimiento de esta modalidad, el Poder Ejecutivo en conjunto con el CTP pretenden introducir una regulación en relación con el otorgamiento de permisos. La primera medida que se adopta, como indicamos, es la suspensión del otorgamiento de cualquier permiso nuevo por tramitar y toda renovación que a la fecha de la promulgación no se hubiese tramitado. Así se ordenó en el Decreto 41431 ya antes mencionado, el cual entró en vigencia el 21 de diciembre del 2018. Dadas las circunstancias y problemática que esta

suspensión género en su momento, el Ministro de Transportes y el Director del CTP, toman el acuerdo de renovar únicamente los permisos que ya han sido otorgados anteriormente y se encuentran vencidos, pero cierran toda posibilidad a la adquisición de permisos nuevos y con ello rutas nuevas, esto con el fin de esperar una nueva reglamentación para estas modalidades.

Cabe mencionar que, dada la suspensión en el otorgamiento de permisos, en un inicio las citas para aquellos que debían renovar se vieron atrasadas, lo que provocó que mucho operador iniciara el año escolar con sus permisos vencidos y a esto se sumó que en carretera los oficiales de tránsito no dejaban pasar esta falta administrativa, cuya razón de ser se inicia por una decisión por parte de la administración que afectó a este sector operacional. Esta situación generó consecuencias negativas tanto a los operadores como a los usuarios de este servicio público, según explicaremos en la investigación.

Ante esta situación es que nace la necesidad de establecer un régimen jurídico que permita a los operadores de esta modalidad prestar el servicio bajo los principios fundamentales establecidos en el ordenamiento jurídico, entre ellos, la continuidad con la que se debe prestar estos servicios, la eficacia, la eficiencia y la seguridad jurídica, que es quizás, el principio más importante.

En efecto, el Principio de seguridad jurídica tiene un valor fundamental dentro del ordenamiento jurídico, que, por supuesto la Sala Constitucional le ha dado rango

constitucional, y, por ende, de observancia obligatoria por parte de las instituciones del Estado:

Sala Constitucional, 2003

“...Un cuarto principio, también relevante, es el de seguridad jurídica, que se conforma por la suma de certeza, legalidad y proporcionalidad, entre otros sub-principios. Es decir, la seguridad jurídica es un principio complejo, necesariamente balanceado de forma tal que asegure, a su vez, la igualdad y la libertad. Este principio es sustentado por la confianza ciudadana de que las instituciones, en su actividad, respetarán aquellas normas que, el Poder Constituyente Originario escogió para conformar el sistema político y económico. La seguridad jurídica es un principio dirigido a las instituciones generadoras, o aplicadores de las normas, que las obliga a desarrollar una actividad cuyo producto o resultado, sean normas o actos administrativos, que estén siempre caracterizados de la máxima tutela de los derechos fundamentales”. Sala Constitucional: Sentencia 2771-03 del 04 de abril del 2003 (Sala Constitucional, 2003).

El principio de continuidad en los servicios públicos está expresamente regulado en el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública, principio al cual la sala le ha dado rango constitucional, por sus implicaciones fácticas y jurídicas así consta en el voto 17083- 2008 del 14 de noviembre del 2008 “(...) nuestro texto fundamental recoge como derecho fundamental de las personas el buen funcionamiento de los servicios públicos,

consecuentemente los principios que informan los servicios públicos en cuanto hacen efectivo tal derecho tienen un rango constitucional” refiriéndose al principio de continuidad dice la Sala Constitucional (Sala Constitucional, 2010, 2009, 2007).

Sala Constitucional, 2010

“El ordinal 4º de la Ley General de la Administración Pública dispone claramente que “La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios o beneficiarios”. La continuidad supone que la prestación de los servicios no se debe interrumpir, diversos mecanismos jurídicos del ordenamiento administrativo pretenden asegurar este principio, tales como la prohibición de la huelga y de paro en los servicios públicos esenciales, la teoría de la imprevisión para hacerle frente a los trastornos económicos que pueden suspender o paralizar los servicios públicos, el carácter inembargable de los bienes dominicales destinados a la prestación de un servicio público, etc. La regularidad implica que el servicio público debe prestarse o realizarse con sujeción a ciertas reglas, normas o condiciones preestablecidas. No debe confundirse la continuidad con la regularidad, el primer concepto supone que debe funcionar sin interrupciones y el segundo con apego a las normas que integran el ordenamiento jurídico.” Sala Constitucional: Sentencias, 5484-94 de las 18:54 hrs

del 21 de setiembre de 1994, 11632-2010 del 02 de julio del 2010, 3084-2009 del 25 de febrero del 2009, 13749-2007 del 24 de setiembre del 2007.

1.1.3 Justificación del problema.

Tomando en cuenta factores como el creciente desarrollo del país, el hecho de que las familias de hoy mantienen a ambos padres trabajando para solventar necesidades y que los menores deben asistir a sus centros educativos en horarios que coinciden con las horas laborales de sus padres, así como el crecimiento de la inseguridad en las calles; resulta de gran trascendencia e importancia la valoración de reformas a la normativa que regula la prestación del servicio de transporte de personas en la modalidad de estudiantes.

Es de vital importancia una regulación específica y particular de esta modalidad de transporte, debido a la vulnerabilidad en la que se pueden ver involucrados miles de estudiantes costarricenses, en transportes no aptos para su traslado o incluso en medios de transporte que laboren de manera ilegal o irregular al no poder cumplir con la normativa que la Administración intenta implementar, ya que estas pueden ser difíciles de cumplir para cientos de estos transportistas que al día de hoy laboran bajo la modalidad de permisos vigente y que cuentan con pequeñas empresas familiares y no cuentan con un capital suficiente para satisfacer las demandas de la Administración.

Hoy, la normativa vigente regulatoria es insuficiente y desactualizada, tanto para regular la relación de la Administración frente a los operadores del servicio como la de

estos últimos frente a los usuarios, ya que el evidente desarrollo del transporte remunerado de personas modalidad estudiantes no había sido contemplado en un plazo tan corto de tiempo de la forma en que se demanda actualmente.

El transporte público remunerado de personas modalidad autobús, está inmerso dentro de la realidad económica y social del país e influenciado por los factores externos e internos que nos aquejan, estando llamado a constituirse en motor para la economía y desarrollo del país, para lo cual requiere de un sistema que le permita ofrecer soluciones a los requerimientos de modernización y adaptación a las cambiantes necesidades imperantes del usuario del servicio público.

A su vez otra justificante de esta investigación es el hecho de que debido al constante desempleo que enfrenta el país, el servicio remunerado de transporte de personas modalidad estudiantes es visto como una fuente de trabajo por cientos de personas, lo que ha acrecentado la prestación irregular de este servicio, con la evidente afectación a los operadores regulares.

1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.

¿La normativa vigente que regula la prestación del servicio de transporte de estudiantes remunerado de transporte de personas modalidad estudiantes, se ajusta o no a los principios fundamentales establecidos para la prestación de cualquier servicio público y qué afectaciones tiene esa situación tanto para los operadores como los usuarios?

¿Es el permiso el acto habilitante más adecuado para la prestación de este servicio público?

¿Es necesaria una reforma que tome en cuenta no sólo las reglas que deben cumplirse para el ejercicio del servicio si no también, la realidad jurídica y social de un servicio público que se ha vuelto esencial para la sociedad de hoy?

1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.

1.3.1 Objetivo general.

El objetivo general de la investigación se basa en: “Demostrar que la normativa vigente que regula la prestación del servicio especial de estudiantes no se ajusta a los principios fundamentales que establece el legislador para tales efectos ni a la realidad actual, lo que incide negativamente tanto en el permisionario como en los usuarios”.

1.3.2. Objetivos específicos.

- Analizar ampliamente el concepto de servicio público y la reglamentación de este en la modalidad de transporte remunerado de personas.
- Analizar la normativa vigente que regula la prestación del servicio modalidad transporte de estudiantes.
- Analizar el grado de afectación al servicio con los constantes cambios jurídicos aplicados a esta modalidad, que recae sobre, permisionarios y usuarios.

1.4 ALCANCES Y LIMITACIONES.

1.4.1 Alcances.

Con esta investigación se pretende determinar si el régimen jurídico que regula la modalidad de estudio se ajusta al ordenamiento jurídico y respeta las situaciones jurídicas subjetivas tanto de los operadores del servicio como de los usuarios.

De esta forma se pretende mostrar la regulación actual es insuficiente e inadecuada, aspecto relevante si se toma en cuenta que estamos frente a un servicio público que se ha vuelto esencial.

1.4.2 Limitaciones.

Las limitaciones que se han encontrado a lo largo de la investigación se pueden enfocar en varios aspectos los cuales se pueden detallar a continuación: el tiempo para la elaboración del trabajo es limitado y este es un trabajo amplio y complejo que incluso se encuentra en este tiempo en un desarrollo de una nueva normativa, por lo que este factor se vuelve determinante y solo permite trabajar con la normativa vigente al momento de la investigación.

La excesiva normativa actual, la poca información suministrada al usuario sobre el proceso de otorgamiento de permisos para el ejercicio de la actividad, el alcance de estos, así como las responsabilidades, derechos y obligaciones de ambas partes de la actividad, han provocado que tanto usuarios como operadores del servicio se encuentren bajo la inseguridad jurídica mencionada anteriormente y que con el tiempo se ha plasmado más notablemente.

CAPÍTULO II
MARCO METODOLÓGICO

2.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN

Este apartado trata de los conceptos y normas que regulan la actividad de transporte remunerado de personas modalidad estudiantes, los cuales se establecerán durante la investigación, así como las diferencias entre permisos y concesión, sujetos, técnicas, fuentes y variables que permitieron definir el carácter del estudio.

2.1.1 Finalidad.

Se tiene como esencia principal ser una investigación teórica, en la cual se logrará un mejor conocimiento y una mayor determinación del problema sobre la regulación jurídica que la administración ejerce sobre el transporte remunerado de personas modalidad estudiantes y la realidad jurídica y social que vive el mismo ante la misma sociedad y la Administración.

2.1.2 Dimensión temporal.

La investigación en curso se pretende situar en los últimos cinco años, haciendo un estudio transversal en donde se analizará la normativa vigente en ese determinado plazo y en el cual la gran parte de la población costarricense ha tenido la necesidad de contratar un servicio de transporte de estudiantes.

2.2 SUJETOS Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

Este acápite hace referencia a las instituciones, o personas que pueden aportar información para el tema de investigación partiendo para ello del conocimiento sobre el tema en estudio.

2.2.1 Sujetos de información.

Esta investigación tendrá como sujetos de estudio tanto al CTP como a los operadores del servicio y usuarios del permiso, éstos últimos como aquellos que por diferentes razones necesitan un transporte legal y autorizado para el traslado de sus hijos a un centro educativo y que por razones evidentes necesitan mantener una vía segura de traslado que le permita mantener un servicio continuo, estable, eficiente y eficaz.

2.2.2 Fuentes de primera mano.

Son los datos primarios de una investigación, ya que estos son recolectados de primera mano, en otras palabras, recaba información de la misma fuente que la produce.

Autor	Universidad	Lugar	Año
Ariño	Servicio Público Tradicional.	Buenos Aires	2005
M. Díez	MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO	Buenos Aires	1977
Dromi	tratado de derecho administrativo	Argentina	1992
G. Falla	concepto del servicio público en el Derecho Español	España	1994
E. Jinesta	Los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas.	Costa Rica	s.f.
E. Lahera	Política y políticas	Chile	2004

	publicas		
E. Jinesta	Evaluación de resultados y rendición de cuentas de la Administración Pública.	Costa Rica	s.f.
P. Santamaria	Principios del Derecho Administrativo General II.	Costa Rica	2009
Sala Constitucional	Sentencia 4778	Costa Rica	2011
Sala Primera de Justicia	Sentencia 001318-F-S1-2010	Costa Rica	2010
Contencioso Administrativo	Sentencia 00104-2017	Costa Rica	2010
Sala Constitucional	Expediente, 19-008138-007-CO	Costa Rica	2019
Dictamen	Resolución, C-023-2017	Costa Rica	2017

Entrevista	Usuarios Servicio de Transporte Estudiantil. (R. Valverde, Entrevistador)	Costa Rica	2019
Entrevista	Operadores Servicio de Transporte Estudiantil. (R. Valverde, Entrevistador)	Costa Rica	2019
Entrevista	Estado actual decreto 41431. (R. Valverde, Entrevistador)	Costa Rica	2020

2.2.3 Fuentes de segunda mano.

Este tipo de fuentes, se van a determinar cómo fuentes de consultas bibliográficas, incluyéndose libros, documentos de sitios web, entre otros.

Autor	Universidad	Lugar	Fecha
Asamblea Legislativa	Ley 3503. Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores y sus reformas.	Costa Rica	1965
Asamblea Legislativa	Ley 7593. Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).	Costa Rica	1996
Asamblea Legislativa	Ley 6227. LGAP, Ley General de Administración Pública	Costa Rica	1978

Asamblea Legislativa	Ley 7969. Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la modalidad de Taxi	Costa Rica	1999
MOPT	Decreto 15203. Reglamento para la Explotación de Servicios Especiales de Transporte Automotor Remunerado de Personas	Costa Rica	1984
MOPT	Decreto 41431. Suspensión de la ejecución del Reglamento para la Explotación de	Costa Rica	2018

	Servicios Especiales de Transporte Automotor Remunerado de Personas.		
https://presidencia.go.cr/	Política sectorial de la modernización del transporte público. Obtenido de política sectorial de la modernización del transporte público:	Costa Rica	2017
Sala Constitucional	Acción de inconstitucionalidad 2771-2003	Costa Rica	2003
J. Amado almacenederecho.org	Almacén de derecho	Costa Rica	2019

2.2.4 Fuentes de tercera mano.

Comprenden documentos como: revistas, boletines, conferencias entre otros.

Autor	Universidad	Lugar	Fecha
C. Alvarado	Informe Estado de la Nación	Costa Rica	2017
E. Fernández	Diccionario de Derecho Público.	Buenos Aires	1981
E. Jinesta http://www.ernestojinesta.com Revista	Responsabilidad administrativa en costa rica	Costa Rica	S.f.
Judicial www.pgrweb.go.cr	Sistema costarricense de información jurídica	Costa Rica	2005
M. Raffino https://concepto.de/servicio-publico	Conceptos		2018

definicionlegal.blogspot.com. https://definicionlegal.blogspot.com	Definición legal		2016
CTP https://www.ctp.go.cr	Requisitos Servicios Especiales	Costa Rica	2019

2.3 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS PARA RECOLECTAR INFORMACIÓN.

Se tienen como instrumentos para recolectar información la normativa vigente, los diferentes documentos encontrados en internet, además de las revistas, periódicos y libros de información referentes al tema de investigación.

También las entrevistas de opinión dirigida a personas usuarias del servicio con el fin de determinar el conocimiento de las mismas de una manera general sobre el tema en estudio, además de conocer su perspectiva ante la problemática presentada.

Además, las entrevistas de opinión dirigida a operadores del servicio para que estos desde la perspectiva subjetiva de desarrolladores de la actividad brinden el conocimiento general que poseen sobre el tema en estudio y la afectación en la que se encuentra debido al constante cambio de reglamentación.

Se encuentra también la entrevista dirigida a la funcionaria del CTP Julieth Salas López, la cual reforzará con su conocimiento el trabajo en investigación.

CAPÍTULO III

GENERALIDADES SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

3.1 GERELIDADES SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

3.1.1 Concepto.

La noción de servicio público es uno de los temas relevantes del Derecho Administrativo dado su carácter complejo y disperso según indica Mario Ramírez el cual cita a Ernesto Jinesta (Ramírez, 2010) y la cual puede ser abordada desde varias perspectivas, a saber:

Jinesta, 2002

- La que considera como servicio público toda la actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes.
- La que considera como servicio público toda la actividad de la Administración Pública.
- La que considera como servicio público una parte de la actividad de la Administración Pública (p.142).

Igualmente, podemos abordar el estudio del servicio público tanto desde un punto de orgánico, como uno material o funcional. En el primero, el servicio público hace

referencia a los órganos y entes de la Administración Pública que lo prestan. En sentido material o funcional, refiere a una actividad que satisface un interés público y responde a las necesidades generales de la colectividad (Díez, s f.).

Según Garrido Falla (1994) nos indica que, “el servicio público es el servicio técnico prestado al público de una manera regular y constante mediante una organización de medios personales y materiales cuya titularidad pertenece a una Administración pública y bajo un régimen jurídico especial” (Falla, 1994, p. 21).

El tratadista Argentino José Roberto Dromi (1992) define:

El servicio público como un medio para un fin próximo o para un fin mediato (el bien común) que se traduce en actividades públicas en forma de obra, función o prestación de interés público y con un régimen jurídico de derecho administrativo común a todo el quehacer de la función administrativa (Dromi, 1992, p. 5).

Nótese como esta definición refiere a una idea común de prestación técnica de un servicio para la satisfacción de una necesidad, prestación que se encuentra a cargo de una organización administrativa.

Por su lado, Manuel María Díez (s f.) señala:

Que el servicio público es la prestación que efectúa la administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general, donde se llega a satisfacer una necesidad uniforme de los administrados. Sin embargo, el Estado se encuentra en el deber ineludible de regular modalidades de esta prestación (precio, características, alcance, etc.) y en este mismo sentido, además, evitar la práctica monopolística de este servicio, el sujeto que lo presta no puede restringir la oferta ni aumentar indiscriminadamente el precio (Díez, s f., p. 9).

Se puede encontrar una definición más amplia catalogando estos como un conjunto de bienes y actividades, por lo general de tipo esencial o básico, que, a través de la administración directa de subsidios y otros mecanismos regulatorios, un Estado le garantiza a su población un mejor nivel de vida, así como una protección de igualdad en las oportunidades de cada ciudadano.

Los costos corren a cargo de los contribuyentes a través del Estado (gasto público); Dichos servicios, suelen estar protegidos por el Estado y son considerados un bien de interés nacional, incluso aun cuando se otorgan a través de concesiones a la empresa privada para que administren dicho servicio (Raffino, 2018).

La Sala constitucional (Sala Constitucional, 2010) en Resolución N° 00143 – 2010 del 08 de enero del 2010 el Magistrado Castillo Víquez en una nota separada nos define el servicio público:

Sala Constitucional, 2010

El concepto de servicio público no es unívoco. Incluso, luego de la llamada ‘crisis del servicio público’, puede decirse que la noción es cambiante y lábil. Sin embargo, es aceptado que el término designa una actividad relativa a la satisfacción de una necesidad de interés general, que es asumida por la Administración Pública bajo un régimen jurídico especial. Dos elementos son fundamentales: el carácter de interés general de la actividad y que ésta sea asumida o prestada por una Administración Pública.

En este sentido, se ha afirmado:

El servicio público es una forma de acción administrativa, en la que una persona pública asume la satisfacción de una necesidad de interés general (J, Rivero: Droit Administratif, Dalloz, 1984, p.466, citado por Rivero, 1984).

La idea objetiva del servicio público se combina con dos aspectos complementarios que permiten configurar el llamado servicio público propio a saber: a) la asunción por el Estado de la titularidad de la respectiva actividad (publicatio) y b) las notas que perfilan los caracteres de su régimen jurídico (regularidad, continuidad, igualdad, obligatoriedad y prerrogativas de poder público. En rigor, todo servicio público (ya sea propio o impropio) consiste en una prestación obligatoria y concreta,

de naturaleza económica-social, que satisface una necesidad básica y directa del habitante (correos, transportes, electricidad, etc.) (J.C, Cassagne: La intervención administrativa, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, pp. 39-40). Así, en el servicio público encontramos una actuación pública dirigida al público y que tiende a satisfacer una necesidad que -se parte- es sentida colectivamente por la sociedad. Es esa circunstancia lo que justifica la asunción pública de dicha actividad.

El servicio público releva de la autoridad administrativa, que asume la responsabilidad de su prestación y, por ende, de la satisfacción de las necesidades de los usuarios. Ello aun cuando la gestión sea delegada posteriormente (Sala Constitucional, 2010).

Sobre el mismo tema, la Sala Constitucional (Sala Constitucional, 1998) ha señalado en la sentencia No 517-98 14:32 horas del 26 de agosto de 1998 lo siguiente:

Sala Constitucional, 1998:

“(…) Concepto de servicio público es dinámico: El concepto de servicio público ha sido objeto de discusión en el ámbito jurídico, durante décadas, y al respecto se pueden esbozar distintas teorías en cuanto a su definición que oscilan entre el criterio orgánico o subjetivo (servicio prestado por el Estado), funcional (servicio que reviste carácter de interés general) y material (servicio cuya regulación compete al Derecho Público). Sin embargo, en lo sí hay consenso es en que se trata de un

concepto que no es estático, es decir, se trata de un concepto cambiante, según variables de tiempo (lo que en un momento dado fue servicio público puede no serlo años después) y espacio (lo que en un determinado ordenamiento jurídico es servicio público puede no serlo en otro)".

En nuestro ordenamiento jurídico, la Sala Constitucional (Sala Constitucional , 2017) ha reconocido ese carácter cambiante del concepto de servicio público en la resolución N° 02791 - 2017 del 22 de febrero del 2017, cuando ha dicho:

Sala Constitucional, 2017

“Por ejemplo, el artículo 3 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos contiene varias definiciones, entre ellas la de servicio público, como toda actividad que por su importancia para el desarrollo sostenible del país sea calificada como tal por la Asamblea Legislativa, con el fin de sujetarla a las regulaciones de esta ley. Como puede apreciarse, la determinación de si una necesidad es de interés público no es una cuestión jurídica, sino de hecho y circunstancial, que obliga – como ya se dijo- a un juicio de oportunidad y conveniencia. No existen actividades que por ‘naturaleza’ o imperativos del Derecho Constitucional sean propias del servicio público, sino que eso dependerá de cada sociedad, sus necesidades y en el ámbito – privado o público- en que estas se satisfagan de mejor manera".

Finalmente, debemos indicar que conforme al artículo 3 inciso a) de la Ley No. 7593 del 09 de agosto de 1996, servicio público es aquel que, por su importancia para el desarrollo sostenible del país, sea calificado como tal por la Asamblea Legislativa (Ley 7593, 1996).

3.2 CARACTERÍSTICA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Como tales podemos señalar las siguientes:

- Todo servicio público debe suministrarse con un criterio técnico gerencial y con cuidadosa consideración a las funciones del proceso administrativo científico: planificación, coordinación, dirección, control y evaluación, tanto en su concepción orgánica como en el sentido material y operativo. Esta característica está recogida en el artículo 11 de la Constitución Política que establece, entre otros, el principio de rendición de cuentas y evaluación de resultados de la Administración Pública.
- Debe funcionar de manera permanente, es decir, de manera regular y continua para que pueda satisfacer necesidades de las comunidades por sobre los intereses de quienes los prestan. El servicio público siempre debe tender a la satisfacción del interés general (Artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública).

- La prestación del servicio público no debe perseguir principalmente fines de lucro; se antepone el interés de la comunidad a los fines del beneficio económico de personas, organismos o entidades públicas o privadas que los proporcionan. Esta característica se evidencia en el principio de servicio al costo.
- Generalmente lo presta un organismo público, pero su prestación puede ser efectuada por particulares bajo la autorización, control, vigilancia, y fiscalización del Estado, con estricto apego al ordenamiento jurídico pertinente. La administración pública realiza la actividad de servicio público en forma directa o indirecta, es decir, valiéndose de la concesión (definicionlegal.blogspot.com, 2016).
- El servicio público se presta conforme a un régimen de Derecho Público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública.

3.3 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

3.3.1 Elemento subjetivo.

Lo constituyen los sujetos que intervienen en la prestación de un servicio público.

De conformidad con los artículos 121 inciso 20) y 141 de la Constitución Política, corresponde al legislador crear los servicios públicos. Así lo ha señalado la Sala Constitucional, entre otras, en la sentencia resolución N. 1317-98 de 10:11 hrs. del 27 de febrero de 1998 (Sala Constitucional, 1998).

Luego, conforme al numeral 140 inciso 8) de la Carta Magna, corresponde al Poder Ejecutivo, la prestación directa de los servicios públicos, así como su dirección, vigilancia y control (Constitución Política, 1949).

3.3.2 Prestador de servicio público.

Ley 7593.1996

Según el artículo 3 inciso c) de la Ley No. 7593 es el sujeto público o privado que presta servicios públicos por concesión, permiso o ley. Para la prestación de los mismos pueden utilizarse recursos materiales, financieros y humanos.

Los servicios públicos tienen una estrecha relación con la Administración Pública, a quien se le habilitan prerrogativas para su efectiva prestación y fiscalización.

3.3.3 El sujeto que lo recibe.

Este elemento indispensable lo constituyen los usuarios, sea, quienes tienen las necesidades que el Estado debe satisfacer y en los cuales se representa la finalidad de la prestación de los servicios públicos, sin usuarios el servicio sería injustificado, razón por la cual estimamos necesario referirnos brevemente él.

3.3.4 El usuario.

Es el sujeto que tiene una relación jurídica con el ente prestador de los servicios, teniendo como características principales los derechos de este y sus obligaciones.

Respecto de la naturaleza de la relación del usuario con la entidad que presta el servicio, existen dos posiciones. La primera mantiene que el usuario se vincula contractualmente con la entidad prestataria del servicio ya que dada la forma de ejecución de los servicios públicos y estando las condiciones predeterminadas de forma unilateral, el usuario simplemente se adhiere a estas mediante un contrato de adhesión.

La segunda posición considera que la persona que utiliza el servicio público no celebra un contrato, pues en este caso no existe acuerdo de voluntades. Como el servicio público es organizado unilateralmente por la entidad que lo tiene a cargo, los particulares tienen el derecho a utilizarlo conforme a las normas legales o reglamentarias que rigen su

funcionamiento. En consecuencia, cuando el particular hace uso del servicio, se encuentra colocado en una situación objetiva, estatutaria, de la que se derivan derechos y obligaciones para ambas partes

Conforme a esta posición, la fijación unilateral de las condiciones de funcionamiento del servicio, el derecho de los particulares a exigir las prestaciones previstas, la posibilidad de modificar la organización del servicio en todo momento, el tratamiento de los usuarios con igualdad de condiciones, encuentran una solución lógica en el criterio estatutario y no con la idea del contrato. Pero esto no excluye la posibilidad de que el legislador por texto expreso consagre el criterio contractual para determinados servicios públicos, siempre y cuando su régimen de funcionamiento así lo permita (Savaguez Lazo citado por Alvarado Ramírez).

En este punto cabe destacar que la Sala Constitucional a partir de la sentencia No. 5207-04 dictada a las 14 horas 55 minutos del 18 de mayo del 2004 (Sentencia, 2004), reconoció de forma explícita que los administrados gozan de un derecho fundamental a un buen funcionamiento de los servicios públicos.

Sala constitucional, 2004

“Claro está que los derechos de los usuarios de cada servicio público en particular se determinan por todas aquellas normas específicas que lo regulan. Así, de manera general, podemos señalar que el ciudadano usuario del servicio ostenta un derecho

de acceso al servicio el cual también puede estar condicionado de diversas formas, así como a su prestación eficiente. Aunado a lo anterior, cabe agregar que los principios de eficacia y eficiencia se encuentran contenidos explícitamente en nuestra Constitución Política, cuando el constituyente se refiere a conceptos claves como el de "buena marcha del gobierno".

Nuestra Constitución alude en el artículo 191 a la "eficiencia de la administración", como principio rector de la función y de la actuación administrativa. Si bien el texto fundamental no menciona directa o explícitamente la eficacia, es claro que existe una relación entre ambos principios, dado que la eficacia está comprendida en la eficiencia. Al respecto se ha señalado que "(...) la eficiencia entraña un plus en relación a la eficacia. Mientras ésta alude, en lo que a la actuación administrativa se refiere, a la idoneidad de los medios que la Administración adopta en aras a la consecución de los fines que le son propios, la eficiencia exige que entre medios igualmente idóneos (eficaces) se opte por aquellos que menores costes generen; podría decirse, por lo tanto, que eficacia es igual a eficacia al menor coste posible" (p.1550, 1568, citado por Jinesta Lobo, Jinesta E. , s f.).

La Sala Constitucional (Sala Constitucional, 2009) en la sentencia N° 2009-005847, dictada a las catorce horas y veintitrés minutos del tres de abril del dos mil nueve, hace referencia al tema cuando indica:

Sala Constitucional, 2009

“(…) PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE EFICACIA, EFICIENCIA, SIMPLICIDAD Y CELERIDAD DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIÓN ADMINISTRATIVAS. La Constitución Política, en su parte orgánica, recoge o enuncia algunos principios rectores de la función y organización administrativas, que como tales deben orientar, dirigir y condicionar a todas las administraciones públicas en su cotidiano quehacer. Dentro de tales principios destacan la eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad (artículos –todos de la Constitución Política- 140, inciso 8, en cuanto le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4, en la medida que incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno” y el 191 al recoger el principio de “eficiencia de la administración”). Estos principios de orden constitucional han sido desarrollados por la normativa infra constitucional, así, la Ley General de la Administración Pública los recoge en los artículos 4º, 225, párrafo 1º, y 269, párrafo 1º, y manda que deben orientar y nutrir toda organización y función administrativa. La eficacia como principio supone que la organización y función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, con lo que debe ser ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas (artículo 11, párrafo 2º, de la Constitución Política). La eficiencia, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. La simplicidad demanda que las estructuras administrativas y sus competencias sean de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos

alambicados que retarden la satisfacción de los intereses públicos empeñados. Por su parte, la celeridad obliga a las administraciones públicas cumplir con sus objetivos y fines de satisfacción de los intereses públicos, a través de los diversos mecanismos, de la forma más expedita, rápida y acertada posible para evitar retardos indebidos. Este conjunto de principios le impone exigencias, responsabilidades y deberes permanentes a todos los entes públicos que no pueden declinar de forma transitoria o singular.

La eficacia como principio supone que la organización y función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, con lo que debe ser ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas (artículo 11, párrafo 2º, de la Constitución Política). La eficiencia, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. La simplicidad demanda que las estructuras administrativas y sus competencias sean de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos alambicados que retarden la satisfacción de los intereses públicos empeñados. Por su parte, la celeridad obliga a las administraciones públicas cumplir con sus objetivos y fines de satisfacción de los intereses públicos, a través de los diversos mecanismos, de la forma más expedita, rápida y acertada posible para evitar retardos indebidos. Este conjunto de principios le impone exigencias, responsabilidades y deberes permanentes a todos los entes públicos que no pueden declinar de forma transitoria o singular” (Sentencia 005847, 2009).

Se puede tomar también como referencia la Resolución N.º 05613 - 2005 del 10 de mayo del 2005 que estableció:

Sala Constitucional, 2005

“DERECHO FUNDAMENTAL AL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Nuestra constitución política recoge, implícitamente, el derecho fundamental de los administrados al buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos, esto es, que sean prestados con elevados estándares de calidad, el cual tiene como correlato necesario la obligación de las administraciones públicas de prestarlos de forma continua, regular, celeridad, eficaz y eficiente. Esta última obligación se desprende de la relación sistemática de varios preceptos constitucionales, tales como el 140, inciso 8, el cual le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4), en cuanto incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno” y el 191 en la medida que incorpora el principio de “eficiencia de la administración (Resolución 05613, 2005).

3.3.5 Obligaciones y deberes del usuario.

Estas se reducen sustancialmente a dos fundamentales:

1. Primeramente, señalaremos la “observancia de las reglas del servicio” establecidas en las normas reguladoras de los servicios. Refiere a que el usuario mantiene una sujeción a estas para poder acceder al uso del servicio, teniendo en cuenta que infringir aquellas reglas podrían conllevar a sanciones que puedan ir desde la suspensión del servicio de manera temporal, o la imposición de correctivos ajenos a este como las multas, ejemplo el no pago a tiempo de los servicios (Pastor, 2009).

2. En segundo lugar, tenemos “el abono de las contraprestaciones” que se encuentra establecido por el uso del servicio. Acá nos referimos al pago que el usuario debe realizar por aquellos servicios que así lo ameritan ya sea porque es prestado por la Administración siendo la manera de este de poder mantener su eficiencia o sean prestados por un tercero a quien la Administración le concedió el prestar el servicio sin dejar de ser este el titular del mismo ejemplo las rutas de autobuses (Pastor, 2009).

3.3.6 Elemento Objetivo

Propiamente la actividad administrativa, asistencial, industrial o comercial, actividad o función del poder político, mediante la cual se tiende a alcanzar los cometidos o

funciones del Estado, en relación al bienestar y progreso social. Sea, es el servicio público específico a que se haga referencia.

3.3.7 Elemento Teleológico

Necesidad a la cual se destina: Sin una necesidad de carácter general que satisfacer, es absurdo crear o establecer un servicio público ya que este es generado por la necesidad humana a cuya satisfacción se destina y la cual primeramente es individual y con el transcurso del tiempo se convierte en una necesidad generalizada para el disfrute de muchas personas.

Los servicios públicos tienen por fin satisfacer necesidades colectivas mediante prestaciones materiales en especie, periódicas y sistemáticas, que constituyen el objeto esencial de la relación jurídica con el usuario dando así satisfacción a la necesidad que le dio origen siendo esta técnica y satisfactoria.

3.3.8 Elemento Normativo

En este punto, es necesario tener presente que la creación de los servicios públicos es materia reservada a la Ley, es el legislador quien crea el servicio público y precisa sus

modalidades de explotación, sea si se presta directa o indirectamente por la Administración Pública. Así se infiere de los artículos 121 inciso 20) y 141 de la Constitución Política.

Aunado a lo anterior, la actividad y prestación del servicio público está regulado por un fuerte e intenso régimen jurídico de Derecho Público que permite a quienes lo desarrolla atender mejor la satisfacción de las necesidades colectivas debiendo también suministrar a los usuarios las armas legales contra los eventuales desbordes autoritarios.

3.4 RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN COSTA RICA.

La regulación de la prestación de los servicios públicos en nuestro país no es uniforme, sino que depende de la naturaleza de cada servicio público en particular.

Sin embargo, si podemos afirmar que, en general, cuenta con tres elementos constitutivos, a saber:

- a) La Titularidad intransferible de la Administración Pública, lo que no implica necesariamente que cuente ejecutividad o prestación exclusiva del servicio.
- b) La Prestación de la Administración, en forma directa o indirecta, que necesariamente se vincula con una relación jurídica de carácter obligatoria y

concreta entre dos sujetos. En sentido técnico esta prestación es una actividad personal que un sujeto debe efectuar en beneficio del otro proporcionándole una utilidad, la cual puede ser de carácter asistencial o bien, de carácter económico. La prestación es el objeto de esa relación que a la vez provoca una eventual retribución por parte del usuario y esta prestación forzosamente debe tener como fin directo la satisfacción de necesidades individuales, pero de importancia colectiva, teniendo en cuenta, siempre el interés público.

c) Satisfacción de una necesidad de interés general o un interés público en los términos que lo define el artículo 113 de la LGAP, a saber, la expresión de intereses individuales coincidentes de los administrados. Así, si se satisface el interés público, se está satisfaciendo las necesidades de los individuos a los que está destinado el servicio. Por ejemplo, se consideran intereses colectivos el transporte, correos, teléfonos, agua, gas, electricidad, etc. (Santamaría, 2009, pp. 339, 347).

Sin embargo, reiteramos que, conforme a la normativa vigente, específicamente el artículo 12 de la LGAP, corresponde al legislador definir cuál interés general debe ser satisfecho mediante un servicio público.

Con esto se concluye que no podría existir un criterio uniforme para determinar lo que son servicios públicos, sino que estos van a obedecer a las necesidades de los individuos y a la época en que se presenten, así como a la determinación que en cada caso en concreto efectuó el legislador.

Ahora bien, la prestación de los servicios públicos se encuentra sometida al Derecho Público, independientemente de que quien lo preste sea la Administración directamente o un sujeto de derecho privado a través de una autorización, ya sea una concesión o un permiso. Así, la prestación de cualquier servicio público conlleva elementos exorbitantes del derecho común, que se traducen en la existencia de potestades y prerrogativas, así como una fuerte supervisión y fiscalización de la Administración.

Lo anterior se integra de alguna forma al usuario quien es el beneficiado con estos servicios en la medida que es necesario que se definen los derechos, deberes y obligaciones fundamentales para el uso de estos (Santamaria, 2009, pp. 337, 347).

Dentro del ordenamiento jurídico administrativo encontramos diferentes fuentes normativas que establecen reglas generales para la prestación de los servicios públicos. Así, por ejemplo:

Constitución Política, 1949:

El artículo 121 inciso 20): Establece el principio de reserva de ley en la creación de los servicios públicos (Constitución política, 1949).

El artículo 140 inciso 8): le impone al Poder Ejecutivo el deber de “vigilar” el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas (Constituyente, 1949).

En la Ley General de la Administración Pública, (1978):

En el artículo 4 se establece que la actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios (Legislativa, Ley 6227, 1978) a los cuales nos referiremos infra.

La sala constitucional (Sala Constitucional , 2017) en su Resolución N.º 08955 – 2017 del 16 de junio del 2017 hace referencia a estos:

Sala Constitucional, 2017

“Tales principios constituyen una obligación jurídica de carácter indeclinable impuesta a cualquier ente u órgano administrativo por su eficacia normativa directa e inmediata, toda vez que el bloque o parámetro de legalidad (artículo 11 de la

Constitución Política) al que deben ajustarse en sus actuaciones está integrado, entre otros elementos, por los principios generales del derecho administrativo (artículo 6° de la Ley General de la Administración Pública). No debe perderse de perspectiva que los Principios Generales del Derecho, tienen el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan, con lo que pueden asumir un rango constitucional si el precepto respecto del cual cumplen tales funciones tiene también esa jerarquía. Como veremos en el considerando subsiguiente nuestro texto fundamental recoge como derecho fundamental de las personas el del buen funcionamiento de los servicios públicos, consecuentemente los principios que informan los servicios públicos en cuanto hacen efectivo tal derecho tienen un rango constitucional. El ordinal 4° de la Ley General de la Administración Pública dispone claramente que “La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios o beneficiarios”. La continuidad supone que la prestación de los servicios no se debe interrumpir, diversos mecanismos jurídicos del ordenamiento administrativo pretenden asegurar este principio, tales como la prohibición de la huelga y de paro en los servicios públicos esenciales, la teoría de la imprevisión para hacerle frente a los trastornos económicos que pueden suspender o paralizar los servicios públicos, el carácter inembargable de los bienes dominicales destinados a la prestación de un servicio público, etc.” (Resolución, 2017).

Posteriormente, el artículo 5 de la referida Ley General indica que estos principios mencionados anteriormente no podrán ser utilizados para alterar contratos o violar derechos. Dicha norma establece que:

LGAP, 1978

“(…) La aplicación de los principios fundamentales del servicio público a la actividad de los entes públicos no podrá alterar sus contratos ni violar los derechos adquiridos con base en los mismos, salvo razones de urgente necesidad. 2.- En esta última hipótesis el ente público determinante del cambio o alteración será responsable por los daños y perjuicios causados” (Ley General de la administración pública, 1978).

También resultan aplicables los artículos 8, 12 y 269.1 de la LGAP. Conforme al artículo 8, el ordenamiento administrativo se entenderá integrado por las normas no escritas necesarias para garantizar un equilibrio entre la eficiencia de la Administración y la dignidad, la libertad y los otros derechos fundamentales del individuo.

Por su parte, el artículo 12 establece el Principio de Autorización de Servicios Públicos: Ley que los crea debe establecer sujeto que lo presta y fin que satisface.

LGAP, 1978:

Artículo 12.1 Se considerará autorizado un servicio público cuando se haya indicado el sujeto y el fin del mismo. En este caso el ente encargado podrá prestarlo de acuerdo con sus propios reglamentos sobre los demás aspectos de la actividad, bajo el imperio del Derecho.

2. No podrán crearse por reglamento potestades de imperio que afecten derechos del particular extraños a la relación de servicio.

Finalmente, el artículo 269 en su acápite 1) señala que la actuación administrativa se realizará con arreglo a normas de economía, simplicidad, celeridad y eficiencia (Legislativa, Ley 6227, 1978).

En la Ley de la autoridad reguladora de los servicios públicos:

Esta norma en su artículo primero crea la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, como un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica y administrativa. El artículo 4 establece como objetivos de ese ente los siguientes:

- a) Armonizar los intereses de los consumidores, usuarios y prestadores de los servicios públicos definidos en esta ley y los que se definan en el futuro.
- b) Procurar el equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestadores de los servicios públicos.

- c) Asegurar que los servicios públicos se brinden de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 3 de esta ley.

- d) Formular y velar porque se cumplan los requisitos de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad necesarios para prestar en forma óptima, los servicios públicos sujetos a su autoridad.

- e) Coadyuvar con los entes del Estado, competentes en la protección del ambiente, cuando se trate de la prestación de los servicios regulados o del otorgamiento de concesiones.

- f) Ejercer, conforme lo dispuesto en esta ley, la regulación de los servicios públicos definidos en ella

Mientras que en el Artículo 5 se señalan como funciones de ese ente, fijar los precios y tarifas; así como velar por el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima de los servicios público que ahí se enlistan, entre los cuales, el inciso f) señala como tal cualquier medio de transporte público remunerado de personas, salvo el aéreo.

Por otra parte, en el artículo tercero, se definen algunos conceptos relevantes, entre ellos:

a. Servicio público como “aquel que por su importancia para el desarrollo sostenible del país sea calificado como tal por la Asamblea Legislativa, con el fin de sujetarlo a las regulaciones de esta Ley”. Nótese que del texto de la Ley se desprende el uso del concepto jurídico el cual no define expresamente actividades o bienes que tengan titularidad estatal, sino que deja una fórmula abierta, que permite que el concepto se adapte a la aparición de nuevas tecnologías o nuevos enfoques. Cabe agregar además que el artículo hace referencia a la figura de la *publicatio* presente en la doctrina española clásica, obligando a que sea una actividad definida expresamente por ley (Ley 7593,1978).

b. Prestador de servicio público como un Sujeto público o privado que presta servicios públicos por concesión, permiso o ley.

Finalmente, cabe insistir en que el legislador regula la prestación de cada servicio público en particular, en aspectos relevantes como las formas y condiciones para su efectiva prestación. En el caso que nos ocupa, en un capítulo posterior se desarrollara las normas que rigen la prestación del servicio público de transporte y, en especial, el de estudiantes.

3.5 PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Independientemente del régimen jurídico a que esté sujeto la prestación de cada servicio, lo cierto es que existen elementos comunes, como, por ejemplo, los principios que deben estar presentes en la prestación de cualquier servicio público.

El artículo 4 de la LGAP establece los principios fundamentales en la prestación de los servicios públicos, también conocidos como Principios o Leyes de Rolland. Sin embargo, con el pasar del tiempo se han sumado otros principios relevantes, que se responden a las condiciones actuales. En definitiva, podemos indicar los siguientes:

3.5.1. Principio de continuidad.

Este principio lo que busca es garantizar que los servicios públicos funcionen de manera ininterrumpida, sin interrupciones, salvo situaciones excepcionales; de modo que la realización efectiva de estos servicios no dependa de un particular y de su conveniencia económica.

Así, este principio debe interpretarse en la mayoría de las actividades como un funcionamiento ininterrumpido, primeramente, en este caso sobre aquellos servicios de vital importancia y en otros de manera regular siendo estos aquellos que necesitan meramente de un horario para su funcionamiento (Pastor, 2009).

El servicio público debe prestarse sin interrupciones, protegiéndose por dos medios:

1. La posibilidad de que la administración proceda a explotar el servicio cuando este es prestado por particulares.

2. Por la reglamentación del Derecho de huelga en los servicios públicos.

En el caso del transporte público el mismo se determinó que se trataba de un servicio esencial en cuanto a los que desempeñen los trabajadores en viaje de cualquiera otra empresa particular de transporte, mientras este no termine. Regulado en el artículo 376 inciso 4 de la Ley 21049, Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos (Legislativa, Ley 21049, 2020)

Siendo así la continuidad en el servicio público una de las razones fundamentales de la Administración para garantizar el buen funcionamiento de estos (Ortiz, 2005).

Según la Sala Constitucional (Sala Constitucional, 2008) resolución número 2008-16398 de las dieciocho horas y cincuenta y siete minutos del treinta de octubre del 2008 indica:

Sala Constitucional, 2008

“La continuidad supone que la prestación de los servicios no se debe interrumpir, diversos mecanismos jurídicos del ordenamiento administrativo pretenden asegurar

este principio, tales como la prohibición de la huelga y el paro de los servicios públicos esenciales, la teoría de la imprevisión para hacerle frente a los trastornos económicos que puedan suspender o paralizar los servicios públicos, el carácter inembargable de los bienes dominicales destinados a la prestación de un servicio público, etc. Cualquier actuación- por acción u omisión- de los funcionarios o imprevisión de estos en la organización racional de los recursos que propenda a interrumpir un servicio público es abiertamente antijurídica. La regularidad implica que el servicio público debe prestarse o realizarse con sujeción a ciertas reglas, normas o condiciones preestablecidas. No debe confundirse la continuidad con la regularidad el primer concepto supone que debe funcionar sin interrupciones y el segundo con apego a las normas que integran el ordenamiento jurídico. La adaptación a todo cambio en el régimen legal o a las necesidades impuestas por el contexto socioeconómico significa que los entes y órganos administrativos deben tener capacidad de previsión, y, sobre todo, de programación o planificación para hacerle frente a las nuevas exigencias y retos impuestos, ya sea por el aumento en el volumen de la demanda del servicio público o bien por los cambios tecnológicos. Ningún ente, órgano o funcionario pueden aducir razones de carencia presupuestaria o financiera, ausencia de equipos, falta de renovación tecnológica de estos, exceso o saturación de la demanda en el servicio público para dejar de prestarlo de forma continua y regular. La igualdad o universalidad en el acceso de demanda que todos los habitantes tienen derecho a exigir, recibir y usar el servicio público en igualdad de condiciones y de conformidad con las normas que lo rigen, consecuentemente, todos los que se encuentran en una misma situación pueden exigir idénticas

ventajas. La sala incorpora dentro de los principios rectores del derecho público su obligatoriedad, puesto que, de nada servirá afirmar que deben ser continuos, regulares, uniformes y generales si el sujeto prestador no tiene la obligación de prestarlo” (Sala Constitucional, resolución número 2008-16398 de las dieciocho horas y cincuenta y siete minutos del treinta de octubre del 2008).

3.5.2 Principio de Regularidad

Refiere a que la prestación del servicio público debe efectuarse conforme a la reglamentación o a las normas ya preestablecidas. Esta regularidad del servicio se vincula, entonces con las normas legales o reglamentarias establecidas para su buen funcionamiento y en consecuencia el no acatamiento a estas disposiciones constituiría irregularidad funcional.

Así, por ejemplo, mientras que la regularidad del servicio alude al horario en el transporte de busetas y buses, la continuidad se refiere a la no interrupción del servicio de transporte.

3.5.3 Principio de mutabilidad o adaptabilidad.

Conforme a este principio, el servicio público debe responder en todo momento en sus características materiales por la satisfacción del interés general, su sistema por lo tanto

deberá estar diseñado de manera que las condiciones de su prestación puedan variar y adaptarse sin tener obstáculos para ello de tipo jurídico.

Es decir, el servicio público debe adecuarse a las nuevas circunstancias, originadas en el cambio social. Este cambio, se considera que puede resultar de dos consecuencias primordiales. Primero, el cambio en la necesidad social que satisface sea, un cambio en el interés público o las circunstancias de hecho en que operaba el servicio. Segundo, el cambio en su régimen legal: cuando varía la norma reguladora del ejercicio de un servicio público específico.

Esto quiere decir que la Administración, en cualquier momento, puede variar las leyes y reglamentos, incluso mediante actos concretos, las condiciones de funcionamiento del servicio, siempre y cuando al alterarse el equilibrio financiero del prestador, este sea indemnizado totalmente de los daños y perjuicios ocasionados, tal cual lo señala el artículo 5 de la LGAP (Legislativa, Ley 6227, 1978).

Este principio se aplica tanto para la Administración, como el titular del servicio como para quienes lo prestan en virtud de un contrato, concesión o autorización y para aquellos usuarios administrados que lo reciben.

En virtud del principio de mutabilidad, el servicio público como tal no es estático más bien es cambiante y el mismo dependerá de la calificación que el legislador le dé a través del tiempo, no dejando de ser a su vez una actividad económica definida legalmente

como un servicio público debido claramente a su interés público y a la calificación expresa de este como tal. La Sala Constitucional ha reconocido ese carácter cambiante del concepto de servicio público como tal (Sala Constitucional, 2011).

3.5.4 Principio de igualdad.

Este principio deriva tanto del principio de igualdad consagrado constitucionalmente en el artículo 33 de la constitución política y conforme al cual “toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana” como del artículo 50 de la misma norma constitucional, conforme a la cual “El Estado procurara el mayor bienestar a todos los habitantes del país” aludiendo entonces que en estos artículos se le concede un disfrute a los ciudadanos de las prestaciones de servicios que la administración confiere de manera igualitaria para todos procurando en estos servicios el bienestar de los ciudadanos (Pastor, 2009).

Conforme a este principio, la Administración debe dar un trato igualitario en las condiciones de prestación del servicio público, sin discriminaciones ni privilegios. Sea, refiere al trato igualitario a que tienen derecho todos los habitantes que dentro de una misma situación se encuentren en condiciones de solicitar su beneficio, tanto a las cargas que de él se deriven como de los beneficios obtenidos (Pastor, 2009, pp. 337-347).

3.5.5 Principio de Generalidad.

Deriva del principio de igualdad e implica que, como regla general, el servicio puede ser exigido y utilizado por todos los administrados, sin exclusión alguna y sin un acto del Estado, bastando solo, la manifestación de voluntad del usuario; claro está, conforme a las reglamentaciones de la prestación de cada servicio.

3.5.6 Seguridad Jurídica.

Esta seguridad está basada en tres elementos:

- 1- La disponibilidad de la prestación (el acceso a esta).
- 2- La calidad o regulación del servicio.
- 3- La adquisición del servicio a un precio asequible (Ortiz, 2005, pp. 13-21).

El Principio de seguridad jurídica tiene un valor fundamental dentro del ordenamiento jurídico, que, por supuesto la Sala Constitucional le ha dado rango constitucional, y, por ende, de observancia obligatoria por parte de las instituciones del Estado (resolución 2771-2003):

Sala constitucional. 2003

“...Un cuarto principio, también relevante, es el de seguridad jurídica, que se conforma por la suma de certeza, legalidad y proporcionalidad, entre otros sub-principios. Es decir, la seguridad jurídica es un principio complejo, necesariamente balanceado de forma tal que asegure, a su vez, la igualdad y la libertad. Este principio es sustentado por la confianza ciudadana de que las instituciones, en su actividad, respetarán aquellas normas que, el Poder Constituyente Originario escogió para conformar el sistema político y económico. La seguridad jurídica es un principio dirigido a las instituciones generadoras, o aplicadoras de las normas, que las obliga a desarrollar una actividad cuyo producto o resultado, sean normas o actos administrativos, que estén siempre caracterizados de la máxima tutela de los derechos fundamentales.” Sala Constitucional: Sentencia 2771-03 (Acción de Inconstitucionalidad, 2003).

3.5.7 Principio de eficiencia y eficacia.

La eficacia alude a la producción real o efectiva de un efecto, en tanto que la eficiencia está referida a la idoneidad de la actividad dirigida a tal fin. La eficacia es un principio que irradia a los diversos sectores de la función y organización administrativa, por lo que posee un contenido heterogéneo y no unívoco. En términos generales, la eficacia y la eficiencia implican que la Administración Pública no sólo debe actuar u obrar, sino que

debe obtener un resultado o alcanzar un fin u objetivo, de modo que la efectividad o éxito de la administración es un criterio de legitimidad de ésta.

La eficacia y la eficiencia en relación con las Administraciones Públicas suponen que deben tener aptitud para cumplir con sus fines y objetivos, de la mejor forma posible o con producción de resultados efectivos, lo que supone una adecuada disposición de la organización, los medios y sus funciones (Mantilla, s f.). En efecto, en cuanto a organizaciones serviciales, los entes públicos deben atender las necesidades colectivas y solucionar los conflictos socioeconómicos o, en general, realizar el interés general.

Sobre estos principios en relación con los servicios públicos, la Sala Constitucional (recurso de amparo 005847,2009) resolución 005847 del 03 de abril del 2009 señaló que:

Sala Constitucional, 2009

“(…) Nuestra Constitución Política recoge, implícitamente, el derecho fundamental de los administrados al buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos, esto es, que sean prestados con elevados estándares de calidad, el cual tiene como correlato necesario la obligación de las administraciones públicas de prestarlos de forma continua, regular, celeridad, eficaz y eficiente. Esta última obligación se desprende de la relación sistemática de varios preceptos constitucionales, tales como el 140, inciso 8, el cual le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4), en cuanto incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno” y el 191 en la

medida que incorpora el principio de “eficiencia de la administración” (Recurso de Amparo, 2009).

3.5.8 Principio de servicio al costo.

Este principio tiene relación con la retribución o precio de los servicios públicos. Cabe indicar que inicialmente se partió de que el servicio público se prestaría sin que los usuarios cancelaran suma alguna por la prestación, sea, su gratuidad.

Sin embargo, lo cierto es que no existe ningún servicio público gratuito, pues, aunque no se dé en forma concreta y específica retribución alguna por parte de los usuarios, el servicio es costado por la comunidad a través de las cargas tributarias como los impuestos.

Nuestro legislador se inclinó, entonces, por establecer que los servicios públicos se brindarían conforme al principio de servicio al costo, según el cual en la fijación deben contemplarse únicamente los costos necesarios para prestar el servicio, que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad (artículo 3 inciso b) de Ley de ARESEP (Ley7593,1996).

3.5.9 Principio de Equilibrio financiero.

El cual se asegura al prestador el beneficio económico que ha sido convenido. Por ende, cuando se den variaciones importantes que impliquen una distorsión que atenten contra los niveles de utilidad que fueron establecidos de antemano, debe ser ajustada, a fin de que se permita la suficiencia económica para prestar el servicio, reinvertir para mantener o mejorar su calidad y obtener el lucro pactado. Así visto, el reajuste busca restituir el valor real de la obligación, ergo, su naturaleza no es indemnizatoria, sino restitutoria (sentencia 00392,2010 sala primera del 18 de mayo del 2010) (Sentencia, 2010).

3.5.10 Principio de Publicidad.

El principio democrático que permea toda la estructura política y administrativa del Estado determina la necesidad de que los ciudadanos estén debidamente informados del acontecer político y administrativo. Un derecho que se ejerce frente al poder público, constituyéndose en un límite para éste. (consulta preceptiva, 2013), consulta legislativa preceptiva del 21 de junio del 2013.

El régimen constitucional costarricense se ha fundado en el derecho de acceso a la información de interés público, derecho que hoy es fundamental para participar en la vida pública del país y, por ende, constituye un requisito indispensable para el derecho de participación.

El principio de publicidad no es un fin en sí mismo, sino que su importancia radica en, por un lado, debe garantizar la transparencia, y, por otro, posibilitar la participación de los sujetos interesados. Tal cualidad potencia a nivel constitucional el propósito fundamental de la publicidad: promover la intervención de la ciudadanía en las decisiones fundamentales del Estado (Consulta legislativa preceptiva, 2013).

3.5.11 Principio de rendición de cuentas y evaluación de resultados.

Mediante la ley 8003 del 08 de junio del 2000 se reformó parcialmente el artículo 11 de la Constitución Política y se agregó un nuevo párrafo, elevando a rango constitucional dos de los principios rectores de la función administrativa, ellos son el principio de rendición de cuentas y el principio de evaluación de resultados.

El párrafo segundo referido establece lo siguiente:

Constitución Política, 1949, reforma:

“La administración pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La Ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de

cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas” (Constituyente, 1949).

La reforma constitucional crea un nuevo deber o imperativo constitucional para todas las administraciones públicas, con el objeto de lograr su mayor sometimiento a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia e implantar, de esa forma, un nuevo paradigma de gestión administrativa mas acorde con el Estado Social y Democrático de Derecho (Lobo, s f.).

La evaluación del rendimiento administrativo y la rendición de cuentas obedece a la endémica falta de capacidad de respuesta de los Administraciones Publicas para satisfacer las necesidades primordiales o básicas de los administrados, así como de la necesidad imperiosa de transformar la gestión administrativa para que exista un mejoramiento continuo y sostenido de los servicios públicos y se satisfagan, de esa forma, las legítimas exigencias de calidad de los usuarios. Se trata de instrumentos que permiten una mayor eficiencia social en la asignación y utilización de los servicios públicos con lo cual también se combate, de forma refleja o indirecta, la corrupción administrativa lográndose mayores niveles de transparencia (Lobo, s.f.).

3.6 TIPOS DE SERVICIOS PÚBLICOS.

Para nuestro estudio nos enfocaremos en dos tipos de servicio público:

3.6.1 Servicio público propio o clásico.

Uno de los criterios para definir si estamos frente a un servicio público es que la actividad haya sido incorporada al quehacer del Estado directamente a través de sus instituciones u órganos centralizados o por medio de particulares al que el Estado le permita gracias a una concesión (prestación indirecta).

Pero, además, semejante actividad debe ser de interés general, o sea, capaz de satisfacer necesidades colectivas. Los rasgos básicos del servicio público original se mantienen en tanto debe existir bajo esta perspectiva una mano estatal (*publicatio*), directa o indirectamente cuando se entrega a los ciudadanos como concesionarios (Cuadra, apuntes sobre el servicio publico en tiempos de globalizacion, 2008).

En cuanto a los servicios públicos de gestión directa su prestación es asumida directamente por el Estado (nacionales, estatales, municipales, distritales, entes descentralizados).

Tratándose de servicio públicos propios, prestados indirectamente por la Administración a través de concesionarios, la autoridad estatal se hace efectiva no sólo ejercitando el poder de policía con respecto a la actividad del concesionario, sino transmitiendo a estas ciertas funciones de control sobre personas y cosas, para asegurar el correcto o eficiente funcionamiento del servicio.

3.6.2 Servicio público impropio o virtual.

Los servicios públicos impropios son aquellos que tienen en común con los propios, el satisfacer necesidades colectivas, pero no es el Estado quien los presta de manera exclusiva, sino que simplemente los reglamenta. Es decir, son aquellos servicios que prestan o realizan los particulares, algunas veces en un régimen de competencia con la Administración, pero bajo un fuerte régimen de Derecho Público que se traduce en autorizaciones, reglamentaciones y supervisión o control.

En los servicios públicos impropios el Estado tiene un evidente y específico control sobre quienes ejercen las respectivas actividades, control que difiere –por su mayor necesidad o amplitud- del ejercicio sobre la actividad de los particulares en base al poder de policía en general que debería ejercer la propia Administración Pública.

La persona o entidad que presta o realiza un servicio público impropio, por principio no ejerce prerrogativas estatales, es decir, prerrogativas de poder; al contrario, parece que tendrían que realizar su actividad sometida a dicho poder.

Por la naturaleza de las necesidades que se satisfacen con los servicios públicos impropios, por su carácter y naturaleza (ejemplo de ello, la ejercida por las farmacias, las clínicas privadas, el expendio de combustible, entre otras) se tratan de actividades que constituyen un servicio público virtual, es decir, un servicio público por su carácter objetivo.

El servicio público impropio constituye, pues, una actividad privada, situada entre la actividad pública y el comercio privado puro y simple, lo cual le atribuye caracteres singulares que justifican un correlativo tratamiento jurídico.

Por otra parte, todo lo contrario, sucede con los concesionarios de un servicio público propio, ya que a estos sí les es vinculante, además de lo establecido en la norma, las órdenes e imposiciones que, por oportunidad, mérito y conveniencia del interés general, la propia Administración establezcan; por lo cual, se mantiene y persiste la potestad de dirección y ordenación en titularidad originaria de la Administración Pública, siendo válidos, en principio, aquellos actos exorbitantes.

3.7 SOBRE LAS DISTINTAS MODALIDADES DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

3.7.1 Prestación Directa: cuando lo explota la Administración Pública a la que se le ha confiado el servicio.

3.7.2 Prestación indirecta: cuando la prestación se delega a un sujeto de derecho privado en virtud de una concesión o permiso.

Para el desarrollo de este trabajo de investigación, interesa referirnos a la prestación indirecta de los servicios públicos por parte de particulares, actuando por su propia cuenta y riesgo económico, pero sometido a un fuerte régimen de Derecho Público y requiriendo un acto habilitante de la Administración que autorice la prestación del servicio. Este acto es, normalmente, una concesión; pero el legislador en algunas ocasiones permite que, en situaciones excepcionales, el servicio pueda ser prestado por medio de un permiso. tal cual sucede con el transporte de estudiantes, según analizaremos infra, y siempre teniendo presente que se trata de actos diferentes.

Lo indica la Sala Constitucional (Sala constitucional , 2011) en su resolución 4778-2011 de 14:31 horas de 13 de abril de 2011, de esta forma:

Sala Constitucional, 2011

“Debe quedar claro que el concesionario o permisionario encuentra la razón de ser de su actividad en el servicio público y que, consecuentemente, dicha actividad la explota debido al acto que lo habilita para tal efecto. Parafraseando a la Sala Constitucional, la naturaleza de servicio público hace que sean otras “las reglas del juego y principios jurídicos a aplicar”.

Los servicios públicos pueden prestarse mediante formas de gestión directa -cuando el servicio lo presta la Administración por sí misma, o mediante otra persona jurídica pública o privada, exclusivamente dependiente de ella- o indirecta -cuando

la Administración contrata con los particulares la explotación del servicio-. Nuestra Constitución Política es lo suficientemente amplia para admitir diversas modalidades de gestión de los servicios públicos, tales como, a título enunciativo, la concesión, la gestión interesada, el arrendamiento, o el permiso; figuras que este Tribunal ha analizado en diversas oportunidades” (ver, entre otras, sentencia número 2001-11657 de las catorce horas cuarenta y tres minutos del catorce de noviembre del dos mil uno).

Lo importante, en todos los casos, es que se obtenga el fin público que el ordenamiento jurídico le impone al Estado, es decir, se satisfagan las necesidades de los administrados o usuarios en forma eficaz y eficiente. Para tal propósito, el Estado puede recurrir a la gestión directa o indirecta de los servicios públicos, siempre y cuando, en este último caso y en estricta aplicación del principio de legalidad, exista una norma del ordenamiento jurídico que lo habilite a actuar en tal sentido”. Sala Constitucional resolución 4778-2011 de 14:31 horas, de 13 de abril de 2011”.

En cuanto a nuestro objeto en estudio es el Consejo de Transporte Público quien otorga el acto habilitante para los servicios especiales en diversas modalidades, en tanto que el servicio atienda a una demanda residual y particular. Lo que nos remite al mecanismo de habilitación para la prestación del servicio.

3.8 ACTOS HABILITANTES.

En nuestro país, por regla general, el vínculo entre el prestatario y el servicio público está regulado por las figuras de concesión y permisos.

3.9 CONCESIÓN.

Emilio Fernández Vázquez (Fernandez, 1981) define a la concesión como aquel:

“(…)acto de Derecho Público mediante el cual el Estado (concedente) encomienda temporalmente a una persona (concesionario) la organización y el funcionamiento de un servicio público, que prestará por su cuenta y riesgo, pero siempre con miras al interés público y bajo contralor del concedente, a cambio de una retribución pagadera por los usuarios o por medio de subvenciones o garantías otorgadas por el Estado, o de ambas formas a la vez” (Fernández, 1981. *p. 121*).

Esta definición resalta un elemento, a saber, la temporalidad, ya que las concesiones no se otorgan en forma permanente y, además, se someten a un estricto control por parte del concedente.

De este poder de regulación se desprende que el concedente tiene la facultad de modificar las condiciones de la prestación del servicio estableciendo las directrices e

instrucciones necesarias e imponiendo las disposiciones técnicas y de obligatorio acatamiento. Asimismo, el ente concedente goza de potestades sancionatorias, las cuales podrían incluso declarar la caducidad de la concesión (Fernández, 1981).

Debe insistirse en que la concesión concede un derecho real administrativo (cuando se otorga sobre bienes de dominio público) o un derecho subjetivo (cuando se otorga sobre servicios públicos) al concesionario, pero la titularidad del servicio sigue siendo de la Administración, de modo que solo entrega al particular la gestión del mismo, quien asumirá los riesgos con la posibilidad de retribución por medio de una tarifa que el ente concedente le autorice a percibir de los usuarios del servicio.

La concesión de un servicio público se otorga a través de un contrato de concesión, el cual se regula por las normas de Derecho Público en virtud del interés primordial que es el interés público y constituye el vínculo entre el prestatario y el servicio público.

El otorgamiento de la concesión no implica que la Administración se desentienda del servicio, sino que mientras el concesionario se encarga de la gestión, su organización y funcionamiento sigue siendo competencia del ente concedente.

Normalmente, en la concesión se expresa los derechos y las obligaciones del concesionario, la circunscripción territorial dentro de la que podrá brindarse el servicio, los requisitos para solicitar las prórrogas de la concesión y las causales de revocatoria o caducidad. Así, toda concesión constituye derechos para quien la adquiere e implica que la

administración le transfiere a un particular una atribución o poder que le pertenece exclusivamente a este bajo el iure proprio (Ariño, 2005).

Finalmente, conviene insistir en que la ARESEP es la competente para regular y fiscalizar la prestación de los servicios públicos.

3.10 SUJETOS DE LA CONCESIÓN.

- Concedente: La Administración representada por cualquier entidad estatal que realiza funciones administrativas. Es el que otorga la concesión y que siempre es una persona jurídica pública.
- Concesionario: puede ser una persona física o jurídica, estatal o no estatal, es a quien se otorga la concesión, la cual puede ser tanto una persona privada, física o jurídica como una persona jurídica pública, estatal o no estatal. Este concesionario no posee la calidad de funcionario público, sino que es un empresario que cuenta con obtener un beneficio económico pero que también tendrá que soportar las pérdidas.
- Usuario: no se considera como parte propiamente del contrato de concesión, pero es cierto que se constituye en un elemento importante en la relación que se establece a través de él.

Con el contrato de concesión del servicio público, nacen para el concesionario distintas relaciones jurídicas:

- Concesionario-concedente: es una relación de carácter contractual y regida por el Derecho Público.
- Concesionario-usuario: es una relación reglamentaria en el tanto la prestación y la utilización del servicio sea obligatoria, como es la educación primaria, o bien es contractual cuando esta es facultativa, como la electricidad, gas, teléfono.
- Concesionario-personal: esta relación es de índole contractual y regida completamente por el derecho común.
- Concesionario-terceros: existen dos una contractual que es la que surge de los contratos de provisión del servicio y la extracontractual, que emerge como consecuencia de algún delito o cuasidelito.
- Concedente -usuario: esta relación se crea bajo el fundamento de la existencia de un deber de control por parte del concedente de la adecuada prestación del servicio.

3.11 DERECHOS DEL CONCEDENTE

3.11.1 Modificación contractual para un mejor servicio.

La Administración debe velar por el mejoramiento del servicio, lo cual hace necesario que esté facultado para variar, en forma unilateral, las condiciones de prestación del servicio, para que éste se vaya adaptando a las nuevas necesidades que surjan y al cambio social. El fundamento de esta capacidad lo da el interés público.

Sin embargo, este poder de variación no puede hacerse de forma indiscriminada, sino que deber respetarse ciertos derechos del concesionario, que garanticen su situación económica. Esta facultad, se hace necesaria en aquellos casos en que la situación de hecho varía respecto a la existente al momento de otorgarse la concesión, y si se siguiera prestando en las mismas condiciones originarias se vería afectado el interés público.

3.11.2 Facultades sancionatorias.

A raíz de la facultad que tiene el concedente de exigir del concesionario el fiel cumplimiento de la concesión, origina otro poder muy importante que es el de imponer medidas coercitivas al concesionario, que incluso pueden consistir en la declaratoria de caducidad. Estas sanciones se dirigen a lograr que el concesionario cumpla debidamente sus obligaciones.

Las sanciones imponibles pueden ser desde la multa, suspensión de beneficios económicos, ejecución directa del servicio, caducidad, entre otros. Cabe mencionar el caso de la ejecución directa por sustitución del concesionario se da por un incumplimiento culposo y que esta sanción es posible aplicarla para casos de extrema necesidad. La sanción consiste en que la Administración toma el servicio que ha dado en concesión y se encarga directamente de su prestación.

Por otro lado, la ejecución directa no siempre se puede recurrir como medio sancionatorio del concesionario, sino que también es posible por caso fortuito o fuerza mayor cuando la Administración decide tomar y gestionar por sí misma el servicio, o bien sea rescatado por la misma Administración, pero para suprimirlo.

3.11.3 Potestad de control.

Implica que la Administración exija al concesionario el cumplimiento de la concesión y que el servicio funcione adecuadamente y conforme a su naturaleza. La fiscalización sobre este servicio puede ser ejercido mediante autorizaciones, aprobaciones, inspecciones, etc.

3.12 DERECHOS DEL CONCESIONARIO.

3.12.1 Derecho a la explotación del servicio.

Es el derecho primordial que tiene el concesionario de ejecutar el servicio de acuerdo a lo pactado en el contrato y por el lapso convenido.

3.12.2 Derecho a la Retribución de la Prestación.

A cambio de la prestación, el concesionario recibe un precio que no es pagado directamente por la Administración, sino por los usuarios –tarifa-.

Cuando el objeto del control administrativo de concesión es un servicio público, este se regirá por un cumulo de reglas fundamentales para su desarrollo y los cuales no podían ser derogadas por voluntad de las partes (Ariño, 2005, pp. 13, 21, 79, 81).

3.13 LOS PERMISOS.

Los permisos son actos en precario, meramente declarativos que no constituye ningún derecho para el sujeto a quien se le otorga.

Los permisos constituyen actos unilaterales, temporales y precarios, pues no conceden derechos subjetivos al titular y pueden ser revocados en cualquier momento x la administración, siempre que ello no se realice de manera arbitraria o impestiva, además, pueden amparar uno o varios vehículos, de acuerdo a la naturaleza del servicio que se pretende brindar.

La sala primera de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia N° 00810 – 2010 del 8 de julio del 2010 (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, 2010) lo define de la siguiente manera:

Sala Primera, 2010

“El permiso es un acto mediante el cual se autoriza a una persona para que ejerza un derecho, que en principio el ordenamiento jurídico no se lo hubiera permitido. Se debe entender como una excepción especial respecto de una prohibición general, en cuyo caso la Administración tolera se realice una actividad determinada. Su naturaleza justamente está encaminada a remover un obstáculo legal para poder llevar a cabo un ejercicio específico; incluso en algunas ocasiones se ha llegado a definir como una especie de concesión de alcance restringido, ya que, otorga derechos de menor intensidad y mayor precariedad”.

3.14 DIFERENCIA ENTRE PERMISO Y CONCESIÓN.

La concesión se cataloga como aquel acto por el cual se concede a un particular el derecho subjetivo a prestar un servicio público o el derecho real administrativo de explotar y aprovechar un bien del dominio público. En ambos casos, la concesión crea un derecho a favor del particular llamado concesionario que en un momento anterior a esta no tenía. Por el contrario, a través del permiso solo se permite al particular la facultad de realizar la actividad a su libertad cumpliendo con ciertas reglas en este caso exigencia legales o reglamentarias de una norma; teniendo en cuenta que no se reconocería un margen de discrecionalidad en el otorgamiento de estos o en la denegación de autorización (Radio y Televisión, 2011).

La Sala Constitucional distingue entre ambas figuras de la siguiente manera:

Sala Constitucional, 2003

“Sobre la figura del permiso en precario. El artículo 154 de la LGAP sobre esa figura establece: “Los permisos de uso del dominio público, y los demás actos que reconozcan a un administrado un derecho expresa y válidamente a título precario, podrán ser revocados por razones de oportunidad o conveniencia sin responsabilidad de la Administración; pero la revocación no deberá ser intempestiva

ni arbitraria y deberá darse en todos los casos un plazo prudencial para el cumplimiento del acto de revocación”.

“Sus características principales son: “a) crea una situación jurídica individual condicionada al cumplimiento de la ley, siendo que su incumplimiento implica la caducidad del permiso; b) se da *intuitu personae* en consideración a sus motivos y al beneficiario, en principio se prohíbe su cesión y transferencia; c) confiere un derecho debilitado o un interés legítimo, la precariedad del derecho del permisionario se fundamenta en que el permiso constituye una tolerancia de la Administración Pública respectiva que actúa discrecionalmente; d) es en cualquier momento, sin derecho a resarcimiento o indemnización; e) su otorgamiento depende de la discrecionalidad administrativa, por lo que la Administración Pública pueda apreciar si el permiso solicitado se adecua o no al interés general.”. Resolución de las 9 horas 57 minutos del 21 de marzo de 2003, correspondiente al voto 2443 de la Sala Constitucional (Sala Constitucional, 2003).

La Sala Primera de Justicia (Sala Primera de Justicia , 2010) indica lo siguiente:

“La concesión confiere al concesionario un derecho real administrativo (poder jurídico especial) de ocupar en forma privativa un bien o espacio de dominio público, siendo oponible a terceros y a la propia Administración bajo ciertos supuestos. Por el contrario, el permiso de uso es un mero acto administrativo, revocable en todo momento, sin derecho de resarcimiento a favor del permisionario. El Estado solo le permite ejercitar la actividad a que refiere el permiso. Se trata de

un derecho precario producto de la simple tolerancia de la Administración, que actúa en ejercicio de un poder discrecional”.

Para concluir este capítulo, debemos indicar que un ejemplo de servicio público en cuya prestación coexisten permisos y concesiones, es el de Transporte Remunerado de Personas, según analizaremos de seguido.

CAPÍTULO IV

SERVICIO PÚBLICO TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS

4.1 SERVICIO PÚBLICO TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS.

4.1.1 Concepto.

En primer lugar, debemos reiterar que el servicio de transporte remunerado de personas, en sus diversas modalidades (autobús, taxi, etc.), constituye un servicio público. Dado que así lo establecen los artículos 5 inciso f) de la Ley No. 7593 y 1 de la Ley 3503 del 10 de mayo del 2010.

Ahora bien, el servicio de transporte remunerado de personas como servicio público se encuentra regulado en diferentes normas, las cuales se analizarán en esta investigación.

Así por ejemplo, tenemos la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, N° 3503 del 10 de mayo de 1965, (Legislativa, Ley 3503, 1965) en la cual se establece que el transporte remunerado de personas en vehículos automotores colectivos, excepto los automóviles de servicio de taxi regulado en otra ley, que se lleva a cabo por calles, carreteras y caminos dentro del territorio nacional, es un servicio público regulado, controlado y vigilado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, cuya prestación puede ser delegada en los particulares, a quienes se autorice expresamente, de acuerdo con las normas establecidas en dicha ley (artículos 1 y 2) (Ley 3503,1965).

Igual calificación deriva de lo dispuesto en el artículo 5, inciso f) de la Ley de Creación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N° 7593 del 9 de agosto de 1996, que establece que el transporte remunerado de personas es un servicio público. En lo que interesa, esa norma señala que la Autoridad Reguladora fijará precios y tarifas; además, velará por el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima de los servicios públicos, según el artículo 25 de esa ley (Ley 7593, 1996).

De ambas normas se deriva que la autorización para prestar el servicio público de transporte remunerado de personas será otorgada por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes así se establece en el Artículo 1 de la Ley 3503 como se mencionó anteriormente.

Por otra parte, mediante la reforma introducida al artículo 2 de la Ley 7969, precisamente por el artículo 2 de la Ley 8955, del 16 de junio del 2011, se establece como servicio público el transporte remunerado de personas en cualquier tipo de vehículo automotor, independientemente del grado de intervención estatal. El párrafo segundo de la norma en cuestión dispone (Ley 7969,1999):

Ley 7969, 1999

El transporte remunerado de personas, que se realiza por medio de autobuses, busetas, microbuses, taxis, automóviles y cualquier otro tipo de vehículo automotor, ya sea que se ofrezca al público en general, a personas usuarias o a grupos determinados de personas usuarias con necesidades específicas que constituyen demandas especiales, es un servicio público del cual es titular el Estado. Lo anterior independientemente del grado de intervención estatal en la determinación del sistema operativo del servicio o en su fiscalización (Legislativa, Ley 7969, 1999).

La Sala Constitucional en una consulta facultativa de constitucionalidad, mediante sentencia N° 2011-04778, de las 14:31 horas del 13 de abril del 2011 (Resolución, 2011), en lo que interesa, apuntó:

“XVI.- El Estado, desde hace ya bastante tiempo, ha considerado la actividad de transporte de personas como una necesidad social imperante cuya vigencia resulta esencial, como condición fundamental para el mantenimiento del estado de derecho y la paz social. Por esta razón ha promulgado una serie de leyes siendo, actualmente, las más importantes en esta materia la Ley Reguladora de Transporte Remunerado Personas Vehículos Automotores (Ley No. 3503) y la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi (Ley No. 7969), cuya reforma se conoce en esta consulta. En el último quinquenio, es público y notorio que este tema del transporte de personas ha

ido adquiriendo mayor trascendencia para la sociedad costarricense, no sólo desde el punto de vista social sino también económico, hasta convertirse en un tema de interés general, que va más allá de la satisfacción de una necesidad meramente privada, requiriendo la intervención del Estado para darle una solución. El Estado – en este caso el legislador ordinario- puede, dentro del marco permitido por la Constitución Política y las normas de carácter legal, optar por la solución que considere más oportuna. Como recién se dijo, una de esas posibles soluciones es regular dicha actividad y declararla servicio público, que es precisamente lo que hace el proyecto consultado” (sentencia 04778, 2011).

El servicio de transporte público remunerado de personas en vehículos automotores colectivos, reviste de un interés público especial, por su acaecimiento directo en el desarrollo del país y el bienestar de los habitantes, en la medida en que otorga a éstos un medio de transporte, asequible y versátil para atender las insuficiencias de movilización.

El Transporte Público está enfrascado dentro de la realidad económica y social del país e influenciado por los factores internos y externos que nos aquejan, estando llamado a constituirse en un motor para la economía y desarrollo del país, para lo cual requiere un sistema que le permita ofrecer soluciones a los requerimientos de modernización y adaptación a las cambiantes necesidades dominantes.

Es fundamental establecer regulaciones claras y precisas en cuanto a la innovación de las rutas actuales, meramente de tipo radial, a efecto de permitir el establecimiento de

aquellas catalogadas como sectoriales, diametrales, intersectoriales, lo mismo que, disponer los sectores y regiones que se requieran, y cuando sea necesario, la autorización estatal, para la formación de consorcios operativos o la fusión de rutas establecidas (Presidencia-MOPT, 2017).

4.2 RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS.

En general, podemos señalar que la prestación del servicio público del transporte remunerado de personas está regulada en las siguientes normas:

- Ley reguladora de los servicios públicos N°7593 (ARESEP) del 09 de agosto de 1996.
- Ley N°3503 (reguladora del servicio remunerado de personas en vehículos automotores y sus reformas) del 10 de mayo de 1965.
- Ley n°8955 (reforma de la ley n. ° 3284, código de comercio, de 30 de abril de 1964, y de la ley N° 7969, ley reguladora del servicio público de transporte remunerado de personas en vehículos en la modalidad de taxi, de 22 de diciembre de 1999).

- Ley n°7969 (Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la modalidad de Taxi) del 22 de diciembre de 1999.

Para esta investigación, se excluye el análisis de la Ley No. 8955 citada, por no tener relación con los objetivos que se formularon.

Ahora bien, en general, conforme al marco legal vigente, el transporte remunerado de personas en sus diversas modalidades constituye un servicio público propio organizado bajo la modalidad de gestión indirecta, en la cual el Estado delega su prestación en particulares, sin que lo preste en forma directa. Esto significa que el legislador expresamente dispuso que la actividad de transporte remunerado de personas no se realiza por gestión directa, sino indirecta. Sea, se declara la actividad de servicio público no para que el Estado, a través del MOPT, la preste a los particulares, sino para que éstos exploten el servicio mediante concesión.

En efecto, conforme al artículo 9 de la Ley No. 7593 (1996), para ser prestador de los servicios públicos deberá obtenerse la respectiva concesión o el permiso del ente público competente en la materia, según lo dispuesto en el artículo 5° de esa ley. Se exceptúan de esta obligación las instituciones y empresas públicas que, por mandato legal, prestan cualquiera de estos servicios. Sin embargo, todos los prestadores estarán sometidos a esa norma legal y sus reglamentos (Legislativa, Ley 7593, 1996).

El artículo 30 de la misma Ley No. 7593 (1996), regula la Solicitud de fijación o cambios de tarifas y precios, y establece que Los prestadores de servicios públicos, las organizaciones de consumidores legalmente constituidas y los entes y órganos públicos con atribución legal para ello, podrán presentar solicitudes de fijación o cambios de tarifas. También señala que la Autoridad Reguladora estará obligada a: " recibir y tramitar esas peticiones, únicamente cuando, al presentarlas, cumplan los requisitos formales que el Reglamento establezca". Esta Autoridad podrá modificar, aprobar o rechazar esas peticiones. De acuerdo con las circunstancias, las fijaciones de tarifas serán de carácter ordinario o extraordinario (Legislativa, Ley 7593, 1996).

Finalmente, el Artículo 31 la misma Ley No. 7593 (1996) dispone que, para fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, la Autoridad Reguladora tomará en cuenta las estructuras productivas modelo para cada servicio público, según el desarrollo del conocimiento, la tecnología, las posibilidades del servicio, la actividad de que se trate y el tamaño de las empresas prestadoras. En este último caso, se procurará fomentar la pequeña y la mediana empresa. Si existe imposibilidad comprobada para aplicar este procedimiento, se considerará la situación particular de cada empresa (Ley 7593,1996).

Por otra parte, el artículo 1 de la Ley 3503 (1965) establece que la prestación del servicio público de transporte remunerado de personas en vehículos automotores colectivos es delegada en particulares a quienes autoriza expresamente, de acuerdo con las regulaciones ahí establecidas.

Esa misma norma, define conceptos relevantes para esta investigación, entre ellos:

Ruta: Trayecto que recorren, entre dos puntos llamados terminales, los vehículos de transporte remunerado de personas.

Línea: Servicio de transporte que se presta en determinada ruta.

Concesión: Derecho que el Estado otorga, previo trámite de licitación pública, para explotar comercialmente una línea por medio de uno o varios vehículos colectivos, tales como autobuses, busetas, microbuses o similares.

Tarifa: Retribución económica fijada por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, como contraprestación por el servicio de transporte.

Interesa destacar, desde ya, que, si bien la referida norma define concesión, no pasa lo mismo con el permiso, figura que no se encuentra en ese acápite de definiciones.

El Artículo 2 de la Ley No. 3503 (1965), establece que es competencia del Ministerio de Transportes lo relativo al tránsito y transporte automotor de personas en el país y que ese órgano podrá tomar a su cargo la prestación de estos servicios públicos ya sea en forma directa o mediante otras instituciones del Estado, o bien conceder derechos a empresarios particulares para explotarlos (Legislativa, Ley 3503, 1965).

También señala que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes ejercerá la vigilancia, el control y la regulación del tránsito y del transporte automotor de personas y que el control de los servicios de transporte público concesionados o autorizados, se ejercerá conjuntamente con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, para garantizar la aplicación correcta de los servicios y el pleno cumplimiento de las disposiciones contractuales correspondientes.

La norma indica que, a fin de cumplir con esta obligación, el Ministerio podrá:

- a) Fijar itinerarios, horarios, condiciones y tarifas.

- b) Expedir los reglamentos que juzgue pertinentes sobre tránsito y transporte en el territorio costarricense.

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

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

Para atender estas funciones, en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes existirán los órganos internos necesarios (Legislativa, Ley 3503, 1965).

4.3 ACTOS HABILITANTES REQUERIDOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PERSONAS.

El artículo 3 de la Ley No. 3503 señala que para la prestación del servicio público a que esta ley se refiere, se requerirá la autorización previa del Ministerio de Transportes, sea cual fuere el tipo de vehículo a emplear y su sistema de propulsión.

De lo expuesto se infiere, que existen dos tipos de actos habilitantes para prestar el servicio público del transporte remunerado de personas, a saber, la concesión o el permiso, cuyo otorgamiento estará sujeto a las necesidades de planeamiento del tránsito y de los transportes en el territorio de la República, de acuerdo con los estudios que al efecto lleven a cabo los departamentos de Planificación y de Transporte Automotor del Ministerio de Transportes (Ley 3503,1965).

Podemos afirmar, también, que la concesión es la regla tratándose del servicio público regular, en tanto que para los servicios no regulares se ha autorizado la emisión de permisos, tal como deriva de los artículos 3 y 25 de la Ley 3503.

La concesión para explotar las líneas de transporte requiere licitación (artículo 4) en los términos en que dispone la Ley. El permiso solo es autorizado de manera excepcional, mientras se preparan y resuelven los procesos de licitación necesarios para otorgar las concesiones y entran en operación los concesionarios, según lo dispone el numeral 25. Lo

anterior porque el permiso es un acto administrativo unilateral, temporal y precario, precariedad que es consecuencia del hecho de que el permiso no es susceptible de generar en cabeza del permisionario un derecho a la prestación del servicio.

Analizaremos ahora la procedencia y naturaleza de estos dos actos habilitantes.

4.4 CONCESIÓN

Conforme al artículo 3 de la ley 3503 de 1965 que será necesaria concesión:

- a) Para explotar las líneas que se establezcan en nuevas rutas de tránsito en el territorio de la República;
- b) Para explotar nuevas líneas en las rutas existentes; y
- c) Para continuar explotando las líneas de transporte en operación.

El artículo 4 de la Ley No. 3503 señala que la concesión para explotar una línea se adquirirá por licitación, y los interesados deberán demostrar su capacidad financiera, técnica y administrativa; experiencia, honorabilidad y cumplimiento de obligaciones contraídas con el Estado.

Por otra parte, el artículo 6 de la misma Ley No. 3503, 1965 establece las reglas en que se adjudicaran las concesiones:

- a) Cuando haya varias ofertas sobre la misma línea, se adjudicará la licitación a la persona que, además de ofrecer cumplir con todos los requisitos contenidos en el cartel, demuestre en forma más efectiva su capacidad para cumplir las obligaciones que se derivan del otorgamiento de la concesión.
- b) En igualdad de condiciones se preferirá a quienes en el período inmediato anterior aparezcan registrados como concesionarios de la línea que se licita y hubieren cumplido cabalmente con los términos y prescripciones de la concesión, y, en segundo lugar, a las cooperativas de usuarios que existan o se constituyan con ese fin; y al costarricense antes que, al extranjero, trátase de personas físicas o jurídicas (Ley 3503,1965).

4.4.1 Limitaciones en el otorgamiento de concesiones ley 3503

Conforme al artículo 11 de la ley 3503 citada, una misma persona no podrá ser dueña de más de dos empresas, ni socio mayoritario de más de tres empresas que operen en diferentes rutas. Queda prohibido otorgar concesiones o permisos a personas o empresas afiliadas, subsidiarias, intermedias, o en cualquier forma ligadas a otro concesionario; si se

violare la prohibición establecida en este artículo, los respectivos permisos o concesiones serán cancelados. La calificación la hará el Ministerio de Transportes (Ley 3503,1965).

4.4.2 Como se formaliza la concesión y características

El artículo 12 de la referida ley 3503 citada establece que la concesión se formalizará mediante contrato que suscriban, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el concesionario. Dicho contrato será refrendado por La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y posteriormente se inscribirá en el Registro de concesiones y permisos que llevará ese Ministerio.

En relación con el contrato de concesión, el artículo 13 de la Ley no. 3503 señala que en la concesión se indicará tanto el número de vehículos que ella autoriza lo que se determinará de acuerdo a factores como las necesidades del servicio, la calidad de los mismos, las condiciones de eficiencia, seguridad, comodidad e higiene que se exija al concesionario en la prestación del servicio; también los itinerarios, horarios, tarifas y demás condiciones relevantes. Igualmente se harán constar las causales que darán derecho al Estado para cancelar administrativamente la concesión (Ley 3503,1965).

4.4.3 Características de la concesión

Conforme al artículo 14 de la misma Ley No. 3503, las concesiones que se otorguen al amparo de esta ley son inembargables y, en principio, intransferible total o parcialmente; sin embargo, este derecho podrá cederse previa autorización del Ministerio de Obras públicas y Transportes, siempre y cuando el cesionario cumpla los requisitos para optar a la concesión. El órgano competente verificará el cumplimiento de estos requisitos. La norma también indica que podrán transferirse los derechos concedidos por muerte del concesionario, siempre que exista, ante la vía que corresponda, demostración fehaciente de que el órgano competente aprueba o considera a los herederos o representantes legales capaces de prestar el servicio eficaz y económicamente. De comprobarse que estas previsiones han sido incumplidas o se trata de alguna forma directa o indirecta de actuar, el órgano competente deberá caducar los derechos concesionados (Ley 3503.1965).

4.4.4 Obligaciones del concesionario

Se regulan en los artículos 16 al 20 de la referida Ley No. 3503. Ahí se establecen, en lo medular, las siguientes:

- a) La obligación de poner en servicio los vehículos que sean necesarios para cumplir eficientemente todos los requerimientos del transporte, así como la

obligación de suplir vehículos adicionales para atender debidamente la demanda de los servicios, cuando lo requiera el Ministerio de Transportes.

b) No cobrar por el transporte un precio distinto del establecido en las tarifas aprobadas por la Comisión Técnica de Transportes.

c) Realizar el transporte en toda la ruta especificada en la concesión y efectuar el recorrido conforme a los horarios e itinerarios aprobados.

d) Sustituir los vehículos que, temporal o definitivamente, se retiran del servicio, por otros de capacidad igual o mayor, características idénticas y calidad igual o mejor.

e) Llevar la contabilidad de los ingresos y gastos de operación, de conformidad con las normas contables generalmente aceptadas; poner esa contabilidad a disposición del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y suministrar los datos estadísticos e informes sobre los resultados económicos y financieros de la operación del servicio, así como los comprobantes que ambas instituciones requieran. El concesionario deberá presentar esta información, por lo menos una vez al año y cuando lo dispongan el Ministerio de Obras Públicas y Transportes o la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

- f) No suspender la prestación del servicio durante la vigencia de la concesión.
- g) Respetar lo dispuesto en el capítulo IV, artículo 162 al 176 inclusive del Código de Trabajo, relativos a las medidas de protección del salario. En particular, se prohíbe al empresario de transporte remunerado rebajar unilateralmente los salarios de los conductores que laboran para él, mediante la imputación de las marcas realizadas en barras electrónicas u otros mecanismos dispuestos para controlar el ingreso de pasajeros, sin la realización de un debido proceso en el que se demuestre la responsabilidad del conductor en la comisión de una falta laboral.
- h) Rendir garantía por la suma que fije el Ministerio de Transportes para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones y las responsabilidades pecuniarias en que pudiere incurrir que no podrá ser inferior a cinco mil colones (¢ 5,000.00) por cada concesión. La garantía podrá ser fiduciaria, prendaria, o hipotecaria, rendirse mediante póliza del Instituto Nacional de Seguros, o depósito en efectivo o valores del Estado.
- i) Obtener del Instituto Nacional de Seguros una póliza por cada vehículo, que cubra su responsabilidad pecuniaria por lesión o muerte de terceros, excepto los trabajadores suyos, y por daños a la propiedad ajena, de acuerdo con los reglamentos de esta ley, los cuales deberán ser consultados de previo y en lo conducente, con el Instituto Nacional de Seguros. La póliza tendrá una vigencia de un año, y su vencimiento coincidirá con la fecha en que haya de verificarse la

revisión del vehículo correspondiente por la Inspección del Tránsito. No se expedirá, renovará o restituirá la licencia de circulación, mientras no se compruebe la existencia de la póliza de responsabilidad civil prescrita por este artículo.

j) Que los autobuses y automóviles de servicio público sean conducidos únicamente por quienes posean licencia especial para conducir esta clase de vehículos, la cual se otorgará previa demostración de capacidad. Esta licencia tendrá vigencia de un año y su expedición estará exenta del pago de papel sellado, timbres o impuestos, cuando haya sido solicitada por medio de una organización gremial debidamente inscrita en el Ministerio de Trabajo, que represente a los conductores de estos vehículos. El conductor de autobuses o automóviles de servicio público deberá rendir una fianza anual de cinco mil colones (¢ 5,000.00), que cubrirá la responsabilidad del conductor por lesión o muerte de personas. Tal fianza consistirá en un bono de garantía emitido por el Instituto Nacional de Seguros, y que cubrirá el exceso sobre los montos fijados en la póliza de responsabilidad civil que específicamente cubra el vehículo con el cual se causó el accidente. Corresponderá exclusivamente al Instituto la apreciación del riesgo moral que signifique el interesado, siempre que medie prueba documental sobre antecedentes desfavorables de éste (Ley 3503, 1965).

4.4.5 Extinción de concesiones: art. 21-24.

Conforme al Artículo 21 de la Ley No. 3503 la concesión será el que señala el contrato-concesión y se fijará tomando en cuenta el monto de la inversión y el plazo para amortizarlo y obtener una ganancia justa; podrá ser de hasta siete años, pero podrá ser renovado si el concesionario ha cumplido a cabalidad con todas y cada una de sus obligaciones y se ha comprometido formalmente a cumplir con las disposiciones que se establezcan en la indicada Ley.

4.4.6 Caducidad de las Concesiones.

Conforme al artículo 24 de la Ley No. 3503, el Ministerio de Transportes podrá declarar caduca cualquier concesión, por deficiencias graves y debidamente comprobadas en el servicio, o por incumplimiento de las condiciones. La caducidad será declarada administrativamente, de conformidad con el siguiente procedimiento:

1. La Dirección General de Transporte Automotor hará saber al concesionario la causa de caducidad en que haya incurrido y le señalará audiencia para que, en un plazo no mayor de quince días, presente su defensa y ofrezca las pruebas correspondientes;

2. Una vez presentada la defensa o transcurrido el término fijado, la Comisión Técnica de Transporte conocerá del expediente, evacuará las pruebas que se hubieren ofrecido, ordenará otras pruebas para mejor proveer si lo juzga oportuno, y dictará su resolución dentro de un plazo no mayor de ocho días después de recibidas aquéllas. El interesado podrá apelar de esa resolución ante el Ministro de Transportes, dentro del término y con los trámites que establece el artículo anterior;

3. Con fundamento en la documentación respectiva, el Ministro dictará su resolución, siguiendo el procedimiento que se establece en el artículo anterior (Ley 3503, 1965).

4.5 PERMISO

Conforme al mismo artículo 3 de la Ley No. 3503, se requerirá un permiso para explotar el servicio de transporte automotor remunerado con vehículos de transporte colectivo que no tengan itinerario fijo y cuyos servicios se contraten por viaje, por tiempo o en ambas formas.

En lo que a esta investigación interesa, debemos indicar que el artículo 25 de la Ley No. 3503 establece que 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 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.

La norma clasifica los permisos 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 la Ley y las disposiciones conexas, se resuelven las impugnaciones, se adjudican en firme los

concursos y entran en plena operación los concesionarios adjudicatarios (Ley 3503, 1965)

De la integración de las leyes 3503 y 7593, así como de los mencionados reglamentos N° 15203-MOPT se sigue que la demanda residual y particular que puede ser satisfecha con un permiso debe concernir el turismo, trabajadores y estudiantes. El servicio que tiende a satisfacer esas demandas residuales y particulares se sujeta a las normas de regulación del servicio, y en este sentido debe estimarse la sujeción a un régimen propio del servicio público que se reafirma por la Sala Constitucional en la sentencia 2336-2005 de las 14 horas 38 minutos del 2 de marzo del 2005.

“El servicio de transporte público, clasificado como “especiales” (estudiantes, trabajadores, turismo) es conceptualizado por ley como un “Servicio Público” lo cual implica que se debe a la satisfacción de interés de carácter general y que no está ante el ejercicio de “acciones privadas” como afirma el accionante, sino que se trata de una relación jurídica regida por el derecho público, ello implica que la Administración actúa con potestad de imperio ejerciendo control, regulación y fiscalización de la prestación del servicio” (Sentencia , 2005).

Cabe indicar que el CTP debe velar porque se brinde un servicio de calidad y seguro a todos los estudiantes del país que viajan en busetas especiales por lo que, en general, se les exige a los permisionarios de este servicio el cumplimiento de todos los requisitos y obligaciones establecidas para los concesionarios.

El CTP en su página web tiene a disposición de todos los usuarios la lista de todos los requisitos requeridos tanto para la renovación de permisos en sus diferentes modalidades como los requisitos para solicitud de permisos nuevos (CTP, CTP, 2019), los cuales se corresponden, en general, con los que establece la normativa vigente y que fueron analizados ut supra.

CAPÍTULO V

SERVICIO PÚBLICO TRANSPORTE REMUNERADO DE ESTUDIANTES

5.1 RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL.

5.1.1 Concepto.

De acuerdo con el Decreto N° 15203-MOPT del 31 de enero de 1984 (MOPT, Decreto 15203, 1984) podemos definir el transporte público de estudiantes como:

Decreto N°15203-MOPT, 1984

“(…) una modalidad del servicio público de transporte, que utiliza la figura del permiso para su explotación por terceros particulares. El transporte de estudiantes se encuentra regulado, de forma específica, por el Reglamento para la Explotación de Servicios Especiales de Transporte Automotor Remunerado de Personas”, Decreto Ejecutivo No. 15203-MOPT del 31 de enero de 1984, reformado por el Decreto Ejecutivo No. 20141 del 14 de enero de 1990 y No. 29584 del 11 de julio del 2008 (Decreto 15203-MOPT, 1984).

Conforme al artículo 1 del Reglamento en cuestión, esta normativa responde a la necesidad de regular la explotación de servicios especiales de transporte remunerado de personas a que se refiere la Ley No. 3503, citada en sus artículos 3 y 25, y define expresamente la clase de permisos requeridos (artículo 4), los requisitos para la solicitud de

los permisos (artículos 6 y 7), así como los requisitos adicionales que deben cumplir los vehículos que van a prestar los servicios (artículos 8 y 9), entre otros.

Es importante tener presente que de conformidad con el artículo 25 de la Ley N° 3503 antes citada, los permisos para explotar el transporte automotor de personas no otorgan un «derecho a la prestación del servicio» por parte del permisionario, derecho que sólo surge con la concesión. Por lo que el permisionario debe tener un especial interés en sujetarse a los requisitos que han sido establecidos para la prestación del servicio, a fin de que la Administración mantenga el acto de tolerancia que ha emitido. (Modelo para el establecimiento de precios de referencia para el servicio transporte de estudiantes, 2014) Es decir, entre la Administración y los permisionarios se configura una relación de sujeción especial, en los términos que lo establece el artículo 14 de la Ley General de la Administración Pública.

Como explicamos en un capítulo anterior, los artículos 3 y 25 de La Ley No. 3503 regulan la autorización para prestar el servicio público en la modalidad de transporte remunerado de estudiantes. Específicamente, el artículo 25 indica:

Artículo 25.- Los permisos para explotar el transporte automotor de personas en vehículos colectivos, excepto los automóviles de servicio público que se contraten por viaje o por tiempo, serán expedidos por la Comisión Técnica de Transportes. 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 de la Comisión Técnica de Transportes. Por eso, se entenderá que los permisos no conceden derechos subjetivos al titular. Los permisos se prolongarán por un plazo hasta de dos años y podrán ser prorrogados si se ajustan a las ordenanzas de la citada Comisión. (Así reformado por el artículo 64 de la Ley 7593 el mismo pasa hacer el artículo 87 de la presente ley) (Legislativa, Ley 3503, 1965).

Esta norma confirma que los permisos para explotar el transporte automotor de personas no otorgan un «derecho a la prestación del servicio» por parte del permisionario, pues ese derecho sólo surge con la concesión.

Como indicamos ut supra, los permisos para explotar o prestar el servicio de transporte de personas se regulan en el Reglamento para la Explotación de Servicios Especiales de Transporte Automotor Remunerado de Personas.

El artículo 2 del Decreto 15203 publicado en La Gaceta del 22 de febrero de 1984 define servicios especiales como aquellos:

“(…) que se prestan dentro de la explotación del transporte automotor remunerado, con vehículos de transporte colectivo, sin tener itinerario fijo y los cuales se contratan por viaje, por tiempo o en ambas formas. (...)” (Decreto 15203,1984).

Por su parte, el artículo 3 clasifica los servicios especiales en ocasionales y estables. Los ocasionales son aquellos que se prestan para solo un servicio dentro del territorio nacional; mientras que los estables se prestan para varios servicios, como las excursiones de cualquier índole, dentro del territorio nacional. Igualmente lo será el transporte de estudiantes (en cualquier nivel de enseñanza), hacia y/o desde los centros educativos; así como el de obreros, peones agrícolas y trabajadores en general.

La norma señala, además, que, para la prestación de tales servicios, el transportista deberá suscribir un contrato con las instituciones educativas o las empresas en su caso, cuyas estipulaciones no podrán pactarse en contravención a este Reglamento (MOPT, Decreto 15203, 1984).

Como se observa, el legislador no ha previsto una modalidad de servicios especiales diferente de los que se establecen en el artículo 3 indicado. Tampoco ha autorizado al Consejo de Transporte Público para crear nuevas modalidades o sub-modalidades de servicios especiales. De manera tal que para otorgar un permiso es imperativo que tenga como objeto amparar la prestación de un servicio que esté comprendido dentro de las modalidades precisadas en el artículo 25. Y si no se está ante un servicio que se ubique en el punto B (estables) será necesario que esté comprendido en la modalidad A (ocasionales). Por ende, si es un servicio especial estable que se trate de un servicio de turismo, de estudiantes o bien, de trabajadores.

5.1.2 Requisitos y condiciones.

En el artículo 4 del Reglamento en cuestión, se establecen los Requisitos y condiciones para la ejecución del servicio. en general, y, por ende, para el transporte de estudiantes. La norma establece que, para la explotación de servicios especiales, (como el de estudiantes) se requerirá de permiso autorizado por el Consejo de Transporte Público. Dicho permiso podrá amparar a uno o varios vehículos, de acuerdo con las necesidades del transporte y, en todo caso, previo estudio y recomendación del Departamento de Administración de Concesiones y Permisos del Consejo de Transporte Público (Decreto 15203, 1984).

Por su parte, el Artículo 5° señala que, para la explotación de los servicios especiales, deberá utilizarse únicamente los vehículos autorizados por la Dirección General de Transporte Automotor, los cuales no podrán tener, en ningún caso, una capacidad inferior a veinticinco pasajeros, o un modelo inferior a diez años del año siguiente, salvo que la revisión técnica determinare cosa contraria en forma fehaciente.

En el artículo 6° se establecen los requisitos para solicitar el permiso, entre ellos, se indica que el peticionario deberá presentar la licencia de circulación de transporte público vigente y deberá llenar una fórmula diseñada al efecto, en la cual deberá constar:

- a) Características del o de los vehículos: número(s) de placas, número(s) de motor, color, capacidad de pasajeros sentados, tonelaje, modelo(s).

- b) Calidades generales de la persona a cuyo nombre aparece inscrito el o los vehículos.
- c) Calidades generales del chófer o de los chóferes que conducirán el o los vehículos durante el servicio.
- d) Clase de servicio especial que se prestará (ocasional o estable).
- e) En el caso de que el permiso solicitado fuera de naturaleza estable, se deberá indicar el lugar y horas de salida y llegada, paradas intermedias, números de kilómetros del recorrido y tiempo de duración. Estos datos podrán ser verificados en cualquier momento sin previo aviso, por la Dirección General de la Policía de Tránsito, mediante el envío de inspectores.
- f) Tanto en la solicitud de permisos ocasionales como en los estables, se deberá indicar si el grupo que va a ser transportado estará integrado por personas mayores o menores de edad, o bien mixtos. En el caso de que el grupo sea de menores de edad, el solicitante deberá hacer constar que habrá una persona encargada de auxiliar al conductor, en mantener el orden y seguridad de los pasajeros (Decreto 15203,1984).

Conforme al Artículo 7º, la solicitud debidamente llena deberá presentarse en original y tres copias auténticas, acompañadas de los siguientes documentos:

- a) Tarjeta de circulación al día.
- b) Póliza de Seguro Obligatorio, Póliza de Seguro Voluntario.
- c) Póliza de Riesgos Profesionales que cubra a los empleados (que viajan en el autobús).
- d) Fotocopia de la cédula de identidad del propietario de los chóferes que vayan a conducir el vehículo.
- e) Constancia del registro de conductores en que se haga constar que el conductor o conductores del autobús o microbús está inscrito con licencia de tipo C-2.
- f) Para los permisos estables, el peticionario deberá acompañar a la solicitud, fotocopia del contrato o los contratos suscritos con la institución o empresa, documento que deberá ser autenticado por un abogado.
- g) Si se tratara de solicitud de renovación de un permiso estable, será indispensable presentar el permiso anterior.

h) Si el vehículo estuviese inscrito a nombre de una persona jurídica, es necesario aportar certificación de la personería, lo mismo que la cédula de personería jurídica.

i) Recibo cancelado por la suma de 25,00 colones a 100,00 colones, a favor del Consejo de Seguridad Vial, según se trate de Servicios ocasionales o permanentes respectivamente.

j) En el caso de los permisos estables contratados por instituciones públicas, aparte de observarse las normas correspondientes en contratación administrativa, las tarifas a cobrar deberán ser aprobadas por la Comisión Técnica de Transportes (Decreto 15203,1984).

Por su parte, el Artículo 8° establece que todo vehículo que sea empleado en la prestación de servicios especiales de transporte colectivo deberá estar previsto de:

1. Botiquín para primeros auxilios.
2. Extinguidor para incendios en perfecto estado de funcionamiento.
3. Cartel autorizado debidamente sellado y firmado por el Director General del Consejo de Transporte Público* y por el jefe del Departamento de Administración de Concesiones y Permisos*, donde se indicará el número de placa del vehículo, el

número de motor, el nombre del propietario y el recorrido que está autorizado a realizar.

Dicho cartel deberá colocarse en la parte delantera interior del vehículo, en lugar perfectamente visible. La falta de este hará incurrir al propietario de la unidad en sanciones que la Ley y los Reglamentos de Tránsito establecen (Decreto 15203, 1984).

Conforme al Artículo 9, Los autobuses dedicados a esta actividad, deberán llevar pintado en los costados y en la parte trasera de la carrocería, en letras negras de 15 centímetros de altura y 5 centímetros de ancho, sobre un fondo amarillo las siguientes leyendas, según sea el caso:

- 1) "Servicios Especiales".
- 2) "Transporte de Estudiantes".

Deberán además llevar pintado en la parte trasera un rótulo que diga "ALTO", en un hexágono inscrito en un círculo de 40 centímetros de diámetro (Así reformado por el artículo 2° del decreto ejecutivo N° 29584 del 22 de marzo de 2001).

Tratándose de transporte remunerado de estudiantes, el Artículo 10 señala que, en todo vehículo de servicios especiales, que traslade menores de edad, deberá viajar una persona responsable del orden y la disciplina, así como de la seguridad de los menores. Si

se tratase del traslado de estudiantes, pueden llevar estas funciones a los alumnos que cursen el undécimo año de educación diversificada en los colegios académicos o el duodécimo de los colegios técnicos. En los vehículos tipo microbús, estas tareas y deberes estarán a cargo del conductor. En caso del traslado de personas mayores de edad o grupos mixtos, se responsabilizará al menos a uno de los pasajeros para que vigile y ayude al chofer a mantener el orden (Decreto 15203,1984).

Conforme al Artículo 11, El permiso se extenderá a nombre del propietario del vehículo debidamente inscrito ante el Registro de la Propiedad de Vehículos Automotores. Si el peticionario ni tiene registrado el vehículo, se concederá el permiso por una única vez, con la advertencia de que deberá inscribirse en un plazo no mayor de 45 días. En este caso la vigencia del permiso será por ese lapso, y de no cumplirse con tal disposición no le será prorrogado el permiso. En el caso de los permisos establece la Comisión Técnica de Transportes antes de tomar una resolución ante la solicitud respectiva, ordenará los estudios del caso al Departamento de Transporte Público, con base en el cual tomará el acuerdo correspondiente.

En el otorgamiento de nuevos permisos se dará preferencia a empresas establecidas en corredores comunes por ley y a las empresas que sirven a instituciones de Gobierno, centros educativos y agencias de turismo, esto con el fin de no inflar el sistema, o de proteger e incentivar a los actuales permisionarios y eliminar el abuso que se da con este tipo de permiso en su operación actual (Decreto 15203,1984).

Finalmente, el Artículo 18 establece que Los permisos para explotación de servicio de transportes especiales, serán otorgados, únicamente si cumplen en su totalidad los requisitos formales y condiciones para su emisión, así como las anteriores disposiciones.

Si en el curso de su vigencia se demostrase algún tipo de incumplimiento a los recorridos, horarios, paradas y en general a los cuadros operativos autorizados a los operadores de servicios especiales, el Consejo de Transporte Público podrá cancelar la autorización otorgada, conforme a las disposiciones contenidas en el artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública. (Así reformado por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 29584 del 22 de marzo de 2001) (Decreto 15203, 1984).

Por otra parte, tomando en cuenta que en estos casos el acto habilitante es un permiso y no una concesión, conviene tener presente que el artículo 154 de la LGAP regula lo relativo a los permisos otorgados por la Administración Pública, así como el procedimiento para revocarlos. (LGAP) Dicha norma establece:

LGAP, 1978

Los permisos de uso del dominio público, y los demás actos que reconozcan a un administrado un derecho expresa y válidamente a título precario, podrán ser revocados por razones de oportunidad o conveniencia sin responsabilidad de la Administración; pero la revocación no deberá ser intempestiva ni arbitraria y deberá

darse en todos los casos un plazo prudencial para el cumplimiento del acto de revocación (Legislativa, Ley 6227, 1978).

5.2 DERECHOS Y OBLIGACIONES EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE ESTUDIANTES.

En este punto, es necesario distinguir los de la Administración de los del permisionario.

5.2.1 Derechos y obligaciones de la Administración.

De acuerdo al Decreto N° 28833 denominado Reglamento para la Evaluación y Calificación de la Calidad del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas del 03 de enero del 2000 (Decreto 28833, 2000) se establecen las siguientes obligaciones:

- 1) El control, regulación y vigilancia por parte del Consejo de Transporte Público, por tratarse de un servicio público de interés social.

- 2) Velar por la eficiencia y calidad de la prestación de los servicios públicos que por imperio de ley puedan ser concedidos a particulares para su ejecución, en aras de la prosecución de la satisfacción de los intereses generales de las comunidades usuarias.

También se establece la potestad, conforme al artículo 2º inciso b) de la Ley N° 3503, del MOPT para emitir reglamentos que regulen la actividad del transporte de personas; medios normativos los cuales son de obligatorio acatamiento por los operadores de transporte público autorizados (MOPT, Decreto 28833, 2000).

5.2.2 Derechos y obligaciones del contratista o permisionario.

- 1- Cuidar al estudiante durante su transporte, y en las operaciones de acceso y abandono del vehículo, así como en su caso, recogida y acompañamiento de los menores desde y hasta el interior del recinto escolar.
- 2- Hacer cumplir los derechos y deberes del estudiante durante la prestación del servicio.
- 3- Informar a la dirección del centro docente de las incidencias habidas a lo largo del trayecto, así como de la relación de alumnos transportados diariamente.
- 4- Atender al estudiante en caso de incidente.
- 5- Deber de efectuar la prestación del servicio adecuadamente con puntualidad en las paradas establecidas

- 6- Personal formado especialmente en la atención de incidencias.
- 7- Cumplimiento de la normativa de tráfico vigente en cada momento.
- 8- Mantener los vehículos en perfectas ocasiones de tal forma que no se ocasionen riesgos para la seguridad de los pasajeros. Especial incidencia tiene en esto los vehículos que cuenten con cinturón de seguridad.
- 9- Velar por el cumplimiento de estas normas.

Los deberes y obligaciones antes mencionados se encuentran dispersos dentro de la Ley 3503, 1965. (Legislativa, Ley 3503, 1965) y lo estipulado en el Decreto 28833-MOPT en sus artículo 4 (MOPT, Decreto 28833, 2000).

5.2.3 Derechos y obligaciones del usuario.

- Tendrá el deber de comportarse en todo momento con educación y respeto, acatando las normas de comportamiento que serán las mismas que durante el tiempo de estancia en el centro educativo.
- Cooperar para mantener el aseo y el buen estado de las unidades.

- Deberá coger siempre el asiento que le haya sido asignado a principio de curso.
- Deberá colocar su mochila, carpeta o libros de forma que no caigan sobre sus compañeros.
- Deberá cuidar su asiento en particular y el resto del autobús en general de forma que no sufra deterioro alguno.
- Deberá comunicar cualquier desperfecto que observe para que pueda ser reparado.
- No podrá comer o fumar dentro del autobús.
- Deberá acatar las órdenes de la persona que los cuida, siempre que estas sirvan para un mejor funcionamiento del servicio y redunde en la seguridad de los usuarios.
- No podrá levantarse ni andar por el autobús cuando esté en movimiento o durante el recorrido.

- Deberá estar siempre con antelación a la hora de salida en la parada correspondiente (MOPT, Decreto 28833, 2000).

5.3 SOBRE EL DECRETO 41431 DEL SIETE DE NOVIEMBRE DEL 2018 Y SU PROBLEMÁTICA PARA LOS PERMISIONARIOS DEL TRANSPORTE DE ESTUDIANTES.

El 21 de diciembre del 2018, se publicó en La Gaceta No. 238 el Decreto Ejecutivo No. 41431 citado, el cual se transcribe para su posterior análisis: “Decreto Ejecutivo N° 41431-MOPT

(MOPT, Decreto 41431, 2018)

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Y EL MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES

En el ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 140, incisos 3) y 18) de la Constitución Política, con fundamento en lo establecido por la Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes N.º 3155 del 05 de agosto de 1963, y sus Reformas; la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, N.º 9078 26 de octubre del 2012; la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos

Automotores, N.º 3503 del 10 de mayo de 1965 y sus Reformas; la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi, N.º 7969 del 22 de diciembre de 1999, Ley Reguladora de los Servicios Públicos, N.º 7593 del 09 de agosto de 1996; y en apego a las competencias establecidas por la Ley General de la Administración Pública, N.º 6227 del mes de mayo de 1978.

Considerando:

1º-Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 140 inciso 8) de la Constitución Política, corresponde al Poder Ejecutivo (presidente de la República y Ministro del ramo), vigilar el buen funcionamiento de los servicios públicos y dependencias administrativas.

2º-Que de conformidad con los artículos 1 y 25 de la Ley N.º 3503 Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, el transporte público colectivo en sus diversas modalidades es un servicio público cuya prestación es facultada exclusivamente por el Estado.

3º-Que de conformidad con el numeral 4 de la Ley General de la Administración Pública N.º 6227, en relación con el artículo 25 de la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, N.º 3503, la actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del

servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen.

4°-Que el transporte público remunerado de personas modalidad autobús está inmerso dentro de la realidad económica y social del país e influenciado por los factores internos y externos que nos aquejan, estando llamado a constituirse en un motor para la economía y desarrollo del país, para lo cual requiere un sistema que le permita ofrecer soluciones a los requerimientos de modernización y adaptación a las cambiantes necesidades imperantes de los usuarios del servicio público.

5°-Que los servicios especiales satisfacen un tipo de demanda especial que, dada su naturaleza, ameritan contar con normas operacionales particulares que permitan que la transportación de los pasajeros, dependiendo de cada tipo de servicio especial, sea eficiente, acorde a las necesidades actuales y con estándares de seguridad propios de un servicio público óptimo y ágil.

6°-Que es finalidad de este Ministerio contar con las normas regulatorias que permitan un servicio público continuo, eficiente, igualitario y adaptable a las necesidades de los usuarios del sistema de transporte público, siempre dentro de los parámetros de las políticas y estrategias de modernización de esta actividad y propiciando el beneficio constante a los usuarios, con elementos operacionales que se adapten en mejor manera a sus necesidades de movilización por las vías públicas terrestres.

7°-Que el Decreto Ejecutivo 15203-MOPT publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 38 del 22 de febrero de 1984, reformado por el Decreto Ejecutivo N° 20141-MOPT publicado en La Gaceta N° 13 del 18 de enero de 1991 y el Decreto Ejecutivo N° 29584- MOPT publicado en La Gaceta N° 115 del 15 de junio del 2001, regulan los permisos especiales ocasionales (excursiones) y estables (turismo, estudiantes y trabajadores).

8°-Que desde el año 1999 se ha venido hablando de Modernización del Transporte Público, más conocida como la "Sectorización de Transporte Público" y del establecimiento de una Política Pública en ese sentido. Teniéndose que el Primer Acuerdo general tomado en cuanto al Tema se Consigna en el Artículo N° 18 de la Sesión N° 3345 del 30 de Setiembre de 1999 de la anterior Comisión Técnica de Transportes. Acuerdo que fuera Reflejado 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", el cual en sus numerales Nos. 28 y 29 Dispuso:

".28. Los servicios de transporte especiales (estudiantes, trabajadores y turismo) serán reestructurados en su totalidad, con el objeto de delimitar claramente sus objetivos, funciones, operación y vigencia, estableciéndose una clara coordinación

con los servicios regulares para evitar una competencia ruinosa y garantizar el buen funcionamiento de las empresas de transporte de servicio regular y especial. (.)

29. El MOPT no concederá nuevos permisos de transporte de servicios especiales, mientras no se demuestre que técnica y legalmente, no existe posibilidad de atender la necesidad de transporte a que se refiere el servicio solicitado, a través de las rutas regulares.

9º-En el año 2017 se emite el Decreto Ejecutivo N°40186- MOPT, "Reglamento de Consolidación y Ejecución de las Políticas y Estrategias para la Modernización y Sectorización del Transporte Público Modalidad Autobús en el Área Metropolitana de San José y Zonas Aledañas", el cual en su Numeral 14 ordena:

".Artículo 14.-Con el objeto que sirva de información complementaria para la implantación de la modernización del transporte público, el CTP, de acuerdo con sus competencias y conforme se establece en el numeral 28, del Decreto Ejecutivo N° 28337-MOPT, retomará los estudios relacionados con la reestructuración de los transportes de servicios especiales de estudiantes, trabajadores y turismo, para que, conjuntamente, se logren armonizar los servicios regulares con los servicios especiales, manteniendo normas de supervisión y control que promuevan un ordenamiento eficiente y seguro de dichos servicios.

10.-Adicionalmente, la "Política Sectorial de Modernización del Transporte Público Remunerado de Personas Modalidad Autobús" del año 2017, Remite al "Plan Estratégico Institucional 2012-2016" de ARESEP del año 2011, señalando que:

"El documento está dividido en tres partes. En la primera de ellas, denominada "Servicios Públicos Regulados. Desafíos actuales y futuros" se indica lo siguiente:
"Transporte público urbano..."

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

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

11.-Que el Decreto Ejecutivo N.º 34992-MOPT: "Reglamento para el Otorgamiento de Permisos de Operación en el Servicio Regular de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores Colectivos", en su numeral 5 señala:

"Artículo 5º-Para otorgar un permiso sobre rutas nuevas, el Consejo deberá contar con los estudios técnicos necesarios, que demuestren:

f) Existencia de la necesidad del servicio.

g) Urgencia para la implantación del servicio

h) Vinculación con las políticas de modernización y sectorización del transporte público remunerado de personas en vehículos en la modalidad autobús".

12.-Que en su momento el Reglamento para la Explotación de Servicios Especiales de Transporte Automotor Remunerado de Personas, Decreto Ejecutivo N° 15203-MOPT, disponía sobre el tema: "En el otorgamiento de nuevos permisos se dará preferencia a empresas establecidas en corredores comunes por ley y a las empresas que sirven a instituciones de Gobierno, centros educativos y agencias de turismo, esto con el fin de no inflar el sistema, o de proteger e incentivar a los actuales permisionarios y eliminar el abuso que se da con este tipo de permiso en su operación actual".

13.-En virtud de lo anterior y considerando lo consignado en las diversas normas y actos señalados, la Junta Directiva del CTP mediante el Artículo 7.8 de la Sesión Ordinaria N° 36 celebrada el día 16 de octubre del 2018, motivado en la proliferación evidente de permisos de servicios especiales (los cuales son de Orden

Excepcional) que se cursan y tramitan ante el Consejo de Transporte Público; es preclaro que la emisión indiscriminada de permisos especiales se ha constituido en un medio de afectación, por motivos de operatividad - saturación de Tránsito - calidad del servicio - rentabilidad del servicio - Intangibilidad Patrimonial - Equilibrio Económico Financiero, en cuanto al servicio público regular de Transporte Remunerado de Personas en la Modalidad de Autobuses, ha solicitado al Poder Ejecutivo que con base en los criterios de oportunidad y conveniencia, así como lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley General de la Administración Pública, se suspenda la aplicación y ejecución del Decreto Ejecutivo 15203-MOPT, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 38 del 22 de febrero de 1984, y sus Reformas. Por tanto,

Decretan:

SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL DECRETO

EJECUTIVO N° 15203-MOPT Y SUS REFORMAS

Artículo 1° Suspender la aplicación y ejecución del Decreto Ejecutivo N° 15203-MOPT publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 38 del 22 de febrero de 1984, reformado por el Decreto Ejecutivo N° 20141-MOPT, publicado en La Gaceta N° 13 del 18 de enero de 1991 y el Decreto Ejecutivo N° 29584-MOPT publicado en

La Gaceta N° 115 del 15 de junio del 2001, que regulan los permisos especiales ocasionales (excursiones) y estables (turismo, estudiantes y trabajadores).

Artículo 2º-La suspensión del Decreto Ejecutivo N° 15203- MOPT y sus Reformas, para el otorgamiento de permisos especiales, se fundamenta hasta tanto no se cuente con estudios técnicos de demanda, los cuales se deriven y determinen las necesidades del transporte especial del transporte remunerado de personas en sus diferentes modalidades (Trabajadores, Estudiantes, turismo y otros), así como su incidencia y / o interacción en cuanto a los servicios regulares del transporte remunerado de personas en la modalidad autobuses.

Artículo 3º-El Consejo de Transporte Público no recibirá solicitudes nuevas para operar servicios al amparo de permisos especiales, hasta que se logre equilibrar las demandas de estos servicios mediante estudios técnicos de oferta y demanda, y se promulgue un nuevo reglamento para el otorgamiento de servicios especiales en todas sus modalidades.

Transitorio I.-Los permisos especiales vigentes continuarán surtiendo sus efectos hasta su vencimiento y el CTP determinará la conveniencia y oportunidad de la renovación o prórroga, única y exclusivamente en las condiciones y con los alcances en que técnica y operacionalmente lo permitan y no riñan con las políticas de modernización del transporte público remunerado de personas de las rutas regulares concesionadas.

Transitorio II.-Los permisos especiales que hayan sido solicitados antes de la publicación del presente Decreto y se encuentren aún pendientes de ser resueltos y analizados por parte del CTP, al amparo del Decreto Ejecutivo N° 15203-MOPT y sus Reformas, se les dará su debido trámite.

Cabe señalar que este Decreto ha sufrido dos reformas. La primera de ellas mediante el Decreto Ejecutivo N° 41573 del 27 de febrero del 2019, en la cual se le adicionó un Transitorio III que indica:

Decreto 41573,2019

“Transitorio III. Para el curso lectivo 2019, aquellos casos de permisos especiales de esta modalidad, que correspondan a solicitudes nuevas; el CTP procederá a otorgar el respectivo permiso de acuerdo a la conveniencia y oportunidad de autorización, con fundamento a las solicitudes avaladas por el Ministerio de Educación Pública, quien indicará el crecimiento de la demanda o bien, las nuevas demandas, tanto para centros educativos existentes o para los nuevos. También se aplicará igual trámite para aquellos casos de permisos especiales modalidad estudiantes correspondientes a la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros de Atención Integral (CENCINAI). Asimismo, hasta el 31 de diciembre de 2019, se podrán otorgar permisos de servicios especiales modalidad trabajadores, siempre y cuando se trate de la necesidad de nuevas demandas para el transporte de aquellos trabajadores que se desempeñen como recurso humano que requieran las empresas

constituidas al amparo de la Ley de Régimen de Zonas Francas, Ley N° 7210, publicada el 14 de diciembre de 1992 y sus reformas, así como otras empresas que no se encuentren en el régimen indicado. Para efecto de este tipo de solicitud, la empresa de transportes que solicita el permiso debe aportar copia del contrato que tiene con la empresa empleadora. Por último, también hasta el 31 de diciembre de 2019, se podrán autorizar aquellos permisos de turismo que realicen su trámite ante el Instituto Costarricense de Turismo de acuerdo a lo establecido en el Decreto Ejecutivo N° 36223-MOPT-TUR del 2010 y sus respectivas reformas” (MOPT, Decreto 41573, 2019).

La segunda reforma se efectuó mediante el Decreto ejecutivo N° 42033 del 30 de octubre del 2019), mediante la cual se modificó el Transitorio III recién transcrito para que dijera:

Decreto 42033, 2019

“-Transitorio III. Para el curso lectivo 2020, aquellos casos de permisos especiales de esta modalidad, que correspondan a solicitudes nuevas, el CTP procederá a otorgar el respectivo permiso de acuerdo a la conveniencia y oportunidad de autorización, con fundamento a las solicitudes avaladas por el Ministerio de Educación Pública, quien indicará el crecimiento de la demanda o bien, las nuevas demandas, tanto para centros educativos existentes o para los nuevos. También se aplicará igual trámite para aquellos casos de permisos especiales modalidad

estudiantes correspondientes a la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros de Atención Integral (CENCINAI) y estarán vigentes hasta el 31 de diciembre del 2020. Asimismo, hasta el 31 de diciembre del 2020, se podrán otorgar permisos de servicios especiales modalidad trabajadores, siempre y cuando se trate de la necesidad de nuevas demandas para el transporte de aquellos trabajadores que se desempeñen como recurso humano que requieran las empresas constituidas al amparo de la Ley de Régimen de Zonas Francas, Ley N ° 7210, publicada el 14 de diciembre de 1992 y sus reformas, así como otras empresas que no se encuentren en el régimen indicado. Para efecto de este tipo de solicitud, la empresa de transportes que solicita el permiso debe aportar copia del contrato que tiene con la empresa empleadora. Por último, también hasta el 31 de diciembre de 2020, se podrán autorizar aquellos permisos de turismo que realicen su trámite ante el Instituto Costarricense de Turismo de acuerdo a lo establecido en el Decreto Ejecutivo N° 36223-MOPT-TUR del 2010 y sus respectivas reformas. (Así adicionado por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 41573 del 27 de febrero del 2019). (Así reformado por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 42033 del 30 de octubre del 2019)”. Este último texto del Transitorio III es el que se mantiene en la actualidad (MOPT, Decreto 42033, 2019).

En relación con el Decreto en cuestión, el periodista Luis Manuel Madrigal (Madrigal,2019) en su sitio web mediante entrevista realizada al Director Ejecutivo del CTP Manuel Vega el mismo expreso lo siguiente:

“Es importante y necesario hacer un alto en el camino y realizar los estudios de demanda para determinar si estos permisos están siendo entregados de acuerdo con la cantidad de usuarios. Esperaríamos que en el transcurso de este año tengamos los resultados de estos análisis”, dijo el director ejecutivo del CTP, Manuel Vega. Conforme al CTP, hay más de 11.400 permisos de servicios especiales, MODALIDAD TRANSPORTE DE ESTUDIANTES lo que perjudica tanto al sector que brinda este servicio como al transporte público en general (Madrigal, Delfino.cr, 2019).

También se indicó que Mientras perdure la suspensión del otorgamiento de nuevos permisos, el CTP trabajará en un nuevo reglamento. Además, los permisos que ya están otorgados continuarán su vigencia hasta que venzan y la institución valorará individualmente la renovación o prórroga (Madrigal, Delfino.cr, 2019).

5.4 ANTECEDENTES DEL DECRETO.

Los motivos de hecho y de derecho que, en principio, justificaron la adopción del decreto referido, se infieren de su parte considerativa. Entre otros, interesa destacar los siguientes:

- Que el transporte público remunerado de personas modalidad autobús está inmerso dentro de la realidad económica y social del país e influenciado por los factores internos y externos que nos aquejan, estando llamado a constituirse en un motor para la economía y desarrollo del país, para lo cual requiere un sistema que le

permita ofrecer soluciones a los requerimientos de modernización y adaptación a las cambiantes necesidades imperantes de los usuarios del servicio público.

- La Necesidad de contar con las normas regulatorias que aprueben un servicio público continuo, eficiente, igualitario y adaptable a las necesidades de los beneficiarios del sistema de transporte público, siempre dentro de los parámetros de las políticas y estrategias de modernización de esta actividad y atenuando el beneficio constante a los usuarios, con elementos estratégicos que se adapten en mejor manera a sus necesidades de movilización por las vías públicas terrestres.
- Las Políticas de Modernización y Sectorización del Transporte Público.
- La necesidad de estudios técnicos que demuestren la existencia de la necesidad del servicio, la urgencia para la implantación del servicio, la vinculación con las políticas de modernización y sectorización del transporte público remunerado de personas en vehículos en la modalidad autobús.
- El artículo 7.8 de la Sesión Ordinaria N° 36 celebrada el día 16 de octubre del 2018, en la cual el CTP, motivado en la proliferación evidente de permisos de servicios especiales (los cuales son de Orden Excepcional) que se cursan y tramitan ante el Consejo de Transporte Público; consideró que la emisión indiscriminada de permisos especiales se ha constituido en un medio de afectación, por motivos de

operatividad - saturación de Tránsito - calidad del servicio - rentabilidad del servicio - Intangibilidad Patrimonial - Equilibrio Económico Financiero, en cuanto al servicio público regular de Transporte Remunerado de Personas en la Modalidad de Autobuses. Por ello, solicitó al Poder Ejecutivo que, con base en los criterios de oportunidad y conveniencia, así como lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley General de la Administración Pública, se suspenda la aplicación y ejecución del Decreto Ejecutivo 15203-MOPT, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 38 del 22 de febrero de 1984, y sus Reformas.

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

5.5 CONTENIDO DEL DECRETO 41431-MOPT.

Tomando en cuenta los motivos indicados ut supra, el Poder Ejecutivo, sujeto competente para el dictado de este acto de alcance general, dispuso, en su artículo primero, la suspensión de la aplicación y ejecución del Decreto Ejecutivo N° 15203-MOPT citada y sus reformas, sea, de la normativa que regula los permisos especiales ocasionales (excursiones) y estables (turismo, estudiantes y trabajadores).

En el artículo 2º, se establecen los límites de la referida suspensión, cuando se indica que ésta se mantendrá hasta tanto se cuente con estudios técnicos de demanda, los cuales se deriven y determinen las necesidades del transporte especial del transporte remunerado de personas en sus diferentes modalidades (Trabajadores, Estudiantes, turismo y otros), así como su incidencia y / o interacción en cuanto a los servicios regulares del transporte remunerado de personas en la modalidad autobuses.

En relación con estos aspectos, debemos señalar que, según informó el CTP, se necesitan estudios técnicos- operativos para el otorgamiento de dichos permisos., considerando lo cambiante y dinámico de la actividad de transporte remunerado de personas. Cuando se cuente con estos insumos, se dictará un acto administrativo motivado que constituya la norma técnica con base en la cual se aprobaran los permisos especiales, teniendo en cuenta y en consideración los principios de equilibrio financiero, equilibrio y satisfacción de demanda, transportación masiva de pasajeros, eficiencia del servicio y del recorrido, la sectorización y modernización del sistema integral de transporte público, preservación y administración de los servicios especiales existentes, integrando todas las modalidades de servicio de transporte público.

De acuerdo con una base de estadísticas de mercado, comportamiento histórico, estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos que consideren según la población económica activa y la población estudiantil mediante la información suministrada por el Ministerio de Educación Pública. Lo anterior a efectos de tener una

relación aproximada entre cantidad de estudiantes y el posible porcentaje de ocupación de unidades.

A partir de esta información, el CTP no brindara autorización de permisos nuevos si la flota máxima de servicio ya se encuentra operando. Finalmente, en el ordinal 3° establece que el Consejo de Transporte Público no recibirá solicitudes nuevas para operar servicios al amparo de permisos especiales, hasta que se logre equilibrar las demandas de estos servicios mediante estudios técnicos de oferta y demanda, y se promulgue un nuevo reglamento para el otorgamiento de servicios especiales en todas sus modalidades.

Cabe destacar que, conforme a las normas transitorias del referido decreto, en lo que interesa:

A. Los permisos ya otorgados surtirán efectos hasta su vencimiento y el CTP decidirá sobre su renovación y prórroga atendiendo a razones de conveniencia y oportunidad, bajo el entendido de que si la renovación se autoriza lo será única y exclusivamente en las condiciones y con los alcances en que técnica y operacionalmente lo permitan y no riñan con las políticas de modernización del transporte público remunerado de personas de las rutas regulares concesionadas.

B. Los permisos especiales que hayan sido solicitados antes de la publicación del Decreto (sea, diciembre del 2018) y se encuentren aún pendientes de ser resueltos y analizados por parte del CTP, se les dará su debido trámite.

C. Para el curso lectivo 2020, en aquellos casos de permisos especiales de estudiantes que correspondan a solicitudes nuevas, el CTP otorgará el respectivo permiso de acuerdo a la conveniencia y oportunidad de autorización, con fundamento a las solicitudes avaladas por el Ministerio de Educación Pública, quien indicará el crecimiento de la demanda o bien, las nuevas demandas, tanto para centros educativos existentes o para los nuevos. También se aplicará igual trámite para aquellos casos de permisos especiales modalidad estudiantes correspondientes a la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros de Atención Integral (CENCINAI) y estarán vigentes hasta el 31 de diciembre del 2020.

5.6 SITUACIÓN ACTUAL.

En general, debemos señalar que, a la fecha, la suspensión ordenada en el Decreto No. 41431 citada mantiene su vigencia, lo cual ha incidido negativamente tanto en la prestación del servicio público del transporte de estudiantes, como en la situación jurídica subjetiva tanto de los permisionarios como de los usuarios. Lo anterior porque como consecuencia de la suspensión ordenada en el Decreto 41431 citado, se ha frenado el otorgamiento de nuevos permisos para ejercer el transporte de estudiantes. Así, ninguna persona que quiera en este momento ejercer una ruta especial de estudiantes puede hacerlo.

Lo único que permite el contenido del referido Decreto es la renovación de permisos ya existentes y vigentes, siempre y cuando no impliquen ningún cambio o modificación de las condiciones o las características del permiso ya otorgado; de lo contrario, este se considera un permiso nuevo y por lo tanto no se autorizaría.

Lo anterior salvo la situación prevista en el Transitorio III del decreto en cuestión, sea que el Ministerio de Educación Pública, determine que ha existido un crecimiento de la demanda o nuevas demandas, tanto para centros educativos existentes o para los nuevos, que haga necesario el otorgamiento de nuevos permisos.

El análisis del estado actual de la cuestión se efectuará desde las siguientes aristas.

5.6.1 Sobre motivos del decreto: ¿realmente existían real o jurídicamente?

Conforme al artículo 133 de la LGAP, el motivo debe ser legítimo y existir tal cual ha sido tomado en cuenta para dictar cualquier acto administrativo. Como explicamos, los motivos que fueron tomados en cuenta para dictar el Decreto 41431 refieren, en general, a la necesidad de modernizar y adaptar el transporte público remunerado de personas modalidad autobús a las cambiantes necesidades imperantes de los usuarios del servicio público; la necesidad de contar con las normas regulatorias que aprueben un servicio público continuo, eficiente, igualitario y adaptable a las necesidades de los beneficiarios del sistema de transporte público, siempre dentro de los parámetros de las políticas y

estrategias de modernización de esta actividad y atenuando el beneficio constante a los usuarios, con elementos estratégicos que se adapten en mejor manera a sus necesidades de movilización por las vías públicas terrestres; las Políticas de Modernización y Sectorización del Transporte Público; la necesidad de estudios técnicos que demuestren la existencia de la necesidad del servicio, la urgencia para la implantación del servicio, la vinculación con las políticas de modernización y sectorización del transporte público remunerado de personas en vehículos en la modalidad autobús y la proliferación evidente de permisos de servicios especiales que se cursan y tramitan ante el Consejo de Transporte Público, que ha llevado a la emisión indiscriminada de permisos especiales, situación que podría afectar el servicio público regular de Transporte Remunerado de Personas en la Modalidad de Autobuses (Presidencia-MOPT, 2017).

Pues bien, el análisis de legalidad de estos motivos permite concluir que algunos de estos, en mayor o menor medida, contienen deficiencias que impiden que estos sean proporcionales al contenido del acto, sea, la suspensión de la normativa relativa al otorgamiento de permisos especiales, en este caso, para el transporte de estudiantes, tal cual lo exige el ordinal 133 de la LGAP. Lo anterior por las siguientes razones:

El aumento en la demanda del transporte de estudiantes está relacionado con aspectos como la incorporación de los padres a la economía y la necesidad de enviar a los estudiantes en un servicio especial a los centros educativos, ya sea por como oportunidad del padre de familia que busca adaptarse a los constantes cambios. Sea, la supuesta proliferación de permisos responde a requerimientos de la población.

Con respecto a eventual afectación de las rutas regulares, es erróneo pensar o interpretar que estas puedan dar el servicio personalizado que ejecutan los operadores de servicios especiales en su modalidad estable de estudiantes, ya que difícilmente un servicio de ruta regular podría brindar un servicio de puerta a puerta, ya que existen urbanizaciones, calles y sectores por donde un autobús de estos no podría transitar, cosa que si hacen los automotores tipo microbús, lo que facilita que el padre de familia no tenga que salir de su vivienda para que su hijo aborde una unidad de transporte hasta el centro educativo.

Por otra parte, resulta evidente que la Política Sectorial de Modernización del Transporte Público Remunerado de Personas Modalidad Autobús, deben abarcar no solo las rutas regulares sino, además, las especiales como, en este caso, el transporte de estudiantes. Lo anterior porque su propósito es orientar los procesos de planificación estratégica y sus planes de acción de corto, mediano y largo plazo que llevan a cabo las instituciones del sector transportes, como estrategias para solucionar, atender y orientar los problemas que aquejan actualmente a los usuarios del servicio público de transporte remunerado de personas modalidad autobús, los operadores del servicio y las propias instituciones involucradas.

Lo anterior es vital si se toma en cuenta que nuestro país enfrenta una exponencial congestión vial, generando afectaciones directas a la calidad de vida como la violencia y accidentes de tránsito en carretera, el deterioro de la calidad del aire producto de las emisiones de gases de efecto invernadero, el aumento de los tiempos de viaje de los usuarios y una falta de integración de nuestros medios de transporte público colectivos.

La modernización del transporte público modalidad autobús es de vital importancia para la reestructuración de nuestra movilidad y por ende deben de articularse de forma eficiente las políticas y documentos técnicos que respalden y consoliden este proceso (Presidencia-MOPT, 2017).

Estos esfuerzos datan desde el año 2000, con la publicación del 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”. De esta norma, puede resaltarse el artículo 1°, que señala como objetivos el adecuar y ordenar el proceso de modernización del Transporte Público Remunerado de Personas modalidad autobús. El artículo 1 en su inciso 3 establece que el transporte público remunerado de personas modalidad autobús constituye un servicio público regulado, operado por empresas privadas, de alto beneficio para la economía costarricense y cuya misión es satisfacer las necesidades de transportación de los usuarios. Este servicio público será reestructurado en función de las necesidades de esos usuarios, de modo que también se garantice su prestación a través de la adopción de mecanismos que promuevan el fortalecimiento empresarial de los operadores. Se buscará consolidar una red integrada que forme parte de la ciudad y permita satisfacer las necesidades del transporte, al tiempo que constituya una alternativa competitiva real para movilizar personas frente a otros modos de transporte público. Por su parte, el Artículo 4 señala que la reestructuración del sistema permitirá también racionalizar el servicio en general, el uso de las unidades automotores, optimizar la operación de las rutas de transporte público en función de las necesidades de los usuarios a

través del mejor uso posible de la flota, verificación de recorridos y paradas autorizadas, coordinación de horarios y trasbordos, mejoramiento tecnológico y desarrollo técnico, entre otros aspectos (Presidencia-MOPT, 2017).

Es decir, la política del Estado en relación con el Transporte Remunerado de Personas en la Modalidad de Autobús, ha sido siempre la reorganización e integración del sistema de transporte público colectivo del Área Metropolitana de San José, incluyendo las rutas intersectoriales, a efecto de que se ajuste a las circunstancias existentes y futuras del desarrollo urbano del Área Metropolitana de San José, en donde las empresas operadoras del servicio público atiendan de forma apropiada las necesidades de movilidad de la población, y que además, cuenten con el grado de organización y capacidad empresarial que afirmen un servicio al usuario de mejor calidad, eficiencia, seguridad y protección al medio ambiente (MOPT, presentación de la política pública, s f.).

Estos esfuerzos refirman el interés público del proceso integral de la modernización del transporte remunerado de personas modalidad autobús, Se trata de un conjunto de acciones técnicas y administrativas para poner en práctica la modernización del transporte público, lo cual es necesario porque el transporte público como servicio público no es inmutable o estático en el tiempo. Por el contrario, como se ha venido sosteniendo, es una actividad dinámica en constante cambio que debe adaptarse a lo largo del tiempo a los nuevos requerimientos socioeconómicos de la sociedad (Presidencia-MOPT, 2017).

Como conclusión el eje central de la Política Pública Sectorial de la Modernización del Transporte Público Remunerado de Personas Modalidad Autobús y tutela del interés público (Art. 113,LGAP), tiene por objeto al amparo del principio constitucional de coordinación institucional, restaurar la coordinación interinstitucional que debe mediar entre las instituciones que tienen competencias concurrentes en materia de transporte público, evitando duplicidades y omisiones en el ejercicio de las funciones administrativas, para que de forma racional y ordenada logren evitar conflictos de competencias, ,simplificando la tramitología para que los contratos de concesión sean refrendados y adquieran eficacia jurídica; y restablecer la confianza legítima para que se revisen los coeficientes del nuevo modelo tarifario a fin de incorporar los criterios esenciales de la política sectorial de la modernización del transporte público. Así mismo busca evitar una saturación excesiva de transportes de personas en sus diferentes modalidades cayendo en una proliferación de permisos de servicios especiales sin un adecuado estudio técnico (Presidencia-MOPT, 2017).

Un segundo desafío, vinculado al anterior, es revertir el peligroso proceso de informalización y atomización del transporte público basado en vehículos de baja capacidad, así como la proliferación de servicios especiales ante la rigidez en la operación del transporte público regular para atender de manera integral las necesidades de grupos específicos tales como trabajadores de zonas francas, estudiantes, etc. (Presidencia-MOPT, 2017).

Con base en lo expuesto, se reitera, es innegable que la Política de Modernización y Sectorización del Transporte Remunerado de Personas en la Modalidad de Autobús debe considerar no solo las rutas regulares sino, también, las especiales, como lo es en este caso, el transporte de estudiantes (Presidencia-MOPT, 2017).

Pero, cualquier decisión que se adopte en ese proceso debe justificarse en aspectos técnicos, razonables y que puedan ser constatados científicamente. Es por ello que no puede compartirse que se ordene la suspensión de la normativa que permite el otorgamiento de permisos para la prestación del transporte de estudiante alegando políticas de modernización, hasta que se efectúen los estudios técnicos necesarios, los cuáles a la fecha, veremos, no se han realizado lo que ha obligado a mantener la suspensión por más de dos años, con consecuente afectación a los permisionarios y usuarios del servicio.

Nótese que esa decisión resulta contradictoria con el interés público que reviste la prestación eficiente y continua del transporte público de estudiantes, máxime cuando el propio Decreto 41431 admite que ha existido un aumento en el otorgamiento de los permisos y, por ende, de los usuarios del servicio.

Por otra parte, no puede dejarse de lado que el proceso de modernización y sectorización no ha tenido avances importantes en relación con las rutas regulares, aspecto indispensable para que se pueda integrar al proceso las modalidades especiales, como la de transporte de estudiantes. Sin embargo, no se ha dictado ninguna norma suspendiendo el otorgamiento de concesiones de rutas regulares, sino únicamente la de los permisos especiales.

Finalmente, como se analizará luego, las particularidades que reviste el transporte de estudiantes hacen prácticamente imposible que éste pueda ser prestado por rutas regulares.

5.6.1.2 Avances en los requerimientos exigidos por el Decreto 41431 para levantar la suspensión.

Como primer aspecto, debe señalarse que, a la fecha, los avances que ha efectuado el CTP para cumplir con las exigencias impuestas por el Decreto referido han sido prácticamente nulos. Lo anterior es importante porque si se considera que esa norma no estableció un plazo para que la Administración competente completara los estudios técnicos requeridos y emitiera el Reglamento que regulara de mejor manera el otorgamiento de permisos especiales, así como la incuria y omisión de la Administración en el cumplimiento de esos requerimientos; no queda más que concluir que el Decreto impuso una suspensión normativa de manera indefinida en relación con la prestación de un servicio público, en este caso, el de transporte de estudiantes. Lo anterior, en mi criterio, resulta ilegal e inconstitucional en tanto incide, de manera negativa e indefinida en la situación jurídica de los permisionarios y usuarios del servicio.

Los estudios técnicos y demanda no se han efectuado. Se estima que éstos son indispensables a efectos de establecer la necesidad o no del servicio y del otorgamiento o renovación de nuevos permisos.

Pareciera que el único avance en ese sentido lo contiene el Transitorio III que fue reformado en octubre del 2019, conforme al cual es el MEP el que establecerá si es necesario o no un nuevo permiso ya sea por crecimiento de demanda o la creación de un nuevo centro escolar. Sin embargo, se desconoce cuáles son los parámetros técnicos en los que el MEP justificaría cualquier decisión que se adopte en ese sentido.

Nótese que del texto del Decreto 41431 pareciera interpretarse que esos estudios constituyen el motivo de la nueva reglamentación que se emita y en ese tanto, corresponde la CTP efectuarlo.

Sin embargo, el CTP espera que esos estudios sean pagados no solo por el prestador del servicio mediante un ingeniero civil y la ayuda de la aplicación Google Earth, sino que también pretende referirse a ellos posterior a la otorgación del permiso dejando en una total inseguridad jurídica al permisionario. Esto según se indica en el borrador del proyecto presentado en setiembre del 2019 denominado “Reglamento para la explotación de servicios especiales de Transporte Remunerado de Personas mediante Autobuses, Busetas y Microbuses.

En relación a los estudios técnicos y de demanda que infiere el Decreto 41431 y el borrador del proyecto presentado en setiembre del 2019 en la entrevista realizada a la funcionaria del CTP Julieth Salas López el día 14 de enero del 2019 (López, 2020) a la pregunta ¿Se han realizado a la fecha los estudios técnicos y de demanda a los cuales se

refiere tanto el Decreto 41431 como el borrador del proyecto presentado en setiembre del 2019?, indica lo siguiente:

“La idea primordial de la Administración es que sea el propio permisionario el que aporte los mencionados estudios técnicos, pero eso es algo que el CTP como unidad operativa necesito incluso consultar , refiriéndose en cuanto a que variables debía contener el estudio solicitado, esto ya que no estaba claro para ellos como funcionarios y por lo tanto estarían en la obligación y el deber de recibir cualquier documento que tuviera como referencia “estudios técnicos”, esto al no estar claro que debía contener dicho documento. Ante estas dudas se hicieron también varias observaciones e incluso se abrió a las diferentes cámaras de servicio de las diferentes modalidades la opción de hacer observaciones en relación a las variables del documento solicitado; lo complicado en este sentido es que al ser tres modalidades distintas las que se reglamentan en una misma Ley o Decreto cada una “jala” hacia sus propios intereses y no se ponen de acuerdo entre ellas, de hecho la funcionaria indica que desconoce si el proyecto está en la página del CTP con las observaciones realizadas por ellos”.

En cuanto a la nueva reglamentación que debe emitirse, debemos señalar que, a la fecha, el CTP solamente mantiene en borrador un proyecto de ley que regularía esta modalidad de servicio, pero el mismo se encuentra frenado debido a que los diferentes sectores se oponen a su aprobación y el CTP espera llegar a un acuerdo que beneficie ambas partes.

Según acordó la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, en la sesión ordinaria 53-2019 celebrada el día 03 de setiembre del 2019, en su artículo 7.1, se emitirá una nueva norma que se denominará “Reglamento de Servicios Especiales”, el cual según borrador contará con al menos 46 artículos reglamentarios y 10 transitorios.

En su parte considerativa, se indica, en lo que interesa “(...) tanto las políticas públicas como criterios técnicos señalan que se debe privilegiar la transportación masiva de pasajeros, así como la integración de servicios en sus distintas modalidades, de modo que no se den duplicidades que afecten la eficiencia y eficacia del servicio, razón por la cual el sistema debe desarrollarse de forma tal que los servicios concesionados de transporte público – de ruta regular y taxi – se complementen en la atención de las demandas y las necesidades de transportación de los usuarios, supeditando la aprobación de permisos de rutas regulares y servicios especiales para la atención de aquellas demandas y necesidades que no pueden ser atendidas por los servicios públicos concesionados. (...)”; así como que “(...) que los permisos de servicios especiales, para el transporte de estudiantes, trabajadores y turismo deben otorgarse únicamente cuando criterios técnicos y jurídicos objetivos tengan por demostrado que su otorgamiento complementa la operación de todo el sistema del transporte público terrestre. (...)”.

También, “(...) 7. Que la actual regulación de servicios especiales es de carácter formalista y documental, pues no contempla variables de tipo técnico para el otorgamiento de este tipo de permisos, aspecto que es indispensable para la integración de servicios en forma intermodal. (...)” y que “(...) de conformidad con los criterios técnicos del Consejo

de Transporte Público y la jurisprudencia administrativa y de los tribunales de justicia, los servicios especiales deben otorgarse únicamente para satisfacer un tipo de demanda específica que dada su naturaleza, requieren tener normas operacionales particulares que permitan que la transportación de los pasajeros, dependiendo de cada tipo de servicio especial, sea eficiente, acorde a las necesidades actuales y con estándares de seguridad propios de un servicio público óptimo y ágil. (...)”.

Estas consideraciones de hecho y derecho deben ser analizadas cuidadosamente, bajo parámetros técnicos y científicos pero también de lógica, oportunidad y conveniencia (artículos 15, 16 y 17 de la LGAP); pues como hemos venido señalando y se abordará más adelante cuando se analicen las entrevistas efectuadas a los usuarios, existe renuencia de los padres de familia respecto de que sus hijos en edad preescolar, escolar e incluso colegial; se trasladen en rutas regulares, primordialmente, por razones de seguridad.

Señala también la parte considerativa que “(...) por ser una actividad complementaria y conforme al principio democratizador en aras de mejorar y facilitar el ascenso socio económico de sectores de la población más desfavorecidos, el Consejo de Transporte Público considera pertinente que esta actividad puede ser llevada a cabo por microempresas como forma de promover la distribución de la riqueza, con el fin de evitar la excesiva concentración de permisos en poder de pocas personas físicas o jurídicas. (...)”; consideración que estimamos no resultaría ajustada a la realidad si se optara por limitar arbitrariamente la posibilidad de que las personas puedan ver en la prestación de servicio de transporte de escolares una fuente de empleo.

Por otra parte, en cuanto propiamente al contenido del borrador de reglamento, destacamos los siguientes aspectos:

La normativa se dirige a todos los servicios especiales, cuando la realidad social evidencia que se trata de servicios con características diferentes que quizás ameritarían una regulación particular para cada uno de ellos.

En el artículo 2 se regula la naturaleza jurídica de los servicios especiales indicando que “(...) Los servicios especiales de transporte remunerado de personas son por disposición de ley, un servicio público y complementario del transporte remunerado masivo de personas modalidad autobús concesionado a personas físicas o jurídica en rutas regulares o sectores debidamente constituidos. Son actos administrativos que reconocen a un administrado un derecho expresa y válidamente a título precario, revocables por razones de oportunidad y conveniencia o por interés público, sin responsabilidad para la Administración (...)”. Pero la norma contiene deficiencias técnicas, ya que confunde la naturaleza distinta del permiso y la concesión, utilizando ambos términos como sinónimos, cuando evidentemente no lo son.

Es importante destacar que en el artículo 4 se definen conceptos relevantes, entre ellos, el de centro educativo, competencia desleal, media de servicio, servicio especial, servicio de ruta regular, servicio especial estable, servicio especial de transporte de estudiantes, servicio especial de transportes universitarios.

En el artículo 6 se indica que “(...) el otorgamiento de un permiso especial es potestativo y discrecional de la Administración y se otorgará únicamente en aquellos casos en que conforme con los parámetros técnicos establecidos en el presente reglamento, se acredite por los interesados en cualquiera de sus modalidades, una necesidad no satisfecha de servicio debidamente demostrada por el estudio técnico respectivo (...)”.

Se regulan los requisitos que deben cumplirse para solicitar permisos, entre otros, para el transporte de estudiantes, entre ellos los relativos a las unidades de transporte, al contrato, así como una “(...) constancia de horarios del centro educativo o de la empresa y/o institución contratante donde se indiquen los horarios de entrada y salida de cada jornada. Asimismo, deberá aportar constancia emitida por el centro educativo, empresa o institución, de la población estudiantil o laboral. 5. En todos los casos donde se exija un estudio técnico, constancias de horarios de centros educativos o centros industriales, comerciales e institucionales, recorridos y paradas, el CTP corroborará en campo la información y de no corresponder con la verdad real se rechazará la solicitud presentada. Estos parámetros serán evaluados de conformidad con la norma técnica que dicte el Consejo de Transporte Público, una certificación de horarios del centro educativo (...)”. Tomando en cuenta el texto propuesto y la entrevista efectuada a la funcionaria del MEP, pareciera que estos estudios de demanda serán solicitados a quien solicite el acto habilitante, con los inconvenientes que esto puede tener. Lo anterior porque pareciera que este estudio debe ser efectuado por la propia Administración y por medio del MEP que regula tanto centros educativos públicos como privados, antes de conceder el permiso. Solicitarle este estudio técnico al gestionante implica aumentar sus costos y, además, no

pareciera compatible con un acto habilitante como el permiso, cuya naturaleza es precaria y no otorga ningún derecho subjetivo al prestatario.

La interrogante de quien debe efectuar los referidos estudios técnicos se vuelve más confusa en los artículos 9 y 10. La primera norma señala que “(...) Considerando lo dinámico y cambiante de la actividad del transporte remunerado de personas, el CTP mediante acto administrativo motivado establecerá la norma técnica con base en la cual se aprobarán los servicios especiales teniendo en consideración los principios de equilibrio financiero, equilibrio y satisfacción de demanda, transportación masiva de pasajeros, eficiencia del servicio y del recorrido, la sectorización y modernización del sistema integral de transporte público, preservación y administración efectiva de las demandas de los servicios existentes, procurando la integración armónica de todas las modalidades de servicios de transporte público. (...)”; mientras que el ordinal 10 indica que “(...) El CTP deberá registrar en una base de datos de manera precisa, la cantidad de permisos especiales autorizados en las diferentes modalidades, de forma tal que permita contar con información veraz referente a la oferta disponible dentro del sistema de transporte público nacional. Dicha información permitirá fundamentar estudios estadísticos o técnicos que se requieran para la administración y fiscalización del servicio especial y procurar una adecuada interacción con el resto de las modalidades del sistema de transporte público.

Con base en estadísticas de mercado, comportamiento histórico, estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos que consideren según se trate la población económica activa, la población estudiantil, para lo cual podrá utilizarse también la

información con la que cuente el Ministerio de Educación Pública, en relación con el porcentaje de ocupación de las unidades, los estudios que realiza el Instituto Costarricense de Turismo en cuanto recepción de turistas, PROCOMER Y COMEX en relación con las zonas francas y parques industriales, así como la atracción de inversión extranjera y empleo. El CTP no podrá autorizar más permisos nuevos una vez que se complete la flota máxima conforme lo indicado en los párrafos anteriores. La información relativa a la flota máxima por autorizar en los servicios especiales deberá ser comunicada a través de la página web de la institución y con al menos una publicación en los medios de comunicación masiva. En caso de disminución de la estimación anual de la flota no podrá hacerse en perjuicio de los permisionarios que tengan sus derechos vigentes. No obstante, lo anterior y de conformidad con el Artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública, en caso de que en algunas de las modalidades se demuestre una demanda extraordinaria no satisfecha para el año que se trate, el CTP podrá permitir un aumento de ese límite mediante acto administrativo motivado. Para todos los efectos legales y operacionales, en tanto el CTP no tenga un estudio de demanda actualizado, deberá utilizar como parámetro técnico el método expansivo del Estudio de Demanda del PRUGAM-2007, aprobado y oficializado por la Junta Directiva del CTP (...).

En el artículo 16 se regula el servicio especial estable de estudiantes, como el que “(...) se presta únicamente a estudiantes desde un centro educativo, hacia el punto más cercano de su destino habitual o a su casa de habitación y viceversa, por medio de un recorrido que el permisionario proponga, solicitud que podrá ser aprobada, rechazada o modificada por el CTP (...).

En el artículo 19 se regula la inter-modalidad de los servicios especiales de transporte de estudiantes y trabajadores con otras modalidades de transporte público, La norma señala que “(...) En el caso de servicios nuevos, el CTP conforme a las políticas de sectorización y modernización del transporte remunerado de personas modalidad autobús, se reserva su otorgamiento a la determinación real de las necesidades de dicho servicio siempre y cuando se garantice que no haya afectación en el equilibrio económico y financiero de las empresas concesionarias y permisionarias de los sectores y de los propios permisos de especiales ya extendidos, para lo cual de ser necesario realizara los estudios técnicos correspondientes según lo establecido en la Norma Técnica aprobada por la Junta Directiva del CTP. Para garantizar un control efectivo de las necesidades de transporte de los estudiantes, el Ministerio de Educación Pública, deberá proporcionar al CTP, los datos de la matrícula de los estudiantes en cada centro educativo del país, así como los datos sobre los subsidios para transporte de estudiantes otorgados por dicho Ministerio, actualizado a noviembre de cada año (...)”.

Se introducen expresamente prohibiciones, así como el procedimiento para revocar el permiso, ya sea por razones de incumplimiento como por interés público.

Finalmente, se establece la obligación de los prestatarios de los servicios de especiales, habilitar dispositivos de posicionamiento global tipo GPS o análogos en las unidades que brindan servicio, autorizando expresamente al CTP y al proveedor de los equipos la transferencia de datos en tiempo real.

5.6.1.3 Acción de Inconstitucionalidad planteada.

También es importante señalar que existe una acción de inconstitucionalidad planteada en contra del Decreto 41431, la cual se tramita bajo el expediente No. 19-008138-0007-CO y se encuentra en trámite ante la Sala Constitucional.

La acción de inconstitucionalidad en mención se presentó en contra los artículos 1, 2 y 3 así como los transitorios I y III del Decreto Ejecutivo N° 41431-MOPT del 7 de noviembre del 2018, publicado el 21 de diciembre del 2018.

Los principales motivos de inconstitucionalidad que se alegan respecto de las normas reglamentarias impugnadas:

Lesión los intereses difusos o intereses de la colectividad en su conjunto, cuya afectación se traduce también a una lesión individual para cada habitante, así como que esa violación puede incidir en el derecho al trabajo y a la educación.

Violación del derecho fundamental de acceso de toda persona al servicio público de transporte de estudiantes (nuestro objeto de estudio) tutelados en los artículos 33, 61, 139 inciso 4 y 191 de la Constitución Política de nuestro país.

Limitación arbitraria del otorgamiento y renovación de permisos para brindar dichos servicios públicos.

Ausencia de fundamentación objetiva, técnica o científica a tono con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley General de Administración Pública (LGAP) que justifique la limitación del otorgamiento de los permisos o que por otros medios se mejorara la satisfacción de las necesidades de movilidad de esta población usuaria.

Desprotección de las personas usuarias actuales del servicio público, en tanto no puedan solventar el transporte de otra manera, en iguales o mejores condiciones que el servicio recibido actualmente y que la norma impugnada ordena suspender (Acción de inconstitucionalidad, 2019).

5.6.1.4 Criterio de la Procuraduría General de la República.

Lo rindió el Procurador General de la República Julio Jurado Fernández. Se estimó que el Decreto N° 41431-MOPT del 7 de noviembre del 2018 tiene por finalidad suspender el otorgamiento de permisos de servicios especiales hasta tanto no se cuente con los estudios técnicos que permitan racionalizar la oferta en el otorgamiento de permisos de servicios especiales. Se comprende que la suspensión será hasta el año 2020, lo que le daría a la Administración la oportunidad de realizar los estudios necesarios para implementar, de la forma más célere posible, una reorganización de los servicios especiales de transporte que se ajuste a la demanda y que no riñan con las políticas de modernización del transporte remunerado de personas en las rutas regulares concesionadas.

Sostiene que el Decreto 41431-MOPT persigue una finalidad legítima, sea que la Administración pueda realizar los estudios técnicos necesarios para reorganizar los servicios especiales conforme a criterios objetivos y basados en evidencia empírica, la oferta de permisos para los servicios especiales, evitando la proliferación descontrolada de permisos. Sea, que el Decreto 41431 es conforme con el principio de razonabilidad técnica y responde más bien al principio de adaptabilidad de los servicios públicos, tal y como se señala en el artículo 3 del mismo decreto.

Considera que el Decreto 41431-MOPT no ha suprimido los servicios especiales de transporte ni ha interrumpido el funcionamiento de tales servicios, por el contrario, las normas transitorias del Decreto han tomado provisiones provisionales para el año 2019 estableciendo medidas que aseguren la continuidad de los servicios especiales del transporte de estudiantes durante el 2019.

Finalmente, estima que una interpretación integral del Decreto 41431-MOPT; que comprende la naturaleza y finalidad de la norma y que sea respetuosa de los Derechos e intereses de las personas; comprende que la suspensión del reglamento para la explotación de servicios especiales de transporte automotor remunerado de personas se extenderá hasta enero del 2020, momento para el cual ya deberían estar listos, elaborados y aprobados los estudios técnicos necesarios.

Así es claro que el Decreto 41431-MOPT es una medida temporal que concluiría en el 2020, sería conforme al principio de razonabilidad jurídica.

Por ello, concluye que no hay mérito para declarar inconstitucional el Decreto 41431-MOPT del 7 de noviembre del 2018, esto en tanto se interprete que los efectos de la suspensión cesan en el año 2020, momento en que la Administración debería tener los estudios técnicos necesarios para la racionalización y reordenación de los servicios especiales de transporte (Acción de inconstitucionalidad, 2019).

Sin embargo, estimamos conveniente reiterar que a la fecha en que se concluyó está investigación, el Reglamento no ha sido emitido y solo existe un borrador que no ha sido consensuado con los diversos actores sociales que intervienen en la prestación del servicio público de transporte de estudiantes.

En la entrevista realizada a la funcionaria del CTP Julieth Salas López el día 14 de enero del 2019 la cual se desempeña como Encargada de Procesos de la Regional de San José y entre sus funciones esta la autorización de permisos en sus tres modalidades, se le consulto lo siguiente:

¿Qué avances ha tenido hasta el día de hoy el nuevo proyecto que se encuentra en borrador presentado por la junta del CTP en setiembre del 2019 y el cual se denominó “Reglamento para la explotación de los servicios especiales de transporte remunerado de personas, ¿modalidad autobús, microbús y busetas”?

Su respuesta a esta consulta fue bastante escueta, ya que expresa que es de su total desconocimiento el estado actual del mismo.

La funcionaria (Lopez, 2020) indica lo siguiente:

“Tanto el Decreto N° 41431 como el borrador del reglamento presentado en setiembre del 2019 han sido completamente manipulados por el MOPT, en cuanto al CTP se tiene conocimiento de este por que llego a nuestras manos por otros medios, se lograron hacer algunas observaciones, pero principalmente estos documentos se han manejado a nivel de altos jercarcas, en cuanto a la parte técnica y operativa el CTP no se ha involucrado”.

5.6.1.5 A que se enfrenta el transporte de estudiantes: Efectos de la suspensión en los permisionarios y en los usuarios.

Según una entrevista realizada el 8 de octubre del 2019 por AM PRENSA por el periodista Adrián Meza al señor Michael Bejarano, operador de este servicio, son diferentes las problemáticas a las que se enfrentan los prestatarios de este servicio, De dicha entrevista podemos extraer los siguientes aspectos relevantes:

- El Decreto 41431 coloca en una situación difícil a miles de familias porque afecta las tres modalidades de servicios (turismo, estudiantes y trabajadores) en diferentes medidas. La mayor repercusión se produce en la modalidad de estudiantes, ya que los prestatarios de este servicio operan bajo un permiso,

habilitación precaria que no les genera derechos que luego puedan reclamar. Este permiso, otorgado al amparo de la ley No. 3503, constituye una figura complementaria y residual del resto de transporte público del país o rutas regulares concesionarias incluyendo los taxis.

- El Consejo de Transporte Publico sostiene que los servicios de ruta regular vienen en caída o han perdido demanda, por la proliferación de permisos y está la razón principal para la emisión del Decreto. Sin embargo, lo que realmente se debe buscar son las causas por las cuales las personas no quieren utilizar el servicio de transporte regular y entonces al obtener estos puntos mejorar el servicio, volverlo atractivo para que el usuario final decida utilizarlo. En otras palabras, modernizarlo para que el usuario no se arriesgue ante asaltos.
- En criterio del entrevistado, el Decreto 41431 lo único que trata es de una manera solapada eliminar los servicios especiales. Lo anterior porque el Decreto pretende fomentar regulaciones que se harán imposibles de cumplir, solicitando más requisitos y a la vez limitando de una manera drástica las fuentes de trabajo que se tienen ahora para generar ingresos para este sector.
- Hoy en día la posibilidad de hacer trabajadores y excursiones siempre que no choque con horarios escolares se perdería en su totalidad, ya que este nuevo decreto tampoco permitiría la subcontratación de unidades, por ejemplo, si yo quiero

alquilar mi vehículo a un intermediario con una empresa grande de transporte ya no puedo hacerlo porque se debe mantener solo el contrato de estudiantes otorgado, con esto se refiere el entrevistado a que no podría ayudarse a compañeros con otras modalidades a cumplir con un servicio como trabajadores ya que el permiso otorgado para estudiantes no le permitiría al concesionario hacer nada más con las unidades fuera de los horarios escolares.

- Otro punto importante es el acortamiento de la vida útil de las unidades en cinco años. Actualmente su tope es de veinte años en vida útil y el nuevo decreto que se encuentra en borrador pretende limitar en las microbuses con una capacidad menor de 25 pasajeros su vida útil a 15 años de servicio, lo más agravante de esta disposición es que dentro del decreto no existe un transitorio que proteja jurídicamente a aquellos operadores que se encuentran dentro de la vida útil de 20 años y por lo tanto sus unidades perderían automáticamente sus permisos para trabajar apenas estos venzan.

- La suspensión efectuada puede llevar a pérdida de empleos. Una estimación de operarios que se quedarían sin trabajo al salir las unidades de su vida útil permitiría afirmar que unas 1800 unidades dejarían de funcionar, lo cual se transformaría en 1800 familias sin trabajo. Lo anterior porque la prestación del servicio de transporte de estudiantes es una fuente generadora de empleos relevante, dada la situación que atraviesa el país.

Así, no solo se afectaría al prestatario del servicio, sino también al mecánico, al chofer, al asistente y a todas aquellas personas involucradas con la actividad. Debe tenerse presente que Según estadísticas en este momento 8 de octubre del 2019, existen aproximadamente 7317 permisos otorgados para prestar el servicio de transporte de estudiantes datos según el entrevistado otorgados por el CTP. No debe dejarse de lado que el otorgamiento y la renovación de estos permisos también colaboran con las finanzas públicas si se toma en cuenta los ingresos que generan al Estado cada año, entre otros por el pago de timbres fiscales en cada renovación, el pago de tributos como el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y las obligaciones parafiscales relativas a la seguridad social.

- No debe olvidarse que el servicio de transporte público de estudiantes tiene como usuarios a menores de edad, por lo que se dificulta entender como el CTP pretende visualizar a éstos en autobuses de ruta regular, por razones de eficiencia, seguridad.
- Los estudios de los que habla el nuevo reglamento de conveniencia, oportunidad y merito no son seguros, ya que se realizan de manera que estando en funcionamiento la ruta el CTP hará dicho estudio y podrá después de este cesar el permiso, esto después de haber realizado una inversión para ejercer, y te dan únicamente un mes para terminar la relación informándote que seguirá el servicio por medio de una ruta regular. Ciertamente el servicio de estudiantes ha crecido

pero este reglamento nos pone en una inseguridad jurídica desproporcionada, ya que un sistema bancario no se arriesgaría a otorgar préstamos bajos estos métodos, por que como pagarías un vehículo que en cualquier momento se quedaría sin trabajo, esto provocaría que muchos empiecen a trabajar de manera ilegal, esto debe evitarse y este reglamento a orilla a muchos a pasar a esta realidad.

- Según recomendación otorgada por el entrevistado es necesario consensuar un Decreto que permita el trabajo para todos, de manera digna, brindando una mayor seguridad jurídica. Si no hay seguridad jurídica no hay economía ni estabilidad financiera. Este reglamento encarecerá el servicio afectando al usuario, que ya ha sido afectado con el IVA y este se verá nuevamente afectado con esta normativa (Bejarano, 2019).

Ahora bien, a efectos de visualizar los efectos que la suspensión acordada podría estar provocando tanto en los permisionarios como en los usuarios del transporte de estudiantes, se realizó un tipo de recolección específica de información, mediante dos entrevistas diferentes. La primera dirigida a usuarios del servicio especial de transporte de personas modalidad estudiantes, y la segunda dirigida a operarios de este servicio, los resultados de estas entrevistas se reflejan a continuación:

5.7 RESULTADOS DE LA ENTREVISTA REALIZADA A LOS USUARIOS DEL SERVICIO

Se realizó una recopilación de información mediante una entrevista titulada “Servicio de Transporte Estudiantil” la misma realizada a 10 usuarios de este servicio, todos padres de familia con niños de edad escolar de 6 a 12 años, en la cual se determinó lo siguiente:

1. En la primera pregunta, ¿conoce usted como se reglamenta el servicio especial de estudiantes? El 90 % de los usuarios expreso que no tenía conocimiento de cómo se reglamentaba o que contenían los permisos.
2. En la segunda pregunta, ¿por qué razón utiliza usted el servicio especial de estudiantes? El 100 % de los usuarios indico que tienen hijos menores de edad en edad escolar que deben enviar a los centros educativos y que ellos no cuentan con la disponibilidad o el tiempo de llevarlos y recogerlos de los centros educativos ya que en el hogar ambos padres trabajan y es más cómodo para ellos enviarlos en una buseta que se encargue de llevarlos y traerlos, del centro educativo hasta sus hogares, es un ahorro de tiempo, dinero, cuidado, etc.
3. En la tercera pregunta ¿cuál considera usted que es la manera más segura de enviar a sus hijos al centro educativo? El 100% de usuarios entrevistados

expresaron que claramente es el transporte remunerado de personas modalidad estudiante siempre que este cuente con los permisos, autorizaciones e implementos de ley.

4. En la cuarta pregunta, ¿Sabía usted que desde hace un año los permisos de estudiantes se encuentran bajo términos de reglamentación que podrían suspender su actividad? El 100 % contestó que desconocía esta situación.

5. En la quinta pregunta, ¿Conoce usted el proyecto “Políticas de Sectorización y Modernización del transporte público” del Estado y por el cual se está afectando el transporte remunerado de estudiantes? El 100 % desconoce este proyecto y no entienden cuál sería la afectación a este.

6. En la sexta pregunta ¿cree usted que la utilización del transporte de personas modalidad estudiantes afecta la utilización de las rutas regulares? El 90 % de usuarios expreso que una ruta no tenía nada que ver con la otra, esto porque según indican la población estudiantil es un sector especial que debe tener un transporte que lo diferencie en las calles y que les permita viajar en un servicio de puerta a puerta sin correr peligros extras en las carreteras. Y las rutas regulares van enfocadas a otro sector de la población que necesita dirigirse a diferentes lugares del país y no cuentan con medios propios para hacerlo.

7. En la séptima pregunta, ¿qué sucedería si usted contrata un servicio transporte de estudiantes al iniciar el año escolar y a medio año no se le puede brindar más el servicio por decisión del CTP de quitar el permiso de ruta al permisionario porque debido a los estudios realizados por la institución, la Ruta regular puede ser utilizada por su hijo para movilizarse al centro educativo? El 100 % de los usuarios indica que no sabría qué hacer ante esto, ya que una decisión así afectaría completamente su roll diario de vida y no pretende utilizar el servicio regular para que su hijo viaje solo.

8. En la octava pregunta, ¿está usted de acuerdo en utilizar el transporte de ruta regular para enviar a sus hijos al centro educativo? El 100% indico que no está de acuerdo en hacerlo de esa manera si los niños deben viajar solos o movilizarse a paradas específicas lejos de sus casas.

9. En la novena pregunta, ¿cree usted que dada la situación un permiso modalidad estable le brinda seguridad jurídica a usted cómo usuario? El 100 % de usuarios coincidió en que explicada la situación no cuentan con ningún tipo de seguridad jurídica lo que los colocaría en un estado completamente inseguro al utilizar este servicio público.

10. En la décima y última pregunta, ¿cree usted que se necesita una nueva reglamentación para el servicio especial de estudiantes? El 100 % de usuarios coincidió en que están conformes con la regulación que se tiene hasta la fecha y que

de ser necesaria una nueva reglamentación esta debe procurarse sea en beneficio de los estudiantes sin afectar a quien lo brinda, tomándose en cuenta los factores que han hecho se necesite a nivel social de dicho servicio (Usuarios, Servicio de Transporte Estudiantil, 2019).

Realizando un análisis general de las preguntas realizadas y las respuestas de los usuarios a estas, se ha logrado determinar que los usuarios no tienen la información necesaria sobre cómo se reglamentan los servicios que utilizan, ni cuáles son sus alcances o prohibiciones administrativas en las carreteras.

Desconocen por completo como se otorgan los permisos y no creen que su otorgamiento pueda afectar de alguna manera a las rutas regulares de servicio concesionado ya que para ellos no es lo mismo que su hijo aborde un autobús al frente de su casa a que tenga que caminar por ciertos sectores a esperar un autobús en una parada específica y viaje con extraños.

Se puede determinar también con los resultados de esta encuesta realizada que la mayoría de los usuarios no utilizarían las rutas regulares para que sus hijos viajen a los centros educativos.

Consideran los usuarios de esta encuesta que una nueva reglamentación que afecte el transporte escolar en un momento determinado provocando su suspensión seria no solo una afectación para el operario si no una afectación para ellos como usuarios del servicio.

Y por último se determina que la otorgación de permisos no da seguridad jurídica en ningún sentido al usuario.

5.8 RESULTADOS DE LA ENTREVISTA REALIZADA A LOS OPERARIOS DEL SERVICIO DE TRANSPORTE DE ESTUDIANTES.

Se realizó la recopilación de información mediante una entrevista realizada a operarios del servicio remunerado de personas modalidad estudiantes denominada “Servicio de Transporte Estudiantil” igual que la primera, la misma realizada a 10 operadores del servicio de transporte estudiantil los cuales cuentan con sus respectivos permisos de operación y los cuales han ejercido este servicio durante la última década, se determinó lo siguiente:

1. En la primera pregunta, ¿Se ha visto afectado usted con la suspensión de permisos por parte del CTP? La mayoría expuso que a inicios de este año 2019 se vieron afectados ya que no habían renovado permisos y por un momento asumieron que no podrían trabajar. En lo referente a este año 2019 han corrido con sus renovaciones para no verse afectados en el próximo curso lectivo 2020, pero esto ha generado más gastos ya que los contratos han tenido que establecerlos por periodos de un año únicamente que es la vigencia que se les está otorgando, esto aunado a una serie de impuestos fiscales que se han establecidos nuevos para la renovación.

2. En la segunda pregunta, ¿cómo cree usted que afecta un nuevo reglamento al gremio operacional del servicio estudiantil? Se recopiló la siguiente información de las diferentes respuestas brindadas, “muchos se verán afectados ya que sus unidades están dentro del tiempo en que se mermara su vida útil, y muchos de estos aun cuentan con obligaciones bancarias sobre estos vehículos que no podrán utilizar, lo que hará se queden sin poder afrontar sus obligaciones” “ nos veremos afectados en muchos sentidos, uno de ellos es que es muy difícil establecer antes de la entrada escolar por donde transitara la unidad y por lo tanto el permiso nos restringiría completamente la movilización” “quedamos inseguros ante un reglamento de esta magnitud ya que no tendríamos la seguridad de tener un trabajo estable, o sea hoy si y mañana podríamos estar siendo notificados de la suspensión de nuestro permiso” “ quedaríamos sin trabajo y esto se sumaría a la inestabilidad del país”, “esto solo provocaría el aumento de servicios que operen de manera ilegal”.

3. En la tercera pregunta, ¿Cómo se ve afectado usted personalmente ante los cambios que pretende el CTP? Los operadores expresan lo siguiente: “afectara el tiempo de pago de las unidades que ya están trabajando” “encarecerá el servicio, ya que todos los gastos que se generen para operación se verán reflejados en el pago mensual de los usuarios” “sería imposible cumplir cabalmente con ellos ya que muchos son desproporcionados y sin lógica” “en mi caso sería uno más de la lista de desempleados, ya no me contratan en ninguna parte por mi edad (52 años) y me quedaría sin mi fuente de trabajo.

4. En la cuarta pregunta, ¿considera usted correcta la manera en que se deben renovar los permisos antes de la entrada del curso lectivo? La mayoría coincidió en que la renovación antes del curso lectivo no es correcta por las siguientes razones: muchos niños se van del microbús al finalizar el año por diferentes razones, y es hasta el inicio del curso lectivo que se sabe con certeza a cuanta capacidad quedan las unidades, cuál será el recorrido, y quienes son los que realmente quedan con un contrato en los microbuses.

5. En la quinta pregunta, ¿cree usted que la política de sectorización y modernización del transporte público deba influir en el otorgamiento de permisos? La mayoría expreso que no debería influir esto en la actividad que por su parte se realiza, esto debido a que son sectores de la sociedad completamente diferentes los que utilizan el servicio.

6. En la sexta pregunta la cual se relaciona con la anterior, ¿considera usted que la prestación del servicio especial de estudiantes afecta el servicio regular de rutas concesionadas? La respuesta de los entrevistados es negativa, ya que consideran que atienden un sector especial que difícilmente se movilice solo sin supervisión a un centro educativo, esto debido a la alta peligrosidad de la actual sociedad.

7. En la séptima pregunta, ¿Cuál considera usted que es el problema actual del otorgamiento de permisos? Los operadores expresaron lo siguiente, el constante desempleo ha provocado que las personas vean en este servicio una manera de salir

adelante y sobrevivir, esto ha generado que la solicitud de permisos se vea en aumento, lo que se necesita es un mayor control en cuanto a las unidades que de verdad trabajan y así evitar la proliferación de permisos en rutas escolares que ya estén permisionadas.

8. En la octava pregunta, ¿considera usted que el servicio remunerado de personas modalidad estudiantes deber ser otorgado mediante un permiso especial estable? Los operadores consideran que en tiempo atrás si debía regularse así, hoy en día con la constante demanda y el crecimiento actual de este servicio, el mismo debería pasar a ser concesionado de manera que se tenga una mayor seguridad jurídica tanto para quien lo presta como para quien lo recibe.

9. En la novena pregunta ¿uno de los principios fundamentales del servicio público es la seguridad jurídica, cree usted que esta se cumple en la actividad que usted desarrolla? Los operarios externaron que ellos no cuentan con ningún tipo de seguridad jurídica, que, si bien están en la obligación de cumplir con las leyes y reglamentos del Estado, este no los protege ante las adversidades que se dan en el ejercicio de la actividad como lo son las huelgas, los usuarios que no cancelan el servicio y quedan con deudas, los impuestos, las cargas sociales, no se les exonera para poder cambiar sus flotillas, etc.

10. En la décima y última pregunta, ¿tiene usted alguna sugerencia para la nueva reglamentación que pretende implementar la Administración? La respuestas fueron

las siguientes: “claro , deberían de escuchar no solo al gran empresario que tiene 15 buses trabajando, si no también aquellos que sobreviven con 1 o 2 unidades y que tienen en este servicio una fuente de trabajo” “la vida útil de la microbús pequeña no debería reducirse, es más fácil mantener en buen estado un vehículo de menor dimensión que los de mayor dimensión y a los cuales no se les tocara su tiempo útil” “se debería hacer una confrontación entre los requisitos y la realidad en la que se trabaja tomando en cuenta lo mencionado anteriormente, los cambios constantes de las rutas a inicio de año, los estudiantes que se trasladan de unidad por diferentes motivos, o incluso los horarios de los centros educativos, los cuales se establecen pero están en un constante cambio a través del año y que nos toca asumir arriesgándonos a multas administrativas” etc. (Permisarios, 2019).

Al terminar las entrevistas y hacer un análisis de las respuestas otorgados se pudo determinar que los permisarios no se encuentran conformes con el régimen jurídico que los reglamenta y mucho menos con el que se encuentra bajo proyecto del CTP.

Con respecto a lo que consideran ellos externan que se encuentran desprotegidos ante la Administración y que un permiso estable ya no es suficiente para operar, que se necesita algo con mayor seguridad jurídica que les permita tener una defensa contra el mismo Estado y contra los usuarios irresponsables.

Que los criterios de mérito, oportunidad y conveniencia no deberían ser los únicos determinantes para suspender una fuente de trabajo ya que no solo se debe pensar en las

empresas concesionadas que hacen una inversión de gran tamaño para operar ya que los pequeños empresarios también invierten y también generan para el Estado.

En cuanto a la necesidad de una nueva reglamentación se concluye que si debe ser necesaria ante la alta demanda en la que se encuentra el servicio, tanto que se ha vuelto una necesidad del ciudadano que le soluciona muchos inconvenientes en cuanto al traslado de sus hijos y la seguridad en la que se encuentran en manos de personas responsables de que los trasladan de sus casas a los centros educativos y viceversa pero que esta reglamentación más que ser una limitante para el ejercicio del servicio debería de ser más razonable, proporcional y justa.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

6.1 CONCLUSIONES.

En virtud de la realización de la presente investigación, se adquirió una serie de conocimientos valiosos para brindar un criterio claro sobre el tema abordado.

6.1.1 Referente al objetivo General.

El objetivo general que se planteó en esta investigación fue: **“Demostrar que la normativa vigente que regula la prestación del servicio especial de estudiantes no se ajusta a los principios fundamentales que establece el legislador para tales efectos ni a la realidad actual, lo que incide negativamente tanto en el permisionario como en los usuarios”**.

Finalizada esta investigación, es posible concluir que ese objetivo fue demostrado. Lo anterior porque según se analizó, el transporte de estudiantes es un servicio público que se encuentra sometido a una serie de principios fundamentales y la normativa existente no facilita su cumplimiento en el caso concreto. Más grave aún, desde el 2018 se suspendió la aplicación de la normativa reglamentaria vigente y con ello, la autorización de nuevos permisos para prestar ese servicio público, lo que atenta contra la continuidad y eficiencia del servicio y evidentemente perjudica tanto a los usuarios como a los actuales permisionarios. Lo anterior se agrava si se toma en cuenta que esa suspensión se dispone sin ningún tipo de estudio técnico o científico previo que acredite tal decisión, en franca

violación de los límites a la discrecionalidad establecidos en los artículos 15, 16 y 17 de la LGAP. También, sin considerar que con ello se deja de satisfacer la necesidad de transporte de la comunidad escolar.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que el marco normativo que resultaba aplicable hasta el 2018 (porque, reiteramos, hoy está suspendido), lo constituye en general un Reglamento vigente desde el año 1984, para regular una realidad muy diferente a la actual en aspectos referidos, por ejemplo, a población estudiantil, incremento de centros educativos tanto públicos o privados, incorporación de ambos padres a la economía del país y la creciente inseguridad ciudadana.

Todos esos factores hacen necesario que se dicten normas que se adapten a la realidad actual, a efectos de que se cumpla el principio de mutabilidad.

Resulta necesario también revisar el marco normativo en lo relativo al acto habilitante para la prestación del servicio. Lo anterior a efectos de analizar la posibilidad de que se migre de un permiso a una concesión, al menos, en relación con el transporte de estudiantes de centros educativos públicos. Lo anterior daría mayor seguridad jurídica a los prestatarios del servicio, pero también a los usuarios; lo que no sucede actualmente.

Este análisis respecto del acto habilitante se vuelve aún más relevante si se toma en cuenta que existe la posibilidad de que los estudios técnicos y de demanda que servirían de base al otorgamiento de permisos, podrían ser exigidos al solicitante, lo que evidentemente

incrementaría sus costos; con el evidente riesgo de que el permiso puede ser revocado, incluso, por razones de oportunidad y conveniencia.

Debe indicarse que los prestatarios del servicio se enfrentan actualmente a una completa inseguridad jurídica porque desde el 2018 se suspendió la aplicación del referido reglamento y se les impide la autorización de nuevos permisos hasta que se efectúen estudios técnicos sobre demanda y se emita un nuevo reglamento.

Es necesario e importante hacer énfasis en que, con los datos recolectados y estudiados, es claramente necesario hacer de conocimiento general de todos los usuarios los problemas a los que podrían enfrentarse eventualmente al aprobar un reglamento que imposibilite al permisionario mantenerse en regla ante el Estado, manteniendo los permisos de Transporte de Estudiantes vigentes para la prestación de este.

La investigación permite concluir que el transporte de estudiantes constituye una necesidad colectiva que debe ser solventada, por ejemplo, con un servicio de puerta a puerta y más bien con la reglamentación presentada se pueden realizar cambios a esta modalidad de servicio y el padre de familia usuario del mismo deba incurrir en tener que trasladarse a un punto específico por donde si este autorizado dicho vehículo a transitar, esto debido a que se pretenden colocar paradas específicas para el a bordo de las unidades como sucede con las rutas regulares concesionadas ,arriesgándose a situaciones fuera de su control que puedan perjudicarlo debido a las horas en que deba esperar el vehículo o el sector en que este resida.

De esta forma, es importante hacer ver a los usuarios que, con la normativa vigente, pese a que existe una variedad de leyes específicas y reglamentos que regulan el servicio público de transporte remunerado de personas modalidad estudiantes; lo cierto es que estas han estado suspendidas por aproximadamente dos años y esa laguna normativa ha impedido el otorgamiento de nuevos permisos. Lo cierto es que no se le ha otorgado al transporte de estudiantes la importancia que este como tal debería tener y más bien con el paso del tiempo se está intentando restringir el mismo, basándose en una política de modernización y sectorización del transporte público remunerado de personas en ruta regular, la cual no ha sido siquiera implementada.

6.1.2 Referente a los objetivos específicos.

1. Referente al primer objetivo específico en el que se indica: **“Analizar ampliamente el concepto de servicio público y la reglamentación de este en la modalidad de transporte remunerado de personas”**.

Se logra determinar claramente que en nuestra legislación se regulan los servicios públicos en general, en aspectos como su determinación y los principios fundamentales a que deben estar sometidos. También, que, en nuestro ordenamiento, es el legislador quien establece cuál es un servicio público y si éstos pueden ser tanto prestados por la

Administración directamente como por particulares indirectamente sin perder el control que ejerce el Estado sobre estos.

En ese sentido, se estableció que el transporte de estudiantes es un servicio público y que es la Administración la encargada de regular y reglamentar el servicio público de transporte remunerado de personas modalidad estudiantes, modalidad que es la base de esta investigación. Este servicio se presta a través de un acto habilitante dispuesto por el legislador, en este caso, un permiso, tal cual lo establece la Ley N° 3503 del 10 de mayo de 1965 denominada la LEY REGULADORA DE LOS DE TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS EN VEHÍCULOS AUTOMOTORES y el Decreto N° 15203- MOPT del 31 de enero de 1984, publicado en la gaceta el 22 de febrero de 1984 denominado REGLAMENTO PARA LA EXPLOTACIÓN DE SERVICIOS ESPECIALES DE TRANSPORTE AUTOMOTOR REMUNERADO DE PERSONAS.

2. Referente al segundo objetivo específico en el que se indica: **“Analizar la normativa vigente que regula la prestación del servicio modalidad transporte de estudiantes”**.

Tras haber realizado la investigación correspondiente, se llega a dos conclusiones sobre la normativa que regula la prestación de este servicio. La primera de ellas es que el Reglamento que existe debe ser adaptado al creciente desarrollo social que enfrenta el país, lo que hace necesario regular de una manera más adecuada este servicio para que se adapte a la realidad actual del mismo, la del usuario y la del permisionario a la hora de establecer

un contrato entre ambos para el mismo, el cual es necesario para el otorgamiento del acto habilitante correspondiente.

Reiteramos que uno de los aspectos que debe ser revisado es lo relativo al acto habilitante. En Costa Rica la gran mayoría de servicios públicos, incluso el de transporte regular de personas, se prestan a través de una concesión. Como la concesión otorga un derecho subjetivo a la prestación del servicio, es innegable que brinda mayor seguridad jurídica al prestatario y a los usuarios. Mientras que el transporte de estudiantes se presta bajo el otorgamiento de permisos, el cual dada su naturaleza precaria y de mera tolerancia no le otorga derechos al permisionario que lo presta.

En este punto, conviene señalar que en la entrevista realizada a la funcionaria del CTP Julieth Salas López a la misma se le consultó lo siguiente: ¿Considera que el servicio de transporte modalidad estudiantes el cual es un servicio público denominado así por el legislador, se encuentra regulado en la figura correspondiente en cuanto su acto habilitante el cual es la modalidad de permiso o en su defecto este estaría mejor regulado como una concesión? A lo cual indico: “ No tengo el conocimiento fundamental para asegurar si sería lo más adecuado, pero a nivel personal viendo la forma tan ordenada en que esta modalidad trabaja, donde todos tienen una misma dirección en cuanto a función, donde todos se rigen por un mismo reglamento y de acuerdo a la normativa que se quiere implementar y donde los reordenan más todavía , sería una muy buena idea, concesionar por zonas y darle una mayor seguridad jurídica al permisionario y al usuario” con lo que se reafirma la

recomendación de analizar la posibilidad de modificar la naturaleza del acto habilitante en el cual se presta el servicios de transporte de estudiantes (López, 2020).

La segunda conclusión a la que se arriba es que, desde aproximadamente hace dos años, existe una laguna normativa en relación con la prestación del servicio de transporte de estudiantes, dada la suspensión operada en virtud del Decreto No. 41431 citado. Ello nos lleva a que durante ese tiempo no existan normas (salvo las transitorias) que regulen la prestación de ese servicio público, lo que evidentemente atenta contra su eficiencia y los demás principios que deben regir su prestación.

3. Referente al tercer objetivo específico en el que se indica: “Analizar el grado de afectación al servicio con los constantes cambios jurídicos aplicados a esta modalidad que recae sobre permisionarios y usuarios”.

Con los datos concretamente recolectados en la investigación y las entrevistas realizadas, se puede determinar que los usuarios en general mantienen un alto desconocimiento sobre los cambios jurídicos constantes que la normativa aplica sobre los servicios que le son brindados. Específicamente en este caso, sobre el servicio público de transporte remunerado de personas modalidad estudiantes, lo cual conlleva a desconocer las afectaciones a futuro que podrían implicar los cambios que se pretenden hacer por parte de la Administración, en su afán de evitar la proliferación de permisos que se han dado en los últimos años debido al creciente desarrollo y demanda de la sociedad y que a medida que se apliquen el acceso al servicio se verá limitado y restringido para muchos.

En el caso de los permisionarios si bien es cierto que vienen siendo regulados desde hace varios años y que se han visto acrecentados en cuanto a cantidad de vehículos, esto se debe, claro está, a la alta demanda de la sociedad que por seguridad de la misma los padres de familia, se ven en la necesidad de contratar un servicio seguro para sus hijos y que estos se movilen a los centros educativos de manera segura. Las políticas de modernización y sectorización del transporte público constituyen según la Administración, un motivo del nuevo intento de aplicar una nueva reglamentación, pero lo cierto es que esa normativa no ha sido emitida y existe, insistimos, un vacío normativo en el tema, afectando a usuarios y permisionarios, de una manera arbitraria limitando no sólo el servicio que brindan si no también el derecho al trabajo de muchas personas que dependen de este servicio.

6.1.3 Conclusiones generales.

Esta investigación permite arribar a las siguientes conclusiones:

- Efectivamente en nuestro país, el ordenamiento jurídico administrativo regula los servicios públicos en fuentes constitucionales, legales y por medio de decretos y reglamentos.
- En la actualidad es necesaria una nueva regulación legal y reglamentaria del servicio de transporte de personas en la modalidad de estudiantes, que responda la realidad histórica, social y económica del servicio que se demanda y no únicamente

en la que percibe la Administración, que supla el vacío normativo que actualmente existe y que facilite su adaptabilidad.

- Los usuarios del servicio público en la modalidad de transporte de estudiantes desconocen ampliamente la normativa que regula este servicio y la que se pretende implementar por la Administración lo que podría afectarles en su situación jurídica, tanto frente al permisionario como frente a la Administración concedente.
- En cuanto a los permisionarios, estos se encuentran tutelados bajo una modalidad que no les permite tener seguridad jurídica ante la Administración, ya que al ser un permiso en precario carecen de derechos que le permitan defender con mayor ímpetu su estatus.
- Si bien se concluye que el servicio se ha acrecentado, también es evidente que esto ha sido por el aumento en la demanda de los usuarios, esto implica que efectivamente se deben realizar los estudios pertinentes para el otorgamiento de permisos, pero éstos tienen que sustentarse en parámetros técnicos, que respondan a la demanda real y sean constatables, evitando que de alguna manera debido al desempleo que enfrenta el país este se convierta más en el motivo de crecimiento del servicio y no la demanda real del usuario, esto se constataría con las demandas de capacidad en los vehículos de transporte así por ejemplo, un vehículo de una

capacidad de 15 pasajeros que mantenga un contrato con únicamente 4 usuarios sería imposible que tenga utilidades y este más bien saturaría un servicio que podría claramente ser prestado por un vehículo con mas años de servicio y permisos vigentes.

- La afectación provocada por la Administración en su omisión de regular adecuadamente la prestación del Transporte de estudiantes ha llevado a constantes cambios jurídicos de los últimos dos años que han hecho sentir al permisionario limitado y mutilado ante esta, así mismo el mismo expresa su inconformidad alegando una lesión grave a sus intereses individuales y a la vez intereses colectivos del servicio que brinda.
- Si el transporte remunerado de personas en la modalidad estudiantes un servicio público tutelado por el Estado, aunque el mismo sea prestado por particulares es un servicio que debe ser regulado por los principios fundamentales del servicio público, apostando por la eficiencia en su prestación e intentando brindar a los permisionarios mayor certeza y seguridad jurídica de la que se mantiene actualmente.
- Es necesario como se mencionó anteriormente una nueva reglamentación que a su vez tome en cuenta a los usuarios y operadores del servicio.

- La suspensión de los permisos decretada el 21 de diciembre del 2018 mediante el Decreto 41431-MOPT, aunque inicialmente solo suspendió el otorgamiento de nuevos permisos y permitió la renovación y continuación de los ya otorgados; esto podía implementarse únicamente por el año 2019 y que la Administración debía durante este tiempo establecer los estudios pertinentes para fundamentar su decisión, los que a la fecha no han sido efectuados.
- Debe tenerse presente que la suspensión se ordenó en forma indefinida hasta tanto no se hagan estudios de demanda y de necesidad del servicio. Es decir, al momento en que el acto fue dictado se carecía de esos estudios (porque se están ordenando), lo que evidencia que la Administración no tiene ningún tipo de certeza sobre las necesidades actuales de las personas usuarias de este servicio. Mientras se realizan estudios (los cuales llevan aproximadamente dos años sin concluirse) se desatienden necesidades actuales de los servicios mencionados, lo que supone una violación al principio de continuidad y eficiencia en la prestación del servicio.
- Asimismo, a partir de este año 2020 se debía tener lista ya una nueva reglamentación o dejar sin efecto alguno el Decreto estipulado. Sin embargo, solo existe un borrador que aún no ha sido consensuado con los sectores involucrados.

6.2 CONCLUSIÓN REFERENTE AL PROYECTO EN BORRADOR PRESENTADO POR EL MOPT Y DENOMINADO “REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS ESPECIALES.

Al analizar, desde la parte operacional como transportista de la modalidad estudiantes, el borrador del proyecto de Ley mencionado es evidente que el mismo no se adapta a la realidad jurídica y social del servicio que se presta.

Cabe destacar varios puntos que son contradictorios con el servicio que se brinda, entre ellos se pueden destacar los siguientes:

Primeramente, se tiene claro que los servicios especiales en sus tres modalidades (trabajadores, turismo y estudiantes) son modalidades completamente distintas y responden a realidades diversas, por lo tanto cada una debería tener su propia regulación de esta manera se evitarían las controversias y diferencias entre los operadores de cada modalidad.

Como segundo punto es de gran preocupación que la Administración infiera en que los estudios técnicos y de demanda que solicita para constatar la veracidad del servicio los deba presentar el permisionario, esto porque evidentemente esos estudios tienen un costo elevado en los que se deberá incurrir, que impactaría claramente el bolsillo del usuario quien, a final de cuentas, será quien termine pagando dichos estudios, al permisionario subir las tarifas para poder igualar ganancias, por otra parte, los estudios solicitados no

garantizan al permisionario mantener el permiso ya que si por razones de conveniencia el CTP evalúa que el servicio prestado es innecesario o interfiere con las rutas regulares se le revocara su permiso.

Posteriormente se indica que se deberán establecer horarios, paradas específicas y aprobadas, así como rutas asignadas a cada permiso que se otorgue, algo claramente contradictorio con la naturaleza y figura de un permiso ya que este por su naturaleza precaria no debe tener ese tipo de requisitos siendo así que la norma actual establece que los permisos especiales se brindan a rutas sin horarios ni itinerarios fijos. Si bien es cierto esos requisitos a cumplir son parte de las rutas regulares concesionadas por lo que el reglamento esta más para una concesión como tal y no para un permiso, lo cual es parte del tema de investigación y es aquí entonces donde se establece claramente la duda de si el régimen jurídico normativo aplicado a esta modalidad es la correcta.

Seguidamente el borrador del proyecto intenta hacer ver que el servicio en investigación puede ser prestado por el servicio de ruta regular esto con el afán de modernizar y sectorizar el transporte público estable. Si bien es cierto que las rutas regulares son un medio de transporte importante en el país claramente no se puede esperar ver a niños entre los 5 y 10 años viajando en los mismos solos a sus centros educativos y mucho menos que estos se trasladen desde la parada establecida por el CTP a sus casas o al centro educativo sea el caso, los padres de familia se rehúsan a tal situación y queda evidenciado en la investigación realizada que la modalidad de estudiantes se ha vuelto esencial para la sociedad actual.

Finalmente, el proyecto termina solicitando la colocación de un GPS por unidad que pueda ser controlado y monitoreado por el CTP, a grandes escalas la colocación y mantenimiento de este tipo de tecnología también genera gastos extremos que al permisionario no le brinda garantías de recuperación con el acto habilitante que se le otorga.

Concluido entonces, el proyecto presentado no se acerca en lo más mínimo a la realidad jurídica y social actual de operarios del transporte y usuarios de este, mas parece que se realizo por personas que desconocen literalmente como se brinda el servicio en cuestión y cuáles son las realidades a las que se enfrenta el mismo cada día.

6.3 RECOMENDACIONES.

Concluida la investigación en el tema del Régimen Jurídico del transporte de personas en su modalidad estudiantes y sus controversias ante la Administración Pública, se brindan las siguientes recomendaciones:

- Que el CTP realice los estudios técnicos necesarios que permitan establecer la demanda real en el transporte de estudiantes tanto de centros educativos como privados, con base en parámetros científicamente comprobables, que permitan establecer objetiva y cuantitativamente el números de actos habilitantes para la prestación de este servicio y así evitar la proliferación de permisos que puedan

afectar tanto al usuario como al permisionario y a su vez a terceros relacionados con el servicio, como pueden ser los concesionarios de rutas regulares.

- Realizar capacitaciones, propaganda o información veraz y adecuada para que el usuario conozca no solo los requisitos que debe cumplir el permisionario, sino también la forma en que se les otorgan los permisos, la normativa vigente, su ámbito de aplicación, las responsabilidades y limitaciones que este ostenta en el servicio que brinda.
- Escuchar al permisionario, tanto aquel que tiene toda una empresa como aquel que solo posee un vehículo para la prestación del servicio y atender sus inconformidades, dudas y recomendaciones, de modo que la normativa reglamentaria que se dicte tome en cuenta su experiencia, lo que la legitimaría.
- Reformar la actual normativa sin necesidad de limitar arbitrariamente los servicios que ya se brindan y tomando en cuenta los principios fundamentales que conforman el servicio público. Refiriéndose principalmente al Decreto 15203-MOPT el cual regula directamente la modalidad de Estudiantes.
- Analizar la posibilidad de modificar la naturaleza del acto habilitante mediante el cual se presta el servicio de transporte de estudiantes a efectos de que, al menos en los centros educativos, la prestación no sea autorizada por un permiso

el cual no otorga ningún derecho al prestatario, sino más bien por una concesión que le dé una mayor protección no solo a quien lo brinda sino también, al usuario que lo recibe.

CAPÍTULO VII

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

7.1 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Bibliografía

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD, 2771-2003 (SALA CONSTITUCIONAL 03 de ABRIL de 2003).

Accion de inconstitucionalidad, 19-008138-007-CO (Sala Constitucional 19 de mayo de 2019).

Alvarado, C. (2017). *Informe Estado de la Nacion*. San Jose- Costa Rica.

Amado, J. A. (16 de enero de 2019). *almacen de derecho* . Recuperado el 5 de agosto de 2019, de
almacen de derecho : almacenederecho.org

Ariño, O. J.-G. (2005). Servicio Publico Tradicional. En O. J.-G. Ariño. Buenos aires : Abeledo-Perrot.

Bejarano, M. (8 de octubre de 2019). Reglamento de Servicios Especiales. (A. Meza, Entrevistador)

Constituyente, A. N. (08 de noviembre de 1949). CONSTITUCIÓN POLÍTICA. San José, Costa Rica:
Investigaciones Juridicas S.A.

Consulta legislativa preceptiva, Resolución Nº 08252 - 2013 (Sala Costitucional 21 de Junio de 2013).

consulta preceptiva, 8252 (Sala Constitucional 21 de junio de 2013).

CTP. (10 de OCTUBRE de 2019). CTP. Obtenido de CTP: <https://www.ctp.go.cr/informaci%C3%B3n-de-transporte-de-estudiantes.html>

CTP. (22 de NOVIEMBRE de 2019). CTP. Obtenido de <https://www.ctp.go.cr/tr%C3%A1mites-y-servicios/servicios-especiales/requisitos-servicios-especiales.html>

Cuadra, R. H. (05 de 06 de 2007). *APUNTES DEL SERVICIO PUBLICO EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN* . Recuperado el 25 de octubre de 2019, de APUNTES DEL SERVICIO PÚBLICO EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN : file:///C:/Users/HP/Downloads/9758-Texto%20del%20art%C3%ADculo-13759-1-10-20130508.pdf

Cuadra, R. H. (2008). *apuntes sobre el servicio publico en tiempos de globalizacion*. San Josze - Costa Rica.

definicionlegal.blogspot.com. (2016). Recuperado el 25 de octubre de 2019, de *definicionlegal.blogspot.com*:

<https://definicionlegal.blogspot.com/2013/01/caracteristicas-y-elementos-de-los.html>

Dictamen, C-231-2005 (ARESEP 23 de junio de 2005).

Dictamen, C-231-2005 (ARESEP 23 de junio de 2005).

Dictamen, C-175-2010 (Procuraduría 17 de agosto de 2010).

Dictamen, 043-2013 (auditor interno 20 de marzo de 2013).

Dictamen, C-103-2015 (6 de mayo de 2015).

Dictamen, C-023-2017 (Procuraduría 01 de febrero de 2017).

Dictamen, C-023-2017 (PGR 1 de Febrero de 2017).

Díez, M. M. (s f.). *MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. En M. M. Díez, *MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO* (TOMO II, p. 9). PLUS ULTRA.

Dromi, J. R. (1992). *tratado de derecho administrativo*. En J. R. Dromi. Argentina.

Falla, G. (1994). concepto del servicio publico en el Derecho Español. En G. Falla, *concepto del servicio publico en el Derecho Español* (pág. 21).

Fernández, E. (1981). Diccionario de Derecho Publico. En E. Fernandez Vasquez, *Diccionario de Derecho Publico* (pág. 121). Buenos Aires: Astrea.

Jinesta, D. E. (s f.). *responsabilidad administrativa en costa rica.doc*. Recuperado el 5 de agosto de 2019, de responsabilidad administrativa en costa rica.doc: http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/RESPONSABILIDAD%20ADMINISTRATIVA%20EN%20COSTA%20RICA.DOC

Jinesta, E. (s f.). Los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas. En *Los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas* (pp. 1550, 1568).

judicial, p. (16 de setiembre de 2005). *sistema costarricense de informacion juridica* . Recuperado el 5 de agosto de 2019, de sistema costarricense de informacion juridica : www.pgrweb.go.cr

Lahera, E. (2004). Politica y politicas publicas . En E. Lahera, *Politica y politicas públicas* (p. 8). Santiago Chile: Cepal serie politica n°95.

lavozdelsur. (30 de enero de 2017). *Diario de Transporte*. Obtenido de Diario de Transporte: <https://diariodetransporte.com/2017/01/derechos-y-obligaciones-en-el-transporte-escolar/>

legislación. (2013). *ley general de la admin istración pública* . san jose : investigaciones jurídicas .

Legislativa, A. (10 de Mayo de 1965). Ley 3503. *Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores y sus reformas*. San José, Costa Rica:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=9433&nValor3=0&strTipM=TC.

Legislativa, A. (10 de Mayo de 1965). Ley 3503. *Ley Reguladora Transporte Remunerado Personas Vehículos Automotores*. San José, Costa Rica:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=9433&nValor3=80722&strTipM=FN.

Legislativa, A. (02 de mayo de 1978). Ley 6227. *Ley General de la Administración Pública*. San José, Costa Rica : Investigaciones Jurídicas S.A.

Legislativa, A. (09 de Agosto de 1996). Ley 7593. *Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)*. San José, Costa Rica:
http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/BUSQUEDA/normativa/normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=26314&nValor3=107000&strTipM=FN.

Legislativa, A. (22 de Diciembre de 1999). Ley 7969. *Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la modalidad de Taxi*. San José, Costa Rica:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41856&nValor3=101842&strTipM=TC.

Legislativa, A. (enero de 2020). Ley 21049. *LEY PARA BRINDAR SEGURIDAD JURÍDICA SOBRE LA HUELGA Y SUS PROCEDIMIENTOS*. San José, Costa Rica .

ley de la autoridad reguladora de los servicios publicos . (08 de agosto de 2008). *leyde la autoridad reguladora de los servicios publicos* . san José , Costa Rica: impresos emy .

Lobo, J. (s.f.). *Evaluacion de resultados y rendicion de cuentas de la Administracion Publica*.

Lopez, J. S. (14 de enero de 2020). Estado actual decreto 41431. (R. Valverde, Entrevistador)

Madrigal, L. M. (25 de marzo de 2019). *Delfino*. Obtenido de Delfino:
<https://delfino.cr/2019/03/los-15-servicios-esenciales-donde-los-diputados-prohibirian-la-huelga>

Madrigal, L. M. (8 de enero de 2019). *Delfino.cr*. Obtenido de Delfino.cr:
<https://delfino.cr/2019/01/ctp-no-dara-mas-permisos-para-servicios-especiales>

Mantilla, R. (sf.). *CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Obtenido de
<https://padlet.com/rensomantillav/bkgnuvu11p9v>

Modelo para el establecimiento de precios de referencia para el servicio transporte de estudiantes, RESOLUCIÓN RJD-069-2014 (Procuraduría 17 de julio de 2014).

MOPT. (31 de Enero de 1984). Decreto 15203. *Reglamento para la Explotación de Servicios Especiales de Transporte Automotor Remunerado de Personas*. San Jose , Costa Rica:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=52919&nValor3=114655&strTipM=TC.

MOPT. (03 de enero de 2000). Decreto 28833. *Reglamento para la Evaluación y Calificación de la Calidad del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas*. San José, Costa Rica:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46885&nValor3=98074&strTipM=TC.

MOPT. (07 de noviembre de 2018). Decreto 41431. *Suspensión de la ejecución del Reglamento para la Explotación de Servicios Especiales de Transporte Automotor Remunerado de Personas*. San José, Costa Rica :

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87926&nValor3=114654&strTipM=TC.

MOPT. (27 de febrero de 2019). Decreto 41573. *Reforma Decreto Ejecutivo N° 41431 "Suspensión de la ejecución del Reglamento para la Explotación de Servicios Especiales de Transporte Automotor Remunerado de Personas"*. San José, Costa Rica:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=88348&nValor3=115500&strTipM=TC.

MOPT. (30 de Octubre de 2019). Decreto 42033. *Modificación del Transitorio III al Decreto Ejecutivo 41131-MOPT*. San José, Costa Rica:

repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/handle/123456789/4224;jsessionid=E000E7B53FAF8138E8270D37E9E0E599.

MOPT. (s f.). *presentacion de la política pública* . Obtenido de presentacion de la política pública: -

[Presentacion-de-la-politica-publica.html](#)

Ortiz, J. C.-G. (2005). servicio público tradicional. En J. C.-G. Ortiz, *Servicios publicos, Regulacion y renegociacion* (pp. 13, 21, 51, 54, 79, 81, 114, 117). Buenos Aires- Argentina: ABELEDO - PERROT.

Pastor, J. A. (2009). principios de Derecho Administrativo General II. En J. A. Pastor, *principios de Derecho Administrativo general II* (pp. 339, 347). san José: lustel.

Permisarios. (20 de noviembre de 2019). Servicio de Transporte Estudiantil. (R.Valverde, Entrevistador)

Presidencia-MOPT. (s f., de 2017). *Politica sectorial de la modernizacion del transporte publico*.

Obtenido de politica sectorial de la modernizacion del transporte publico:
<https://presidencia.go.cr/wp-content/uploads/2017/08/POLI%CC%81TICA-SECTORIAL-DE-LA-MODERNIZACION-TRANSPORTE-PU%CC%81BLICO.pdf>

Público, C. d. (2018). *sesion Junta Directiva* . San José- Costa Rica.

radio y televisión. (setiembre de 2011). Recuperado el 5 de agosto de 2019, de radio y televisión :
sjf.scjn.gob.mx

Radio y Televisión. (setiembre de 2011). Obtenido de Radio y Television: sjf.scjn.gob.mx

Raffino, M. E. (16 de noviembre de 2018). *concepto.de*. Recuperado el 19 de octubre de 2019, de *concepto.de*: <https://concepto.de/servicio-publico>

Ramirez, E. J. (2010). Los servicios publicos en la actual legislacion. *Revista de Ciencias Juridicas*, 142.

Recurso de Amparo, RESOLUCIÓN 517-98 (SALA CONSTITUCIONAL 26 de AGOSTO de 1998).

Recurso de Amparo, 005847-2009 (SALA CONSTITUCIONAL 3 de ABRIL de 2009).

Resolucion , 4778-2011 (Sala Constitucional 13 de abril de 2011).

RESOLUCIÓN 05613, Nº 05613 - 2005 (SALA CONSTITUCIONAL 10 de MAYO de 2005).

resolución 16398, resolución 2008-16398 (Sala Constitucional 30 de Octubre de 2008).

Resolución, 04778-2011 (Sala Constitucional 13 de abril de 2011).

RESOLUCIÓN, 0895-2017 (SALA CONSTITUCIONAL 16 de JUNIO de 2017).

RIVERO, J. (1984). *Droit Administratif*. Dalloz.

Sala constitucional , 4778 (Sala Constitucional 13 de abril de 2011).

Sala Constitucional , 02791 (Sala Constitucional 22 de febrero de 2017).

Sala Constitucional , 08955 (Sala Constitucional 16 de junio de 2017).

Sala Constitucional, 517 (Sala Constitucional 03 de febrero de 1998).

Sala Constitucional, 1317-98 (Sala Constitucional 27 de febrero de 1998).

Sala Constitucional, 2443-2003 (Sala Constitucional 21 de marzo de 2003).

Sala Constitucional, 2771-03 (Sala Constitucional 04 de abril de 2003).

Sala Constitucional, 16398 (Sala Constitucional 30 de octubre de 2008).

Sala Constitucional, 5847 (Sala Constitucionanl 03 de abril de 2009).

Sala Constitucional, 00143-2010 (Sala Constitucional 08 de enero de 2010).

Sala Constitucional, RESOLUCIÓN 00143-2010 (SALA CONSTITUCIONAL 08 de ENERO de 2010).

Sala Constitucional, 5484-2010, 11632-2010, 3084-2009. 13749-2007 (Sala Constitucional 21, 02, 25, 24 de setiembre, julio, febrero, setiembre de 2010, 2009. 2007).

Sala Constitucional, 04778 (Sala constitucional 13 de abril de 2011).

Sala Primera de Justicia , 001318-F-S1-2010 (Sala Primera 28 de octubre de 2010).

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia , 000810-F-S1-2010 (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia 8 de julio de 2010).

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 00810 - 2010 (Sala Primera 8 de julio de 2010).

Santamaria, P. J. (2009). Principios del Derecho Administrativo General II. En P. J. Santamaria, *Principios del Derecho Administrativo General II* (págs. 339-347). San jose : Iustel.

SAVAGUEZ LAZO citado por Alvarado Ramirez, G. (s f.). LA CONTRALORÍA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN COSTA RICA . En *La Contraloria de los Servicios Públicos en Costa Rica* (p. 52). tesis para optar por el grado de licenciatura.

Sentencia , 2336-2005 (Sala constitucional 02 de marzo de 2005).

SENTENCIA 005847, 005847-2009 (SALA CONSTITUCIONAL 03 de ABRIL de 2009).

sentencia 04778, 04778-2011 (sala constitucional 13 de abril de 2011).

sentencia, 517 (26 de agosto de 1998).

Sentencia, sentencia 5207-04 (SALA CONSTITUCIONAL 18 de MAYO de 2004).

Sentencia, 5207-04 (Sala Constitucional 18 de mayo de 2004).

Sentencia, 00392 (Sala Constitucional 18 de mayo de 2010).

Transporte Publico, 00104-2017 (Contencioso Administrativo 17 de Agosto de 2017).

Usuarios. (s f.).

Usuarios. (15 de noviembre de 2019). Servicio de Transporte Estudiantil. (R.Valverde, Entrevistador)

7.2 REFERENCIAS CONSULTIVAS.

Sentencia, 4294 (Sección Cuarta de Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda 16 de noviembre del 2010).

Sentencia, 73-213.VI (Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda del 13 de agosto del 2013).

Sentencia, 78 (Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda del 27 de julio del 2012).

Sentencia, 26 (Tribunal Procesal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda 31 de marzo del 2014).

CAPÍTULO VIII

ANEXOS

8.1 ENTREVISTA REALIZADA A LA FUNCIONARIA DEL CTP.

La presente entrevista va a ser agregada y analizada en el tema de graduación final del estudiante de la Universidad Hispanoamericana, Rebeca Valverde Cordero, principalmente se basa en determinar el estado actual de los Decretos emitidos en el año 2018 entre ellos el Decreto N°41431 del 7 de noviembre del 2018 el cual es uno de los más importantes tomado en cuenta para la investigación en curso y los cuales afectaron al sector operacional a nivel de permisionarios en la modalidad estudiantes y los cuales son objeto de esta investigación, así como el estado actual del proyecto en borrador presentado en setiembre del 2019 y al cual se le denominó “REGLAMENTO PARA LA EXPLOTACIÓN DE SERVICIOS ESPECIALES”.

Se trata de determinar por medio de la funcionaria Julieth Salas López quien ejerce el puesto de encargada de Proceso Regional de San José y la cual se especializa en los permisos otorgados a los permisionarios de la modalidad de estudiantes, quien tiene un mayor conocimiento sobre el tema en investigación el estado actual de la normativa vigente para la reglamentación de los servicios especiales y el estado actual de la normativa que se pretende implementar.

La entrevista contiene un total de ocho preguntas:

1. ¿En cuánto se estima la cantidad de permisionarios que poseen permisos vigentes hoy?
2. ¿Por qué razón se considera a nivel institucional que ha aumentado en los últimos años la demanda de permisos en la modalidad estudiantes?
3. ¿Tuvo afectación la promulgación del Decreto 41431-MOPT sobre la renovación de permisos?
4. ¿Cuál es el estado actual del Decreto 41431-MOPT?
5. ¿Qué repercusiones ha tenido a nivel operacional e institucional el interés de promulgar una nueva normativa para la regulación de los servicios especiales?
6. ¿Se han realizado los estudios técnicos y de demanda correspondientes y a los cuales hace referencia el Decreto 41431-MOPT y cuál es su estado actual?
7. ¿Qué avances ha tenido hasta el día de hoy 14 de enero del 2020 el proyecto presentado en borrador en setiembre del 2019 y al cual se le denominó “REGLAMENTO PARA LA EXPLOTACIÓN DE SERVICIOS ESPECIALES”?
8. ¿Considera que el servicio de transporte modalidad estudiantes el cual es un servicio público denominado así por el legislador, se encuentra regulado en la figura

correspondiente en cuanto su acto habilitante el cual es la modalidad de permiso o en su defecto este estaría mejor regulado como una concesión?

8.2 ENTREVISTA REALIZADA A LOS USUARIOS DEL SERVICIO.

La entrevista realizada a 10 usuarios del servicio y a la cual se le denomino “Servicio de Transporte Estudiantil” ayudo en la elaboración del presente trabajo y la misma consta de las siguientes interrogantes:

- 1 ¿Conoce usted como se reglamenta el servicio especial de estudiantes?

- 2 ¿Por qué razón utiliza usted el servicio especial de estudiantes?

- 3 ¿Cuál considera usted que es la manera más segura de enviar a sus hijos al centro educativo?

- 4 ¿Sabía usted que desde hace un año los permisos de estudiantes se encuentran bajo términos de reglamentación que podrían suspender su actividad?

- 5 ¿Conoce usted el proyecto “Políticas de Sectorización y Modernización del transporte Público” del Estado y por el cual se está afectando el transporte remunerado de estudiantes?

6 ¿Cree usted que la utilización del transporte de personas modalidad estudiantes afecta la utilización de las rutas regulares?

7 ¿Qué sucedería si usted contrata un servicio transporte de estudiantes al iniciar el año escolar y a medio año no se le puede brindar más el servicio por decisión del CTP de quitar el permiso de ruta al permisionario porque debido a los estudios realizados por la institución, la ruta regular puede ser utilizada por su hijo para movilizarse al centro educativo?

8 ¿Está usted de acuerdo en utilizar el transporte de ruta regular para enviar a sus hijos al centro educativo?

9 ¿Cree usted que dada la situación un permiso modalidad estable le brinda seguridad jurídica a usted cómo usuario?

10 ¿Cree usted que se necesita una nueva reglamentación para el servicio especial de estudiantes?

8.3 ENTREVISTA REALIZADA A LOS OPERADORES DEL SERVICIO DE ESTUDIANTES.

La entrevista realizada a 10 permisionarios del servicio y a la cual se le denomino “Servicio de Transporte Estudiantil” ayudo en la elaboración del presente trabajo debido a la experiencia que estos operadores tienen en la prestación del servicio tema de esta investigación y la misma consta de las siguientes interrogantes:

- 1 ¿Se ha visto afectado usted con la suspensión de permisos por parte del CTP?

- 2 ¿Cómo cree usted que afecta un nuevo reglamento al gremio operacional del servicio estudiantil?

- 3 ¿Cómo se ve afectado usted personalmente ante los cambios que pretende el CTP?

- 4 ¿Considera usted correcta la manera en que se deben renovar los permisos antes de la entrada del curso lectivo?

- 5 ¿Cree usted que la política de sectorización y modernización del transporte público deba influir en el otorgamiento de permisos?

- 6 ¿Considera usted que la prestación del servicio especial de estudiantes afecta el servicio regular de rutas concesionadas?

7 ¿Cuál considera usted que es el problema actual del otorgamiento de permisos?

8 ¿Considera usted que el servicio remunerado de personas modalidad estudiantes deber ser otorgado mediante un permiso especial estable?

9 ¿Uno de los principios fundamentales del servicio público es la seguridad jurídica, cree usted que esta se cumple en la actividad que usted desarrolla?

10 ¿Tiene usted alguna sugerencia para la nueva reglamentación que pretende implementar la Administración?

8.4 BORRADOR DE LEY DENOMINADO “REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS ESPECIALES”.

SEÑORES DIRECCIÓN EJECUTIVA A LOS CORREOS mfallas@ctp.go.cr,
jmora@ctp.go.cr y hbermudez@ctp.go.cr

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS JURÍDICOS AL CORREO scerdas@ctp.go.cr

PRESENTE

Estimados señores:

Para lo que corresponda, se pone formalmente en su conocimiento y se transcribe en lo conducente, lo resuelto por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, en la Sesión Ordinaria 53-2019 celebrada el día 03 de setiembre del 2019.

ARTICULO 7.1.- Se conoce el “Reglamento de Servicios Especiales”.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Este Órgano Colegiado procede a conocer y analizar el proyecto de “Reglamento de Servicios Especiales”, mocionándose para aprobar el referido proyecto para que prosiga con su trámite de consulta y promulgación. Dicho Reglamento forma parte integral de este acuerdo. Se indica, además, que el mismo corresponde a un texto que será puesto en consulta bajo los procedimientos reglados usuales, a fin de que los interesados emitan las observaciones que consideren oportunas antes de su aprobación definitiva.

POR TANTO, SE ACUERDA por votación unánime de los presentes:

1. Aprobar el proyecto de “Reglamento de Servicios Especiales”, el cual forma parte integral de este acuerdo, y literalmente indica:

**REGLAMENTO PARA LA EXPLOTACIÓN DE SERVICIOS ESPECIALES
DE TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS MEDIANTE AUTOBUSES,
BUSETAS Y MICROBUSES.**

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES Y POLÍTICAS GENERALES

ARTÍCULO 1.- OBJETO

El presente reglamento se dicta para regular la explotación de servicios especiales de transporte remunerado de personas, en vehículos colectivos dentro del territorio nacional, al cual se refieren la Ley de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, No. 3503 del 10 de mayo de 1965, y sus reformas, en sus artículos 3 y 25, en concordancia con el párrafo segundo del artículo 2 de la Ley No 7969, y sus reformas, y el Capítulo II de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial No. 9078.

ARTÍCULO 2.- NATURALEZA JURIDICA DE LOS SERVICIOS ESPECIALES.

Los servicios especiales de transporte remunerado de personas son por disposición de ley, un servicio público y complementario del transporte remunerado masivo de personas modalidad autobús concesionado a personas físicas o jurídica en rutas regulares o sectores debidamente constituidos. Son actos administrativos que reconocen a un administrado un derecho expresa y válidamente a título precario, revocables por razones de

oportunidad y conveniencia o por interés público, sin responsabilidad para la Administración.

De los artículos 3 y 25 de la Ley 3503, se deriva que el permiso especial es una figura jurídica que habilita la gestión de un servicio público autorizado por el Consejo de Transporte Público, que se presta de forma temporal, que no tienen un itinerario fijo, se contratan por viaje, por tiempo o en ambas formas, que no se realiza a través de una ruta regular establecida y satisfacen una necesidad colectiva y específica de transporte temporal, por lo que no se ofrecen al público en general, ni en perjuicio de la demanda de los operadores autorizados en rutas regulares o sectores establecidos, y están referidos exclusivamente al transporte de estudiantes, trabajadores o para el turismo.

ARTÍCULO 3.-SERVICIO ESPECIAL DE RUTA REGULAR.

El transporte remunerado de personas de ruta regular se regirá por lo establecido en el Decreto Ejecutivo No. 34992-MOPT, “Reglamento para el otorgamiento de permisos de operación en el servicio regular de transporte remunerado de personas en vehículos automotores colectivos”, sin perjuicio de las disposiciones del presente reglamento que le resulten aplicables en forma complementaria y supletoria.

ARTÍCULO 4.- SERVICIO ESPECIAL DE TURISMO.

El servicio especial de transporte terrestre turístico se regirá por lo establecido en el Decreto Ejecutivo No. 36223 - MOPT – TUR y sus reformas, "Reglamento para la Regulación y Explotación de Servicios de Transporte Terrestre de Turismo", sin perjuicio

de las disposiciones del presente reglamento que le resulten aplicables en forma complementaria y supletoria.

ARTÍCULO 5.-DEFINICIONES

Para los efectos de este Reglamento, se entenderá por:

a. Centros de Producción Económica: Zona de concentración de centros industriales, comerciales o de bienes y servicios, en donde varias empresas se encuentran agrupadas y comparten infraestructura como parqueos internos, edificios de oficinas, bodegas, etcétera, conocidos como Parques Industriales, Zonas Francas, Epicentros entre otros y por cuya reunión de trabajadores y necesidades especiales de transportación justifican la solicitud de un permiso especial de trabajadores.

b. Centro Educativo: Institución educativa debidamente acreditada por el Ministerio de Educación Pública, dedicada a la instrucción de los habitantes de la República, pudiendo ser público o privado, de enseñanza preescolar, primaria, secundaria, universitaria o para universitaria. Además, están incluidos los centros diurnos para adultos mayores, Centros de Educación y Nutrición - Centros Infantiles de Atención Integral (Cen-Cinai), redes de cuidado, y similares, así como instituciones religiosas, en el tanto cuenten con programas permanentes estructurados para la instrucción.

c) Competencia desleal: Conducta o acción, que tiene como resultado la captación de pasajeros que corresponden a demanda de servicios de transporte público

autorizados en otras modalidades o la misma modalidad, en perjuicio de la naturaleza del servicio de transporte especial y de las otras categorías de transporte autorizadas, ya sea sobreponiendo horarios, recorridos, paradas o realizando modificaciones no autorizadas en estos. El recargo de la unidad automotor también se considerará como competencia desleal.

d) Consejo o CTP: El Consejo de Transporte Público, entidad de derecho público encargada de la planeación, diseño y control de esta actividad y que se encuentra constituido como un órgano con desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con personalidad jurídica instrumental, creado por la Ley No 7969.

e) Instituciones de Bien Social: Se trata de fundaciones, asociaciones, instituciones públicas o privadas, de carácter nacional o internacional, que tienen como fin primordial la atención de un grupo etario o colectivos en riesgo social o con necesidades específicas y que no tienen como propósito el lucro, como son Asilos de Ancianos, las Aldeas Infantiles S.O.S, el Patronato Nacional de la Infancia, Hospital Nacional de Niños, ONG entre otros.

f) Media de Servicio: Es el servicio que se brinda en un único esfuerzo desde un origen hacia un destino.

g) Permiso nuevo: se trata de la solicitud que se presenta para que se autorice un Servicio Especial Estable por primera vez o con posterioridad al vencimiento de un permiso previamente otorgado.

h) Renovación del permiso: Trámite que se realiza con anterioridad al vencimiento de un permiso Especial Estable previamente otorgado, nunca después.

i) Servicio Especial: Son servicios especiales, aquellos servicios autorizados por el Consejo de Transporte Público, que se prestan de forma temporal, que no tienen un itinerario fijo, se contratan por viaje, por tiempo o en ambas formas, que no se realiza a través de una línea establecida y satisfacen una necesidad colectiva y específica de transporte, por lo cual tiene prohibida la captación de pasajeros que no hayan contratado previamente esos servicios y que atenten contra otras modalidades de servicio.

j) Servicio de Ruta Regular: servicio de transporte remunerado de personas de carácter masivo cuyo régimen se encuentra regulado en la Ley No. 3503 de 10 de mayo de 1965, debidamente autorizado por el Consejo de Transporte Público bajo la figura de concesión o permiso, el cual se ofrece al público en general y se brinda entre dos puntos llamados terminales por medio de autobuses y busetas.

k) Servicio Ocasional. Son Servicios Especiales, de carácter accesorio a los permisos especiales estables de trabajadores y estudiantes. Estos servicios están destinados a satisfacer necesidades específicas de transporte provenientes de tráficos de demanda de carácter excepcional o coyuntural, de duración muy limitada y que se agotan en un servicio único, que se brindan a un grupo cerrado y homogéneo de usuarios y que por su naturaleza complementa el servicio Especial Estable. Este tipo de permisos serán operados por

personas físicas o jurídicas, que cuenten con un permiso estable de estudiantes o trabajadores vigente.

l) Servicio Especial Estable: Se trata del servicio de transporte remunerado de personas de carácter estable que se brinda a grupos cerrados de personas, constituidos por turismo, estudiantes y trabajadores, bajo la modalidad de contratación directa entre el prestatario del servicio y el usuario o grupo de usuarios, con horarios y recorridos fijos. Esta denominación aplica a los servicios de transporte de estudiantes, trabajadores, turismo.

m) Servicio Especial de Transporte de Estudiantes: Este tipo de servicio se presta únicamente a estudiantes desde un centro educativo, hacia el punto más cercano de su destino habitual o a su casa de habitación y viceversa por medio de un recorrido que el permisionario proponga y que podrá ser aprobada, rechazada o modificada por el Consejo de Transporte Público.

n) Servicio Especial de Transporte de Universitarios: Servicio que se presta únicamente a estudiantes y funcionarios debidamente identificados de centros de Enseñanza Superior Universitaria o Para-universitaria, del lugar de origen del servicio hacia los centros educativos y viceversa.

o) Servicio Especial de Transporte de Trabajadores: Este servicio especial está destinado exclusivamente al transporte de trabajadores de empresas de personas físicas, jurídicas, públicas o privadas. Igualmente se considera como tal, aquel servicio especial

estable destinado a trasladar trabajadores, al amparo del seguro de riesgos profesionales, desde o hasta centros hospitalarios, de tratamiento o rehabilitación que no requieran del uso de equipo médico ni de ambulancia. Su punto de destino serán siempre los centros de producción, los cuales nunca podrán ser considerados como el origen del servicio.

ARTÍCULO 6.- CARÁCTER FUNCIONAL DEL SERVICIO ESPECIAL

El otorgamiento de un permiso especial es potestativo y discrecional de la Administración y se otorgará únicamente en aquellos casos en que conforme con los parámetros técnicos establecidos en el presente reglamento, se acredite por los interesados en cualquiera de sus modalidades, una necesidad no satisfecha de servicio debidamente demostrada por el estudio técnico respectivo.

ARTÍCULO 7.- DE LAS UNIDADES PARA SERVICIO ESPECIAL

De conformidad con los artículos 43 y 50 de la Ley N° 9078, las unidades autorizadas para el servicio de transportes especiales en la modalidad estudiantes y trabajadores deben portar la autorización del CTP, en la que se indique reglamentariamente la capacidad y densidad de pasajeros sentados. En todos los casos las unidades de transportes especiales deberán tener una capacidad mínima de doce (12) pasajeros.

ARTÍCULO 8- REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD COMUNES PARA LA AUTORIZACIÓN DE LOS PERMISOS ESPECIALES ESTABLES

Para efectos de autorización por primera vez o renovación de los permisos de trabajadores y estudiantes, se establecen los siguientes parámetros de admisibilidad:

1. El contrato que respalde la emisión del permiso especial estable deberá cubrir como mínimo el 80% de la capacidad de pasajeros sentados de la unidad. En ningún caso se autorizarán permisos especiales que no cumplan con esta disposición.

Para el caso de quienes contraten con el operador del servicio especial, el número de estudiantes o trabajadores deberá ser igual o superior al 80% de la capacidad de pasajeros de la unidad, de lo contrario, no se autorizará el permiso.

El contrato entre las partes para efectos de estudiantes deberá ser pactado por el Transportista-Padres de Familia o Transportista-Institución; en el caso de Universitarios el contrato deberá ser Transportista Universidad.

El contrato entre las partes para efectos de trabajadores deberá ser pactado entre transportista y trabajadores, o bien, entre el transportista y el empleador de los trabajadores.

El CTP deberá confeccionar el formato de contrato, con las cláusulas que como mínimo deberá contener, así como los datos que deberán proporcionar los padres de familia, los trabajadores o empleadores.

2- Deberá descargarse de la página web formato de contrato, tanto para estudiantes como para trabajadores.

Las unidades deberán estar inscritas a nombre del permisionario, caso contrario, el interesado deberá aportar documento idóneo que demuestre la disponibilidad de la unidad por el lapso de tiempo que se pretende brindar el servicio. Asimismo, no se permitirán arrendamientos parciales.

El propietario registral de las unidades debe cumplir con las obligaciones obrero-patronales. En caso de incumplimiento de esta obligación por parte del propietario registral, el permisionario deberá ser prevenido para que sustituya la unidad en un plazo no mayor a diez días hábiles, caso contrario, se podrá iniciar el procedimiento de cancelación del permiso.

3- La vida útil de las unidades que pretendan brindar servicio de transporte de Estudiantes o Trabajadores se establece en relación con su capacidad. Así, para las unidades catalogadas como microbuses se establece como máximo de antigüedad permitida 15 años y para los vehículos con capacidad definidos como busetas y autobuses un rango de antigüedad máximo permitido de 20 años.

Los microbuses cuyo sistema de propulsión sea impulsado con energía cien por ciento eléctrica o con tecnología de cero emisiones y que no contenga motor de combustión, se les permitirá un rango de antigüedad máximo de veinte años.

Para cada solicitud por primera vez o renovación para servicio de transporte de estudiantes o trabajadores se deberá presentar por el interesado un croquis y gráficos geo-referenciados con detalle de calles, avenidas, autopistas y cualquier otro punto de referencia importante dentro del recorrido que se pretende autorizar, indicando horarios y frecuencias estimadas, sitios de paradas y un estudio de altimetría, el cual deberá hacerse en forma geo-referenciada utilizando herramientas de software libre o aplicaciones como Google Earth y tiene que ser realizado por un profesional con atinencia a este tipo de estudios, a saber Ingeniero Civil, Ingeniero Industrial o Geógrafo, mismo que deberá estar incorporado al

Colegio respectivo. Dicho informe tendrá que contener la información requerida por este Consejo con base en la metodología, formatos y protocolos aprobados por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público. El o la solicitante propondrá el recorrido, el cual deberá ser autorizado por el Consejo de Transporte Público, pudiendo este variarlo, por razones técnicas de oportunidad y conveniencia. Además, se autorizarán permisos a una unidad para diferentes centros laborales o educativos siempre y cuando se demuestre que es técnicamente posible de cumplir según lo señalado anteriormente, de lo contrario deberá distribuir las unidades definiendo la ruta para cada una.

4- Deberá aportarse por el interesado una constancia de horarios del centro educativo o de la empresa y/o institución contratante donde se indiquen los horarios de entrada y salida de cada jornada. Asimismo, deberá aportar constancia emitida por el centro educativo, empresa o institución, de la población estudiantil o laboral.

5- En todos los casos donde se exija un estudio técnico, constancias de horarios de centros educativos o centros industriales, comerciales e institucionales, recorridos y paradas, el CTP corroborará en campo la información y de no corresponder con la verdad real se rechazará la solicitud presentada. Estos parámetros serán evaluados de conformidad con la norma técnica que dicte el Consejo de Transporte Público.

ARTÍCULO 9.- PARÁMETROS TÉCNICOS - OPERATIVOS PARA OTORGAR PERMISOS DE SERVICIOS ESPECIALES

Considerando lo dinámico y cambiante de la actividad del transporte remunerado de personas, el CTP mediante acto administrativo motivado establecerá la norma técnica con base en la cual se aprobarán los servicios especiales teniendo en consideración los principios de equilibrio financiero, equilibrio y satisfacción de demanda, transportación masiva de pasajeros, eficiencia del servicio y del recorrido, la sectorización y modernización del sistema integral de transporte público, preservación y administración efectiva de las demandas de los servicios existentes, procurando la integración armónica de todas las modalidades de servicios de transporte público.

ARTÍCULO 10.- DETERMINACIÓN PERIÓDICA DE LA OFERTA Y LA DEMANDA DE SERVICIOS ESPECIALES

El CTP deberá registrar en una base de datos de manera precisa, la cantidad de permisos especiales autorizados en las diferentes modalidades, de forma tal que permita contar con información veraz referente a la oferta disponible dentro del sistema de transporte público nacional. Dicha información permitirá fundamentar estudios estadísticos o técnicos que se requieran para la administración y fiscalización del servicio especial y procurar una adecuada interacción con el resto de modalidades del sistema de transporte público.

Con base en estadísticas de mercado, comportamiento histórico, estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos que consideren según se trate la población

económica activa, la población estudiantil, para lo cual podrá utilizarse también la información con la que cuente el Ministerio de Educación Pública, en relación con el porcentaje de ocupación de las unidades, los estudios que realiza el Instituto Costarricense de Turismo en cuanto recepción de turistas, PROCOMER Y COMEX en relación con las zonas francas y parques industriales, así como la atracción de inversión extranjera y empleo.

El CTP no podrá autorizar más permisos nuevos una vez que se complete la flota máxima conforme lo indicado en los párrafos anteriores. La información relativa a la flota máxima por autorizar en los servicios especiales deberá ser comunicada a través de la página web de la institución y con al menos una publicación en los medios de comunicación masiva. En caso de disminución de la estimación anual de la flota no podrá hacerse en perjuicio de los permisionarios que tengan sus derechos vigentes. No obstante, lo anterior y de conformidad con el Artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública, en caso que en algunas de las modalidades se demuestre una demanda extraordinaria no satisfecha para el año que se trate, el CTP podrá permitir un aumento de ese límite mediante acto administrativo motivado.

Para todos los efectos legales y operacionales, en tanto el CTP no tenga un estudio de demanda actualizado, deberá utilizar como parámetro técnico el método expansivo del Estudio de Demanda del PRUGAM-2007, aprobado y oficializado por la Junta Directiva del CTP.

ARTÍCULO 11.- OBLIGACIÓN DE ACATAR DISPOSICIONES

Los permisionarios de servicios especiales estables deberán dar debido y puntual cumplimiento a todas las disposiciones normativas relacionadas con la seguridad, comodidad y accesibilidad del servicio público que brindan, sean éstas de orden legal o reglamentario, así como a los acuerdos pertinentes de la Junta Directiva del CTP, incluyendo las condiciones específicas contenidas en el acto administrativo que otorga el permiso o que autoriza su renovación.

ARTÍCULO 12.- ROTULACIÓN

Es obligación de los prestatarios de servicios especiales que las unidades que brindan servicio estén debidamente rotuladas de acuerdo con la actividad que desempeñen cuyas especificaciones serán detalladas en la Norma Técnica aprobada por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público.

ARTÍCULO 13.- CONTROL Y FISCALIZACIÓN DEL SERVICIO ESPECIAL

En virtud de las potestades de imperio, es obligación del CTP ejercer la vigilancia, control y regulación de los servicios especiales, con el propósito de garantizar el interés público y de llevar a cabo la reorganización de todo el sistema de transporte, a efecto de que se ajuste a las necesidades de transportación de los usuarios conforme a los criterios técnicos que se elaboren con dicho objetivo. Para tal fin, podrá auxiliarse con la respectiva autoridad de tránsito, e instrumentos y herramientas tecnológicas necesarias que maximicen la eficiencia de dicha fiscalización.

Este servicio también podrá ser fiscalizado por quienes contraten con el transportista, coordinando todo lo necesario con las autoridades competentes.

El permisionario, se compromete a cumplir durante todo el plazo del permiso concedido, con las disposiciones del artículo 42 del presente reglamento. Caso contrario, se podrá cancelar previo procedimiento administrativo, el permiso otorgado.

ARTÍCULO 14. – DE LA GESTIÓN DE LAS SOLICITUDES DE PERMISOS ESPECIALES ESTABLES

Toda gestión de Solicitud de Permiso Especial Estable por primera vez o su renovación deberá realizarse a través del Departamento de Regionales, ya sea en su Sede Central o en cualquiera de las Sedes Regionales del País o a través del portal web del CTP, deberá presentarse entre los meses de noviembre y enero, cumpliendo con los requisitos que se encuentran disponibles en el sitio web www.ctp.go.cr pestaña de Servicios Especiales, que prudencialmente deberá cumplir al menos con los siguientes requisitos:

a) Solicitud mediante escrito autenticado por notario público dirigido al Consejo de Transporte Público, conteniendo nombre y calidades del solicitante, indicando la naturaleza y motivos de la gestión, conteniendo las características de la o las unidades, descripción del recorrido y sitios de paradas, horarios; así mismo, deberá indicar claramente el fax y/o correo electrónico para recibir notificaciones.

Cuando se trate de personas jurídicas se debe indicar, además, su razón social, número de cédula jurídica, así mismo adjuntar la respectiva certificación de personería jurídica con una vigencia no mayor a los tres meses de emisión. Además, debe manifestarse claramente que se asumen los compromisos de cumplir con las disposiciones de la normativa vigente de permisos especiales. En caso de permisos de estudiantes, debe hacerse constar el compromiso de que una persona mayor de edad acompañará a los menores

durante todo el recorrido, para alumnos de preescolar y enseñanza primaria. Cuando el interesado presente personalmente la solicitud, no se requiere que el documento esté autenticado por abogado (Art. 286 de la Ley General de Administración Pública).

b) Tratándose de personas físicas, deberá presentarse original y copia de la cédula de identidad, o fotocopia certificada notarialmente de la misma. En caso de persona jurídica aportar original y copia de la cédula de identidad del representante o fotocopia certificada notarialmente de la misma.

c) En caso de transporte especial de estudiantes, contrato o copia del acto de adjudicación, según sea el caso, donde se demuestre la relación contractual con las instituciones, Centros Educativos (con la indicación de la ubicación específica: provincia, cantón y distrito, así como otras señas) o grupos de padres de familia; debidamente firmado por las partes y autenticado por un abogado, el cual deberá tener como mínimo la indicación del nombre y calidades de los contratantes, la descripción del recorrido, sitios de paradas y horarios, placa de la unidad, vigencia del contrato y fecha de expiración.

d) En el caso de transporte especial de trabajadores, contrato o copia del acto de adjudicación, según sea el caso, autenticado por abogado, que demuestre la relación contractual con las instituciones, empresas o grupos de trabajadores (con la indicación de la ubicación específica: provincia, cantón y distrito, así como otras señas), el cual deberá tener como mínimo las siguientes cláusulas: el nombre y calidades de los contratantes, recorridos y sitios de paradas, horarios, vigencia del contrato y fecha de expiración (Art. 297 Ley

General de la Administración Pública). En caso que el contrato sea suscrito con los trabajadores o representantes de ellos, deben aportar constancia o prueba idónea en la cual conste que los contratantes laboran para dicha empresa.

e) En caso de no ser propietario de las unidades, el gestionante deberá demostrar mediante documento contractual correspondiente el tener disponibilidad de la (s) unidad (es), por el plazo del permiso. Debidamente autenticado por un abogado o su fotocopia certificada conforme los lineamientos establecidos en el ordenamiento jurídico.

f) Original y copia o fotocopia certificada del Derecho de Circulación vigente.

g) Original y copia o fotocopia certificada de la Revisión Técnica Integral en la cual se indique que la unidad fue inspeccionada para transporte de Estudiantes.

h) Original y copia o fotocopia certificada de la póliza de seguros al día (desglose y recibo o en su defecto constancia), con coberturas por lesión y/o muerte de personas y los daños causados a la propiedad de terceros.

i) Certificación emitida por el Registro Nacional sobre la propiedad de la unidad y demás características o fotocopia certificada del título de propiedad a nombre del gestionante.

j) Certificación emitida por el Consejo de Seguridad Vial de estar al día con el pago de las infracciones de tránsito por violaciones a la Ley de Tránsito.

k) Certificación de estar al día e inscrito como Patrono o Trabajador Independiente ante la Caja Costarricense del Seguro Social.

l) Encontrarse al día con el pago del Canon del Consejo de Transporte Público.

ARTÍCULO 15.- DE LOS TRASPASOS Y SUBCONTRATACIÓN

Queda prohibido el traspaso y subcontratación de los permisos de transportes de especiales en sus distintas modalidades, salvo en el primer caso en donde se autoriza el traspaso por sucesión mortis causa, cuyos requisitos se detallarán en la Norma Técnica.

Asimismo, es obligación de cada permisionario mantener asegurados ante la Caja Costarricense de Seguro Social los empleados que ampara dicha autorización; debiendo existir congruencia entre las unidades autorizadas con los empleados reportados en planilla ante la Caja Costarricense del Seguro Social.

CAPÍTULO II

REQUISITOS PARA LOS PERMISOS DEL TRANSPORTE ESPECIAL ESTABLES DE ESTUDIANTES Y TRABAJADORES

ARTÍCULO 16.- SOLICITUD DE SERVICIO ESPECIAL ESTABLE DE ESTUDIANTES (PREESCOLAR, PRIMARIA Y SECUNDARIA)

Para todos estos efectos y en resguardo de la integridad y seguridad de los estudiantes menores de edad deberá aplicarse, estrictamente, lo establecido en el Código de la Niñez y Adolescencia y demás convenios internacionales.

Este tipo de servicio se presta únicamente a estudiantes desde un centro educativo, hacia el punto más cercano de su destino habitual o a su casa de habitación y viceversa, por medio de un recorrido que el permisionario proponga, solicitud que podrá ser aprobada, rechazada o modificada por el CTP.

ARTÍCULO 17.- DOCUMENTOS REQUERIDOS

Quien desee operar un servicio especial estable de estudiantes deberá solicitarlo expresamente ante el CTP, cumpliendo los requisitos generales y específicos contenidos en el artículo 14 del presente reglamento, los formularios que se encuentran disponibles en la dirección electrónica www.ctp.go.cr pestaña servicios especiales, debidamente actualizados y aprobados por la Junta Directiva.

ARTÍCULO 18.-CONTENIDO DEL CONTRATO DE SERVICIO ESPECIAL DE ESTUDIANTES

Los términos del contrato que debe suscribirse entre el operador y el usuario del servicio especial deberá ajustarse a las disposiciones que señale el CTP, las cuales estarán disponibles en la dirección electrónica www.ctp.go.cr pestaña servicios especiales, debidamente actualizados y aprobados por la Junta Directiva.

ARTÍCULO 19.- DE LA INTERMODALIDAD DE LOS SERVICIOS ESPECIALES DE ESTUDIANTES Y TRABAJADORES CON OTRAS MODALIDADES DE TRANSPORTE PÚBLICO.

En el caso de servicios nuevos, el CTP conforme a las políticas de sectorización y modernización del transporte remunerado de personas modalidad autobús, se reserva su otorgamiento a la determinación real de las necesidades de dicho servicio siempre y cuando se garantice que no haya afectación en el equilibrio económico y financiero de las empresas concesionarias y permisionarias de los sectores y de los propios permisos de especiales ya extendidos, para lo cual de ser necesario realizara los estudios técnicos correspondientes según lo establecido en la Norma Técnica aprobada por la Junta Directiva del CTP.

Para garantizar un control efectivo de las necesidades de transporte de los estudiantes, el Ministerio de Educación Pública, deberá proporcionar al CTP, los datos de la matrícula de los estudiantes en cada centro educativo del país, así como los datos sobre los subsidios para transporte de estudiantes otorgados por dicho Ministerio, actualizado a noviembre de cada año.

ARTÍCULO 20.- SERVICIO ESPECIAL ESTABLE DE TRANSPORTES DE TRABAJADORES.

Este servicio especial está destinado exclusivamente al transporte de trabajadores de empresas de personas físicas, jurídicas, públicas o privadas. Igualmente se considera como tal, aquel servicio especial estable destinado a trasladar trabajadores, al amparo del seguro de riesgos profesionales, desde o hasta centros hospitalarios, de tratamiento o rehabilitación que no requieran del uso de equipo médico ni de ambulancia. Su punto de destino serán

siempre los centros de producción, los cuales nunca podrán ser considerados como el origen del servicio.

Las personas físicas o jurídicas, que requieran contar con el servicio de transporte de trabajadores deberán haberse inscrito previamente en el registro de empresas que llevará el CTP y deberán observar las estipulaciones y requisitos establecidos en la norma técnica que apruebe la Junta Directiva del CTP.

El contrato entre las partes deberá ser: Transportista- Empresa y/o Institución, cumpliendo con lo establecido en los requisitos debidamente actualizados.

Los requisitos que deben presentar los interesados son los que contempla el artículo 14 del presente reglamento, y estarán disponibles en la dirección electrónica www.ctp.go.cr pestaña servicios especiales del CTP, actualizados y aprobados por la Junta Directiva.

ARTÍCULO 21.- SERVICIO ESPECIAL DE TRANSPORTE OCASIONAL

Estos servicios complementarios al transporte de estudiantes y trabajadores, están destinados a satisfacer necesidades específicas de transporte provenientes de demandas de carácter excepcional o coyuntural, de duración muy limitada y que se agotan en un servicio único, que se brindan a un grupo cerrado y homogéneo de usuarios y que por su naturaleza complementan el servicio Especial Estable.

En ningún caso, se autorizará un servicio ocasional, a personas físicas o jurídicas, que no tenga autorizado un permiso especial estable de estudiantes o trabajadores.

ARTÍCULO 22- PLAZO PARA RESOLVER

El CTP resolverá las solicitudes de servicios especiales de estudiantes y trabajadores de acuerdo con los plazos dispuestos en la Ley N° 8220, Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos y su Reglamento, sin perjuicio de que por motivos de conveniencia, oportunidad o mérito ese plazo pueda ser reducido o anticipado.

ARTÍCULO 23.- OTORGAMIENTO Y VIGENCIA DEL PERMISO

El otorgamiento del permiso queda sujeto a lo establecido en los Artículos 14 y 17 del presente Reglamento.

La vigencia de los permisos especiales establecidos será de hasta por dos años.

ARTÍCULO 24.- RENOVACIÓN DE PERMISOS.

Los permisionarios de transporte especial estable de estudiantes y trabajadores, deberán solicitar de previo al vencimiento de sus permisos, la renovación de los mismos en concordancia con los artículos 14 y 17 del presente reglamento, entre los meses de noviembre y el último día hábil de enero del año siguiente, las solicitudes que se presente fuera de este plazo serán rechazadas.

En caso de sustituciones por extravío o deterioro documental por caso fortuito o fuerza mayor, podrán realizarse en cualquier momento durante la vigencia del permiso y siempre que se demuestre la causa que origina la solicitud de sustitución del permiso. En estos casos, el permisionario deberá presentar los siguientes requisitos:

a) Solicitud mediante escrito autenticado por abogado dirigido al CTP, conteniendo nombre y calidades del solicitante, indicando la naturaleza y motivos de la gestión. Debe de indicar expresamente las razones de su solicitud, así como la fecha de los sucesos. Así mismo, deberá indicar claramente el fax y/o correo electrónico para recibir notificaciones. Cuando se trate de personas jurídicas se debe indicar además, su razón social, número de cédula jurídica, así mismo adjuntar la respectiva certificación de personería jurídica con una vigencia no mayor a los tres meses de emisión. Cuando el interesado presente personalmente la solicitud, no se requiere que el documento esté autenticado por abogado.

b) Tratándose de personas físicas, deberá presentarse original y copia de la cédula de identidad, o fotocopia certificada notarialmente de la misma. En caso de persona jurídica aportar original y copia de la cédula de identidad del representante o fotocopia certificada notarialmente de la misma.

c) Declaración jurada protocolizada, haciendo constar el extravío del documento, en caso de pérdida del permiso.

d) En caso de deterioro del documento, deberá necesariamente presentar y entregar el documento que debe ser sustituido.

e) Debe cancelar, además, el permisionario, el costo del servicio, que será definido anualmente por el CTP.

ARTÍCULO 25. FORMALIZACIÓN DEL PERMISO

Una vez otorgado el permiso o su renovación por parte de la Junta Directiva del CTP, el solicitante deberá tramitar la formalización del permiso, según corresponda, ante la Plataforma de Servicios o las distintas sedes Regionales del CTP, previa cita. El permisionario contará con un plazo de 30 días naturales posteriores a su aprobación para solicitar la cita de formalización, de lo contrario quedará sin efecto la solicitud y deberá gestionarla de nuevo presentando la justificación por el incumplimiento.

ARTÍCULO 26.- MODIFICACIONES DE FLOTA Y CAMBIOS OPERATIVOS.

a.- En caso de aumento en la capacidad de transportación las solicitudes deberán ser aprobadas por la Junta Directiva del CTP, previa recomendación del Departamento de Regionales. En el caso de microbuses si existe un aumento del 30% de la capacidad y en el caso de busetas y autobuses si aumenta en un 20%

b.- Si la modificación no conlleva aumento en la capacidad de transportación, el trámite lo hará directamente el Departamento de Regionales del CTP.

c.- En caso de contingencia debidamente demostrado, se podrá sustituir la unidad hasta por tres meses, según lo detallado en la norma técnica

d.- Tratándose de las condiciones operativas, a saber, horarios, recorridos, centros educativos, se requerirá autorización de la Junta Directiva del CTP, previa recomendación del Departamento de Regionales o el Departamento de Concesiones y Permisos. En caso de que se requiera una nueva necesidad en un sector operado por un consorcio de permisionarios, la autorización será realizada por la instancia técnica correspondiente.

Para todos estos efectos, se facilitará un formulario que estará disponible en la página web del Consejo de Transporte Público.

ARTÍCULO 27.- TRANSPORTE DE GRUPOS DE PERSONAS MENORES DE EDAD, ADULTOS MAYORES O DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En todo vehículo de servicios especiales, que trasladen exclusivamente personas menores de edad de preescolar, kínder o primaria, así como personas con discapacidad deberá viajar al menos una persona mayor de edad, diferente del conductor, responsable del orden y la disciplina, así como de la seguridad de los menores, incluyendo el uso correcto de los cinturones de seguridad. No hace falta la presencia de acompañante cuando se trate de transporte de adultos, estudiantes de secundaria y universitarios. En el caso de las empresas, por cada diez unidades deberán tener una con rampa para discapacitados.

ARTÍCULO 28.- REQUISITOS ESPECIALES PARA TRANSPORTE DE ESTUDIANTES DE PREESCOLAR Y PRIMARIA

En aras del interés superior del niño y del deber de protección del Estado, no se otorgarán permisos especiales para aquellas personas que su hoja de delincuencia indique que han sido condenados por delitos sexuales, contra la vida o narcotráfico.

Es responsabilidad de los permisionarios velar porque sus conductores cumplan con la presente disposición y la inobservancia a esta norma será causal de cancelación del permiso.

CAPÍTULO III

DE LOS SERVICIOS DE INTERÉS SOCIAL

ARTÍCULO 29.- Cuando los permisionarios de servicios especiales estables, o los operadores de rutas regulares, requieran realizar un traslado de un grupo de usuarios a título gratuito con fines religiosos, culturales, educativos, recreativos o deportivos, a favor de comunidades, fuerzas vivas, entidades religiosas o sus propios trabajadores, bastará con la presentación de un documento informativo al CTP, dentro del plazo de tres días anteriores a la actividad.

El CTP emitirá una autorización para ese servicio y extenderá un documento oficial de uso obligatorio para efectos de lo indicado en el presente artículo.

CAPÍTULO IV.

DE LAS PROHIBICIONES, LA REVOCATORIA Y LAS SANCIONES

ARTÍCULO 30.- PROHIBICIONES

Aparte de las prohibiciones establecidas en los artículos 45, 47, 49 y 51 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, Ley N°9078, para el servicio de transporte de especiales, queda terminante prohibido:

a) Que los conductores, abandonen la dirección del vehículo durante la prestación del servicio, salvo los casos en que necesariamente deba hacerlo, en cuyo caso tomará las previsiones necesarias para la seguridad vial y de los usuarios. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que como consecuencia de su incumplimiento le fueren imputables.

b) Que las unidades que prestan el servicio permanezcan estacionadas en urbanizaciones, residenciales, calles principales o secundarias o cualquier otro lugar de la vía pública donde dificulten o entorpezcan el flujo de tránsito de vehículos o personas, perturben la tranquilidad de los vecinos o se constituyan en un riesgo para la seguridad vial.

c) Transportar pasajeros ajenos a la modalidad del permiso otorgado.

d) Realizar paradas en lugares no consignados expresamente en su permiso.

e) Sustituir en forma no autorizada los vehículos amparados al permiso.

f) Incurrir en el uso del teléfono celular por parte del chofer de la unidad cuando se encuentre prestando el servicio de transporte de especiales.

g) Exceder el plazo previsto para la sustitución temporal de la unidad sin haber realizado el trámite de sustitución del vehículo, lo anterior conforme con el trámite establecido en el presente reglamento.

h) La suscripción por parte de una misma persona física o jurídica (contratante) de dos o más contratos de servicios especiales estables.

i) Presentar contratos de arrendamiento con unidades que no han sido debidamente inscritas en el país.

j) Brindar servicio de transporte público con unidades y permisos que tienen autorización para otro fin u otras condiciones o modalidad.

k) Autorizar permisos por dos años al permisionario y/o unidad que haya sido sorprendida brindando servicio de forma irregular.

l) Usar o portar documento falso o alterado para obtener el permiso, o en el ejercicio de la actividad.

m) Brindar servicios con permiso vencido.

ARTÍCULO 31.- DE LA REVOCACIÓN DEL PERMISO POR INCUMPLIMIENTO

Se revocará el permiso de transporte de servicios especiales, por incumplimiento en las condiciones operativas y legales inherentes al contrato, relacionadas con horarios, flota vehicular, recorridos.

ARTÍCULO 32.- PROCEDIMIENTO DE REVOCACIÓN POR INCUMPLIMIENTO

Previo debido proceso y demostrado el incumplimiento de las condiciones operativas o legales que dieron sustento al permiso, el Consejo podrá revocarlo, previa audiencia al permisionario por el plazo de quince días hábiles.

ARTÍCULO 33.- REVOCACIÓN DEL PERMISO POR MOTIVOS DE INTERÉS PÚBLICO

En ejercicio de sus potestades legales el CTP podrá por motivos de oportunidad, conveniencia o mérito decretar la revocación anticipada del permiso cuando la operación del mismo se contraponga a los sustentos técnicos que conlleven a la modernización e integralidad del sistema de transporte público, de acuerdo con las políticas de transporte público vigentes, para lo cual deberá dar aviso al afectado por un plazo de treinta días hábiles para la suspensión de la operación del permiso, siendo que en casos de urgencias se decrete la suspensión de inmediato. Por lo anterior, se entenderá que los permisos no

conceden derechos subjetivos al titular, por lo que, en virtud de su naturaleza precaria, la cancelación acaecida en estos términos no confiere el cobro de daños o perjuicios, lo anterior sin perjuicio de las indemnizaciones que puedan originarse en relación con los daños producidos por violación a la legislación del transporte público.

CAPÍTULO VI

DE LOS SERVICIOS DE VEHÍCULOS DE LUJO O VEHÍCULOS SIMILARES

ARTÍCULO 34. DE SU RÉGIMEN:

Para brindar el servicio con vehículos de lujo de tipo similar deberá ajustarse a las disposiciones contenidas en el Artículo 4 del Decreto Ejecutivo 36223-MOPT-TUR y sus reformas.

CAPÍTULO VII

REQUISITOS PARA LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL DE UNIDADES DE SERVICIOS ESPECIALES.

ARTÍCULO 35. DE LA ASIGNACIÓN DE PLACA PARA LAS UNIDADES DE SERVICIOS ESPECIALES.

Únicamente se asignará el código de unidad de transporte de servicios especiales a aquellas unidades a las que previamente se les haya autorizado por parte del Consejo de Transporte Público un permiso de servicios especiales estables.

El Registro de Bienes Muebles asignará una clase de placa exclusiva para distinguir los servicios especiales de otras modalidades de servicio de transporte público remunerado de personas. La matrícula a utilizar tendrá la siguiente estructura: Clase: “EST”, correspondiente a las iniciales de “Estudiantes”, clase “TRA” para “Trabajadores” y “TUR” para transporte de turistas, así como un número consecutivo, iniciando en forma ascendente con la secuencia 001 que corresponda. En los casos de doble modalidad – cuando se traten de unidades autorizadas para dar los servicios de trabajadores y estudiantes – podrá operar únicamente con placa “EST”. Para efectos de verificación por parte de los oficiales de la Policía de Tránsito y de los órganos de inspección y control del Consejo, la autorización constará en el permiso que emita el Consejo de Transporte Público y que será responsabilidad del transportista portar en el respectivo vehículo.

ARTÍCULO 36. DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA PLACA METÁLICA.

La placa metálica que se asignará consistirá en un soporte de aluminio con las dimensiones de una placa de automóvil, con una placa reflectiva de color amarillo para los servicios de estudiantes y verdes para los de trabajadores y turismo. La clase (EST, TRA y TUR), el número de matrícula y las leyendas “Centroamérica” y “Costa Rica” estarán en relieve del soporte metálico, recubiertos de pintura color amarillo para los servicios de estudiantes, rojo para los de trabajadores y verde para turismo. La clase (EST, TRA y TUR) será impresa en forma vertical.

ARTÍCULO 37. VEHÍCULOS DESTINADOS A LA OPERACIÓN DE SERVICIOS ESPECIALES.

Los vehículos sin inscribir que se autoricen por el CTP para servicios especiales, deberán solicitar su inscripción ante el Registro Nacional con placa EST, TRA y TUR. Para este trámite se deberá presentar los documentos requeridos por el Registro Público, para tal fin.

ARTÍCULO 38.- REQUISITOS PARA EL CAMBIO DE MATRÍCULA DE PARTICULAR A PERMISIONARIO DE SERVICIOS ESPECIALES.

Los vehículos inscritos en el Registro con placa particular que se autoricen para utilizarse en la prestación de Servicios Especiales, deben presentar para la obtención de la placa correspondiente, los requisitos exigidos por el Registro Público para tal efecto.

ARTÍCULO 39. DE LA DESINSCRIPCIÓN DE LA MATRÍCULA SERVICIOS ESPECIALES ANTE EL REGISTRO.

El permisionario de servicios especiales podrá solicitar su des-inscripción aportando los siguientes documentos.

1. Solicitud de des-inscripción. Debe constar suscrita por el propietario registral del vehículo, debidamente autenticada en papel de seguridad notarial por un notario público o mediante escritura pública, con indicación de las calidades de ley y las características del automotor. Debe adjuntarse la Boleta de Seguridad del Notario.

2. Nota Administrativa del Consejo de Transporte Público. Debe constar la autorización para la des-inscripción del vehículo o el Acuerdo en el cual se dispuso la cancelación o no renovación del permiso.

3. Depósito de placas. Debe hacerse previamente ante el Departamento de Placas del Registro Nacional.

4. El vehículo no debe estar gravado. Debe encontrarse libre de gravámenes judiciales y administrativos, de infracciones a la Ley N° 9078 y de gravámenes reales generados en prenda. En el caso de que existan gravámenes prendarios debe aportarse la cancelación del crédito por parte del acreedor.

5. Derechos de circulación al día. Cuando se trate de los presupuestos señalados en el artículo 19 de la Ley N° 9078, se deberá adjuntar el comprobante de pago del impuesto a la propiedad del período fiscal vigente. (Art. 9, inciso b) Ley N° 7088 y su Reglamento).

El Registro Nacional deberá resolver la gestión dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente de la presentación del documento, lo anterior sin perjuicio de las suspensiones al plazo que se den al realizar la prevención única de requisitos al administrado.

ARTÍCULO 40.- REASIGNACIÓN DE PLACAS CLASE DE SERVICIOS ESPECIALES DESINSCRITAS.

Cuando una unidad de servicios especiales vaya a ser sustituida por una nueva de iguales o mejores características deberá tramitarse conforme el artículo anterior la desinscripción de la unidad que sale del servicio público. Las placas previamente asignadas se le otorgarán a la nueva unidad que prestará el servicio. En ningún caso las unidades que salen de la prestación del servicio público podrán conservar la placa de matrícula de la clase “EST” “TRA”, “TUR” que previamente hayan tenido.

En caso de que la unidad sea vendida a otro permisionario este deberá realizar la asignación de la placa de matrícula correspondiente, sea con una que anteriormente haya operado o solicitando, en caso de que se trate de un permiso nuevo o un aumento de flota, la asignación de una placa de matrícula nueva para la operación de transporte público, a efecto de que el Registro Nacional de la Propiedad de

Bienes Muebles asigne la respectiva placa de la clase “EST”, “TRA”, “TUR”. En caso de que la unidad que se retira del servicio de transporte público no pase a manos de un nuevo permisionario, podrá solicitarse la asignación de la placa de matrícula particular.

En ningún caso podrán autorizarse la colocación de placa de matrícula de la clase “EST” “TRA”, “TUR” a vehículos cuya vida útil haya superado la permitida por el presente reglamento, por lo cual, en caso de seguir circulando deberán asignársele placa de matrícula particular.

ARTÍCULO 41. OBLIGACIÓN DEL CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PRESENTAR AL REGISTRO LA CANCELACIÓN DEL PERMISO.

Cuando el Consejo de Transporte Público disponga la cancelación de un permiso especial estable, deberá comunicar al titular su obligación de des-inscribirlo ante el Registro Nacional, solicitando para el vehículo una placa particular o bien para proceder a su des-inscripción. Si en el término de un mes el propietario del vehículo no demuestra haber realizado el trámite registral, el CTP deberá presentar ante el Diario del Registro Nacional el Acuerdo o el documento en el cual dispuso la cancelación del permiso, a efectos de que éste se inscriba como un gravamen al margen del asiento de inscripción del automotor. La cancelación de este gravamen procederá de oficio por el registrador una vez

que el titular gestione el cambio de placa o la des-inscripción respectiva y cumpla con los requisitos establecidos para esos trámites.

CAPÍTULO VIII

DISPOSICIONES FINALES.

ARTÍCULO 42.- TECNOLOGÍA DE POSICIONAMIENTO Y GEOLOCALIZACIÓN DE LAS UNIDADES

Es obligación de los prestatarios de los servicios de especiales, habilitar dispositivos de posicionamiento global tipo GPS o análogos en las unidades que brindan servicio, autorizando expresamente al CTP y al proveedor de los equipos la transferencia de datos en tiempo real. Asimismo, en caso de desperfecto de dichos dispositivos el permisionario queda obligado a su reparación o reposición en un plazo máximo de cinco días hábiles.

El CTP establecerá mediante protocolos los parámetros técnicos de los equipos que serán instalados para el control y monitoreo de las unidades. No se otorgarán ni renovarán permisos especiales estables a quienes incumplan o hayan incumplido la presente disposición.

ARTÍCULO 43.- MORATORIAS

Mediante acto administrativo motivado de la Junta Directiva del CTP, se podrán dictar moratorias para el otorgamiento de nuevos permisos de estudiantes y trabajadores, que podrán emitirse para todo el país o en sectores específicos del mismo, según lo determinen los estudios técnicos, o legales que recomienden y justifiquen la adopción de

esta medida, la cual podrá ser adoptada por un plazo máximo de dos años, prorrogables por plazos anuales hasta por un máximo total de cinco años siempre y cuando se mantengan las condiciones que motivaron la adopción de esa moratoria o se den otras circunstancias que motiven su prolongación en el tiempo.

ARTÍCULO 44.- REFUERZO DE RUTA REGULAR

Solamente en casos excepcionales, las unidades autorizadas para brindar servicios especiales, podrán reforzar los servicios de rutas regulares cuando cumplan los requisitos necesarios, para esos fines.

ARTÍCULO 45. – DEROGATORIAS

El presente decreto ejecutivo deroga el Decreto Ejecutivo 15203 - MOPT publicado el 22 de febrero de 1984 y sus reformas, Decreto Ejecutivo 20141 - MOPT publicado el 18 de enero de 1981 y el Decreto Ejecutivo 29584MOPT publicado el 20 de junio de 2001, Decreto Ejecutivo 29743_MOPT publicado el 20 de agosto de 2001, Decreto Ejecutivo 41431-MOPT de fecha 07 noviembre del 2018, publicado en La Gaceta N° 238 del 21 de diciembre del 2018 y sus reformas.

ARTÍCULO 46.- VIGENCIA

Rige a partir de su publicación en el Diario Oficial La Gaceta.

CAPÍTULO IX

DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

TRANSITORIO I. En un plazo máximo de tres meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente reglamento, las unidades autorizadas a ese momento para prestar servicio especial estable, deberán portar la rotulación, conforme lo establece el protocolo existente en la página web del CTP.

TRANSITORIO II-. El CTP contará con un plazo máximo de dos años a partir de la fecha de vigencia de este reglamento, para la elaboración de una base de datos de los permisionarios de servicios de transporte de especiales, con el fin de reunir la información que permita fundamentar estudios técnicos y estadísticos requeridos.

TRANSITORIO III-. Mientras el CTP no cuente con los medios para que las diversas solicitudes relativas a los servicios especiales sean presentadas en línea mediante firma digital, bastará con que se presente el documento firmado por el petente y que se autentique su firma por Abogado cuando corresponda, siendo que de presentarse personalmente no se requiere la autenticación, adjuntando una copia íntegra de la solicitud y los documentos que la acompañan para confrontarlos. En caso contrario el interesado deberá aportar copia certificada notarialmente.

TRANSITORIO IV-. Las unidades con una capacidad menor a doce pasajeros que a la fecha de publicación del presente reglamento se encuentren debidamente autorizadas para prestar servicio especial estable, podrán continuar brindando dicho servicio por un

plazo máximo de dos años contados a partir de la entrada en vigencia del presente reglamento.

TRANSITORIO V-. El CTP contará con un plazo de 4 años para definir una estructura de recorridos de transporte por zona geográfica para los permisos especiales de Estudiantes y Trabajadores. Deberá proponer el sistema de transporte idóneo para administrar dicha zona, tales como trazados de recorridos, flota requerida, horarios y sitios de parada, cantidad de rutas existentes.

TRANSITORIO VI. - Para efectos de sustituir las placas de servicios especiales de conformidad con las previsiones de este reglamento, se otorgará un plazo de catorce meses contado a partir de la entrada en vigencia del presente reglamento, para que todo vehículo autorizado a brindar servicios especiales, tenga sus nuevas placas de transporte público. El CTP hará las coordinaciones necesarias con el Registro Público.

Dentro de los siguientes catorce meses posteriores a la vigencia del presente Decreto Ejecutivo, todos los permisionarios de servicios especiales deberán haber finiquitado la inscripción ante el Registro Público de las unidades autorizadas, para lo cual deberá observarse la siguiente calendarización de los permisos aprobados para cada provincia de la República, concediéndose dos meses por provincia para la respectiva obtención de las placas metálicas conforme se indica: Los primeros dos meses corresponderá a San José, los siguientes dos meses a Alajuela y así sucesivamente corresponderá a las restantes provincias en este orden: Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón.

TRANSITORIO VII.- Los permisionarios actuales de servicios especiales de trabajadores y estudiantes cuyos permisos no hayan vencido, podrán seguir operando con el mismo en forma transitoria hasta el vencimiento del mismo, una vez vencido ese plazo, deberán ajustarse a lo dispuesto en el presente reglamento. Para los permisionarios cuya vigencia sea igual o menor a seis meses, se les prorroga en forma automática por tres meses más la vigencia de su permiso para esos efectos.

TRANSITORIO VIII.- A efectos de calcular por primera vez la oferta y demanda de unidades de servicios especiales, deberán tomarse como base la cantidad de unidades y los permisionarios que se encuentren con sus permisos vigentes, o en trámite de renovación a la fecha de publicación del presente reglamento.

TRANSITORIO IX.- Para la colocación de los equipos de posicionamiento global se establece el siguiente cronograma de instalación: a) durante el primer mes posterior a la entrada en vigencia del presente reglamento se deberán instalar los equipos en todas las unidades de servicio de turismo; b) en el segundo mes deberán instalarse los dispositivos de posicionamiento global en las unidades dedicadas al transporte de trabajadores; c) durante el tercer mes se deben instalar los equipos correspondientes a las unidades de transporte de estudiantes. Si vencido ese plazo no se han colocado los equipos, no se renovarían los permisos de los infractores.

TRANSITORIO X.-El CTP contará con el plazo de hasta un año para que elabore o contrate la Norma Técnica de Servicios Especiales, la cual deberá ser aprobada por la Junta Directiva del CTP.

Dicha Norma Técnica contemplará los diseños de escenario base de carácter nacional o sectorial, con la cual una vez vigente basará las decisiones futuras para el ordenamiento de los recorridos de los servicios de transportes especiales.

Dado en la Presidencia de la República. - San José, a ___ días del mes de ____ del año___

Carlos Alvarado Quesada. -

Ing. Rodolfo Méndez Mata

Presidente

Ministro de Obras Públicas y Transportes”

