

San José, miércoles 3 de abril de 2024
OFICIO N° 03379-2024-DHR

Para: Señora:
Ana Julia Araya Alfaro
Comisión Especial de Infraestructura
Asamblea Legislativa
area-comisiones-ii@asamblea.go.cr, maureen.chacon@asamblea.go.cr

De: **Licda. Angie Cruickshank Lambert**
Defensora de los Habitantes

Asunto: Criterio al Proyecto de LEY DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS USUARIAS DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO REMUNERADO, (23219)

Estimados señores y señoras:

Aprovecho la oportunidad para saludarles cordialmente y a la vez remitir el criterio de la Defensoría de los Habitantes sobre el texto del proyecto: **LEY DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS USUARIAS DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO REMUNERADO, expediente legislativo No. 23.219**, lo descrito según estudio realizado por la Dirección de Calidad de Vida de la Defensoría de los Habitantes, se procede a presentar las siguientes observaciones:

1. RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo del presente proyecto de ley es crear un marco normativo moderno para tutelar y garantizar de manera efectiva los derechos de las personas usuarias de los servicios de transporte público remunerado, por vías terrestres, en todo el territorio de Costa Rica; independiente de la modalidad de prestación, fortaleciendo las potestades regulatorias de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).

En virtud del análisis realizado, la Defensoría de los Habitantes expresa su conformidad con el texto consultado, en el tanto se valoren e incorporen las observaciones realizadas por este órgano defensor, por lo que respetuosamente se sugiere a los y las señoras diputadas considerar lo dispuesto anteriormente.

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

De conformidad con la exposición de motivos del presente proyecto de ley, *"en Costa Rica desde hace algunos años se viene experimentando un colapso en el transporte público remunerado, lo cual se evidencia en servicios ineficientes, rutas obsoletas, tarifas injustas, contaminación ambiental, transporte ilegal, pérdidas económicas, presas interminables, ausencia de fiscalización, corrupción institucional y falta de controles de calidad a las empresas concesionarias. De donde las más afectadas por estos problemas son las personas usuarias de las diversas modalidades de transporte público que utilizan estos servicios públicos y a las que a diario se le violenta el derecho a un transporte público de calidad y con tarifas justas. La propuesta propone un adecuado resguardo de los derechos de personas, así como de las personas que requieren una protección especial del Estado como personas con discapacidad, personas con necesidades especiales (mujeres embarazadas, personas menores de edad) y personas adultas mayores, armonizando la normativa planteada con los derechos reconocidos en otras leyes como la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad N.º 7600, o la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, N.º 7985.*

*Y finalmente, pretende eliminar las funciones similares que se ejercen entre el CTP y la ARESEP, lo cual constituye un uso ineficiente de los recursos públicos, volviendo al sistema inoperante e ineficaz en la atención de los reclamos presentados por las personas usuarias sobre la calidad de los servicios de transporte público en general. Se multiplican los riesgos de descoordinación, de desperdicio de recursos y de que ambas instituciones se excusen en el rol de la otra entidad para justificar su inacción. Por su parte, el CTP ha fallado en la atención oportuna de las denuncias, como evidencian diversos informes de la Defensoría de los Habitantes, ya que es una institución corporativizada donde los operadores más poderosos son juez y parte y tienen injerencia directa, incluso poder de veto, en la toma de decisiones."*¹

3. NORMAS JURÍDICAS VIGENTES

- Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949.
- Ley N° 7969, Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en vehículos en la modalidad taxi, del 22 de diciembre del 1999.
- Ley N° 3503, Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, del 10 de mayo de 1965.
- Ley N° 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), del 8 de agosto del 2008.
- Ley General de la Administración Pública, del 2 de mayo de 1978.
- Ley N° 7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, del 29 de mayo de 1996.
- Ley N° 7935, Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, del 25 de octubre del 1999.
- Ley N° 7936, Ley de Reforma a la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas, del 15 de noviembre de 1999.
- Ley N° 8220, Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, del 04 de marzo del 2002.

¹ Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 23219 "Ley de Protección de los Derechos de las Personas Usuarias de los Servicios de Transporte Público Remunerado"

4. ANÁLISIS DE CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La Defensoría de los Habitantes analiza el presente proyecto de ley, según su ámbito de competencia, de manera que el pronunciamiento que se realiza sobre esta iniciativa, no lo hace ni a favor ni en contra de alguno de los sectores, gremios o grupo de interés en particular. Las observaciones se fundamentan en el interés público y el respeto al ordenamiento jurídico, de conformidad con las competencias y atribuciones que establece la Ley N° 7319.

De modo general, resulta fundamental para esta Defensoría señalar que la iniciativa de ley en consulta, incorpora elementos sustanciales para la efectiva protección de los derechos de las personas usuarias de los servicios de transporte público remunerado; entre ellos, el reconocimiento del rol primario y activo de las personas como titulares de derechos y, por tanto, la centralización de la persona usuaria (en su más amplia conceptualización) a lo largo del texto; la prevalencia de los derechos e intereses de las personas usuarias en casos de duda o conflicto, la determinación de la carga de la prueba en la empresa prestadora y la incorporación de medidas de reparación inmediatas.

Asimismo, se estima conveniente distinguir a lo largo del texto, las expresiones "*personas con discapacidad*" y "*personas con necesidades especiales*", de manera tal que se reconozcan como dos grupos de población diferentes y no se utilicen de manera indistinta. Personas con discapacidad, es la terminología reconocida por la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo y, por tanto, en el caso de referirse a dicho grupo de población debe hacerse utilizando esa terminología. En todo caso, conviene que se especifique a que se está refiriendo la norma cuando indica "*personas con necesidades especiales*".

Para esta Defensoría es relevante que los derechos de las personas usuarias de los servicios de transporte público remunerado, encuentren una debida protección por parte de la institucionalidad del Estado, sea de la ARESEP o del Consejo de Transporte Público (CTP) u otra institución. Sin embargo, considera este Despacho que en el proyecto no se evidencian los vacíos normativos en cuanto a las competencias materiales y funcionales de ambas instituciones. Esto por cuanto, aunque en la exposición de motivos se señala que existen esos vacíos, no se expone de qué manera el proyecto de ley viene a solventarlos. Tampoco en el cuerpo normativo propuesto se encuentra con claridad de qué manera se subsanarían o corregirían esos vacíos. Esta situación podría contravenir los principios de eficacia, eficiencia, efectividad, y celeridad generando posibles conflictos de competencia o incluso, ausencia de competencias.

Por otro lado, este Organo Defensor considera oportuno que el traslado de competencias que el proyecto de ley hace del CTP a la ARESEP podría estar desdibujando la función de rectoría que le corresponde al Poder Ejecutivo en la actual figura del CTP.

Sobre el articulado, se emiten las siguientes consideraciones:

Artículo 1, si bien no se realiza una lista taxativa de los servicios de transporte público para evitar caer en omisiones según los cambios que se puedan presentar durante la vigencia de la ley, sí refiere los servicios actuales, excluyendo el cabotaje, por lo cual se sugiere su incorporación.

Artículo 3, se estima conveniente que, en el párrafo segundo de este artículo, en el cual se hace referencia a la aplicación de las normas nacionales de calidad en transporte público, se incorpore de manera expresa la obligación de que en los contratos de concesión y en los permisos que se les otorguen, se incluyan las normas nacionales INTE G20 e INTE G21, siendo su adopción y aplicación de acatamiento obligatorio para los prestatarios del servicio.

Artículo 5, en lo correspondiente al **punto 5.1. Condiciones de las unidades**, estima la Defensoría que resulta oportuno señalar expresamente que las unidades cuenten con vida útil, siendo éste un elemento sustancial en la normativa y determinante en la condición de las unidades.

Sobre el **punto 5.2. Condiciones de la prestación del servicio**, deben revisarse varios incisos para asegurar referir todos los servicios dado que se están citando; por ejemplo, el **inciso e)**, que solo se hace referencia al servicio de bus y no al de taxi o tren. En el **inciso h)** debe aclararse que la formación es para las personas conductoras de las unidades del servicio.

En cuanto al **punto 5.3. Pago de Tarifas, inciso c)** se estima oportuno incorporar, además de las empresas prestatarias, a ARESEP, como responsables de informar sobre la modificación de tarifas o condiciones operativas del servicio; en relación con el **inciso f)** no queda claro el procedimiento para determinar la afectación ni los parámetros para lograr la "*compensación justa*". Tampoco se define con precisión qué es en sí una compensación justa. Esta falta de definición puede generar problemas de inseguridad jurídica así como puede brindar una margen excesivamente amplio de discrecionalidad que puede atentar contra los derechos de las personas usuarias a un servicio de calidad o contra la continuidad misma del servicio.

Artículo 6, se estima que la propuesta contempla las necesidades específicas de las personas con discapacidad, reconociendo la accesibilidad como principio universal que, a la vez, se constituye en un pilar fundamental para promover la vida independiente de estas personas.

Asimismo, responde al reconocimiento de los derechos de esta población mediante la creación y reorganización de los servicios con miras a ajustar la oferta en el transporte público, según la obligación asumida por el Estado al suscribir la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad².

Esto con el objetivo de que las personas con discapacidad dispongan de los equipos de apoyo para utilizar un servicio de transporte que cumpla con los requerimientos técnicos y sea adaptado a sus necesidades particulares, incluyendo la eliminación de obstáculos y barreras de acceso, para asegurar la participación social en forma plena y efectiva de este segmento de población en igualdad de condiciones con el resto de las personas usuarias del transporte público.

Artículo 7, la iniciativa legislativa, clarifica debidamente los aspectos operativos para la aplicación de la tarifa preferencial (reconocida mediante la Ley N° 7936 de reforma a la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas).

² Adoptada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas el 7 de agosto de 2008 y ratificada por el Poder Ejecutivo Decreto Ejecutivo N° 34780 de 29 de setiembre de 2008.

De manera especial, establece el goce efectivo de este derecho sin limitaciones y mediante la adecuada regulación con respecto a la presentación del documento de identidad, el uso de los asientos preferenciales, los tiempos para subir y bajar del autobús, entre otros aspectos medulares para disminuir el maltrato hacia esta población en el goce de este derecho, todavía presente en la realidad cotidiana de este grupo poblacional.

Al mismo tiempo, garantiza los compromisos asumidos por nuestro país para salvaguardar los derechos humanos enunciados en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores³, resultando en una medida para hacer efectivo el enfoque diferencial para el goce del derecho a la accesibilidad y a la movilidad personal, al igual que el acceso efectivo a la tarifa preferencial en el transporte terrestre en condiciones de igualdad y dignidad sin violencia o discriminación.

Es criterio de la Defensoría que, el reconocimiento de las necesidades de ambas poblaciones, mediante el presente proyecto de ley, se constituye en una acción necesaria para continuar avanzando en el respeto, protección y cumplimiento de los derechos específicos de estas personas contemplados en la legislación especial interna y en los instrumentos de derechos humanos citados. No obstante, se sugiere a las señoras y señores diputados valorar consultar con el equipo del Banco Central sobre la forma en que el sistema de pago electrónico que está en diseño espera registrar el abordaje de personas adultas mayores a los autobuses para efectos del cobro de las tarifas que se aplican a esta población.

En la **sección II sobre Denuncias ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos**, debe advertirse la omisión de reconocer la posibilidad de que las denuncias se tramiten de manera confidencial o anónima, aspecto que debe valorarse a efectos de que quede explícitamente indicado en los artículos que correspondan.

Artículo 13, llama la atención de la Defensoría de los Habitantes que se disponga que la presentación de denuncias ante la ARESEP por infracciones a la presente ley, solo procede luego de haber reclamado ante el prestatario del servicio.

Dicha medida no solo genera un requisito adicional no contemplado en la normativa actual ni justificado, sino que resulta contrario a los preceptos de la Ley 8220 de Protección al Ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos. Considera la Defensoría que el proyecto debe incorporar expresamente la posibilidad de acudir o no, a la empresa, sin que de ello dependa la posibilidad de denunciar ante ARESEP.

El establecimiento de ese requisito violenta principios y garantías de rango constitucional como el acceso a una justicia pronta y cumplida que es un derecho reconocido en el ordinal 41 de la Constitución Política, y que en abundante jurisprudencia de la Sala Constitucional desde el año 2003 ha ratificado que se expande al ámbito administrativo para dimensionar una nueva justicia administrativa accesible, expedita e informal.

³ Aprobada en Costa Rica mediante Ley N° 9394, publicada en la Gaceta del 30 de setiembre de 2016.

Justamente ese desarrollo jurisprudencial para acercar la justicia desde el ámbito administrativo a los administrados, fue un factor que coadyuvó decisivamente para que en 2008, con la emisión del nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo, se eliminara -salvo un par de excepciones- el agotamiento preceptivo de la vía administrativa como condición para poder acudir a la jurisdicción contencioso administrativa. Este requisito de procedimiento operaría en la práctica como una suerte de agotamiento de la vía frente al sujeto de Derecho Privado prestador del servicio y como una carga en tiempo y recursos contra el/la habitante, frente a la previsibilidad de que en un ínfimo porcentaje la empresa resuelva favorablemente en primera línea la queja de la persona usuaria

Artículo 14, le otorga a este Órgano Defensor una legitimación directa para interponer denuncias en favor de las personas usuarias del servicio de transporte público ante el nuevo órgano denominado Defensoría de las Personas Usuarias que operará dentro de ARESEP para atender denuncias por conductas que contravengan los derechos de las personas y violenten principios rectores del servicio público de transporte.

La legitimación expresa a la Defensoría de los Habitantes es congruente con la potestad que ya de por sí, reconoce a nuestra institución el artículo 13 de la Ley de creación de la DHR para interponer cualquier tipo de acciones jurisdiccionales o administrativas. En ese sentido, no hay objeción respecto a los términos del artículo 14.

Capítulo V Sección I, Infracciones y Sanciones, resulta oportuno revisar y clarificar si a las infracciones que se desarrollan en los artículos 20, 21 y 22 se les aplicarán las sanciones de conformidad con lo regulado en esta ley o por el contrario se aplicarán las multas y sanciones que establecen los artículos 38 y 41 de la Ley N° 7593, siendo que algunos supuestos se repiten en ambas normas.

5. CONCLUSIÓN

La Defensoría de los Habitantes, luego de analizar el texto de la presente propuesta de ley, estima que la misma integra estándares esenciales para alcanzar una protección efectiva de los derechos de las personas usuarias de los servicios de transporte público remunerado. En ese sentido, reconoce la Defensoría que cualquier herramienta normativa tendiente a procurar un servicio de calidad, mejora e incentiva su utilización por parte de las personas usuarias y redundará en beneficio para todas las partes que intervienen en el servicio.

Reconociendo la posibilidad de que se presenten situaciones que vulneren o violenten derechos reconocidos en esta propuesta, la norma incorpora una clasificación de posibles infracciones, según el nivel de gravedad y las sanciones que respectivamente deben aplicarse. Resalta la incorporación de la reparación inmediata ante la constatación de una afectación.

Para la Defensoría también resulta fundamental que a lo largo del texto del proyecto se procure garantizar los derechos de participación e información para todas las personas usuarias, centrándose en ellas, el valor sustancial del servicio público.

La ampliación y el fortalecimiento de las competencias de ARESEP en relación con la tramitación de denuncias y la creación de la Defensoría de las Personas Usuarias coadyuva a la protección efectiva de los derechos de las personas usuarias. En relación con lo anterior, debe insistir la Defensoría de los Habitantes en la inconveniencia y potencial inconstitucionalidad de establecer como requisito para acudir a la ARESEP la interposición de una reclamación ante la empresa, por cuanto obliga a una ampliación de los tiempos o plazos de atención de la situación denunciada que resulta contrario a los principios fundamentales de los servicios públicos (en particular al de simplificación de trámites) y por cuanto podría violentar principios y garantías de rango constitucional como el acceso a una justicia pronta y cumplida que es un derecho reconocido en el ordinal 41 de la Constitución Política, y que en abundante jurisprudencia de la Sala Constitucional desde el año 2003 ha ratificado que se expande al ámbito administrativo para dimensionar una nueva justicia administrativa accesible, expedita e informal.

Respecto a la legitimación expresa a la Defensoría de los Habitantes, es congruente con la potestad que ya de por sí, reconoce a nuestra institución el artículo 13 de la Ley N°7319 para interponer cualquier tipo de acciones jurisdiccionales o administrativas.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica se permite expresar su conformidad con el texto consultado, en el tanto se valoren e incorporen las observaciones realizadas por este órgano defensor, por lo que respetuosamente se sugiere a los y las señoras diputadas considerar lo dispuesto anteriormente.

Agradecida por la deferencia consultiva, aprovecho la ocasión para reiterarle las muestras de mi consideración y estima.

ANGIE
CRUICKSHANK
LAMBERT (FIRMA)

Firmado digitalmente por
ANGIE CRUICKSHANK
LAMBERT (FIRMA)
Fecha: 2024.04.03
16:47:54 -06'00'

Angie Cruickshank Lambert
Defensora de los Habitantes de la República

Archivo
E: MHC/ MMG/A:AKZL