ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS

LEY DE ALIVIO PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO EN SUS DIFERENTES MODALIDADES, ANTE LA CRISIS SANITARIA PROVOCADA POR LA COVID19

EXPEDIENTE N.º 22775

DICTAMEN UNANIME NEGATIVO

13 DE SETIEMBRE DE 2023

PRIMERA LEGISLATURA

SEGUNDO PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS

ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS V

DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

DICTAMEN UNÁNIME NEGATIVO

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los suscritos diputados y diputadas, miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos rendimos Dictamen Unánime Negativo del proyecto de Ley: “LEY DE ALIVIO PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO EN SUS DIFERENTES MODALIDADES, ANTE LA CRISIS SANITARIA PROVOCADA POR LA COVID19”, expediente Nº 22.775, iniciativa de la ex diputada Franggi Nicolas Solano, iniciado el 10 de noviembre 2021, publicado en La Gaceta Nº 225 del 22 de noviembre del 2021, con base en las siguientes consideraciones:

I. Objeto del proyecto:

La iniciativa consta de dos artículos y cada uno de ellos plantea la adición de una disposición transitoria.

En el primero de ellos se pretende adicionar un transitorio XII a la Ley 7969, Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi, de 22 de diciembre de 1999, para que se le rebaje a los operadores de transporte público en el porcentaje de un 30% las tarifas del canon regulatorio que cobra el Consejo de Transporte Público (CTP) para el año 2022, por los servicios al costo que cobra en cumplimiento del artículo 25 de la Ley N° 7969 de la siguiente manera:

a. A los operadores (concesionarios o permisionarios) de rutas regulares, un treinta por ciento (30%).
b. A los operadores permisionarios de servicios especiales en sus distintas modalidades, un treinta por ciento (30%).
c. A los operadores (concesionarios o permisionarios de Taxi y Servicios Estables de Taxi (Seetaxi), un treinta por ciento (30 %).

En su párrafo final, el citado artículo hace referencia a que en el caso del canon que deben cancelar a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), se les aplicará una rebaja porcentual a todos los operadores de transporte público de un treinta por ciento (30 %) sobre el canon establecido para el 2022.

Por su parte, el artículo 2 pretende adicionar un Transitorio nuevo a la Ley Reguladora Transporte Remunerado Personas Vehículos Automotores, Ley 3503 del 10 de agosto del 1965, de manera que los permisos para servicios especiales de estudiantes, trabajadores y turismo, con vigencia hasta diciembre de 2021, se prorrogan para todo el año 2022, sin necesidad de realizar nuevos trámites. En su parte final, esta transitoria propone que a partir del año 2023, estos permisos se otorguen por plazos de tres años de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de Ley N° 7969.

En ambos casos las y los legisladores justifiquen la aprobación de los transitorios basados en las consecuencias derivadas de la emergencia nacional por la pandemia Sars-coV-2 (COVID-19), declarada mediante el decreto N.° 42.227, de 16 de marzo de 2020.

II. Trámite legislativo del proyecto de ley:

Esta iniciativa legislativa fue presentada el 10 de noviembre de 2021, por la ex diputada Franggi Nicolás Solano y fue publicada en el Diario Oficial La Gaceta Nº 225, del 22 de noviembre del 2021.

a) El proyecto fue asignado a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos e ingresó al orden del día el 08 de marzo del 2022.
b) Es consultado en la misma Comisión a la siguiente institución:
    - Instituto Costarricense de Turismo.
c) El proyecto se traslada a estudio de una subcomisión para que brinde informe respecto a la iniciativa de ley.

III. Consultas realizadas:

Se realizaron consultas a las siguientes instituciones:

- Instituto Costarricense de Turismo.

IV. Respuestas recibidas:

Instituto Costarricense de Turismo G-1284-2022	*"Las medidas de alivio financiero planteadas por el Proyecto para el sector de transporte público remunerado de personas, entre el cual se cuenta el servicio especial de transporte terrestre de turismo, (sector que es de interés del ICT que cuenta con un reglamento especial en el que se coordinan competencias institucionales, sea, el Reglamento para la Regulación y Explotación de Servicios de Transporte Terrestre de Turismo, Decreto Ejecutivo No. 36223-MOPT-TUR del 16 de setiembre del 2010 y sus reformas) de frente a las consecuencias del estado de emergencia que se dio producto de la pandemia por la COVID 19, son de recibo como tales y no se detecta improcedencias a nivel jurídico en el espíritu de la propuesta."* *"Sin embargo, por el paso del tiempo habrá que replantear las fechas y aplicabilidad actual de las medidas de alivio objeto del Proyecto en su texto, para que éstas sean efectivas de frente a las consecuencias financieras que pretende aliviar para el sector de transporte. Por lo expuesto, se da el apoyo institucional al espíritu del Proyecto de Ley, pero indicando a su vez, la necesidad de*

	replantear las fechas de aplicabilidad de las medidas de alivio del texto, a fin de que éstas sean efectivas hoy en día en el proceso de reactivación del sector. Por ende, se plantean los siguientes ajustes al Proyecto: 1) Que la rebaja porcentual de las tarifas del canon regulatorio que cobra el Consejo de Transporte Público (CTP) sea aplicable para el año 2022 y el año 2023. 2) Que se otorgue la prórroga de permisos de servicios especiales de estudiantes, trabajadores y turismo con vencimiento a diciembre del 2022, en los términos del Proyecto (sea, sin trámites adicionales) y por un período de tres años posteriores a su entrada en vigor."

V. Audiencias:

No se realizaron audiencias.

VI. Informe del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa

"Lo primero que se debe de tener presente es que el Departamento de Servicios Técnicos se refirió a una disposición transitoria con un contenido similar al que se encuentra en estudio. Las únicas modificaciones tienen que ver con el año en que se ejecutará, pues en el caso de la iniciativa que se conoció mediante el expediente legislativo N° 22.342,1 la prórroga que se quería aplicar era para el año 2021. Por esta razón, tanto en el análisis de fondo de la iniciativa, como en el análisis jurídico del presente transitorio se contemplan algunas consideraciones que fueron esbozadas en ocasión del citado informe, aunque han sido actualizadas con datos y hechos acaecidos en el último año."

2.1 Declaratoria de Emergencia, Decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S y declaratoria de cesación del estado de emergencia mediante Decreto Ejecutivo N° 43650 del 10 de agosto de 2022.

"Es importante informar a los señores diputados que, a la fecha de este informe, el estado de emergencia ya ha cesado ya que el Poder Ejecutivo procedió a declarar la cesación del estado de emergencia que fue previamente decretado por el Poder Ejecutivo mediante el Decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S del 16 de marzo de 2020. Es así que mediante Decreto Ejecutivo N° 43650 del 10 de agosto de 2022 denominado "Declara la cesación del estado de emergencia declarado mediante Decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S", siendo que entró en vigencia el 17 de agosto de este mismo año, el Poder Ejecutivo acordó cesar el estado de emergencia al considerar que "las condiciones por las cuales se emitió el decreto se han diluido, haciendo necesario que la atención de la enfermedad siga los canales de la vía ordinaria en la gestión de las instituciones y la asignación de los recursos".

Según lo anterior, la consideración inicial que sirve de fundamento a esta propuesta de adición de un Transitorio y la creación de un nuevo Transitorio carece de interés

actual por haber cesado el estado de emergencia, según lo dispuesto por el Poder Ejecutivo en el Decreto N°43650. “

2.2 Personería del Consejo de Transporte Público.

“Dado que el proyecto hace referencia a las tarifas del canon regulatorio que cobrará el Consejo de Transporte Público (CTP), resulta importante tener presente algunas consideraciones sobre la naturaleza jurídica de dicho órgano.

El Consejo de Transporte Público fue creado mediante Ley N° 7969, del 22 de diciembre de 1999. De acuerdo al artículo 6 de la citada Ley el CTP es un órgano especializado en materia de transporte público, concretamente, como un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Obras Públicas y Transportes MOPT, con personería jurídica instrumental.

Además la Sala Constitucional ha señalado que la personería que ostenta el Consejo de Transporte Público según el artículo 5° de la Ley No. 7969 no sólo le autoriza para administrar sus propios recursos de manera independiente al órgano al que pertenece, sino también para suscribir los contratos - de servicios y personal que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones y competencias, lo cual no implica, en modo alguno, una delegación inconstitucional de competencias como lo interpreta el accionante.”

2.3 Naturaleza jurídica del canon.

“La jurisprudencia administrativa ha señalado que la figura jurídica del canon no tiene naturaleza tributaria. En este sentido, se han destacado 3 características principales de la figura jurídica del canon, que la distinguen muy claramente del tributo:

a. El canon es una obligación pecuniaria que nace con ocasión de una actividad administrativa, sea esta el otorgamiento de una concesión o de un permiso.
b. En el caso del canon generalmente la obligación pecuniaria se constituye a través de la suscripción de un convenio o contrato de concesión o del acto de otorgamiento de una licencia o permiso a una determinada persona.
c. En el canon se paga para recibir el derecho de aprovechamiento o uso de un bien — material o inmaterial — de naturaleza pública.

El Órgano Procurador también se ha referido a la naturaleza y características del canon respecto de los tributos. En tal sentido ha indicado que:

> "De dicha sentencia se desprenden tres características básicas del "canon", las cuales diferencian estas obligaciones pecuniarias respecto de las obligaciones surgidas en razón de los tributos: Veamos. En primer término, el canon es una obligación pecuniaria que nace con ocasión de una actividad administrativa, sea ésta el otorgamiento de una concesión o de un permiso. Por el contrario, los tributos

son producto directo de la potestad tributaria del Estado (artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política).

En segundo plano, en el caso del canon generalmente la obligación pecuniaria se constituye a través de la suscripción de un convenio o contrato de concesión o del acto de otorgamiento de una licencia o permiso a una determinada persona; mientras que la obligación tributaria se encuentra constituida sobre todos aquellos sujetos que realizan el hecho generador previsto por la ley (artículo 31 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios).

Lo anterior no excluye, sin embargo, que el canon surja directamente de la ley. En efecto, —al igual que acontece en los tributos- una ley puede disponer expresamente el nacimiento de esta obligación, sin que ello la asimile a las obligaciones de índole tributaria, ya que en virtud de la discrecionalidad que goza el legislador al momento de promulgar las normas, la Asamblea Legislativa puede crear un canon por ley si así lo considera conveniente.

Por último, en el canon se paga para recibir el derecho de aprovechamiento o uso de un bien —material o inmaterial -- de naturaleza pública. Por el contrario, en principio, los tributos tienen un fin fiscal, sea la contribución con los gastos públicos (artículo 18 de la Constitución Política) deber de contribuir que se impone, en general, a todos los habitantes del país. Lo que no excluye, ciertamente, que la potestad tributaria se utilice con fines extra fiscales.

Como podemos apreciar, la naturaleza jurídica del canon dista de la naturaleza propia de los diferentes tributos —impuesto, tasa y contribuciones especiales- y por ende, la connotación jurídica de estas obligaciones tributarias no pueden ser la asimilada a las contraídas en razón de un canon establecido por la ley En ese orden de ideas, la normativa y los principios generales de las cargas impositivas tributarias resultan inaplicables a la figura del canon, que no tiene las características peculiares de los tributos.

La Ley N° 7969, Ley Reguladora del Servicio Público Remunerado de Personas en Vehículos Modalidad Taxi, dispone lo relativo a las regulaciones del canon que el Consejo de Trasporte Público CTP cobra a cada actividad regulada por dicha entidad. La citada Ley también se refiere a los principios rectores para la fijación y recaudación de estos cánones. Al respecto, la Procuraduría General de la República, ha expresado que:

"LOS INGRESOS DEL CANON DE REGULACIÓN DEL CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO TIENEN UNA FINALIDAD ESPECÍFICA.

El artículo 25 de la Ley N.° 7969 de 22 de diciembre de 1999, Ley Reguladora del Servicio Público Remunerado de Personas, ha establecido un canon de regulación que el Consejo de Transporte Público debe cobrar por cada actividad regulada. Artículo 25.- Cálculos del canon

Por cada actividad regulada, el Consejo cobrará un canon consistente en un cobro anual que se dispondrá de la siguiente manera:

a. El Consejo calculará el canon de cada actividad según el principio de servicio al costo y deberá establecer un sistema de costeo apropiado para cada actividad regulada.
b. Cuando la regulación por actividad involucre varias empresas, la distribución del canon seguirá criterios de proporcionalidad y equidad.
c. En el mes de junio de cada año, el Consejo presentará ante la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, para su aprobación, el proyecto de cánones para el año siguiente, con su justificación técnica. Recibido el proyecto, la Autoridad Reguladora dará audiencia, por un plazo de diez días hábiles, a las empresas reguladas para que expongan sus observaciones al proyecto de cánones. Transcurrido el plazo, se aplicará el silencio positivo.
d. El proyecto de cánones deberá aprobarse a más tardar el último día hábil de agosto del mismo año. Vencido este término sin el pronunciamiento de la Autoridad Reguladora, el proyecto se incluirá dentro del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y se tendrá por aprobado en la forma presentada por el Consejo y el Tribunal. El Consejo determinará los medios y los procedimientos adecuados para recaudar los cánones referidos en esta Ley.

Luego, debe indicarse que la figura jurídica del canon no tiene naturaleza tributaria. En este sentido, se han destacado 3 características principales de la figura jurídica del canon, que la distinguen muy claramente del tributo:

a. El canon es una obligación pecuniaria que nace con ocasión de una actividad administrativa, sea esta el otorgamiento de una concesión o de un permiso.
b. En el caso del canon generalmente la obligación pecuniaria se constituye a través de la suscripción de un convenio o contrato de concesión o del acto de otorgamiento de una licencia o permiso a una determinada persona.
c. En el canon se paga para recibir el derecho de aprovechamiento o uso de un bien —material o inmaterial -- de naturaleza pública".

De acuerdo con lo expuesto, se deduce la obligación que tiene el Consejo Transporte Público CTP de presentar en el mes de junio de cada año un proyecto ante la Autoridad Reguladora de los servicios Públicos, en el cual se argumenten los montos que deban fijarse por parte del ARESEP. Posteriormente la ARESEP, procede a la aprobación de los cánones a más tardar el último día hábil de agosto de ese mismo año.

También se deduce del citado artículo que el pago del canon le permite a la persona que quiere dedicarse a la actividad de la modalidad de transporte de personas, adquirir una concesión, licencia o permiso, cuya naturaleza es de un servicio público.

En el caso de la modalidad de servicios especiales el canon que se debe pagar es por concepto de un permiso otorgado.”

V. Consideraciones generales respecto al fondo de la presente iniciativa:

De las consultas realizadas se desprenden las siguientes conclusiones

- El estado de emergencia que sirve de fundamento para esta iniciativa fue cesado mediante Decreto Ejecutivo N° 42650 del 10 de agosto de 2022,
- Por el paso del tiempo habrá que replantear las fechas y aplicabilidad actual de las medidas de alivio objeto del proyecto en su texto, para que éstas sean efectivas de frente a las consecuencias financieras que pretende aliviar para el sector de transporte.
- El proyecto se refiere a las tarifas del canon regulador del Consejo de Transporte Público (CTP). El CTP, creado por la Ley N° 7969 de 1999, es un órgano especializado en transporte público bajo el Ministerio de Obras Públicas, con personería jurídica instrumental según el artículo 6, y puede administrar recursos y suscribir contratos sin inconstitucionalidad.
- La jurisprudencia administrativa establece que el canon, a diferencia de los tributos, surge de actividades administrativas como concesiones o permisos, y su pago otorga el derecho de aprovechamiento de bien público. La Ley N° 7969 regula el canon que el Consejo de Transporte Público cobra por actividades reguladas, requiriendo presentar un proyecto anual ante la Autoridad Reguladora para su aprobación en agosto, facilitando la adquisición de concesiones o permisos para servicios públicos de transporte.

Por lo anteriormente expuesto y atendiendo razones jurídicas, de oportunidad y conveniencia, rendimos este dictamen recomendando a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos lo siguiente:

1) Dictaminar negativamente el proyecto de ley número 22.775: LEY DE ALIVIO PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO EN SUS DIFERENTES MODALIDADES, ANTE LA CRISIS SANITARIA PROVOCADA POR LA COVID19.
2) Archivar el proyecto de ley N°22.775: LEY DE ALIVIO PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO EN SUS DIFERENTES MODALIDADES, ANTE LA CRISIS SANITARIA PROVOCADA POR LA COVID19.

Dado en la Sala VI de la Asamblea Legislativa. Área de Comisiones Legislativas V San José, a los trece días del mes de setiembre del año dos mil veintitrés.

Vanessa de Paul Castro Mora

Olga Lidia Morera Arrieta

Waldo Agüero Sanabria

Gilberto Arnoldo Campos Cruz

María Marta Carballo Arce

Katherine Moreira Brown

Sofía Alejandra Guillén Pérez

Kattia Rivera Soto

Monserrat Ruíz Guevara
DIPUTADOS Y DIPUTADAS

Parte expositiva: Silvia Irene Sáenz León
Parte dispositiva: Nancy Vílchez Obando