



19 de mayo de 2025  
AL-DEST-IJU-186-2025

Señores (as)  
Comisión Permanente de  
Asuntos Jurídicos , Área VII  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**

**ASUNTO: EXPEDIENTE N° 24.911**

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N° 24.911** Proyecto de ley: **REFORMA DEL ARTÍCULO 21 DE LA "LEY REGULADORA TRANSPORTE REMUNERADO PERSONAS VEHÍCULOS AUTOMOTORES", LEY N° 3503 DEL 10 DE MAYO DE 1965 Y SUS REFORMAS, PARA GARANTIZAR SEGURIDAD JURÍDICA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL SERVICIO DE BUSES"**.

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez  
**Gerente Departamental**

\*/lsch/19-5-2025



**DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS**

**AL-DEST- IJU -186-2025**

**INFORME DE PROYECTO DE LEY**

**REFORMA DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY REGULADORA DEL TRANSPORTE  
REMUNERADO DE PERSONAS EN VEHÍCULOS AUTOMOTORES, LEY N.º  
3503, DEL 10 DE MAYO DE 1965 Y SUS REFORMAS, PARA GARANTIZAR  
SEGURIDAD JURÍDICA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL SERVICIO DE  
BUSES**

**EXPEDIENTE N° 24.911**

**INFORME JURÍDICO**

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS**

Asamblea Legislativa, Piso -2, Edificio Principal, Cuesta de Moras, San José, Costa Rica

 [gerencia-serviciostecnicos@asamblea.go.cr](mailto:gerencia-serviciostecnicos@asamblea.go.cr)  2243-2366  @asambleacrc  @asambleacrc



**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN**  
**FERNANDO LEONEL CAMPOS MARTÍNEZ**  
**GERENTE DEPARTAMENTAL**

**19 MAYO 2025**

**TABLA DE CONTENIDO**

<b>ANÁLISIS TÉCNICO.....</b>	<b>4</b>
A) RESUMEN DEL PROYECTO.....	4
B) ANTECEDENTES.....	5
C) VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.....	5
D) ANÁLISIS DEL ARTICULADO.....	6
E) CONSIDERACIONES FINALES.....	6
F) TÉCNICA LEGISLATIVA.....	12
G) PROCEDIMIENTO.....	13
<i>Votación.....</i>	<i>13</i>
<i>Delegación.....</i>	<i>13</i>
<i>Consultas Preceptivas.....</i>	<i>13</i>
H) FUENTES.....	13
<b>TABLA DE CONTENIDO.....</b>	<b>2</b>
<b>I. RESUMEN DEL PROYECTO:.....</b>	<b>3</b>
<b>II. ANTECEDENTES:.....</b>	<b>3</b>



1.- LEYES.....	3
2.- PROYECTOS:.....	4
3.- OTRAS FUENTES:.....	4
<b>III. CONSIDERACIONES SOBRE EL FONDO DEL PROYECTO:.....</b>	<b>4</b>
<b>IV. ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA.....</b>	<b>5</b>
<b>V. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....</b>	<b>5</b>
1.- VOTACIÓN.....	5
2.- DELEGACIÓN A COMISIÓN LEGISLATIVA PLENA.....	5
3.- CONSULTAS.....	5
<i>Obligatorias:</i> .....	5
<i>Facultativas:</i> .....	6



**COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**AL-DEST- IJU -186-2025**

**INFORME JURÍDICO**

**REFORMA DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY REGULADORA DEL TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS EN VEHÍCULOS AUTOMOTORES, LEY N.º 3503, DEL 10 DE MAYO DE 1965 Y SUS REFORMAS, PARA GARANTIZAR SEGURIDAD JURÍDICA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL SERVICIO DE BUSES**

**EXPEDIENTE N° 24.911**

**ANÁLISIS TÉCNICO<sup>1</sup>**

***I. Resumen del Proyecto***

Este proyecto de ley plantea una reforma al artículo 21 de la Ley Reguladora de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, Ley No.3503 de 10 de mayo de 1995 y sus reformas, con el propósito de acuerdo con las diputaciones proponentes de:

- Alinear el plazo de las concesiones con la vida útil del transporte público, modalidad buses (15 años), facilitando el proceso de amortización de inversiones.

---

<sup>1</sup> Elaborado por: **Daisy Guerrero Delgado**, Asesora parlamentaria del Área de Jurídica Internacional y Comercio; supervisado por: Gustavo Rivera Sibaja, Jefe de Área.



- Brindar seguridad jurídica sobre la renovación de las concesiones cuando se cumplan las obligaciones contractuales y legales.
- Reducir el impacto de las tarifas en los usuarios durante la transición hacia un transporte público con buses eléctricos.



## ***Antecedentes<sup>2</sup>***

En el Sistema de Información Legislativa (SIL) se ubicaron dos iniciativas de ley similares en relación con el plazo de la concesión en el régimen de transporte público, modalidad “buses”:

- **EXPEDIENTE N° 22540** Reforma a los artículos 2, 4, 10, 11, 12, 17 y 31 y Adición de los artículos 2 bis, 17 bis y 21 bis a la Ley N° 3503, Ley reguladora del Transporte Remunerado de personas en vehículos automotores, del 10 de mayo de 1965; a los artículos 15, 25 y 41 de la ley N° 7593, ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), del 9 de agosto de 1996; y Adición de un transitorio a la ley N° 7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para personas con discapacidad, del 2 de mayo de 1996.

Este expediente fue archivado con un Dictamen Unánime Negativo, el 22 de febrero del 2022, según el artículo 81 BIS del Reglamento Legislativo.

- **EXPEDIENTE N° 23490** Adición de un párrafo final al Artículo 21 de la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores No.3503, de 10 de mayo de 1965.

Fue Archivado con un Dictamen Unánime Negativo, el 14 de octubre del 2024, según el artículo 81 BIS del Reglamento Legislativo.

## ***II. Vinculación con Objetivos de Desarrollo Sostenible***

“El Proyecto de ley presenta una vinculación nula con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, ello debido a que del análisis efectuado la misma no podría ligarse de forma específica con ninguna de los 17 ODS y por lo tanto a su vez, no se puede indicar ningún tipo de afectación.

La viabilidad de dicha iniciativa dependerá del análisis jurídico que se haga sobre el particular.”

---

<sup>2</sup> Esta sección y la siguiente han sido desarrolladas por el asesor Licda. Ethel Abarca Amador, revisado por Tonatíuh Solano Herrera. Jefe del Área de Investigación y Gestión Documental.



**Análisis del Articulado**

El proyecto de ley consta de un único artículo para reformar el artículo 21 de la Ley N° 3509, LEY REGULADORA DEL TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS EN VEHÍCULOS AUTOMOTORES; a continuación, se presenta un cuadro comparativo entre la Ley vigente y el texto propuesto en el proyecto de ley:

LEY VIGENTE N° 3509	PROYECTO DE LEY
<p><b>Artículo 21.-</b> Término de las concesiones</p> <p>El término de 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 conforme a la ley N° 3503.</p>	<p><b>Artículo 21.-</b> <u>Plazo</u> de las concesiones</p> <p>El <u>plazo</u> de la concesión será el que señale el contrato <u>de</u> concesión y se fijará tomando en cuenta el monto de la inversión y el plazo para amortizarlo y obtener una ganancia justa. <b>El plazo de la concesión será</b> renovado si el concesionario ha cumplido a cabalidad con todas y cada una de sus obligaciones y se ha comprometido formalmente a cumplir con las disposiciones que se establezcan conforme a la Ley N.º 3503.</p>
	<b>Rige a partir de su publicación</b>

Elaboración con base en el Sistema Legislativo y página de la Procuraduría General de la República (SINALEVI).

Es importante resaltar primeramente que el servicio de transporte remunerado de personas, en sus diversas modalidades (autobús, taxi, vehículos, etc.), constituye un servicio público. En ese sentido, la Ley N° 3503, califica al transporte remunerado de personas en vehículos automotores colectivos como **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.

Mediante este artículo, en la ley vigente se regula la duración de las concesiones estableciendo que: el plazo será fijado en el contrato tomando en cuenta la inversión y el retorno esperado y que la concesión podrá durar



hasta 7 años; esta podrá renovarse si el concesionario ha cumplido con todas sus obligaciones y se compromete a seguir cumpliendo con la ley.

Dentro de los cambios propuestos mediante la reforma, primeramente, se observa un cambio que aunque éste pareciera sutil, podría tener implicaciones jurídicas importantes, se utiliza en lugar de la palabra “*término*” que contiene la ley vigente, la palabra “*plazo*” para hacer referencia a la duración de tiempo del contrato de concesión, al hacer referencia al plazo debe tomarse en cuenta que se hace referencia a un espacio o lapso entre dos momentos determinados; es decir se refiere a la duración total de una obligación, contrato o concesión; por ejemplo: “*La concesión tiene un plazo de ...*”

Por el contrario, el término es un punto de límite<sup>3</sup>. Es el momento exacto en que empieza o concluye un efecto jurídico, que puede referirse al vencimiento de un contrato o el momento en que se inicia o termina un derecho u obligación, por ejemplo: El término de la concesión es el 10 de mayo de 2030.

La diferencia entre ambos vocablos podría resumirse como plazo: duración (intervalo de tiempo) y término punto final o inicial de ese plazo.

Esta asesoría considera que para efectos en el que nos encontramos regulando el lapso que durará un contrato de concesión entre la administración y el concesionario es preferible utilizar la palabra plazo, pues describe una medida de tiempo, no solo su final, lo que podía ser más claro al momento de establecer obligaciones dentro de un periodo determinado, favoreciendo la seguridad jurídica.

Como una segunda reforma que se realiza en el proyecto de ley es eliminar el plazo máximo por el cual podrá concedida una concesión que de acuerdo con la ley vigente es de 7 años, lo anterior de acuerdo con lo indicado en la exposición de motivos por las siguientes razones:

“Consideran que esta limitación tiene dos implicaciones económicas:

a) *el concesionario solo es sujeto de crédito en el año 1 de su concesión y*

---

<sup>3</sup> Diccionario Jurídico. Juan D. Ramírez Gronda



*b) el crédito deberá amortizarse en siete años, a pesar de que la vida útil legalmente establecida de los buses es de quince años (el artículo 46 bis de la Ley N.º 7600 establece que el MOPT no permitirá la circulación de autobuses de ruta regular después de transcurridos quince años desde su fabricación).*

Es por esta razón que la metodología tarifaria de la Aresep incluye la depreciación del 80% del valor de los buses en los primeros siete años y en los siguientes ocho años se deprecia el restante 20% del valor del bus. Esta desalineación del plazo de la concesión (7) y la vida útil legal del bus (15), da como resultado, aplicando la metodología de Aresep, una tarifa más alta durante los primeros siete años de uso de los buses comparado con la situación que se daría si la depreciación se diera a lo largo de los quince años de uso de los buses. Actualmente la depreciación anual es del 11,42% del valor nuevo del bus en los primeros siete años versus una depreciación del 6,66% anual en el caso de que la depreciación sea a lo largo de quince años.

El efecto de esta desalineación sobre las tarifas que pagan los usuarios se agrava con los buses eléctricos, ya que estos tienen un valor superior al doble del valor de los buses diésel y, por lo tanto, el valor absoluto de la depreciación también se duplica, resultando en tarifas más altas de lo necesario para prestar el servicio al costo. Con el fin de no obstaculizar la electrificación del transporte público con un aumento innecesario de las tarifas al realizar el cambio hacia buses eléctricos se hace necesario adecuar el plazo de la concesión a la vida útil de los buses utilizados, que por su calidad y costo de reparación puede variar entre los distintos buses utilizados.

Es así como el presente proyecto de ley propone que la administración determine el plazo de la concesión según la vida útil del vehículo de transporte de personas, alineado al plazo de amortización de los créditos otorgados a los operadores, plazo que se plasmaría en el respectivo contrato de concesión.”

Si bien el establecer en la ley un plazo o límite para el otorgamiento de una concesión o no, por parte del estado a particulares para explotar un servicio público, como lo es este caso para la modalidad del servicio público de buses, podría encontrarse dentro de las potestades de discrecionalidad de las y los señores diputados, sin embargo; tal y como se apuntó anteriormente este servicio es regulado, controlado y vigilado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes<sup>4</sup>, tal y como se desprende del artículo citado, al afirmarse *que*

<sup>4</sup> “Artículo 1.- 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



*todo método de transporte remunerado de personas dentro del territorio nacional, se encuentra bajo el control del Estado, ejercicio que delega en personas particulares por medio de la figura de la concesión.*

Por otro lado, se debe recordar que la concesión alude a un contrato administrativo en virtud del cual el Estado y un particular se ponen de acuerdo para que este último, bajo el control y vigilancia del primero, explote un servicio público a cambio de un precio o tasa que cobrará a los usuarios. No obstante, *el Estado sigue siendo el dueño de la actividad económica, razón por la cual no puede desentenderse del servicio.* Como bien se menciona en el Dictamen C-065-2001 de la Procuraduría General de la República, del 7 de marzo del 2001:

“... la figura jurídica por excelencia mediante la cual la Administración puede recurrir a la colaboración de particulares para la prestación de un servicio público es la concesión. Refiriéndose a los alcances, características y derechos que derivan de la concesión para la prestación de un servicio público, este Despacho, mediante dictamen C-099-99, del 24 de mayo de 1999, señaló:

“La concesión alude a un contrato administrativo en virtud del cual el Estado y un empresario se ponen de acuerdo para que este último, bajo el control y vigilancia del primero, explote el servicio público a cambio de un precio o tasa que cobrará a los usuarios del mismo. No obstante, en virtud de su carácter público, el Estado no puede desentenderse del mismo, quedando obligado a organizar, supervisar y controlar la prestación del servicio:

«La Administración que concede un servicio no puede desentenderse del mismo, porque éste no deja de ser público. El concedente tiene que garantizar al público que el concesionario cumplirá no sólo las cláusulas del contrato sino, además, todos los deberes y obligaciones que tiene por virtud de la ley y de los principios generales que dominan la ejecución del contrato administrativo. Tiene que garantizar, además, que el contrato sirva bien el interés público y variarlo si ello no ocurre, para que se adapte. Y, si pese a todo, el contrato resulta inútil o

---

Obras Públicas y Transportes. La prestación es delegada en particulares a quienes autoriza expresamente, de acuerdo con las normas aquí establecidas. Para los efectos de esta ley, los términos siguientes se definen así: (...) *“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. (...)”*.



inconveniente, la Administración puede ponerle fin a la concesión, sin necesidad de acudir a un Juez. Poder de control, poder de modificación y poder de terminación del contrato son las tres potestades incluidas en la concesión, aunque nada diga el contrato ni la ley. (...)» (ORTIZ ORTIZ, Eduardo, Aspectos Legales de Concesiones Ferrocarrileras, Revista de Ciencias Jurídicas, número 27, San José, Costa Rica, 1975, pág. 150).

Una de las características esenciales de los contratos de concesión de servicios públicos es que debe darse mediante la valoración que el órgano concedente hace de las condiciones que el particular ofrezca, normalmente previo señalamiento de los requisitos mínimos para su prestación. De ese carácter personalísimo se desprende que el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato respectivo corresponde de manera exclusiva al concesionario, lo que excluye la posibilidad de transferir, en tesis de principio, la concesión. Por consiguiente, la confianza que le ha sido acordada por la Administración no puede ser alterada por una transmisión a tercero, no autorizada administrativamente.

Por otra parte, es claro que de la concesión se derivan, en favor del particular adjudicatario, una serie de derechos que consisten, esencialmente, en explotar el servicio en los términos, plazo y condiciones establecidos en el contrato y conforme a las normas jurídicas en vigor; y percibir una remuneración por parte de los usuarios del servicio, como contraprestación de este, manteniendo el equilibrio financiero del contrato. Frente a esos derechos del concesionario, la Administración queda imposibilitada –salvo los actos tomados en virtud del poder de organización y control de la prestación del servicio--, para tomar cualquier decisión que afecte la situación jurídica del particular, quedando obligada a no afectar el equilibrio financiero del contrato y a no rescatar la concesión si no es por los supuestos legalmente establecidos para dicho fin”.

Dicho lo anterior, esta asesoría hace la observación que el eliminar el plazo máximo por el cual puede ser otorgada una concesión podría ser beneficioso desde el punto de vista que el plazo contractual sea congruente con el tiempo



real que sea necesario para amortizar la inversión y obtener una ganancia justa, considerando especialmente los altos costos de los buses eléctricos, sin embargo; se apunta que podría especificar mejor los criterios objetivos para determinar la "vida útil" de los buses, considerando que pueden variar según el tipo, marca o condiciones operativas. Sin embargo, esta asesoría considera que, si no se establece ningún límite máximo, el contrato podría otorgarse por plazos excesivos o indefinidos, lo que podría debilitar la capacidad del Estado para ejercer un control periódico sobre el cumplimiento de los fines del servicio público o por el contrario, podrían darse interpretaciones contradictorias y conflictos sobre la duración y condiciones de extinción o revisión de la concesión.

Sería importante también considerar el criterio técnico del Ministerio de Obras Públicas y Transporte y de Aresep sobre la eliminación del plazo máximo de otorgamiento de una concesión.

Finalmente, otra reforma que se introduce en el proyecto de ley es que se elimina la discrecionalidad de la autoridad reguladora al permitir la renovación solo si se demuestra el cumplimiento total del concesionario, se elimina el vocablo "podrá" para sustituirlo por "será", lo que ha criterio de esta asesoría podría limitar la facultad del Estado de valorar integralmente si conviene renovar o no una concesión, sustituyéndola por una obligación casi automática, lo cual podría debilitar el principio de interés público en la gestión del transporte.

La propuesta de reforma introduce un cambio sustantivo al pasar de una renovación potestativa a una renovación obligatoria, con implicaciones importantes para la gestión del transporte público.

Elemento	Ley vigente	Proyecto de reforma
<b>Condiciones de renovación</b>	La renovación es posible si el concesionario ha cumplido sus obligaciones. No es automática.	Se establece que la concesión será renovada obligatoriamente si se cumplen las condiciones legales.



Por lo anterior indicado, se recomienda incluir mecanismos de control y evaluación más robustos en la ley, que aseguren la calidad del servicio, el interés público y la posibilidad de introducir mejoras estructurales en el sistema.

Se propone, además, revisar la redacción para balancear los derechos del concesionario con los principios de eficiencia, control estatal y mejora continua del servicio.



### ***Consideraciones Finales***

El proyecto de ley se encuentra dentro del marco de discrecionalidad de las diputaciones, no se visualizan problemas jurídicos, sin embargo, se recomienda de forma precautoria contar con el criterio técnico del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), con el fin de asegurar que las nuevas disposiciones estén alineadas con la planificación del transporte, las políticas de movilidad sostenible y la regulación tarifaria.

Aunque eliminar el límite de siete años permitiría mayor flexibilidad para adaptar las concesiones a la vida útil real de los vehículos y a las condiciones de financiamiento, lo anterior también plantea riesgos. Sin una regulación clara y criterios técnicos definidos para determinar esa duración, se podría comprometer el control estatal sobre el servicio público de transporte modalidad buses, dado que se podría abrir espacio a concesiones excesivamente largas o generar inseguridad jurídica.

En relación con el cambio que se propone el verbo "podrá" por "será" transforma la renovación de las concesiones en un acto obligatorio si se cumplen ciertas condiciones. Esta modificación podría debilitar el principio del interés público, al limitar la capacidad del Estado de decidir, según criterios integrales, si conviene o no renovar una concesión, incluso en contextos donde otros factores técnicos o estratégicos puedan sugerir una alternativa.

En atención al oficio AL-DRLE-OFI-2022 de 26 de octubre de 2022, relacionado con el análisis de impacto de Género en los proyectos de ley, esta asesoría ha sido sometido al análisis de Género correspondiente, sin que se encuentra afectación al respecto.



### ***III. Técnica Legislativa***

En cuanto a este apartado no hay observaciones



#### **IV. Procedimiento**

##### **Votación**

Este proyecto puede ser aprobado con la mayoría absoluta de los presentes que dispone el artículo 119 de la Constitución Política.

##### **Delegación**

Este proyecto puede ser delegado a conocimiento de una Comisión Legislativa con Potestad Plena.

##### **Consultas Preceptivas**

- Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (Aresep)

##### **Fuentes**

- Ley Reguladora del Transporte Remunerado De Personas en Vehículos Automotores, Ley No.3503, del 10 de mayo De 1965
- Dictamen C-065-2001 de la Procuraduría General de la República, del 7 de marzo del 2001.
- Opinión Jurídica PGR-OJ-097-2023 del 18 de setiembre de 2023
- Diccionario Jurídico. Juan D. Ramírez Gronda

Elaborado por: dgd  
/\*lsch//19-5-25  
c. arch// 24911 IJU-SIST.SIL