ASAMBLEA LEGISLATIVA

18 de setiembre de 2025
AL-DEST-IJU-318-2025

Señores (as)
Comisión con Potestad Legislativa
Plena III, Área III
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE Nº 24.643

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO** del expediente **Nº 24.643** Proyecto de ley: **"LEY PARA EL NO COBRO DE SERVICIOS SANITARIOS EN TERMINALES DE AUTOBUSES".**

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

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/lsch 18-9-2025

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-318-2025

PLENA III

INFORME DE PROYECTO DE LEY SOBRE TEXTO DICTAMINADO

INFORME JURÍDICO

EXPEDIENTE Nº 24.643

"LEY PARA EL NO COBRO DE SERVICIOS SANITARIOS EN TERMINALES DE AUTOBUSES"

(SOBRE EL TEXTO CON DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA DEL 06 DE AGOSTO DEL 2025 EMITIDO POR LA COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN)

AUTORIZADO POR:

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL

18 DE SETIEMBRE DEL 2025

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO 4

II. CONSIDERACIONES DE FONDO 4

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO 6

IV. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE 10

V. VINCULACIÓN CON TEMAS DE GÉNERO 11

VI. CONSIDERACIONES FINALES 11

VII. TÉCNICA LEGISLATIVA 12

VIII. PROCEDIMIENTO 12

IX. FUENTES 13

AL-DEST- IJU-318-2025
INFORME JURÍDICO[1]

INFORME DE PROYECTO DE LEY SOBRE TEXTO DICTAMINADO

EXPEDIENTE Nº 24.643

"LEY PARA EL NO COBRO DE SERVICIOS SANITARIOS EN TERMINALES DE AUTOBUSES"

El presente informe se realiza sobre el texto que fue dictaminado de manera AFIRMATIVA DE MAYORÍA en fecha 06 de agosto del 2025 en la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración.

Nota: La iniciativa requiere consultas obligatorias.

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El texto dictaminado sobre el proyecto de ley, propone la reforma del artículo 166 de la Ley General de Salud, con el propósito de establecer que los propietarios, representantes, administradores y encargados de empresas de transporte público de personas en autobuses, queden obligados a mantener en buenas condiciones de en todas las terminales de autobuses. Así mismo se establece el no podrán cobrarles a las personas usuarias de dichos servicios en las terminales de autobuses, por lo que su uso será gratuito.

II. CONSIDERACIONES DE FONDO

Es preciso acotar que si bien nuestro sistema jurídico regula el transporte remunerado de personas, en todas sus modalidades; la *Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores*, N° 3503 del 10 de mayo de 1965, 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 (MOPT), cuya prestación puede ser delegada en los particulares, a quienes se autorice

[1] Elaborado por **Cristina Ramírez Chavarría**, Jefa de Área Jurídica Revisión y autorización final por **Fernando Campos Martínez**, Gerente del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.

expresamente, de acuerdo con las normas establecidas en dicha ley, específicamente en sus artículos 1 y 2.

Esta misma calificación, de servicio público, la podemos encontrar en lo dispuesto en el artículo 5, inciso f) de la Ley de creación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), N° 7593 del 9 de agosto de 1996, que califica el transporte remunerado de personas, como un servicio público.

"La declaratoria de una determinada actividad económica como servicio público implica su nacionalización. Es decir, le atribuye al Estado su titularidad, de forma tal que solo éste o un particular autorizado, puede brindar el servicio". [2]

Esta declaratoria traerá como consecuencia inmediata que la "actividad económica sale del comercio de los hombres, no pudiendo estos desarrollarla en forma libre. La única forma de dedicarse a ella es mediante una *concesión o permiso del Estado*. Sin embargo, aún en tales casos, la titularidad del servicio la mantiene el Estado, limitándose el particular únicamente a su prestación efectiva."

Ahora bien, aclarado lo anterior es preciso tener presente que en nuestro país existen **terminales de autobuses** que son propiedad de las Municipalidades o de otras instituciones del Estado, es decir son de naturaleza pública ya **que al destinarse para uso público se construyen en bienes afectos a uso público adquiriendo**.

Así mismo existen **terminales de autobuses que son propiedad privada por pertenecer a sujetos de derecho privado, concesionarios que construyeron la terminal en un inmueble privado y con recursos privados**.

- **En ambos casos, el servicio que prestan, es decir el transporte remunerado de personas en la modalidad de autobús, es un servicio público cuya titularidad la mantiene el Estado independientemente de quien lo brinde dentro de los requisitos de legalidad establecidos al efecto.**

- No obstante, la distinción en cuanto a la titularidad **pública o privada** del propietario del inmueble donde se ubica la terminal, cuenta con regulaciones

[2] Procuraduría General de la República de su Dictamen Nº 043, del 20 de marzo de 2013.

distintas, aspecto que requiere ser analizado debido a los efectos del proyecto aquí analizado.

Lo indicado se explica y fundamenta de seguido en el análisis del articulo único.

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

El proyecto de ley se compone por un artículo único, que pretende reformar la Ley General de Salud, Ley N° 5395 del 30 de octubre de 1953, con el propósito de regular la obligatoriedad de mantener servicios sanitarios en las terminales de autobuses y establecer la gratuidad para los usuarios de esos servicios sanitarios.

De seguido se presenta un cuadro comparativo que permite apreciar con claridad las reformas que se implementarían al artículo 166 de la Ley General de Salud y se realizan las observaciones correspondientes:

Norma Vigente **Ley General de Salud, N° 5395 del 30 de octubre de 1953**	**Propuesta de Reforma** **Expediente 24.643**
"**ARTICULO 166.-** Los propietarios y representantes, administradores y encargados de empresas de transportes deberán mantener los vehículos y las estaciones terminales en buenas condiciones de aseo y procederán a su conveniente desinfección, desinsectización, desratización y a la destrucción de otros animales nocivos y al cumplimiento de las medidas especiales que la autoridad de salud	***"ARTÍCULO ÚNICO-*** *Refórmese el artículo 166 de la Ley General de* Salud*, Ley N° 5395, del 30 de octubre de 1973, para que en adelante se lea:* ***Artículo 166-*** *Los propietarios y representantes, administradores y encargados de empresas de transportes deberán mantener los vehículos, las estaciones terminales* ***y los servicios sanitarios*** *en buenas condiciones de aseo y procederán a su conveniente desinfección, desinsectización, desratización y a la destrucción de otros animales nocivos y al cumplimiento de las medidas especiales que la autoridad de salud competente ordene a fin de evitar la*

competente ordene a fin de evitar la aparición y la difusión de enfermedades y la diseminación de vectores, dentro y fuera del país.”	*aparición y la difusión de enfermedades y la diseminación de vectores, dentro y fuera del país.* ***No podrán cobrar por la prestación de servicios sanitarios en ninguna terminal de autobuses del país a los usuarios de estas***.

- **<u>En cuanto a la adición al primer párrafo del artículo 166 de la Ley General de Salud</u>**

La propuesta adiciona al primer párrafo del artículo 166 vigente la frase “***y los servicios sanitarios”,*** con el propósito de que resulte imperativo para *los propietarios y representantes, administradores y encargados de empresas de transportes* ***el deber de mantener los servicios sanitarios en buenas condiciones de aseo.***

No obstante, tal como se adelantó se debe considerar los efectos jurídicos de esta imposición, toda vez que en nuestro sistema de servicio público de transporte en autobuses, **coexisten terminales de autobuses que son propiedad del Estado y son administradas generalmente por las Municipalidades lo que implica que al tratarse de bienes destinadas a uso público, tal como lo indica el artículo 261 del Código Civil, se constituyen en “**cosas públicas ya que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público”.

En ese sentido, cuando se trata de las terminales de autobuses cuyo inmueble es propiedad del Estado o de sus instituciones, está afectadas a uso público y la norma formulada no encuentra impedimento para su aplicación.

Pero, otro es el caso cuando las terminales de autobuses pertenecen a sujetos de derecho privado, porque esa titularidad a pesar del servicio que se presta en el inmueble -terminal de autobuses-, no adquiere el carácter demanial o afecto a uso público per sé, ya que la propiedad privada está cubierta por un régimen especial de protección que deriva del **artículo 45 de la Constitución Política que indica en lo conducente que *“Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros imponer a la propiedad limitaciones de interés social.”***

Véase que la norma impone la obligación de manera general, sin distinguir si las terminales de autobuses donde se ubican los servicios sanitarios son propiedad del Estado o de sus instituciones y por el destino están afectos a un uso público per se tal como lo dispone el numeral **261** del Código Civil supra citado; en este escenario la imposición que se pretende implementar en el párrafo primero no encontraría ningún inconveniente.

Para imponer ese mismo deber a los sujetos de derecho privado propietarios de las terminales de autobuses, estaríamos ante una limitación a la propiedad privada, por ello aquí se debe considerar los alcances del artículo **266** del Código Civil que indica:

> "La propiedad y cada uno de los derechos especiales que comprende, no tienen más límites que los admitidos por el propietario y los impuestos por disposiciones de la ley."

En cuanto al plazo por 10 años el numeral 292 de ese mismo Código, dispone:

> "ARTÍCULO **292**.- Los derechos de transformación y enajenación son inherentes a la propiedad y ningún propietario puede ser obligado a transformar o no transformar, a enajenar o no enajenar, sino en los casos y en la forma en que la ley lo disponga**. Es permitido establecer limitaciones a la libre disposición de los bienes, únicamente cuando éstos se transfieren por título gratuito. Pero no serán válidas por un plazo mayor de diez años**, salvo tratándose de beneficiarios menores de edad, en que este término puede ampliarse hasta que el beneficiario cumpla veinticinco años de edad. Serán nulas, por contrarias al interés público, y a la libre disposición de los bienes como atributo del dominio, las limitaciones establecidas por mayor tiempo del indicado en el presente artículo y, en consecuencia, el Registro Público hará caso omiso de ellas en cuanto excedan de los términos señalados, considerándose el bien libre de toda restricción." (El destacado no es del original)

Considerando la normativa constitucional (artículo 45) y legal supra transcrita, se determina que:

Se deduce que la intención del proyecto consiste en que la imposición de mantener servicios sanitarios para los usuarios de las terminales de transporte público en modalidad de autobús, **de manera indefinida en establecimientos de propiedad privada**, debe indicarse así en la norma. En este caso el proyecto debe ser aprobado por 38 votos de la Asamblea Legislativa, lo que tendría como consecuencia que no resulte delegable.

Véase que la adición propuesta al primer párrafo del artículo 166 de la Ley General de Salud, no establece con la debida claridad, si el mandato debe aplicarse a **"todas" las terminales de autobuses incluyendo a las que son propiedad del Estado y de sus instituciones incluyendo aquellas que son propiedad de sujetos de derecho privado.**

La aclaración **es necesaria y debe quedar expresamente indicada en la norma que se adiciona,** ya que la norma debe generar certeza sobre su alcance, además su contenido repercute tal como se explicó líneas arriba, en el trámite legislativo del proyecto, ya que algunos de esos inmuebles son de naturaleza pública y otros de naturaleza privada.

- **En cuanto a la adición de un segundo párrafo al artículo 166 de la Ley General de Salud**

Se adiciona un segundo párrafo que es congruente con la exposición de motivos, en tanto se establece que la prestación de los servicios sanitarios en las terminales de autobuses será gratuita, por lo que no estarán sujetas a ningún cobro por uso.

La reforma y adición al numeral 166 de la Ley General de Salud es congruente con el Derecho Fundamental a la Salud, que deriva del derecho a la vida establecido en normativa nacional e internacional protectora de los derechos humanos, a saber:

- Artículo 21 de nuestra Constitución Política
- Artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos
- Artículo 4 de la Convención Americana de Derecho Humanos
- Artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre
- Artículo 6 del Pacto de Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Así mismo, el segundo párrafo que se pretende adicionar al artículo 116 encuentra relación con el artículo 1 de la misma Ley General de Salud que establece que **"La salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado"**.

Dentro de la potestad de tutela que ejerce el Estado y la facultad de imperio, es viable por la vía de ley, establecer que se cuente con servicios sanitarios en todas las terminales de autobuses y que éstos se mantengan en idóneo aseo, no obstante, la votación para la aprobación de la iniciativa requiere mayoría

calificada para que se imponga de manera indefinida a los establecimientos que son propiedad privada de los concesionarios.

- **En cuanto a la gratuidad por el uso de los servicios sanitarios**

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia indicó en Resolución N° 2380-1999 que:

> *"La finalidad del cobro por la utilización del servicio sanitario va directamente relacionada con el tema de mantener y preservar en condiciones higiénicas óptimas las citadas instalaciones. Donde el usuario que cancela la tarifa fijada por los operadores de la terminal, deriva en un derecho (artículo 46 Constitucional) a que el servicio recibido efectivamente cumpla esa característica. (...).*

El criterio de la Sala Constitucional, resulta conteste con la normativa que regula la salubridad pública en términos referidos a que el mantenimiento de los servicios sanitarios se vuelve fundamental para garantizar las condiciones higiénicas para todos los usuarios.

Si bien, puede pensarse que el cobro por el servicio de uso de los servicios sanitarios encontraría fundamento en la necesidad de cubrir los costos que implica la debida limpieza permanente del lugar y que para ello, podría aplicarse una tarifa o tasa destinada para ese servicio; lo cierto es que no existe norma que le impida a las señoras y señores diputados por razones de interés público ejercer su potestad legislativa conforme con el artículo 121 Constitucional para establecer que el uso de los servicios sanitarios en **todas** las terminales de autobuses **sean públicas o privadas**, será gratuita para los usuarios de las terminales.

RIGE:

Finalmente, la norma establece en forma correcta y separada la frase sacramental de cierre que indica: **"Rige a partir de su publicación".**

IV. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

La Agenda 2020-2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas que la suscribieron, entre ellos Costa

Rica, esta Agenda es la guía de referencia para el trabajo de la comunidad internacional hasta el año 2030. Conforme con lo anterior:

> *"El texto dictaminado del proyecto de ley (06-08-2025) presenta una vinculación tangencial con la Agenda 2030, presente en los ODS 1 "Reducción de la Pobreza" y 6 "Agua Limpia y Saneamiento"*
>
> *Lo anterior, por cuanto los propósitos de la iniciativa para que los propietarios y representantes, administradores y encargados de empresas de transportes deban mantener los servicios sanitarios en buenas condiciones de aseo y, que no puedan cobrar por la prestación de estos en ninguna terminal de autobuses del país a las personas usuarias; impactan las metas asociadas con la ampliación de cobertura de servicios para las personas en condición de pobreza y situación de vulnerabilidad (ODS 1), así como la de lograr el acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados para todas las personas, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad (ODS 6).*
>
> *No obstante, corresponderá al respectivo informe jurídico determinar la viabilidad de la iniciativa, especialmente si al eliminar el pago directo por parte de los usuarios de los servicios sanitarios en las estaciones de autobuses, las empresas estarán trasladando los costos de limpieza y funcionamiento en las solicitudes de aumento del servicio de autobuses ante la ARESEP para compensar estos gastos operativos.*
>
> *Por este último aspecto no se determina la afectación sobre la Agenda 2030."*[3]

V. VINCULACIÓN CON TEMAS DE GÉNERO

El proyecto de ley bajo estudio no presenta una vinculación **expresa** con Instrumentos jurídicos internacionales para la protección de los derechos de las mujeres, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer "CONVENCION DE BELEM DO PARA", o el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.

No obstante, la propuesta afecta positivamente tanto hombres como a las mujeres, así como a todos los habitantes usuarios de los servicios de autobuses y de los servicios sanitarios ubicados en dichas terminales.

[3] Análisis elaborado por Tonatiuh Solano Herrera, Jefe del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

- El proyecto de ley requiere ajustes con fundamento en los numerales 45 de la Constitución Política y 261, 266 y 292 del Código Civil, los cuales han sido debidamente precisados en el Informe que aquí se presenta.
- La iniciativa **no** puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena.
- Dentro de la potestad de tutela que ejerce el Estado y la facultad de imperio, es viable por la vía de ley, establecer que se cuente con servicios sanitarios en todas las terminales de autobuses y que éstos se mantengan en idóneo aseo, no obstante, la votación para la aprobación de la iniciativa requiere mayoría calificada para que se imponga de manera indefinida a los establecimientos que son propiedad privada de los concesionarios.
- Sin indicarlo en forma expresa, la iniciativa genera un efecto positivo en la población femenina habitante de los cantones directamente afectados, así como de sus visitantes.
- Una vez corregida la iniciativa, su aprobación obedecería estrictamente a criterios de conveniencia y oportunidad que le asisten a las señoras y señores legisladores por mayoría calificada -no menos de 38 votos de la Asamblea Legislativa.

VII. TÉCNICA LEGISLATIVA

El Título de la Ley debe indicar de manera completa y clara su contenido, por lo que, en aplicación de una correcta técnica legislativa, el título requiere ajustarse, para lo que se sugiere la siguiente redacción:

“LEY QUE ESTABLECE LA GRATIUDAD POR EL USO DE LOS SERVICIOS SANITARIOS PARA LOS USUARIOS DE LAS TERMINALES DE AUTOBUSES MEDIANTE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 166 DE LA LEY GENERAL DE SALUD, LEY N° 5395 DEL 30 DE OCTUBRE DE 1953”

VIII. PROCEDIMIENTO

Una vez indicados los ajustes que requiere el proyecto de ley con fundamento en los numerales 45 de la Constitución Política y 261, 266 y 292 del Código Civil,

de aplicarse dichos ajustes la iniciativa encuentra viabilidad jurídica y el trámite sería el siguiente:

Delegación

Este proyecto **no puede** ser delegado a conocimiento de una Comisión Legislativa con Potestad Plena. Debido a que de la relación entre al alcance del artículo 45 Constitucional y la protección de la propiedad privada, las limitaciones indefinidas a la propiedad privada deben ser aprobadas por votación no menor a las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Votación

En aplicación del artículo 45 Constitucional la iniciativa requiere de mayoría calificada para su aprobación.

Consultas Obligatorias

- Todas las Municipalidades del país
- Todas las Instituciones Autónomas del país
- Las organizaciones representantes de personas con discapacidad[4]

IX. FUENTES

- Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949.
- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Convención Americana de Derecho Humanos
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre
- Pacto de Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Ley General de Salud, Ley N° 5395 del 30 de octubre de 1953
- Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, N° 3503 del 10 de mayo de 1965
- Ley N°7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, del 02 de mayo de 1996 y sus reformas

[4] Debido al alcance general del proyecto la consulta debe realizarse en aplicación del Artículo 13, de la Ley N°7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.” Las organizaciones de personas con discapacidad legalmente constituidas deben ser consultadas por parte de las instituciones encargadas de planificar, ejecutar y evaluar servicios y acciones relacionadas con la discapacidad.”

- Ley N° 1917, Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo (ICT), del 30 de julio de 1955.
- Ley N°5525, Ley de Planificación Nacional, del 02 de mayo de 1974 y sus reformas
- Ley N° 6227, Ley General de la Administración Pública, del 2 de mayo de 1978.

Jurisprudencia Constitucional:

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia indicó en Resolución N° 2380-1999

Elaborado por: crch
Supervisado por: fcm
*/*lsch//17-09-2025*
c. archivo// 24643 IJU// d/s/sil