RESOLUCION No. TAT-1451-05

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE.** San José a las catorce horas treinta minutos del catorce de diciembre de dos mil cinco.

Se conoce recurso de apelación y nulidad absoluta presentado por **EJRB** conocido como **ORB,** cédula de identidad número 1-767-916, en su condición de vicepresidente, con facultades de apoderado generalísimo sin limitación de suma de **ES S. A,** contra el artículo 6.12 de la Sesión Ordinaria 49-2005 dictado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público el 05 de julio de 2005, mismo que se tramita en este despacho en expediente No. TAT-40-05

**RESULTANDO:**

**PRIMERO:** Que en la Sesión Ordinaria 49-2005 de la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público del 05 de julio del 2005, se adoptó el acuerdo que literalmente indica:

"ARTICULO 6.12- Se conocen oficios DIC-03-672, DIC-04-1027, DIC-05-016, DIC­05-407, y DIC-05-866, todos del Departamento de Inspección y Control, respecto de análisis de denuncias en contra de la empresa S S.A. operadora de la rutas 62, 62BS, 56 y 56 ext.

CONSIDERANDO

Que la Administración recibió un gran número de denuncias de parte de usuarios con respecto a la prestación de servicio de la empresa S S.A. operadora de la rutas 62, 62BS, 56 y 56 ext , mismas que se resumen de la siguiente forma:

1. Incumplimiento de horarios y sustitución de busetas por autobuses (Denuncia interpuesta por el Consejo Municipal de Montes de Oca)
2. Problemática con las frecuencias de viaje ya que los lapsos de espera son de hasta veinte minutos (GC, Presidente Consejo de Distrito 3 Mercedes)
3. Mal estado de unidad con la consecuente contaminación ambiental que ésta produce y maltrato del conductor hacia los usuarios (Sr. CQA).
4. Recargo de busetas, incumplimiento de horarios y busetas utilizadas como autobuses (YSG)
5. Incumplimiento de la parada Terminal en la localidad de San Ramón de Tres Ríos ( un grupo de vecinos de San Ramón de Tres Ríos)
6. Incumplimiento de horarios de servicio de operación y mal estado de las unidades.
7. Incumplimiento de horarios y recargo de busetas (RLVF y otros usuarios del servicio)
8. Mal trato del operador de una unidad y contaminación de ésta (Ing. GPS, Contralor Ambiental).
9. Inadecuada utilización de la flota inscrita de una de las empresas en la otra y viceversa (Informe DIC-04-1027).
10. Anomalías en la realización de una parada en tránsito en calle 9, entre avenidas **O** y 2 para lo cual no está autorizada la empresa S S.A. y otras empresas (DIC-05- 016).
11. Que cada una de las denuncias especificadas con anterioridad, fueron valoradas por medio de estudios realizados por el Departamento de Inspección y Control en los oficios DIC-03-672 del 21 de junio del año 2004, DIC-04-1027 del 25 de octubre del 2004, DIC-05-016 de fecha 04 de enero del 2005, DIC-05-407 del 20 de marzo de 2005, y DIC-05-866 del 05 de julio de los corrientes.
12. Que los informes supra detallados, revelan además denuncias e irregularidades encontradas en otras empresas que prestan servicio de transporte público — autobús —en esa misma zona, a saber, AC y AEM S.A., sin embargo, con ocasión del Interés Público que reviste la situación y ante la denuncia que se hiciera en medios de comunicación nacional, esta Junta Directiva determinó la importancia de conocer todo lo relativo a la prestación del servicio de transporte público — buses — en la localidad de Sabanilla de Montes de Oca, cuya prestataria es la empresa Sabanilla S.A.
13. Que de conformidad con el oficio DIC-03-672 del 21 de junio del 2004 el Departamento de Inspección y Control en atención de las denuncias pertinentes, realizó un estudio de campo los días 24, 25, 26 y 27 de junio del 2003; 01, 02, 03 y 04 de julio del 2003; así como los días 22, 23, 26, 27 y 28 de abril del 2004. Por medio de este análisis de campo se obtuvieron las siguientes conclusiones:
14. La empresa SS.A. mantiene las mismas condiciones operativas detectadas antes de haberse visto el presente informe en la sesión ordinaria 51-2003 del 09 de diciembre del 2003, con un agravante que la empresa cuestionada no se está cumpliendo con el artículo 12 de la sesión Extraordinaria 18-2003 de fecha 28 de agosto del año 2003
15. La empresa S S.A. incumple horarios de operación establecidos en el anexo 2, específicamente en las rutas No. 62, 62BS, 56 y 56 Ext., por cuanto se pudo comprobar que la empresa S S.A. realizó una importante reducción de los servicios realizados, con respecto a los autorizados por el anexo 2 aprobado por este Consejo, con lo cual al reducir la cantidad de horarios, automáticamente varía la frecuencia de tiempo entre servicios, en cuanto a la ruta Urbanización Europa, San José Sabanilla — Urbanización Las Mansiones — La Campiña Subsector Sector San Pedro — Curridabat, la empresa en cuestión realizó más servicios de los autorizados en el anexo 2.
16. La empresa S S.A. incumple lo establecido en el artículo 12 de la sesión extraordinaria 18-2003 de fecha 28 de agosto del año 2003 en cuanto a las 37 unidades autorizadas para operar el servicio de la ruta No. 62, 62BS, 56, 56Ext 7, ya que solo operó con 29 unidades, de las cuales 13 unidades están autorizadas y 16 Unidades no están autorizadas por este Consejo de Transporte Público.
17. Que de acuerdo a la situación detectada en las inspecciones con los horarios de los servicios realizados por empresa Sabanilla S.A., así como la falta de unidades con las que opera el servicio, es claro que las denuncias presentadas por los usuarios que se sienten afectados en la calidad del servicio que se les brinda cotidianamente, tienen argumento y son procedentes.
18. Que de acuerdo a la inspección realizada en la localidad de Dulce Nombre de Tres Ríos donde se encuentra ubicada la parada Terminal de la ruta San José — San Ramón de Tres Ríos, se pudo comprobar que los hechos denunciados ante este Consejo por un grupo organizado de vecinos de ese lugar, en ese momento no está siendo cometida por la empresa Sabanilla S.A.
19. En la actualidad la empresa S S.A., no ha firmado el respectivo Contrato de Renovación de Concesión, además que la Dirección de Asuntos Jurídicos de este Consejo, no cuenta con registros que indiquen que la empresa halla presentado los requisitos para inicio del trámite correspondiente.
20. La tarifa aplicada por la empresa S S.A., a los usuarios que utilizan el servicio de transporte remunerado de personas, es la que establece la ARESEP, para las rutas: No. 62, 62 BS, 56, 56 Ext., publicadas en la Gaceta No. 39, alcance 17 del 25 de febrero del 2002.

5. Que de conformidad con el oficio DIC-04-1027 del 25 de octubre del 2004 el Departamento de Inspección y Control en atención de las denuncias pertinentes, realizó un estudio de campo los días 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 20, 25, 26 y 27 de agosto del 2004. Por medio de este análisis de campo se obtuvieron las siguientes conclusiones:

1. La empresa S S.A. no cumple con lo establecido en el artículo 12 de la Sesión Extraordinaria 18-2003, por cuanto opero con 29 unidades 08 menos de la 37 unidades autorizadas, que de las 29 unidades 12 unidades están autorizadas por el artículo 12 de la Sesión Extraordinaria 18-2003, 09 unidades no están inscritas ante este Consejo y 08 unidades pertenecen a la empresa AC S.A., con vista en las certificaciones emitidas el día 09 de setiembre del 2004 por el Departamento de Administración de Concesiones y Permisos.
2. La empresa AC S.A. no cumple con lo establecido en el Artículo 15 de la Sesión Ordinaria 19-2001, por cuanto opero con 53 unidades, 05 unidades mas de las 48 unidades autorizadas, que de las 53 unidades que se observaron operando, 30 unidades están autorizadas por el por el Artículo 15 de la Sesión Ordinaria 19-2001, 20 unidades no están inscritas ante este Consejo y 03 unidades pertenecen a la empresa S S.A., con vista en las certificaciones emitidas el día 09 de setiembre del 2004 por el Departamento de Administración de Concesiones y Permisos.
3. Que de acuerdo a la situación detectada en los chequeos de unidades realizados a la empresa S S.A. y AC S.A., es claro que las denuncias presentadas ante este Consejo, tienen argumento y son procedentes.
4. Es claro que las empresas: AC S.A. y S S.A., éstas utilizan la operación de unidades de una empresa en la otra y viceversa, lo cual es violatorio de los acuerdos establecidos, por cuanto cada empresa tiene un acuerdo individual y específico de unidades autorizadas, así la empresa S S.A, el artículo 12 de la Sesión Extraordinaria 18-2003 de fecha 28 de agosto del año 2003 y la empresa AC S.A., el Artículo 15 de la Sesión Ordinaria 19-2001 del 24 de mayo del año 2001.

6. Que de conformidad con el oficio DIC-05-016 del 04 de enero del 2005 el Departamento de Inspección y Control en atención de las denuncias pertinentes, realizó un estudio de campo el día 26 de noviembre del 2004. Por medio de este análisis de campo se obtuvieron las siguientes conclusiones:

1. Que la zona comprendida entre avenida 0, entre calles 9 y 11, así como calle 9, entre avenidas O y 2, es una zona muy conflictiva en materia vial por cuanto: es la entrada y salida, a San José de la gran mayoría de las unidades que prestan el servicio de transporte remunerado de personas, de la zona este del Gran Area Metropolitana, es el final de la avenida O en el sentido este, además es el inicio y final del Gran Bulevar de la avenida central.
2. Que las empresas: S S.A., AC S.A, TEM S.A, S K S.A, Empresa .. - .. S.A.. y A H S.A, están realizando una parada en tránsito, con la respectiva recolección de pasaje, en calle 9, entre avenidas O y 2, la cual no está autorizada por este Consejo.
3. Que las empresas: S S.A., AC S.A, TEM S.A, SK S.A, Empresa .. - .. S.A.. y AH S.A, están violando lo establecido en la Ley de Tránsito por Vías Publicas Terrestres, Ley N° 7331, artículo 97; inciso a; numerales 3 y 5, por cuanto recoge pasajeros fuera de la parada establecida, además salen de su parada con la puerta delantera abierta.
4. Que según el oficio IT-2003-0574, el Departamento de Ingeniería de Transporte de este Consejo, le autorizó a la empresa AH S.A, operador de la ruta N° 301 A, una parada en tránsito en calle 9, entre avenidas O y 2, únicamente para desabordar pasaje, con un tiempo máximo de 1 (un) minuto.
5. Que la empresa A H S.A. no está cumpliendo lo establecido en el oficio IT-2003-0574, del Departamento de Ingeniería de Transporte de este Consejo, por cuanto esta realizando una parada para recoger pasaje, no para bajar como se les autorizó en el oficio indicado.
6. Que de acuerdo a la situación detectada en la inspección realizada en calle 9, entre avenidas O y 2, las empresas: Sabanilla S.A., AC S.A, TEM S.A, SK S.A, Empresa .. - .. S.A.. y AH S.A, es claro que la denuncia presentada por la señora MEMR, cedula …, tiene argumento y es procedente.
7. Que existe una ausencia total de vigilancia policial específicamente de tránsito, en avenida 0, entre calles 9 y 11, así como calle 9, entre avenidas O y 2, lo que provoca que se generé una total anarquía, en la cual él más fuerte impone su ley, en perjuicio del ordenamiento legal en vigencia.

7. Que de conformidad con el oficio DIC-05-407 del 20 de marzo del 2005 el Departamento de Inspección y Control efectúa un Informe Operativo del sector de San Pedro, (avenida 0, calles 21 y 23 y 50 oeste Restaurante Kentucky), a la ES los días 31 de enero y 17 de marzo del 2005 el estado físico, documental y de emisiones contaminantes de las flotas que operan en las rutas 62,62 BS, 56,56 ext., evento que los lleva a las siguientes conclusiones:

a) Se revisó un total de 8 unidades perteneciendo el 8% a la flota autorizada, se les confeccionó boleta de citación a 3 de ellas.

b) Las unidades SJB-7840, SJB-7845, SJB-7846 no se encuentran en flota, según constancia del Departamento Administración de Concesiones. y Permisos de fecha 24/01/05 (art. 12 S.O. 18-2003 del 28/08/03)

8. Que de conformidad con el oficio DIC-05-866 del 05 de julio del 2005 el Departamento de Inspección y Control presente informe responde las denuncias remitidas por el Director Ejecutivo de este Consejo Licenciado MAJ a este Departamento que presentaron los vecinos de Sabanilla y remitida el 27 de junio de los corrientes según oficio CSCTP/05-01778 relacionada con aspectos de calidad en general; denuncia remitida por la ARESEP la cual contiene nota de la Lic. XP referente al irrespeto de la parada en la Av. 2, 200 m este del Museo Nacional, del con fecha (sic) del 29 de abril del 2005. En atención a estas denuncias se efectuaron Estudios de campo que determinaron las siguientes conclusiones:

1. En términos generales los usuarios se manifiestan insatisfechos con la calidad del servicio brindado por la ES S.A. concesionaria de las rutas 56 y 56 Ext. V 62 y 62 BS respectivamente, descritas como: San José — San Ramón de Tres Ríos, San José — Urb. Mansiones — La Campiña y San José — Sabanilla — Autobuses y Busetas, según se demuestra en varios resultados de una encuesta realizada a 132 usuarios, misma que arrojó varios resultados de interés:

- El 63 % de los usuarios entrevistados opina que la calidad del servicio que presta actualmente la Empresa Sabanilla es mala un 30% que es regular y un 7% que es buena.

- De los 132 entrevistados un 84% considera que la empresa no cumple con los horarios autorizados y un 16 % que si.

- 63% considera que se deben prestar más servicios que los actuales, un 25% que debe realizarse una mayor variación en los horarios y el 12% que los horarios actuales son los ideales.

- El 41% de los entrevistados considera que el trato es regular, el 23% de los usuarios opina que el trato es malo y el 36% que es regular.

- 45% de los usuarios considera que el estado de las unidades es malo, el 35% que es regular y el 20% que es bueno.

- 62% de los usuarios esta de acuerdo con que el operador actual siga con la ruta y un 38% considera que debe existir un cambio en este aspecto.

1. Aunque actualmente se tiene aprobadas 37 unidades para que se brinde servicio en las rutas 56 y 62 con sus respectivas extensiones es claro que la empresa trabaja con una flota en hora pico de aproximadamente 20 a 24 unidades, por lo que se debe contemplar una adecuación de flota, pero ajustada a los horarios actualizados para así no descuidar la demanda.
2. Pero a pesar de lo antes mencionado la mayoría de los usuarios se manifiestan a favor de que continúe operando la Empresa Sabanilla S.A., siempre y cuando mejore la calidad del servicio prestado actualmente por la concesionaria tomando en cuenta o priorizando las necesidades de los usuarios, y realizando mejoras en cuanto al consorcio operativo con que opera actualmente la empresa con respecto a la empresa C S.A. y Zapote ya que los usuarios se sienten afectados por la implementación de dicho consorcio.

e) Deben implementarse medidas de control en cuanto al trato de los conductores hacia los usuarios en general pero principalmente hacia el adulto mayor, complementándose con medidas de control que regulen el uso debido de las paradas autorizadas especialmente en hora pico para que así se evite dejar usuarios en paradas intermedias sin recibir el servicio debido a la prisa con la que manejan algunos conductores y el desinterés de los mismos por prestar el servicio.

1. Que se ha demostrado fehacientemente, de conformidad con los respectivos informes del Departamento de Inspección y Control, que existe un serio problema de operación en la ruta que presta la empresa S S.A., se ha llegado a conclusiones contundentes sobre aspectos de vital importancia como lo son la alteración de horarios, la utilización de flota no autorizada (intercambio de unidades con otra empresa, sin autorización de la Administración), la realización de paradas en donde no corresponde, empleo de unidades en mal estado físico — mecánico y por lo general a Juicio de los usuarios el servicio de transporte público es deficiente y debe mejorar ya que no satisface sus necesidades, tal y como lo demuestra la encuesta realizada por el Departamento de Inspección y Control y la publicación en el diario de circulación del lunes 04 de Julio de los corrientes.
2. Que el Reglamento sobre Infracciones y Sanciones Menores en el Transporte Público, establece en el artículo 4 que son faltas imputables al concesionario o permisionario, el incumplimiento del itinerario establecido por la Administración, (...) y las modificaciones a la flota, de tal suerte que se utilice flota no autorizada. Las faltas por sanciones como las revisadas anteriormente, corresponden según el artículo 7 del Reglamento de Rito a una amonestación escrita por la primera vez en que se comprueben tales faltas y al inicio del trámite de caducidad en caso de que se comprobaren las mismas faltas por segunda vez en el término de un año.

Pese a lo anterior, debe ser de conocimiento expreso de la empresa concesionaria que la Administración debe hacer prevalecer el Interés Público a toda costa, razón por la que el ordenamiento jurídico le otorga la posibilidad de que si las necesidades del servicio lo requieren, el Consejo de Transporte Público puede aplicar la sanción que a su juicio crea conveniente — siempre que se sigan, claro está, los procedimientos establecidos para no violentar los derechos de los administrados -.

1. En lo que respecta a la irregularidad — demostrada — respecto de circular por las carreteras o calles en demanda de pasajeros, la Ley de Tránsito por vías Públicas terrestres, es clara en determinar en el Inciso 3) del Artículo 97 la prohibición expresa de esta conducta y establece que los vehículos de Transporte público de personas pueden circular únicamente en las rutas, estaciones o lugares de parada que el Consejo de Transporte Público autorice de conformidad con los estudios técnicos correspondientes.

La infracción a este tipo de disposiciones y a otras contenidas en el articulo 97 son consideradas como un uso indebido de la concesión y las infracciones reiteradas a las normativas citadas, pueden dar lugar al inicio o suspensión de la concesión.

1. Cabe indicar la empresa S S.A. ha presentado en reiteradas ocasiones solicitud de desinscripción, inscripción y acuerdo de flota optima total autorizada según se observa en el expediente del Departamento de Administración de Concesiones y Permisos. Las solicitudes corresponden a las fechas:

a) 23 de octubre del año 2003, misma que fuera prevenida so pena de archivo por falta de requisitos de conformidad con prevención del 13 de enero del 2004.

1. 24 de mayo del año 2004, la que fue prevenida so pena de archivo por falta de requisitos de conformidad con prevención del 24 de mayo del 2004.
2. 31 de mayo del 2004, la que fuera prevenida por Informe DAC-B-04-2036 del 23 de julio del 2004.
3. Y por último las gestiones presentadas en fechas 24 de febrero y 14 de abril, siendo también prevenidos los requisitos correspondientes en oficio DACP-05-01066. En ninguna de las prevenciones citadas la empresa concesionaria cumplió con los requisitos solicitados.

POR TANTO SE ACUERDA EN FIRME

1. Acoger parcialmente las siguientes recomendaciones de los Informes DIC-03-672, DIC-04-354, DIC-04-548, DIC-04-1027, DIC-05-60, DIC-05-076, DIC-05-407 y DIC­05-866.
2. En virtud de las faltas que se detectan de las inspecciones realizadas por el Departamento de Inspección y Control, relacionadas con la operación de flota no autorizada no registrados ante el Departamento de Administración de Concesiones y Permisos, otorgar un plazo de 8 días hábiles a la empresa S S.A. para que presente y formalice ante este Consejo los documentos necesarios para la legalización del parque automotor, con todos los requisitos para su aprobación, incluyendo el respectivo pago del canon para todas las unidades y certificación de la Caja Costarricense de Seguro Social de estar al día con las cuotas Obrero Patronales.
3. Ordenar al departamento de Ingeniería de Transportes de este Consejo, que en el plazo de 8 días hábiles, presente ante esta Junta Directiva el estudio de actualización de horarios y ajuste de flota optima solicitado por la empresa S S.A.
4. Solicitar apoyo a la Dirección de Policía de Tránsito para que realice operativos en las rutas de transporte público 56 y 62, y verifique de que todas las unidades cumplan con la legislación vigente.
5. Notifiquese a la Empresa Sa S.A., Dirección de Asuntos Jurídicos, Dirección Ejecutiva, Dirección Técnica, Defensoría de los Habitantes, Dirección General de la Policía de Tránsito, Departamento de Ingeniería de Transportes, Departamento de Inspección y Control, y Departamento de Administración de Concesiones y Permisos y a los denunciantes.

VOTO DISIDENTE DEL LICENCIADO OLMAN BONILLA OCONITRILLO

Considera el señor Bonilla Oconitrillo que no son procedentes las sanciones que se quieren imponer a la E S S.A., toda vez que la Administración aún no ha finalizado su etapa de formalización del servicio sobre la situación de operación de esta empresa. Este aspecto es incluso conocido por el mismo Departamento de Inspección y Control, este departamento en el Informe DIC-05-866 tiene como hecho demostrado que existen solicitudes pendientes de Estudio que debe realizar el Departamento de Ingeniería, según se documentó en expedientes 05,04,104 con fecha 14 de abril del año 2005 y a solicitud del expediente 04,03„321; cuyo traslado se hace al Departamento de Ingeniería con oficio DI-006-04, para que sea atendido en un plazo no mayor a 30 días naturales.

Adicionalmente, cabe indicar, que de conformidad con el párrafo segundo del numeral 11 en relación al articulo 22 de la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi, No. 7969, contra el citado acuerdo cabe el recurso de revocatoria ante el mismo órgano y de Apelación ante el Tribunal Administrativo de Transportes, dentro del plazo perentorio e improrrogable de cinco días hábiles contados a partir del día hábil posterior a su notificación, salvo que el acto que por este medio se notifica, resuelva sobre medidas impugnatorias ordinarias previas, caso en el cual, resulta improcedente el recurso de revocatoria, conforme a lo dispuesto por el numeral 345 de la Ley General de la Administración Pública."

**SEGUNDO:** Que mediante escrito presentado ante este Tribunal, el señor RB, en su condición dicha interpone recurso de Apelación y Nulidad absoluta contra el artículo 6.12 de la Sesión Ordinaria 49-2005 antes citado, sus argumentos son los siguientes:

"A) NECESIDAD DE LOS DOCUMENTOS QUE FUNDAMENTAN LA RESOLUCION

Al amparo del derecho de legitima defensa y como parte integral del debido proceso, mi representada procedió a autorizar al señor Juan Carlos Córdoba Calderón para que sacara copia de todos los documentos, denuncias, informes y encuestas que componen la resolución que impugno, más aún si pensáramos que todas las referencias que se hacen tienen relación a un documento presentado, conocido y estudiado por el Consejo de Transportes. En relación al punto 1 de dicha resolución, la cual enumera una serie de denuncias sin indicar fechas, ninguna se encontraba a disposición; peor aún, dentro de dichas denuncias se incluyen como c) y h) dos denuncias que resultan rechazadas dentro de los informes que posteriormente cita el Consejo. La Administración ha otorgado dos procesos a los usuarios para tramitar sus quejas contra el servicio. La primera ante la Contraloría de Servicios, dependiente de su Autoridad y ante la Autoridad Reguladora del Servicio Público. En ambas instancias es deber sine qua non notificar, intimar a la empresa denunciada para que ejerza su derecho de defensa. En este caso, no solo se tramitaron irregularmente la mayor parte de dichas denuncias, sino que a su vez mi representada no fue intimada para ejercer su derecho de defensa y esta serie de omisiones finaliza con la trascripción de dichas denuncias, pero sin tener a la vista los expedientes y el trámite que se le brindó a las mismas. Con respecto a los informes indicados en el punto 2 de la resolución de marras, tenemos que solo uno de ellos fue puesto en conocimiento de mi representada. Por lo tanto, ya no solamente la denuncia fue omitida, sino la resolución que se vertía supuestamente en relación a la misma. Finalmente no se encontraba a disposición del Consejo ni de mi representada los documentos que supuestamente dan como hechos, y hago referencia en especial al "Registro de que la empresa no ha cumplido con los requisitos para iniciar el trámite de renovación del contrato de concesión". Por lo tanto, de un listado de 15 documentos que fundamentaron, que dieron sustento a la resolución que impugno de forma directa de esta representación le fueron entregados dos, los correspondientes al K y al J. La ausencia de estos documentos debe ser sancionada con la nulidad de la resolución que impugno, caso contrario sería violatoria de los derechos de legítima defensa y debido proceso.

B) EN RELACION A LOS INFORMES DIC-03-672, DIC-04-1027, DIC-05-016, DIC­05-866 Y DIC-05-407.

Desde el 17 de marzo del 2004, fecha anterior a todos los informes citados, mi representada presentó bajo el número de expediente 04-03-321 una solicitud de Actualización de Horarios y Ajuste de Flota Optima Autorizada" para operar las rutas en cuestión. Más de un año después no se ha recibido respuesta a dicha nota alegando que no se tienen inspectores para realizar dicha labor. Por esto resulta extraño que para elaborar dichos informes, muestreos, puntos fijos, encuestas si se haya tenido el personal, pero no para cumplir con una solicitud que tenía injerencia y efecto directo sobre los mismos. Es tanto el reconocimiento del incumplimiento de la Administración de su deber de cooperación con el concesionario que en la resolución de marras, en todos los considerándos se omite referencia a dicha solicitud pendiente de resolución, pero casualmente la semana anterior a que se me notificara dicha resolución llegaron funcionarios de su Autoridad a realizar el estudio de dicha solicitud, con un plazo de 8 días para emitirlo, lo que resulta consecuente a la recomendación hecha en el inciso a) del informe DIC-05-866. Dichos estudios, en buena teoría, lo que deben hacer es recabar datos y emitir resultados. Extrañamente y fuera de todo contexto de Ley, el último, el DIC-05-866, no se limita a dar los resultados, sino también, dentro del texto de la encuesta, procede a emitir manifestaciones completamente subjetivas, lo cual provoca su nulidad. Veamos los hechos:

1. Página 4, párrafo 2 "situación que ha ido en detrimento desde que se realizó el cambio de operador de ruta". No expone resultados anteriores o comparaciones para fundamentar este hecho, el cual es falso, porque no ha habido cambio de operador, la empresa es la misma.
2. Página 7 párrafo primero "Se dan muchas irregularidades en el servicio las cuales van en aumento día con día". Evidente, es una apreciación subjetiva tendiente a modificar la percepción del que ve el resultado.
3. Página 9 párrafo primero indica que los usuarios consultados en su mayoría opinan que el trato de los conductores es malo, pero resulta que en el gráfico presentado el 36% de los usuarios opina que el trato es bueno, el 23% estima que es malo y el 41% que es regular. En el párrafo siguiente el informe de referencia procede a sustituir el porcentaje como "bueno" en "regular" apareciendo dos veces "regular" una vez "malo" y así omite el porcentaje que califica el trato como "bueno". Pero lo que resulta más grave es que el propio Consejo, al transcribir los resultados de este punto, procede igualmente a omitir el porcentaje de "bueno", sin tomar en cuenta el gráfico de la resolución que nos ocupa que arroja un resultado distinto. Yo se que se alegará que no es el único resultado, y por eso procedo a analizar el resto.
4. La pregunta 5 es relativa al estado de las unidades, párrafo previo se procede a indicar que desde que se realiza el consorcio entre tres empresas, empeoró el estado de las unidades. Esto no es cierto, los autobuses en cuestión se incorporaron a la flota de Sabanilla este año y fue por una situación temporal. Mi representada se encuentra dentro de un proceso de renovación de flota, con lo que al finalizar el año se contara con nuevas unidades.

Una encuesta que se basa en el desconocimiento y que reconoce dicho desconocimiento deviene en nula. Si el usuario desconoce los horarios autorizados como se le puede preguntar si mi representada incumple los horarios. A tal grado resulta bochornosa la pregunta que es similar el porcentaje de los usuarios que indican que si se cumple y los que indican que los horarios actuales con los ideales (16% y 12%).

Y es que siempre los resultados se les pueden brindar un contexto completamente  
diferente a lo que arrojan los mismos. En la resolución que impugno viene siendo un tema reiterado el estado de las unidades. Para apartarse de lo que las personas creen, como al informe anteriormente citado, se presenta el informe DIC-05-407 del 20 de marzo del 2005, donde se inspeccionan 8 unidades de mi representada y se indica como un hecho grave que a tres se le confeccionaron boletas. Por lo tanto, 5 no tuvieron falla alguna, una con dos fallas mecánicas y una con una falla mecánica, resultado que es contradictorio con lo obtenido con la encuesta.

La dificultad para cuestionar la propia encuesta que sustenta un informe, es la ausencia de la propia encuesta. No se adjuntaron, como en derecho corresponde, los documentos de respaldo, los datos de las personas encuestadas, a que hora fue realizada, nada. Dicha encuesta carece de los elementos mínimos para darle validez, para presumir su exactitud y el rango de error que pudo tener. Ante tales hechos no puede sustentar una resolución como la que impugno.

En cuanto al supuesto incumplimiento de horarios no se ha tomado en cuenta elementos determinantes dentro de la ruta que interfieren en la prestación del servicio. El primero de ellos corresponde al trabajo de entubamiento de las aguas negras en el sector de Sabanilla, específicamente en la vía frente al Colegio Metodista, la cual inició a principios de este año y al momento de los informes del presente año, mantenía cerrado un carril, lo que afectaba la circulación de los vehículos. El segundo es el efecto de las dos rotondas, de Betania y de la Bandera, las cuales en hora pico se saturan por diez o quince minutos, lo cual altera los ciclos de tiempo en la prestación del servicio. Mi representada dispuso personal para ubicar unos triángulos para generar tres vías a San José en la rotonda de Betania, para agilizar el movimiento de vehículos y un inspector de tránsito ordenó el levantamiento de las mismas. Los Ingenieros comisionados por el Consejo para realizar dichos estudios reconocieron verbalmente a funcionarios de mi representada, el efecto negativo de estos hechos que me he permitido citar, pero al momento de presentarlos por escrito, no se hace alusión o reserva al respecto.

Para tal efecto solicito se solicite a los Ingenieros que elaboraron dichos informes la ampliación de los mismos en los puntos indicados.

El principio de tipicidad, que deriva del artículo 39 de la Constitución Política asegura a los administrados, que los tipos y las infracciones, así como las sanciones respectivas asociadas a ellos deben estar contempladas, de forma previa, en las normas; verbigracia nos encontramos ante un principio íntimamente ligado con el principio de seguridad jurídica. Por lo tanto, solo constituyen infracciones administrativas las violaciones al Ordenamiento Jurídico previstas como tales en el mismo cuerpo normativo y en caso de acaecer las mismas, únicamente se puede aplicar la sanción previamente contemplada. Esta tipicidad de las sanciones obliga a determinar con exactitud, las consecuencias de carácter punitivo o sancionatorio que conlleva la violación a la norma preexistente, siendo en esta materia prohibida la analogía.

La resolución que impugno pretende imponer una sanción diferente a la contemplada en el Ordenamiento, tal y como se expresa en el punto décimo, a tal suerte, se debe revocar este considerando en su totalidad. La Administración Pública en virtud del principio de legalidad, establecido en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, solo esta autorizada a ejecutar lo permitido por norma expresa, lo cual nos conduce irremediablemente al principio de tipicidad y de seguridad jurídica en materia de infracciones y sanciones.

Con fundamento en lo expuesto solicito se revoque la resolución que impugno y en su lugar se proceda conforme la ley."

norma expresa, lo cual nos conduce irremediablemente al principio de tipicidad y de seguridad jurídica en materia de infracciones y sanciones.

Con fundamento en lo expuesto solicito se revoque la resolución que impugno y en su lugar se proceda conforme la ley."

**TERCERO:** En los procedimientos seguidos se han observado las prescripciones legales.

**REDACTA EL JUEZ FALLAS ACOSTA; Y,**

**CONSIDERANDO**

1. **SOBRE LA COMPETENCIA:** De conformidad con el artículo 22 de la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad **de** Taxi, No. 7969 del 22 de diciembre de 1999, y el Dictamen de la Procuraduría General **de la** República N° C-037-2000 del 25 de febrero del 2000, el Tribunal Administrativo de Transporte es competente para entrar a conocer el presente asunto.
2. **SOBRE LA ADMISIBILIDAD: Plazo de presentación:** El recurso de apelación es admisible por que fue presentado dentro del plazo legal establecido.

**Legitimación:** El recurso de apelación es admisible por haber sido presentado **EJRB** conocido como **ORB** en su condición de representante de la empresa S S.A., empresa a la que se dirige el acuerdo.

1. **HECHOS PROBADOS:** De importancia para la decisión de este asunto, se estiman como debidamente demostrados los siguientes hechos, por cuanto así han sido acreditados:
2. Que según se desprende de los informes del Departamento de Inspección y Control del Consejo de Transporte Público, números DIC -03-672 del 21 de julio de 2004 (visible a folios del 43 al 68); DIC-04-1027 del 25 de octubre de 2004 (visible a folios del 78 al 110); DIC 05-016 del 04 de enero de 2005 (visible a folios del 69 al 80); DIC — 05-407 del 20 de marzo de 2005 (visible a folios 83 y 84); y DIC 05-866 del 5 de julio de 2005 (visible a folios del 85 al 97), la empresa S S.A. fue objeto de diversas denuncias, algunas de las cuales fueron verificadas por los informes técnicos descritos, específicamente en lo relativo a incumplimiento de horarios, utilización de unidades no autorizadas, ausencia de unidades para prestar el servicio, utilización de paradas no autorizadas y unidades en mal estado. También se descartó la existencia de otras anomalías denunciadas como el cobro de tarifas no autorizadas.
3. Que en su escrito de apelación el representante de la empresa S S.A. no ofrece prueba alguna de desvirtúe lo dicho por la Administración mediante los informes técnicos referidos.
4. Que de la simple lectura de la parte dispositiva del acuerdo del Consejo de Transporte Público No. 6.12 de la Sesión Ordinaria 49-2005 del 05 de julio de 2005, no se desprende que exista una sanción a la empresa Sabanilla S.A.
5. **HECHOS NO PROBADOS:** Para la decisión del presente asunto no se estima improbado hecho alguno.
6. **SOBRE EL FONDO:**

El ataque que el recurrente ensaya en contra del acuerdo impugnado, se fundamenta en dos líneas fundamentales, la primera que titula "A) NECESIDAD DE LOS DOCUMENTOS QUE FUNDAMENTAN LA RESOLUCION" se ocupa de cuestionar la legalidad del acuerdo impugnado al encontrar que el mismo se cimienta sobre la base de una serie de dictámenes técnicos que la Administración activa no pone en su conocimiento, con lo cual estima se ha violentado su derecho al Debido Proceso. La segunda, denominada **"B)** EN RELACION A LOS INFORMES DIC-03-672, DIC-04- 1027, DIC-05-016, DIC-05-866 Y DIC-05-407", inicia el recurrente una serie de cuestionamientos dirigidos a los informes técnicos que se emitieron y que han servido de base a las disposiciones emitidas mediante el acuerdo que aquí se estudia. Además alega la existencia de una violación, en contra de su representada, del numeral 39 de la Constitución Política, al no existir una tipificación expresa que justifique la sanción que se le impone.

De previo a referirnos a los argumentos del recurrente que pretenden sustanciar la nulidad absoluta aquí alegada, se estima necesario hacer una breve referencia a algunos aspectos jurídicos generales que están estrechamente vinculados:

***Poder de Dirección y Vigilancia de la Administración, frente al contrato administrativo.***

El primer aspecto que hemos estimado advertir, es que cuando estamos hablando de la prestación de un servicio público, que ofrece, en nombre de la Administración, un particular, estamos en presencia del contrato administrativo, en que las partes —incluida la Administración- cuentan con una serie de derechos y obligaciones que han de cumplirse. No es el objeto de esta resolución hacer un estudio amplio sobre las particularidades del contrato administrativo, frente al contrato común, basta con indicar que en el contrato administrativo existe siempre el interés público de por medio y que por tanto goza del "privilegio de la ejecutoriedad administrativa" (Ortiz Ortiz, Eduardo, "Tesis de Derecho Administrativo" Tomo III, pág. 56"). Esta particularidad del contrato administrativo, frente al contrato común, pone a la Administración frente a una potestad (poder-deber) que le lleva a ejercer un control sobre el contrato administrativo, mismo que se manifiesta en el poder de dirección y vigilancia:

La Administración puede, en primer término, vigilar el cumplimiento de las prestaciones por el particular, pero además, dirigirlo e indicarle cómo debe cumplirlas. En principio, el contratista tiene la elección de los medios técnicos para hacerlo, pero en contratos de índole predominantemente técnica, como el de obra pública, en los que frecuentemente se presentan problemas de elección de medios y de rectificación sobre la marcha del objeto mismo pactado, es la Administración la que tiene la última palabra. En general, cuanto más compleja la ejecución más intenso el poder de dar que puedan fijarse limitaciones precisas para su alcance. El principal pareciera ser la obra misma contratada, en términos que resulta ilegítima toda orden que cambie ese objeto en forma sustancial. En este caso, dada la ejecutoriedad de la misma, la orden debe ser obedecida pero puede anularse en la vía correspondiente." ( Ortiz Ortiz, Eduardo, *ob cit*, pág. 57)

Cosa diferente al poder de dirección y vigilancia, es el poder de sanción. La sanción administrativa es definida como "un mal inflingido por una administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal o reprensible, previamente configurada como tal." (Jinesta Lobo, Ernesto. "Tratado de Derecho Administrativo **I"** pág. 460.) Sobre este poder de sanción en materia contractual, el mismo Ortiz Ortiz, nos indica en su obra:

"Es el corolario del poder de vigilar y dirigir. Contra lo que se sostiene en CR, las sanciones administrativas existentes, aunque no estén pactadas expresamente, son mucho más y más complejas que las meramente civiles. Como explica De Laubadére (Traité Elementaire de Droit Administratif, pág 424) las sanciones usuales del Derecho Común serían insuficientes para mantener la continuidad y rapidez de la prestación pública contratada (acción de resolución o cumplimiento forzoso supeditada a la sentencia final del juez, excepción de contrato no cumplido igualmente condicionado). Para lograrlo es necesario recurrir a medios más expeditos. Para imponer las sanciones es necesario — como en general para darle ejecutividad a cualquier acto administrativo- colocar en mora al co-contratante, mediante requerimiento auténtico del cumplimiento omitido. Si la sanción es indebidamente impuesta, por violaciones de cualquier tipo, hay lugar no sólo a su anulación sino, además, a reparación de daños y perjuicios." (Ortiz Ortiz, Eduardo, *ob cit,* pág. 58)

***Carácter de Servicio Público del Transporte remunerado de personas.***

El carácter de servicio público lo ostenta el transporte remunerado de personas en vehículos automotores, es ofrecido por la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores No. 3503 de mayo de 1965, la que en su artículo primero dispone:

**"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 Obras Públicas y Transportes.

La prestación es delegada en particulares a quienes autoriza expresamente, de acuerdo con las normas aquí establecidas."

Esta norma es reiterada en materia de vehículos taxi, por la reciente Ley No. 7969 de enero de 2000.

También la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos número No. 7593 de agosto de 1996, otorgó la categoría de servicio público a esta actividad en su artículo 5 inciso f).

"ARTICULO 5.- Funciones.

En los servicios públicos definidos en este artículo, la Autoridad Reguladora fijará precios y tarifas; además, velará por el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima, según el artículo 25 de esta ley. Los servicios públicos antes mencionados son:

...f) Cualquier medio de transporte público remunerado de personas, salvo el aéreo"

Así las cosas, conforme lo dicho, es absolutamente claro que por la función económica que representa para el desarrollo del país, el legislador desde hace varias décadas decidió ofrecer la categoría de servicio público, al transporte remunerado de personas en vehículos automotores.

***Sobre el caso concreto:***

El recurrente tal y como se observó supra, fundamenta su apelación en la existencia de un vicio de nulidad del acto administrativo que impugna debido a que en el mismo se pretende sancionar a su representada, sin que para ello se halla ofrecido la oportunidad procesal para ejercer su defensa, sobre este particular, este Tribunal estima que no existe el vicio de nulidad apuntado y que los argumentos presentados por el recurrente carecen de todo sustento, ya que confunde la actividad de dirección y vigilancia de la Administración, con la potestad sancionadora, nótese que el acuerdo impugnado en su parte dispositiva cuenta con cinco puntos, el primero en el que acoge parcialmente las recomendaciones técnicas que le sirven de base, la segunda en la que le otorga un plazo — 8 días- para que corrija la situación que se presenta y aporte otros documentos necesarios; en la tercera es una disposición dirigida al departamento de Ingeniería; la cuarta es una solicitud de apoyo a la Dirección de Policía de Tránsito, para continuar ejerciendo esa labor de vigilancia; y la quinta y última ordena la notificación del acuerdo.

Así las cosas, no encuentra el Tribunal que exista sanción alguna, sino una medida correctiva que con fundamento en su deber de vigilancia y dirección, la Administración ordena al recurrente, con la finalidad de restituir el servicio público al estado en que el mismo ha sido previamente autorizado. Sobre este particular, debemos sumar además, que en su apelación el recurrente no niega categóricamente la existencia de las causales que producen las denuncias; por el contrario, dedica la oportunidad procesal, para acusar la inactividad de la Administración ante diversas solicitudes hechas por la empresa, materia que no resulta propia de la competencia de este Tribunal. En este sentido mas parece que pretende la empresa recurrente, excusar sus acciones en omisiones de la Administración, razones que no justifican la infracción o incumplimientos en la cantidad de autobuses o en la continuidad y calidad del servicio público que la empresa Sabanilla S.A. se comprometió a prestar. Por último, los cuestionamientos hechos a los informes técnicos vertidos por la Administración, carecen de fuerza de la misma naturaleza, que permita estimar la existencia de una impericia o ilegalidad por parte del departamento de Ingeniería, razones que llevan a este Tribunal a rechazar el recurso planteado.

***Sobre la Nulidad Absoluta.*** La inexistencia de un vicio de nulidad absoluta en alguno de los elementos que componen el acto administrativo, en los términos planteados por el apoderado de la empresa Sabanilla S.A., produce que la misma sea igualmente rechazada.

**POR TANTO:**

1. Se declara sin lugar el recurso de apelación y nulidad absoluta presentada por **EJRB** conocido como **ORB,** cédula de identidad número …, en su condición de vicepresidente, con facultades de apoderado generalísimo sin limitación de suma de **E S S. A,** contra el artículo 6.12 de la Sesión Ordinaria 49-2005 dictado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público el 05 de julio de 2005.
2. Se confirma en todos sus extremos el acuerdo impugnado.
3. De conformidad con el artículo 2,2, inciso c), de la citada Ley 7969, la presente resolución no tiene ulterior recurso por lo que, se *tiene por agotada la vía administrativa.* **NOTIFIQUESE**

**Lic. Luis Gerardo Fallas Acosta**

**Presidente**

**Lic. Carlos Miguel Portuguez Méndez Licda. Marta Luz Pérez Peláez**

**Juez Juez**