**RESOLUCION TAT- No. 1481-06**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE.** San José, a las trece horas treinta y cinco minutos del veintidós de marzo de dos mil seis.-

Se conoce **RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por el señor JJCC, cédula de identidad número … en su condición de presidente y apoderado generalísimo sin límite de suma de la empresa denominada **TJJC S.A. (** Según copia de testimonio de constitución de la sociedad certificada por el licenciado MEZA visible a folios 01 a 06 del expediente administrativo) **contra el acuerdo del CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO, número 14 de la Sesión Extraordinaria 09-2003** celebrada el día 19 de junio de 2003, y tramitado en este Despacho bajo **Expediente Administrativo No. TAT-065-03.**

**RESULTANDO:**

**PRIMERO:** Que la **JUNTA DIRECTIVA DEL CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO** mediante artículo 14 de la Sesión Extraordinaria 09-2003 del 19 de junio de 2003, determina apartarse de las recomendaciones 1 y 2 del Oficio IT­2003-0331 del **Departamento de Ingeniería de Transportes** por cuanto el estudio presentado no reúne los requerimientos mínimos de diseño que determinen las necesidades de oferta y demanda de servicio entre los dos puntos, ( Las Localidades de Golfito y Puntarenas) dado que el corredor que los une, está suficientemente servido por varios operadores, permisionarios o concesionarios, a través de diferentes rutas intermedias que cubren el subibaja de pasajeros. Además dispone la Junta en su acuerdo que existen rutas alternas que posibilitan el desplazamiento de pasajeros entre los puntos en análisis, lo que ocasionaría un desgaste innecesario para la Administración y una potencial afectación al usuario a través del elevado costo del servicio que se traduciría en tarifas alejadas de los mínimos requeridos. (Véase folios 22 a 23 del Expediente administrativo)

**SEGUNDO:** Que mediante oficio IT-2003-0331, de 06 de junio de 2003, del DEPARTAMENTO **DE INGENIERÍA DEL CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO,** suscrito por el Ingeniero DAU, Jefe de dicha oficina y dirigido a la **JUNTA DIRECTIVA** de la Entidad , se indica en el apartado de conclusiones lo siguiente: ( Véase folios del 08 al 21 del expediente administrativo)

"El complejo vial del Pacífico Sur que incluye la carretera costanera sur sin duda provee de una alternativa valiosa para el transporte que comunica con la zona norte, el Pacífico Central y la Zona Sur. Las condiciones de trazo permiten un acortamiento significativo de las distancias y al mismo tiempo un ahorro en el gasto energético debido a la topografía más llana que asocia.

Se enlazan nuevas localidades y el intercambio de viajes permite la posibilidad de una red de transporte más eficiente lo que tiende a elevar el nivel de desarrollo de la región y **del** país en general, la amplitud de destinos turísticos se ve favorecida lo que en el mediano plazo incentivará los viajes hacia estos puntos más accesibles.

No obstante las críticas y argumentos en contra del estudio aportado, lo cierto es que no existe norma excluyente del tipo profesional responsable del estudio, además la técnica utilizada de inferencia estadística responde a un procedimiento científico plenamente válido para obtener conclusiones de importancia en la aplicación de soluciones prácticas.

**De este estudio se establece que el servicio se justifica que técnicamente es viable, a esto se deben agregar una serie de consideraciones que refuerzan la alternativa de instalación del servicio tal y como se expuso dentro del análisis respectivo.**

A pesar de lo anterior, se debe reconocer la existencia de una enorme oposición a que se otorgue el permiso, el cual si bien es una figura que la Ley permite no es de uso indiscriminado y menos sustitutivo de la licitación pública que como bien lo apuntan algunas de las empresas e (sic) el mecanismo idóneo para contratar con el Estado.

Partiendo de que no se esta causando daño inminente a los usuarios dado que el servicio sólo existe como expectativa y en función de los resultados obtenidos lo pertinente es preparar el cartel de licitación pública y encausar las acciones para el despliegue del respectivo proceso licitatorio." (lo resaltado no es del original)

En el mismo informe, en su apartado "RECOMENDACIONES" indica: "En virtud de lo expuesto se recomienda:

Preparar el respectivo cartel de licitación pública para concesionar el servicio de transporte de pasajeros para autobús en la nueva ruta Puntarenas-Golfito.

Indicar al Departamento Técnico y Legal que se aboquen a la definición de las especificaciones técnicas y legales necesarias.

**Denegar la solicitud presentada por la empresa T C S.A. para que se le otorgue permiso de operación en esta nueva ruta."** (El Resaltado no es del Original)

**TERCERO:** Que el señor JJCC, cédula de identidad
número 9-042-887, en su condición de presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma de la empresa denominada **"TJJC S.A.", presenta RECURSO DE APELACIÓN contra el acuerdo del CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO, número 14 de la sesión extraordinaria 09-2003** celebrada el día 19 de junio de 2003 y manifiesta: **(VÉASE** folios 24 al 30 del Expediente Administrativo)

a-Que su representada, presentó solicitud para brindar el servicio entre las localidades de Golfito y Puntarenas por La Costanera, solicitud que fue rechazada mediante el acuerdo que impugna, a pesar de estar sustentado en un estudio Técnico realizado por el Departamento de Ingeniería; estudio del cual la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público se separó por considerar que no reunía los requisitos mínimos de diseño que determinen la necesidad del servicio, además por considerar que dicho corredor está servido ya por otras rutas intermedias y rutas alternas, lo cual hace la solicitud improcedente dado que se darían costos elevados en cuanto a la tarifa para los usuarios y un desgaste innecesario para la Administración.

1. Que los principios de **servicio público y de interés público,** han sido desarrollados por la Procuraduría General de la República como es el caso de la resolución no. C-037-2000 del 25 de febrero del año 2000, por lo que resulta paradójico, irracional y desproporcionado que el **CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO,** deniegue una solicitud para brindar un servicio cuya necesidad ha sido sobradamente comprobada, en clara contravención con las obligaciones y atribuciones dadas por la Ley No. 7969 en su artículo 5 a éste.
2. Que el Departamento de Ingeniería, como órgano técnico asesor, concluye que el servicio abaratará los costos para los usuarios y que existe una demanda diaria de pasajeros de 106 en ambos sentidos, pero que la **JUNTA DIRECTIVA DEL CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO,** se aparta del criterio técnico de su órgano asesor, ridiculizándolo y basando su determinación precisamente en la tesis contraria, lo cual lo hace preguntarse cómo puede desvirtuarse el estudio técnico del Departamento de Ingeniería, siendo el órgano asesor y si será que los señores miembros de la Junta Directiva poseen los conocimientos técnicos necesarios para tomar tal decisión.
3. Que el acto impugnado carece de Motivación pues la Junta Directiva se separa del criterio técnico de su órgano consultor, basado solamente en apreciaciones subjetivas pero sin sustento Técnico, lo cual acarrea nulidad absoluta por carecer de ese elemento, de conformidad con el artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública .
4. Que además de las violaciones apuntadas, el acto que impugna es nulo con base en lo dispuesto por el artículo 160 de la Ley General de la Administración Pública, por cuanto es adoptado sin tomar en cuenta el fin último como lo es la conveniencia de los administrados o usuarios y emitiendo un acto Discrecional sin sujetarse a las reglas de la Lógica, la ciencia, la técnica y conveniencia, según los términos del artículo 16 del cuerpo legal de referencia.
5. Que el recurrente solicita se declare con lugar el Recurso de Apelación planteado contra el artículo 14,, de la sesión extraordinaria 09-2003, del 19 de junio de 2003, de la JUNTA DIRECTIVA DEL CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO, y que en sustento con las facultades otorgadas a este tribunal en el artículo 22 de la Ley Número 7969 se fijen en sede administrativa los daños y perjuicios causados.

**CUARTO:** En los procedimientos seguidos se han observado las

prescripciones legales.

**Redacta la Juez Pérez Peláez; 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 C 37-2000, del 25 de febrero de 2000 de la Procuraduría General de la República, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE es el competente para conocer y resolver el presente RECURSO DE APELACIÓN EN SUBSIDIO.
2. **SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO: En cuanto a la Legitimación:** Estima este Tribunal, que el señor JJJCC, cuenta con la legitimación para actuar en el presente caso. **En cuanto al plazo:** Conforme al estudio efectuado el Recurso de Apelación fue presentado dentro del plazo legal establecido para tal fin, en los términos del artículo 11 de la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en vehículos en la modalidad de taxi, Ley N° 7969, del 28 de enero del 2000.
3. **SOBRE LOS HECHOS PROBADOS:** De importancia para la decisión de este asunto, se estiman como debidamente demostrados los siguientes hechos por cuanto así han sido acreditados: **A).-** Que la JUNTA DIRECTIVA DEL CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO mediante el artículo 14 de la Sesión Extraordinaria 09-2003, del 19 de junio de 2003, determina apartarse de las recomendaciones 1 y 2 del Oficio IT-2003-0331, del **Departamento de Ingeniería de Transportes,** por cuanto el estudio presentado no reúne los requerimientos mínimos de diseño que determinen las necesidades de oferta y demanda de servicio entre los dos puntos, los cuales en el corredor a que se refiere están suficientemente servidos por varios operadores, permisionarios o concesionarios, a través de diferentes rutas intermedias que cubren el subibaja de pasajeros. Además dispone el Órgano Colegiado en el acuerdo impugnado que existen rutas alternas que posibilitan el desplazamiento de pasajeros entre los puntos en análisis, lo que ocasionaría un desgaste innecesario para la Administración y una potencial afectación al usuario a través de elevado costo del servicio que se traduciría en tarifas alejadas de los mínimos requeridos (Véase Folios 22 al 23 del expediente administrativo). **B).-** Que el DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA DEL CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO mediante oficio IT-2003-0331, de 06 de junio de 2003,en sus recomendaciones indica a la Junta Directiva **"Denegar la solicitud presentada por la empresa TJJC S.A. para que se le otorgue permiso de operación en esta nueva ruta" (** la negrita es nuestra) y que se proceda a sacar la nueva ruta a licitación

pública. (Véase folio 08 del expediente administrativo) **C).-** Que el señor JJCC, cédula de identidad número 9-042-887, en su condición presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma de la empresa denominada **"C S.A.", presenta RECURSO DE APELACIÓN contra el acuerdo** del CONSEJO DE **TRANSPORTE PÚBLICO, número 14 de la sesión extraordinaria 09-2003** celebrada el día 19 de junio de 2003. (VÉASE folios 24 al 30 del Expediente Administrativo)

1. **HECHOS NO PROBADOS:** Ninguno de importancia para la resolución del presente asunto.
2. **SOBRE EL FONDO:** Una vez revisado el expediente administrativo, que acompaña el recurso de Apelación presentado por el recurrente JJCC, este Tribunal arriba a la conclusión de que parcialmente le asiste razón en sus pretensiones por los motivos que de seguido se indican.

El recurrente alega fundamentalmente la falta de motivación del acto administrativo impugnado, por cuanto frente a un informe técnico emitido por un órgano de la propia Administración, el Departamento de Ingeniería, que reconoce la viabilidad de la creación de la ruta ante la existencia de una demanda y de los beneficios que ofrecería la misma para el desarrollo de las comunidades servidas. Sin embargo, deniegan la solicitud para brindar el servicio cuya necesidad ha sido sobradamente comprobada, en contravención con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 7969. Que el acto carece de motivación, por cuanto la Junta Directiva se separa del criterio técnico de su órgano consultor basado en apreciaciones subjetivas, pero sin sustento técnico, lo cual acarrea nulidad absoluta por carecer de ese elemento de conformidad con el artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública. Además, dicha decisión violenta el artículo 160 de la citada ley, por cuanto es adoptada sin tomar en cuenta el fin último como lo es la conveniencia de los administrados, emitiendo un acto discrecional sin sujetarse a las reglas de la lógica, la ciencia, la técnica y conveniencia, según los términos del artículo 16 del mismo cuerpo legal.

La Junta Directiva del Consejo de Transporte Público conoce el oficio IT­2003-0331, de fecha 06 de junio del 2003, mediante el cual el Departamento de Ingeniería de Transportes, emite un informe técnico referido a la solicitud de un permiso de operación para prestar un servicio de transporte de pasajeros por autobús entre Puntarenas -Golfito y viceversa, utilizando como alternativa de desplazamiento la Carretera Costanera Sur.

El estudio técnico arriba a la conclusión de que es viable la creación de la nueva ruta, señalando lo siguiente:

"El complejo vial del Pacífico Sur que incluye la carretera costanera sur sin duda provee de una alternativa valiosa para el transporte que comunica con la zona norte, el Pacífico Central y la Zona Sur. Las condiciones de trazo permiten un acortamiento significativo de las distancias y al mismo tiempo un ahorro en el gasto energético debido a la topografía más llana que asocia.

Se enlazan nuevas localidades y el intercambio de viajes permite la posibilidad de una red de transporte más eficiente lo que tiende a elevar el nivel de desarrollo de la región y del país en general, la amplitud de destinos turísticos se ve favorecida lo que en el mediano plazo incentivará los viajes hacia estos puntos más accesibles."

Es competencia del órgano encargado de la regulación, fiscalización y control del transporte remunerado de personas adoptar las medidas necesarias para satisfacer de forma eficiente el transporte de personas, de conformidad con el artículo 2, inciso c), de la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, Ley 3503.

El Departamento de Ingeniería en su informe indica que recomienda se autorice la creación de la ruta y que debe ordenarse la preparación del respectivo cartel de licitación para concesionar la prestación del servicio, frente a esa recomendación la Junta Directiva procede a apartarse de la misma, alegando que el estudio técnico presentado no reúne los requerimientos mínimos de diseño, que muestren las necesidades de oferta y demanda de servicio entre dos puntos, dado que en el corredor mencionado están suficientemente servidos por varios operadores, a través de diferentes rutas intermedias que cubren el subibaja de pasajeros. El órgano Colegiado discrepa del método utilizado por el órgano Técnico, sin embargo tales apreciaciones en realidad son solamente posibilidades, pues carecen de un sustento real afincado en un estudio que confirmen la realidad de esas valoraciones, lo cual significa que el acto administrativo emitido de esa forma carece de la debida motivación, constituyendo un vicio sustancial en la conformación del acto administrativo, por faltar uno de los elementos objetivos del mismo que lo vician en su constitución y por ende en su validez, riñendo lo actuado con lo que preceptúa la Ley General de la Administración Pública en su artículo 136, inciso primero acápite c) indica:

**"Artículo 136**

1.- Serán motivados con mención, sucinta al menos, de sus fundamentos:

a)

b)

**c) Los que se secaren del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos "** (Lo subrayado no es del original)

Al respecto es necesario señalar, sobre la motivación de los actos administrativos, que la Sala Constitucional, se ha referido al tema en los siguientes términos:

*"En cuanto a* ***la motivación de los actos administrativos*** *se
debe entender como la* ***fundamentación que deben dar las***

Res-TAT-No1481-06 6

***autoridades públicas del contenido del acto que emiten, tomando en cuenta los motivos de hecho y de derecho, y el fin que se pretende con la decisión.*** *En reiterada jurisprudencia, este tribunal ha manifestado que la motivación de los actos administrativos es una exigencia del principio constitucional del debido proceso así como del derecho de defensa e* ***implica una referencia a hechos y fundamentos de derecho,*** *de manera que el administrado conozca los motivos por los cuales ha de ser sancionado o por los cuales se le deniega una gestión que afecta sus intereses o incluso sus derechos subjetivos"* (Voto N° 07924-99, de las diecisiete horas con cuarenta y ocho minutos del trece de octubre de mil novecientos noventa y nueve, de la Sala Constitucional ) (Lo resaltado no es del original)

En virtud de lo anterior, el recurso debe acogerse parcialmente respecto de la falta de motivación para rechazar la creación de la nueva ruta, en cuanto se aparta de la recomendación técnica emitida por el Departamento de Ingeniería, al tomar la decisión expresada mediante el artículo N° 14, de la Sesión Extraordinaria 09-2003, celebrada el día 19 de junio de 2003.

En el caso examinado, no encuentra el Tribunal que exista algún derecho consolidado del recurrente respecto al otorgamiento del permiso solicitado, toda vez que, como lo recomienda el órgano técnico, la Administración, en caso de aprobarse la creación de la ruta, debe someter a concurso público la concesión de la misma.

Al respecto ha señalado la Sala Constitucional, en el considerando IV, del Voto N° 4371-99, de las catorce horas cuarenta y ocho minutos del ocho de junio de mil novecientos noventa y nueve:

**"...esta Sala lo ha indicado en su reiterada jurisprudencia** la licitación es el medio idóneo para el trámite de los contratos administrativos, y se fundamenta en un doble propósito: lograr mejores condiciones para la administración y **garantizar la libertad de oportunidades a los interesados."** (Lo resaltado no es del original)

Conforme lo señalado, lo que ostenta el recurrente es solo una mera expectativa de derecho, ante su eventual participación en la licitación publica, en caso de darse, razón por la cual en este aspecto se debe declarar sin lugar la impugnación presentada.

Respecto a la pretensión del recurrente sobre la fijación de los daños y perjuicios causados, dispone el artículo 285 de la Ley General de la Administración Pública, lo siguiente:

"Artículo 285.-

1. **La petición de la parte deberá contener:**

1. Indicación de la oficina a que se dirige;
2. Nombre y apellidos, residencia y lugar para notificaciones de la parte y de quien la representa;

Res-TAT-N 01481-06 7

1. **La pretensión. con indicación de los daños v perjuicios que se reclamen, v de su estimación, origen y naturaleza;**
2. Los motivos o fundamentos de hecho; y
3. Fecha y firma.
4. **La ausencia de los requisitos indicados en los numerales b)**

**c) obligará al rechazo v archivo de la petición, salvo que se puedan inferir claramente del escrito o de los documentos anexos.**

1. La falta de firma producirá necesariamente el rechazo y archivo de la petición." (Lo resaltado no es del original)

Con fundamento en lo dispuesto en la norma transcrita, se rechaza la petición presentada por incumplimiento de los requisitos establecidos.

POR TANTO:

1. Se declara parcialmente con lugar el RECURSO DE APELACION interpuesto JJCC, cédula de identidad número …, en su condición de presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma de la empresa denominada "TJJC S.A.", contra el acuerdo del CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO, número 14 de la sesión extraordinaria 09-2003 celebrada el día 19 de junio de 2003.
2. De conformidad con el artículo 22, inciso c), de la citada Ley 7969, la presente resolución no tiene ulterior recurso por lo que, se *tiene por agotada la vía administrativa.* **NOTIFÍQUESE.-**

Lic. Luis Gerardo Fallas Acosta

Presidente

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

Juez Jueza